

Министерство образования и науки Российской Федерации
Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова

М. В. Лушникова

Финансовое право

Часть I

Учебное пособие

*Рекомендовано
Научно-методическим советом университета
для студентов, обучающихся по направлению
Юриспруденция*

Ярославль
ЯрГУ
2013

УДК 347.73(075.8)

ББК Х622я73

Л87

Рекомендовано

*Редакционно-издательским советом университета
в качестве учебного издания. План 2013 года*

Рецензенты:

Ратехина В. А., кандидат юридических наук;
кафедра административного права

Международного университета бизнеса и новых технологий

Лушникова, Марина Владимировна.

Л87 Финансовое право. Ч. I : учебное пособие / М. В. Луш-
никова; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. – Ярославль :
ЯрГУ, 2013. – 108 с.

ISBN 978-5-8397-0971-3

В настоящем учебном пособии рассматриваются во-
просы особенной части финансового права применитель-
но к подотрасли «Бюджетное право». Нормативный ма-
териал приведен по состоянию на 1 октября 2013 г.

Предназначено для студентов, обучающихся по спе-
циальности и направлению 030900.62, 030501.65 Юрис-
пруденция (дисциплина «Финансовое право», циклы БЗ,
С), очной, очно-заочной форм обучения; а также для ра-
ботников финансовых органов, органов государственной
власти и местного самоуправления.

УДК 347.73(075.8)

ББК Х622я73

ISBN 978-5-8397-0971-3

© ЯрГУ, 2013

1. Бюджетное право как подотрасль финансового права.
2. Бюджет: понятие и виды.
3. Бюджетное устройство.
4. Структура бюджета: доходы и расходы бюджета.
5. Сбалансированность бюджетов.
6. Бюджетный процесс.
7. Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.
8. Бюджетный контроль и ответственность за нарушения бюджетного законодательства.
9. Государственный и муниципальный долг (кредит).
10. Судебно-арбитражная практика применения бюджетного законодательства.

Нормативный материал

1. Бюджетный кодекс РФ (от 31.07.1998, №145-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3823.
2. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – 08 апр. № 14, ст. 1649.
3. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – 14 февр. – № 7, ст. 903.
4. Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (ст. 11).
5. Закон Ярославской области от 07.10.2008 № 40-3 «О межбюджетных отношениях» // Губернские вести. – 2008. – 10 окт. – № 87.
6. Закон Ярославской области от 07.11.2011 № 40-3 «О Контрольно-счетной палате Ярославской области» // Документ-Регион. – 2011. – 11 нояб. – № 93.
7. Положение о бюджетном процессе в г. Ярославле. (Утв. Решением муниципалитета г. Ярославля от 17.12.2007 № 600) // Городские новости. – 2007. – 22 дек. – № 96.

8. Решение муниципалитета г. Ярославля от 15.12.2011 № 594 «О контрольно-счетной палате города Ярославля» (вместе с «Положением о контрольно-счетной палате города Ярославля») // Городские новости. – 2011. – 24 дек. – № 104.

9. Постановление мэрии г. Ярославля от 10.04.2012 № 830 «Об утверждении Положения о формах и порядке осуществления муниципального финансового контроля мэрией города Ярославля»// Городские новости. – 2012. – 14 апр. – № 30¹.

1. Бюджетное право как подотрасль финансового права

Бюджетное право как подотрасль финансового права – это совокупность финансово-правовых норм, регулирующих бюджетные отношения:

а) отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

б) отношения, возникающие в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации,

в) отношения, возникающие в процессе контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности и привлечения к ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

Отметим, что БК РФ не дает определения бюджетных правоотношений, ограничиваясь лишь перечислением их видов (ст. 1 БК РФ).

Отличительные особенности бюджетных правоотношений: во-первых, это денежное отношение; во-вторых, одной из сторон всегда выступает государство или его уполномоченный орган, ор-

¹ Данное учебное пособие подготовлено на основе нормативно-правовой базы СПС КонсультантПлюс.

ган местного самоуправления; в-третьих, для бюджетных правоотношений характерно наличие финансового плана, т. е. бюджета, поскольку данные правоотношения складываются по поводу образования, распределения и использования централизованных денежных фондов государства и муниципального образования.

Субъекты бюджетного права. Традиционно к субъектам относят публично-правовые образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования), характеризующиеся предметом ведения и бюджетной компетенцией, которая включает право на собственный бюджет, право на получение бюджетных доходов, обязанности по исполнению расходных обязательств и др. Они действуют в лице своих законодательных и исполнительных органов власти.

БК РФ (гл. 19.1) устанавливает особый порядок осуществления бюджетных полномочий органами государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления при введении *временной финансовой администрации*. Целью введения временной финансовой администрации является восстановление платежеспособности субъекта РФ и муниципального образования. Подчеркнем, что этот институт применяется только к названным публично-правовым образованиям. Каких-либо правил применительно к восстановлению платежеспособности Российской Федерации в БК РФ не содержится. Введение временной финансовой администрации ограничивает бюджетную компетенцию субъектов РФ и муниципальных образований.

Временная финансовая администрация – федеральный орган исполнительной власти (исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации), уполномоченный Правительством Российской Федерации (высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации) подготавливать и осуществлять меры по восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования), оказывать содействие федеральным органам государственной власти (органам государственной власти субъектов Российской Федерации) в осуществлении отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Россий-

ской Федерации (органов местного самоуправления), осуществлять и (или) контролировать осуществление отдельных бюджетных полномочий исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (местной администрации).

Временная финансовая администрация вводится в судебном порядке. Решение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации о введении в субъекте Российской Федерации временной финансовой администрации принимается в случае, если на момент принятия данного решения возникшая в результате решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации просроченная задолженность по исполнению долговых обязательств и (или) бюджетных обязательств субъекта Российской Федерации превышает 30 % объема собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации в последнем отчетном финансовом году при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета перед бюджетом субъекта Российской Федерации. В отношении муниципального образования такое решение принимает арбитражный суд субъекта Российской Федерации.

Временная финансовая администрация уполномочена:

1) осуществлять проверку (аудит) бюджета субъекта РФ (местного бюджета);

2) разрабатывать проект плана восстановления платежеспособности публично-правового образования, проекты нормативно-правовых актов, направленных на восстановление платежеспособности;

3) контролировать исполнение плана восстановления платежеспособности субъекта РФ, муниципального образования, исполнение соответствующего бюджета;

4) давать согласие на совершение руководителем публично-правового образования заимствований, предоставление бюджетных кредитов и др.;

5) применять меры принуждения при наличии правонарушений.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели являются участниками бюджетных отношений в части получения субсидий, займов или бюджетных ссуд.

В отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц как субъектов бюджетных правоотношений вопрос в теории и практике решается неоднозначно. Зачастую утверждается, что БК РФ регулирует лишь отношения, возникающие между различными государственными и муниципальными органами, и не устанавливает непосредственно каких-либо прав и обязанностей для организаций и граждан. Организации и граждане могут участвовать в формировании бюджетов различных уровней в качестве налогоплательщиков (плательщиков сборов), быть получателями бюджетных средств и т. д., однако в перечисленных случаях они выступают субъектами налоговых, трудовых и иных социальных правоотношений, урегулированных не бюджетным законодательством, а налоговым, трудовым, социальным и другими отраслями законодательства².

Следует отметить, что в судебной практике, в частности Верховного Суда РФ, физические лица не признаются участниками бюджетных правоотношений, соответственно, при разрешении споров с участием физических лиц нормы БК РФ не применяются. Между тем БК РФ (ст. 242.1) определяет права взыскателей (в том числе, физических лиц) при исполнении судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетной системы Российской Федерации.

Источники бюджетного права образуют систему нормативных правовых актов, построенных на принципах: иерархичной подчиненности, федерализма и самостоятельности бюджетной деятельности органов местного самоуправления:

- а) Конституция РФ;
- б) международные договоры РФ;

в) бюджетное законодательство РФ – это БК РФ и принятые в соответствии с ним закон о федеральном бюджете, законы субъектов РФ о бюджетах, нормативно-правовые акты представительных органов местного самоуправления о бюджете и иные

² Козырин А. Н. Бюджетное законодательство Российской Федерации: научно-практический комментарий главы 1 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Реформы и право. 2012. № 3. (КонсультантПлюс.)

федеральные, региональные и местные законы, принятые в соответствии с БК РФ;

г) подзаконные нормативные правовые акты, принимаемые исполнительными органами власти на федеральном, региональном и местном уровнях.

Структура бюджетного законодательства определяется федеративным устройством России и существованием в ней местного самоуправления. Таким образом, бюджетное законодательство включает в себя три уровня: 1) федеральное бюджетное законодательство, 2) бюджетное законодательство, формируемое на уровне субъекта Российской Федерации, 3) нормативные правовые акты муниципальных образований, регулирующие бюджетные отношения. Распределение законотворческих полномочий в бюджетной сфере между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями установлено соответствующими нормами Конституции РФ (ст. 71 и др.), БК РФ (ст. ст. 7–9 и др.) и иных федеральных законов, например Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³.

Бюджетное законодательство кодифицировано. Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает:

- общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации,

- правовое положение субъектов бюджетных правоотношений,

- основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации,

- порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации,

- основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Особенности источников бюджетного права:

1) Общепризнанные нормы и принципы международного права не включаются в систему источников бюджетного права.

³ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

Источником признаются международные договоры РФ, которые подразделяются на международные договоры, имеющие непосредственное применение и приоритет по отношению к бюджетному законодательству РФ, и международные договоры, которые применяются только в случае издания внутригосударственного акта (ст. 4 БК РФ);

2) БК РФ имеет приоритет в системе источников бюджетного права и определение «бюджетного законодательства» как системы законов всех уровней (федерального, регионального и местного) (ст. 2 БК РФ);

3) Подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения принимаются только в случаях и пределах, предусмотренных БК РФ и соответствующими законами (ст. 3 БК РФ);

4) Предусмотрен особый порядок принятия законов о бюджете, вступления их в силу и действия во времени (ст. 5 БК РФ), внесения изменений и дополнений в эти законы (ст. 212–214 БК РФ).

Закон (решение) о бюджете вступает в силу с 1 января и действует по 31 декабря финансового года, если иное не предусмотрено БК РФ и (или) законом о бюджете. Закон о бюджете подлежит официальному опубликованию не позднее 5 дней после его подписания в установленном порядке. Решение о бюджете подлежит официальному опубликованию не позднее 10 дней после его подписания в установленном порядке.

Проект федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период рассматривается Государственной Думой во внеочередном порядке в течение 25 дней в трех чтениях. Принятый Государственной Думой федеральный закон о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете рассматривается Советом Федерации в течение 14 дней. В случае отклонения указанного федерального закона осуществляются согласительные процедуры (ст. 208 БК РФ).

Бюджетное право как подотрасль финансового права является системообразующим явлением. Это обусловлено центральным положением бюджета в финансовой системе России, с которым

взаимосвязаны все иные звенья финансовой системы. Реализация норм бюджетного права непосредственно сопряжена с нормами других подотраслей и институтов финансового права⁴. Так, нормы налогового права обеспечивают реализацию норм бюджетного права о налоговых доходах бюджетов. В свою очередь реализация норм бюджетного права обеспечивает реализацию норм института государственного (муниципального) кредита и т. д.

2. Бюджет: понятие и виды

Бюджет – слово английского происхождения, которое означает мешок, саквояж. Когда палата общин в Англии в XVI–XVII вв. утверждала субсидию королю, то перед окончанием заседания канцлер казначейства (министр финансов) открывал портфель, в котором хранилась бумага с соответствующим законопроектом. Это называлось открытием бюджета, позже название портфеля было перенесено на сам документ. С конца XVII в. бюджетом стал называться и тот документ, который заключал в себе утверждаемый парламентом план доходов и расходов государства.

В России отсчет бюджетного регулирования доходов и расходов государства идет от бюджетной реформы 1862 г., именно тогда финансовый год был привязан к календарному году и вводилась ежегодная сводная роспись государственных доходов и расходов.

В современных формах государственный бюджет сформировался к началу XIX в. Его признаки, определяющие правовой режим, следующие.

1) ***Плановость росписи государственных доходов и расходов***. Бюджет – это план государственных доходов и расходов на определенный период. История финансов свидетельствует, что бюджет не является институтом, присущим государству на всех стадиях развития. Долгое время государство не имело бюджета. Бюджет появляется тогда, когда государство в свою финансовую деятельность вводит плановое начало, т. е. составляет смету (роспись) доходов и расходов на определенный период. Таким периодом во многих государствах был избран 1 год, который

⁴ См.: Финансовое право Российской Федерации / под ред. М. В. Карасевой. М., 2012. С. 171–172.

получил название финансового. В РФ он совпадает с календарным, в ряде других стран – иные сроки в зависимости от времени платежеспособности налогоплательщиков (в США с 1 октября, в Японии – с 1 апреля, в Швеции – с 1 июля). Таким образом, бюджет – это план государственного хозяйства на финансовый год, представляющий предположительное исчисление всех доходов и расходов государства. Это план государственных доходов и расходов на финансовый год.

Согласно БК РФ (ст. 12) финансовый год соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря. БК РФ (ст. 6) вводит два периода: финансовый год (текущий, очередной, отчетный) и плановый период – два финансовых года, следующие за очередным финансовым годом.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации составляются и утверждаются сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период. Бюджеты субъекта Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов, местные бюджеты составляются и утверждаются сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период. Этот срок устанавливается в законе субъекта РФ и в правовом акте муниципального образования.

БК РФ (ст. 14–16) определяет бюджет (федеральный, региональный, местный) как форму образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения государственных (местных) расходных обязательств.

2) ***Бюджет – политический акт, облакаемый в форму закона.*** Тому подтверждение исторические корни происхождения бюджета. Англия была первой страной, где парламент добился от короля права утверждения всех государственных доходов и расходов на основании билля о правах 1689 г., подписанного королем Вильгельмом III. Этот билль связывают со становлением бюджетного права как права парламента утверждать и контролировать исполнение бюджета. В России точка отсчета бюджетного права связана с Правилами (от 8 марта 1906 г.) о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов Государственной Думой.

По сути, бюджет – это вопрос о разграничении полномочий законодательной и исполнительной властей в области финансов. Правительство разрабатывает бюджет, обеспечивает его исполнение, а парламент утверждает его в форме закона и осуществляет парламентский контроль за его исполнением. Правительство обязано исполнять бюджет в строгом соответствии с законом о бюджете на очередной финансовый год, внесение изменений в бюджет требует согласования и одобрения парламента. По своей природе политический акт. Утверждение бюджета парламентом является выражением доверия правительству, отклонение проекта бюджета может служить основанием отставки правительства.

БК РФ (ст. 11) устанавливает правовую форму бюджета в виде законов и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований.

Бюджет – это план государственных (муниципальных) доходов и расходов на финансовый год (плановый период), принятый в форме закона.

Виды бюджетов. В современной экономической и юридической литературе, бюджетном законодательстве упоминаются различные виды бюджетов.

В зависимости от места в бюджетной системе различают федеральный бюджет, региональный бюджет (бюджет субъекта Федерации) и местный бюджет (бюджет муниципального образования). Федеральный и региональный бюджеты относятся к государственным бюджетам.

В зависимости от сферы действия выделяют национальные и наднациональные (межгосударственные) бюджеты. Собственный бюджет может иметь не только государство или какая-то его территория, но и Союзное государство или наднациональное образование. Так, ежегодно принимается бюджет Европейского союза. Договором между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства»⁵ предусмотрен бюджет Союзного государства, призванный обеспечивать финансирование программ и проектов

⁵ РГ. 2000. 29 янв. № 21.

Союзного государства, его функционирование, включая расходы на содержание его органов (ст. 32).

В зависимости от роли в бюджетной системе выделяют собственно бюджеты, утверждаемые законом, и консолидированные бюджеты. В связи с отменой в Российской Федерации с начала 1990-х гг. практики принятия высшим органом государственной власти единого государственного бюджета, который объединял все существовавшие на территории страны бюджеты и отражал в целом их средства, в бюджетной практике и бюджетном законодательстве Российской Федерации появилось понятие «консолидированный бюджет», используемое прежде всего в статистических, расчетных целях, а также для проведения экономического анализа. Данный бюджет не утверждается в форме закона или иного нормативного правового акта. Под консолидированным бюджетом понимают свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории.

Таким образом, консолидированный бюджет Российской Федерации образуют федеральный бюджет и свод бюджетов других уровней бюджетной системы страны (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами и за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов и территориальных государственных внебюджетных фондов). Бюджет субъекта Российской Федерации и свод бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации. Наконец, консолидированный бюджет муниципального района – бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами).

В зависимости от срока, на который принимается бюджет, различают бюджеты годовые и многолетние. Гораздо реже встречаются так называемые дробные бюджеты, принимаемые на период менее одного года (например, на квартал, полугодие). Такие бюджеты принимались в России в начале 1990-х гг.,

что было обусловлено в первую очередь высокими темпами инфляции и неустойчивостью российского рубля в тот период (см., например, Законы РФ от 6 февраля 1992 г. № 2296-1 «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на I квартал 1992 года»⁶ и от 26 июня 1992 г. № 3126-1 «О бюджете Федерального дорожного фонда Российской Федерации на II полугодие 1992 и 1993 год»⁷).

3. Бюджетное устройство

Бюджетное устройство – это организация бюджетной системы и принципы ее построения. При этом организация бюджетной системы включает в себя не только ее структуру (уровни), но и их взаимодействие (межбюджетные отношения).

Бюджетная система любого государства определяется его государственным и административно-территориальным устройством. Соответственно *бюджетная система РФ состоит из бюджетов трех уровней:*

первый уровень – федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных социально-страховых фондов (Пенсионный Фонд (ПФ), Фонд социального страхования (ФСС), Фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС) РФ);

второй уровень – бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных социально-страховых фондов (территориальные фонды ФОМС);

третий уровень – местные бюджеты, в том числе бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга; бюджеты городских и сельских поселений.

В бюджетной системе также можно выделить правовой режим государственных и муниципальных целевых денежных фондов. Они подразделяются на два вида:

1) *целевые бюджетные фонды* – это фонды денежных средств, образуемые в соответствии с законодательством РФ

⁶ РГ. 1992. 28 февр. № 48.

⁷ РГ. 1992. 21 авг. № 187.

в составе бюджета за счет доходов от целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений и используемые по отдельной смете. Целевые бюджетные фонды являются составной частью соответствующего бюджета, поэтому определение порядка их формирования и использования относится к бюджетной компетенции РФ, субъектов РФ и муниципальных образований (например, экологический фонд, фонд жилищных инвестиций, стабилизационный фонд, резервный фонд и др.). Действующая редакция общей части БК (ст. 17) названные целевые фонды не предусматривает. Однако последние нашли отражение в части особенной БК РФ. Согласно БК РФ (ст. 179.2) инвестиционный фонд – часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства. Характерной чертой целевых бюджетных фондов является то, что они формируются в составе бюджета за счет конкретных источников доходов и направляются на конкретные цели. Под дорожным фондом понимается часть средств государственного (местного) бюджета, подлежащая использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов (ст. 179.4 БК РФ);

2) *государственные внебюджетные фонды* – самостоятельное звено финансовой системы, представляющее денежные фонды, с помощью которых государство осуществляет финансовую деятельность, выполняя функции социального государства (гл. 17 БК РФ). Эти фонды входят в бюджетную систему РФ. Являясь частью этой системы, названные фонды обладают рядом особенностей в сравнении с федеральными, региональными и местными бюджетами. Во-первых, бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации принимаются в форме федеральных законов не позднее принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и пла-

новый период. Во-вторых, расходы бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляются исключительно на цели, определенные законодательством Российской Федерации, включая законодательство о конкретных видах обязательного социального страхования (пенсионного, социального, медицинского), в соответствии с бюджетами указанных фондов, утвержденными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. Внебюджетные фонды осуществляют свою финансовую деятельность на основе бюджета, утвержденного в форме закона для каждого фонда.

Бюджетами государственных внебюджетных фондов Российской Федерации являются:

- 1) бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации;
- 2) бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации;
- 3) бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

К бюджетам территориальных государственных внебюджетных фондов относятся бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Расходы бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляются исключительно на цели, определенные законодательством Российской Федерации, включая законодательство о конкретных видах обязательного социального страхования (пенсионного, социального, медицинского), в соответствии с бюджетами указанных фондов, утвержденными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Включение перечисленных фондов в бюджетную систему обусловлено тем, что расходы государственных внебюджетных фондов обеспечиваются в значительной части федеральным бюджетом.

В бюджеты государственных внебюджетных фондов подлежат зачислению следующие доходы:

- 1) налоговые доходы (доходы от уплаты минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, и налога, взимаемого в виде

стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, единого сельскохозяйственного налога);

2) неналоговые доходы (страховые взносы на обязательное пенсионное, медицинское, социальное страхование; недоимки, пени и штрафы по взносам в названные фонды; доходы от размещения средств этих фондов; штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба);

3) безвозмездные поступления (межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые фондам; прочие поступления).

Контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется в порядке, установленном Бюджетным кодексом (гл. 26).

Основными принципами построения бюджетной системы являются (ст. 28 БК РФ) принципы:

- единства бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- самостоятельности бюджетов;
- равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;
- сбалансированности бюджета;
- эффективности использования бюджетных средств;
- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- прозрачности (открытости);
- достоверности бюджета;
- адресности и целевого характера бюджетных средств;
- подведомственности расходов бюджетов;
- единства кассы.

БК РФ (гл. 5) не только закрепляет вышеназванные принципы бюджетной системы, но и раскрывает их содержание.

Бюджетная система РФ может нормально работать только при условии наличия финансовых ресурсов у органов власти

и органов местного самоуправления каждого уровня для осуществления их полномочий. В ряде случаев собственных источников доходов субъектам РФ, муниципальным образованиям недостаточно. В этой связи в рамках межбюджетных отношений устанавливаются порядок и формы предоставляемых из одних бюджетов в другие межбюджетных трансфертов (т. е. средств одного бюджета, перечисляемых другому бюджету в соответствии с гл. 16 БК РФ). Межбюджетные отношения складываются по поводу перечислений денежных средств в виде финансовой помощи одного уровня бюджета другому, т. е. по поводу межбюджетных трансфертов.

Межбюджетные отношения – это урегулированные нормами бюджетного законодательства отношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления по вопросам перераспределения средств между бюджетами разных уровней в целях выравнивания, сбалансированности их бюджетной обеспеченности (межбюджетные трансферты).

Основными видами межбюджетных трансфертов являются:

- 1) безвозвратная и безвозмездная финансовая помощь в форме дотаций, субвенций, субсидий и иные безвозмездные и безвозвратные перечисления;
- 2) возвратная и возмездная финансовая помощь в форме бюджетных кредитов.

Действующая редакция БК РФ не предусматривает межбюджетных трансфертов в форме бюджетных кредитов.

Бюджетные кредиты в соответствии с БК РФ определяются в качестве источников финансирования дефицитов бюджетов (ст. 93.2 БК РФ). Бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета могут предоставляться бюджетные кредиты на срок до трех лет. Местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации бюджетные кредиты предоставляются также на срок до трех лет.

Дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основе по решению законода-

тельного органа власти на выравнивание бюджетной обеспеченности (Фонды поддержки субъектов Федерации, муниципальных образований).

Субвенция – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия публичных затрат в связи с переданными им полномочиями РФ, субъекта Федерации, муниципальных органов (Фонды компенсаций).

Субсидия – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня в целях софинансирования расходных обязательств (Фонды софинансирования расходов).

4. Структура бюджета: доходы и расходы

Любой бюджет формируется по доходам и расходам. Группировка доходов и расходов в любом уровне бюджета по статьям должна осуществляться в соответствии с единой бюджетной классификацией РФ. Бюджетная классификация РФ утверждается федеральным законом. *Бюджетная классификация Российской Федерации* является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемой для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Расходы бюджета – это публичные затраты государства и муниципальных образований в целях обеспечения задач и функций государства на основе закона о бюджете в течение установленного срока. Иными словами, расходы бюджета – это выплачиваемые из бюджета денежные средства за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета.

Формирование расходов бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, которые обусловлены разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Исполнение этих рас-

ходных обязательств должно происходить в очередном финансовом году за счет средств соответствующих бюджетов. Расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году, представляют собой бюджетные обязательства РФ, субъектов Федерации, муниципальных образований.

Расходные обязательства – обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Расходы бюджетов осуществляются в соответствии со следующими *основными принципами*: законности, федерализма, приоритетности государственных и муниципальных публичных расходов, целевого направления средств, режима максимальной эффективности и экономии.

Классификация расходов. Функциональная классификация расходов бюджетов отражает фундаментальные направления обеспечения финансирования государства и наиболее важные сферы жизнедеятельности граждан Российской Федерации. Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации разделами и подразделами классификации расходов бюджетов являются:

1) общегосударственные вопросы (функционирование Президента Российской Федерации; высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и муниципального образования; законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований; Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций; обеспечение деятельности судебной системы, финансовых, налоговых и таможенных органов и органов финансового (финансово-бюджетного) надзора; международные отношения и международное сотрудничество и другие общегосударственные вопросы;

2) национальная оборона (Вооруженные силы Российской Федерации; модернизация Вооруженных сил Российской Федерации и воинских формирований и др.)

3) национальная безопасность и правоохранительная деятельность (органы прокуратуры и следствия; органы внутренних дел; внутренние войска; органы юстиции; гражданская оборона; обеспечение пожарной безопасности; миграционная политика и др.)

4) национальная экономика (общеэкономические вопросы; топливно-энергетический комплекс; исследование и использование космического пространства; сельское хозяйство и рыболовство; транспорт; дорожное хозяйство (дорожные фонды); связь и информатика и др.);

5) жилищно-коммунальное хозяйство;

6) охрана окружающей среды;

7) образование;

8) культура, кинематография;

9) здравоохранение;

10) социальная политика (пенсионное обеспечение; социальное обслуживание населения; социальное обеспечение населения; охрана семьи и детства; прикладные научные исследования в области социальной политики; другие вопросы в области социальной политики);

11) физическая культура и спорт;

12) средства массовой информации;

13) обслуживание государственного и муниципального долга (обслуживание государственного внутреннего и муниципального долга; обслуживание государственного внешнего долга);

14) межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В теории бюджетного права в зависимости от их экономического содержания (экономическая классификация расходов) расходы подразделяются на текущие расходы и капитальные расходы. Действующая редакция БК РФ данной классификации расходов не предусматривает. *Текущие расходы* – это часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправ-

ления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий или субвенций на текущее функционирование и др. *Капитальные расходы* бюджетов – часть расходов бюджетов, обеспечивающих инновационную и инвестиционную деятельность юридических лиц в соответствии с утвержденными инвестиционными программами, предоставление юридическим лицам бюджетных кредитов на инвестиционные цели и др.

Формы расходов бюджета. Согласно БК РФ (ст. 69) расходы бюджетов осуществляются в форме бюджетных ассигнований. *Бюджетные ассигнования* – это предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

К бюджетным ассигнованиям, согласно БК РФ (ст. 69), относятся ассигнования:

- на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), включая ассигнования на оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд;

- на социальное обеспечение населения;

- на предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями;

- на предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам;

- на предоставление межбюджетных трансфертов;

- на предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;

- на обслуживание государственного (муниципального) долга;

- на исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) ор-

ганов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

Порядок размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд регламентируется Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ⁸.

В расходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) предусматривается создание резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) – резервного фонда Правительства Российской Федерации, резервных фондов высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, резервных фондов местных администраций. Размер резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) устанавливается законами (решениями) о соответствующих бюджетах и не может превышать 3 % утвержденного указанными законами (решениями) общего объема расходов. Средства резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций.

Кроме резервных фондов исполнительных органов власти, бюджетным законодательством предусматривается создание резервного фонда Президента Российской Федерации в размере не более 1 % утвержденных расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период (ст. 82 БК). Средства резервного фонда Президента Российской Федерации используются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов. Использование бюджетных ассигнований резервного фонда Президента Российской Федерации на проведение выборов, референдумов, освещение деятельности Президента Российской Федерации не допускается.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14, ст. 1652.

Финансирование бюджетных учреждений. Бюджетное финансирование – это предоставленное в безвозвратном порядке денежное обеспечение, выделение (ассигнование) денежных средств из государственного (местного) бюджета на расходы, связанные с осуществлением государственных заказов, выполнением государственных программ, содержанием государственных организаций.

Бюджетное финансирование осуществляется в форме выделения денежных средств (бюджетных ассигнований) по определенному назначению для достижения общегосударственных целей или для покрытия расходов отраслей, предприятий, организаций, находящихся на полном либо частичном государственном денежном обеспечении. За счет средств государственного и местного бюджетов осуществляется содержание не только государственного аппарата, органов управления, армии, но и частично организаций, учреждений.

Государственное или муниципальное учреждение может быть автономным, бюджетным или казенным.

Финансирование учредителем *автономных и бюджетных учреждений* из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ может осуществляться в трех основных формах:

- 1) субсидии на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием (далее – госзадание) государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ);
- 2) субсидии на иные цели;
- 3) бюджетные инвестиции⁹.

Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ). Госзадание формируется в соответствии с основными видами деятельности, предусмотренными

⁹ См. подробнее: Карандаев И. Ю. Особенности бюджетного финансирования деятельности бюджетных учреждений Российской Федерации в современных условиях // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 1. (КонсультантПлюс.)

учредительными документами учреждения. Согласно п. 3 ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» бюджетное учреждение не вправе отказаться от выполнения госзадания. Финансовое обеспечение выполнения госзадания бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидии. Размер субсидии рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных услуг в рамках госзадания и нормативных затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества. Предоставление бюджетному учреждению субсидии в течение финансового года осуществляется на основании соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, заключаемого бюджетным учреждением и учредителем.

Не использованные в текущем финансовом году остатки средств, предоставленных бюджетному учреждению на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с госзадаaniem государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ), используются в очередном финансовом году на те же цели. Субсидии, предоставленные бюджетным учреждениям, отнесены Налоговым кодексом РФ к средствам целевого финансирования. Следовательно, субсидии, полученные в качестве бюджетного финансового обеспечения деятельности бюджетных учреждений, не включаются в состав налогооблагаемых доходов.

Если при старом порядке финансирования по смете бюджетные учреждения были заинтересованы в простой трате бюджетных денег и обосновании расширения сметы на следующий год, то при новом – по выделяемым субсидиям бюджетные учреждения вынуждены ориентироваться на эффективное использование бюджетных средств и повышение качества предоставляемых услуг. Соответственно, действующий ныне принцип финансирования бюджетных учреждений более прогрессивный, так как создает экономические стимулы повышения качества оказываемых услуг.

В качестве второй формы финансирования бюджетных учреждений выступают субсидии на иные цели. Возможность

предоставления субсидии на иные цели из бюджетов бюджетной системы бюджетным учреждениям определена ст. 78.1 БК РФ. Кроме этого, в статье указано, что порядок определения объема и условия предоставления субсидий на иные цели из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов устанавливается соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией. На практике такие субсидии предоставляются на следующие затраты: осуществление капитального ремонта и приобретение основных средств, не включаемых в нормативные затраты, связанные с выполнением государственного (муниципального) задания; возмещение ущерба в случае чрезвычайной ситуации и др. Не использованные в текущем финансовом году остатки субсидий на иные цели, предоставленных из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ, подлежат перечислению бюджетными учреждениями в соответствующий бюджет. Остатки средств, перечисленные в соответствующий бюджет, могут быть возвращены бюджетным учреждениям в очередном финансовом году при наличии потребности в направлении их на те же цели в соответствии с решением соответствующего главного распорядителя бюджетных средств. Конкретные условия предоставления целевых субсидий определяются в соответствующем соглашении, заключаемом между учредителем и получателем субсидии. Предоставление целевых субсидий рассматривается как форма оказания дополнительной финансовой поддержки бюджетным учреждениям. Несмотря на то что учредитель больше не несет субсидиарной ответственности по обязательствам бюджетных учреждений, законодательство не устанавливает прямого запрета на использование целевых субсидий для погашения кредиторской задолженности учреждений.

В качестве третьей формы финансирования бюджетных учреждений за счет бюджетных источников служат бюджетные инвестиции. Согласно действующему законодательству, инвестиции – денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе

имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта. В соответствии со ст. 6 БК РФ под бюджетными инвестициями понимают бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества. Следовательно, бюджетные инвестиции представляют собой одну из форм финансирования учреждения, предполагающую направление средств из бюджета учредителя на создание или увеличение стоимости государственного (муниципального) имущества. Они по своей природе представляют выплаты разового характера, направляемые на увеличение стоимости основных средств учреждений.

БК РФ (ст. 79) допускает возможность осуществления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства в форме капитальных вложений в основные средства государственных (муниципальных) учреждений. При этом предоставление бюджетных инвестиций бюджетному учреждению влечет соответствующее увеличение стоимости основных средств, находящихся на праве оперативного управления бюджетного учреждения. Не использованные в текущем финансовом году остатки бюджетных инвестиций, предоставленных бюджетным учреждениям из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ, подлежат перечислению учреждениями в соответствующий бюджет. Остатки средств, перечисленные бюджетными учреждениями в соответствующий бюджет, могут быть возвращены бюджетным учреждениям в очередном финансовом году при наличии потребности в направлении их на те же цели в соответствии с решением соответствующего главного распорядителя бюджетных средств. Следовательно, бюджетные инвестиции являются важным элементом финансирования бюджетных учреждений, позволяющим увеличивать стоимость имущества, закрепленного на праве оперативного управления за счет средств учредителя. Они предоставляются в форме разовых капитальных вложений в основные средства бюджетных учреждений. Бюджетные инвестиции, как правило, носят разовый характер и предоставляются бюджетным

учреждениям в форме капитальных вложений в объекты, переданные учредителем на правах оперативного управления.

Лицевые счета федеральным бюджетным учреждениям, бюджетным учреждениям субъектов Российской Федерации, муниципальным бюджетным учреждениям для учета операций со средствами, поступающими им в соответствии с законодательством Российской Федерации, открываются и ведутся соответственно в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов Российской Федерации, финансовых органах муниципальных образований. В соответствии с заключенным с высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (местной администрации муниципального образования) соглашением территориальные органы Федерального казначейства открывают и ведут лицевые счета для учета операций бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации (муниципальных бюджетных учреждений) в порядке, установленном Федеральным казначейством.

Бюджетные и автономные организации получателями бюджетных средств не являются. Получателем бюджетных средств наряду с государственными органами, органами местного самоуправления и местной администрации является *казенное учреждение*, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, имеющее право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета.

Финансирование казенных учреждений. Казенное учреждение находится в ведении органа государственной власти (государственного органа), органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

Финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и на основании бюджетной сметы. Бюджетной сметой называется документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов ли-

миты бюджетных обязательств казенного учреждения, а лимитом бюджетных обязательств – объем прав в денежном выражении на принятие казенным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году и в плановый период.

Субсидии и бюджетные кредиты казенному учреждению не предоставляются.

Казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Заключение и оплата казенным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в пределах доведенных казенному учреждению *лимитов бюджетных обязательств*. Нарушение казенным учреждением этого требования настоящего пункта при заключении государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров является основанием для признания их судом недействительными по иску органа государственной власти (государственного органа), органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого находится это казенное учреждение.

При недостаточности лимитов бюджетных обязательств, доведенных казенному учреждению для исполнения его денежных обязательств, по таким обязательствам от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования отвечает соответственно орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, осуществляющий бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится соответствующее казенное учреждение.

Вышеизложенный порядок финансирования казенных учреждений распространяется на органы государственной вла-

сти (государственные органы), органы местного самоуправления (муниципальные органы) и органы управления государственными внебюджетными фондами с учетом положений бюджетного законодательства Российской Федерации, устанавливающих полномочия указанных органов (ст. 161 БК РФ).

Доходы бюджета: понятие, виды. Доходы бюджета представляют собой структурную часть бюджета, предусматривающую источники поступления платежей в основной денежный фонд – бюджет, согласно бюджетной классификации Российской Федерации. Доходы государственных и местных бюджетов – это денежные средства, поступающие безвозмездно и безвозвратно, согласно действующему законодательству, в распоряжение РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета.

Классификацию доходов бюджета можно провести по двум основным критериям:

1. По источникам поступления доходов: налоговые и неналоговые и безвозмездные поступления (ст. 41 БК РФ).

К налоговым доходам относятся все предусмотренные налоговым законодательством РФ федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы за нарушения налогового законодательства.

К неналоговым доходам относятся доходы:

- от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, доходы от его продажи;
- доходы, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной или уголовной ответственности,
- доходы от внешнеэкономической деятельности;
- доходы от оказания платных услуг казенными учреждениями, прибыль Банка России и др.;
- иные неналоговые поступления.

К безвозмездным поступлениям относятся:

- межбюджетные трансферты (дотации, субсидии, субвенции и другие межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы);

- безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

2. По порядку и условиям зачисления доходы бюджета подразделяются на собственные доходы и регулирующие.

Собственные доходы бюджетов – виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью за соответствующим бюджетом законодательством РФ. К собственным доходам относятся: налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством и законодательством о налогах и сборах, неналоговые доходы и безвозмездные поступления (ст. 47 БК РФ). Они составляют основу финансовой самостоятельности соответствующего бюджета.

Регулирующие доходы бюджетов – это федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений в процентах в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты на очередной финансовый год или на долговременной основе. *В действующей редакции БК РФ регулирующие доходы бюджетов не предусматриваются.*

3. Исходя из структуры бюджетной системы РФ выделяют: доходы федерального бюджета, доходы бюджетов субъектов РФ, доходы муниципальных образований.

4. В теории финансового права выделяют еще два вида нетипичных (особых) доходов бюджета: займы и эмиссия денежных средств. Они позволяют решить неотложные временные экономические задачи. Отметим, что займы не являются доходами в чистом виде. Они подразделяются на внешние и внутренние. Внутренние займы – это займы публично-правовых образований, осуществляемые в национальной валюте, в то время как внешние займы – это займы в иностранной валюте. Выдача займов может осуществляться государствами, международными негосударственными организациями, а также иными публично-правовыми образованиями. Кроме того, займы могут предоставлять и граждане соответствующего государства. Обычно займы у граждан государства удостоверяются облигациями государственного займа.

5. Практическое значение на уровне федерального бюджета имеет деление доходов на нефтегазовые и не нефтегазовые.

Нефтегазовые доходы при формировании федерального бюджета учитываются лишь как средство для покрытия дефицита федерального бюджета (антидефицитный механизм). Они поступают только в федеральный бюджет. К нефтегазовым доходам федерального бюджета относятся доходы федерального бюджета от уплаты:

налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья);

вывозных таможенных пошлин на нефть сырую;

вывозных таможенных пошлин на газ природный;

вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти.

Эти доходы также используются для финансового обеспечения нефтегазового трансферта и формирования *Резервного фонда и Фонда национального благосостояния*. Резервный фонд представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету, управлению и использованию в целях обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета. Объем использования средств Резервного фонда на покрытие дефицита федерального бюджета устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Фонд национального благосостояния представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации. Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период устанавливается объем средств федерального бюджета, направляемых на эти цели. Управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния осуществляется Министерством финансов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, отдельные полномочия по управлению средствами Резервного фонда могут осуществляться Центральным банком Российской Федерации.

5. Сбалансированность бюджета

Это один из основных принципов бюджетной системы. Он означает, что объем предусмотренных бюджетом доходов должен соответствовать суммарному объему расходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Отклонения от равновесия доходов и расходов называются *профицитом и дефицитом*.

В теории бюджетного права под профицитом понимается превышение доходов над расходами. Бюджет должен составляться без профицита. Если обнаруживается при рассмотрении бюджета профицит, то до утверждения бюджета осуществляется сокращение профицита в следующей последовательности:

сократить привлечение доходов от неналоговых источников; если эти меры осуществить нецелесообразно, то следует сократить налоговые доходы путем внесения изменений в налоговое законодательство.

Действующая редакция БК не предусматривает правового режима профицита бюджета.

Дефицит – превышение расходов над доходами бюджета. Дефицит бюджета утверждается законом о бюджете на очередной финансовый год и плановый период и определяется как разница между общим объемом расходов и общим объемом доходов бюджета на очередной финансовый год и плановый период. К такому бюджету предъявляются следующие требования:

1) *соблюдение предельных размеров дефицита бюджета, установленных БК РФ (ст. 92; 92.1);*

2) *определение источников финансирования дефицита бюджета (ст. 94; 95; 96).*

Дефицит федерального бюджета утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и определяется как разница между общим объемом расходов и общим объемом доходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период (ст. 92 БК). Отметим, что в предшествующей редакции указанной статьи БК назывался предельный размер дефицита – не более размера нефтегазового дефицита. Дефицит бюджет-

та субъекта Российской Федерации не должен превышать 15 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений, а в особом случае, предусмотренном БК РФ, – 10 %. Дефицит местного бюджета не должен превышать 10 % утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений, а в особом случае, предусмотренном БК РФ, – 5 %.

Источники финансирования дефицита бюджета, установленные законом о конкретном бюджете, подразделяются на внутренние и внешние. В отношении государственных бюджетов (федеральный, субъекта Федерации) устанавливаются оба вида источников, в отношении местных бюджетов – только внутренние источники финансирования дефицита местного бюджета. Так, для сокращения дефицита федерального бюджета РФ могут использоваться заемные средства по кредитным договорам от кредитных организаций, иностранных банков и государств. Дефицит может быть также покрыт путем выпуска и размещения на финансовом рынке государственных ценных бумаг.

К внутренним источникам финансирования дефицитов соответствующих бюджетов относятся:

- средства от размещения государственных (муниципальных) ценных бумаг;
- кредиты кредитных организаций;
- бюджетные кредиты;
- кредиты международных финансовых организаций (за исключением местных бюджетов);
- поступления от продажи имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности;
- иные источники.

К внешним источникам финансирования дефицита государственных бюджетов относятся:

- средства от размещения государственных займов в иностранной валюте;

- кредиты иностранных государств, банков, международных финансовых организаций в иностранной валюте;

- иные источники;

3) *формирование специального фонда* (ранее – стабилизационного фонда, в настоящее время – резервного фонда). Стабилизационный фонд предусматривался БК РФ с 2003 по 2008 гг. В настоящее время БК РФ устанавливает иной механизм. И по своим источникам это – нефтегазовые доходы, что делает его весьма схожим с прежним стабилизационным фондом. Одним из источников финансирования дефицита исключительно федерального бюджета являются *нефтегазовые доходы бюджета*, которые формируются за счет уплаты налогов и таможенных вывозных пошлин на нефть и газ. За счет этих источников образуются *Резервный фонд и фонд национального благосостояния* как обособленные части средств федерального бюджета, подлежащие обособленному учету и управлению. Управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния осуществляется Министерством РФ в порядке, установленном Правительством РФ. Средства резервного фонда могут направляться на погашение дефицита бюджета. Средства фонда национального благосостояния направляются на обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ;

4) *определение и закрепление защищенных статей бюджета*. Данное требование к дефицитному бюджету применяется в совокупности с механизмом секвестра, т. е. пропорционального сокращения расходов. В настоящее время БК РФ термин «секвестр» расходов не использует. При секвестре устанавливаются «защищенные статьи расходов», которые не подлежат пропорциональному уменьшению. В настоящее время это публичные нормативные обязательства.

Публичные нормативные обязательства – это публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок его индексации. Бюджетные ассигно-

вания на исполнение указанных публичных нормативных обязательств предусматриваются отдельно по каждому виду таких обязательств в виде пенсий, пособий, компенсаций и других социальных выплат, а также осуществления мер социальной поддержки населения.

6. Бюджетный процесс

Бюджетный процесс – это регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности (ст. 6 БК РФ).

Бюджетный процесс осуществляется на всех уровнях бюджетной системы. Бюджетный процесс по федеральному бюджету определяется БК РФ, по бюджетам субъектов Федерации и местным бюджетам – соответственно законами субъектов Федерации и актами органов местного самоуправления. БК РФ (гл. 17) особо регламентирует бюджетный процесс бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Бюджетный процесс носит стадийный характер. Каждая стадия характеризуется: а) своими задачами, б) определенным составом субъектов, причем их полномочия разграничиваются в зависимости от стадии бюджетного процесса; в) конкретными сроками; г) завершающим стадию действием или принятием соответствующего правового акта.

Выделяются следующие стадии бюджетного процесса:

1. Составление проектов бюджетов. Это исключительная прерогатива исполнительных органов власти. Открывается эта стадия бюджетным посланием Президента РФ, в котором определяется бюджетная политика РФ на очередной финансовый год и плановый период. Составление проекта федерального бюджета осуществляется Правительством РФ, непосредственную подготовку ведет Минфин РФ. Проект федерального бюджета и про-

екты бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ составляются и утверждаются сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период. Порядок и сроки составления проектов бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов устанавливаются соответственно высшими органами исполнительной власти и местными администрациями.

2. Рассмотрение и утверждение бюджетов. Рассмотрение и утверждения бюджета – исключительная компетенция законодательных (представительных) органов власти. Государственная Дума РФ рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете в трех чтениях. При этом федеральные законы о внесении изменений в налоговое законодательство и законодательство о тарифах страховых взносов должны быть приняты Государственной Думой до утверждения основных характеристик федерального бюджета в первом чтении. Проекты законов о бюджетах внебюджетных фондов и повышении (или индексации) минимальной заработной платы, пенсии должны быть приняты Государственной Думой до рассмотрения во втором чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете.

В случае отклонения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете Государственная Дума может:

- передать указанный законопроект в согласительную комиссию;
- вернуть в Правительство на доработку;
- поставить вопрос о доверии Правительству РФ.

Проект рассматривается во втором чтении и в третьем чтении. Принятый Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджете передается на рассмотрение в Совет Федерации, а затем направляется Президенту РФ для подписания и обнародования.

Если федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год не вступает в силу до начала очередного финансового года, то вводится временное управление бюджетом (ст. 190 БК РФ).

3. Исполнение бюджетов и осуществление бюджетного учета возлагается на органы исполнительной власти соответствующего уровня. Эта стадия включает в себя исполнение

бюджета по доходам и исполнение бюджета по расходам. Иными словами, исполнение бюджета предусматривает обеспечение полного и своевременного поступления всех предусмотренных по бюджету доходов и финансирование всех запланированных расходов. *Исполнение бюджета по доходам предусматривает:*

- зачисление на единый счет бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, распределяемых по нормативам, действующим в текущем финансовом году, установленным настоящим Кодексом, законом (решением) о бюджете и иными законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, принятыми в соответствии с положениями настоящего Кодекса, со счетов органов Федерального казначейства и иных поступлений в бюджет;

- перечисление излишне распределенных сумм, возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы;

- зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- уточнение администратором доходов бюджета платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

- перечисление Федеральным казначейством излишне распределенных сумм, средств, необходимых для осуществления возврата (зачета, уточнения) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, с единых счетов соответствующих бюджетов на соответствующие счета Федерального казначейства, предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации.

Исполнение бюджета по расходам предусматривает:

- принятие бюджетных обязательств;
- подтверждение денежных обязательств;

- санкционирование оплаты денежных обязательств;
- подтверждение исполнения денежных обязательств.

Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств. Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением.

Получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты, а в случаях, связанных с выполнением оперативно-розыскных мероприятий и осуществлением мер безопасности в отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, в соответствии с платежными документами.

Санкционирование оплаты денежных обязательств осуществляется в форме совершения разрешительной надписи (акцепта) после проверки наличия документов, предусмотренных порядком санкционирования оплаты денежных обязательств, установленным финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в соответствии с положениями Бюджетного кодекса.

Оплата денежных обязательств (за исключением денежных обязательств по публичным нормативным обязательствам) осуществляется в пределах доведенных до получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств. Оплата денежных обязательств по публичным нормативным обязательствам может осуществляться в пределах доведенных до получателя бюджетных средств бюджетных ассигнований.

Подтверждение исполнения денежных обязательств осуществляется на основании платежных документов, подтверждающих списание денежных средств с единого счета бюджета в пользу физических или юридических лиц, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, субъектов международно-

го права, а также проверки иных документов, подтверждающих проведение неденежных операций по исполнению денежных обязательств получателей бюджетных средств.

БК РФ устанавливает казначейское исполнение бюджетов на основе единства кассы и подведомственности расходов. Исполнение бюджета организуется на основе сводной бюджетной росписи (ст. 217 БК РФ) и кассового плана (ст. 217.1 БК РФ). Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется Федеральным казначейством. Кассовое исполнение бюджета представляет собой организацию получения денежных средств в бюджет и выдачу бюджетных средств в процессе исполнения бюджета. Для кассового обслуживания исполнения бюджетов Федеральное казначейство открывает в ЦБ РФ с учетом положений ст. 38.2 и 156 БК РФ счета, через которые все кассовые операции по исполнению бюджетов осуществляются Федеральным казначейством либо органом государственной власти субъекта РФ в соответствии с соглашением (ст. 215.1 БК РФ).

Казначейство РФ осуществляет функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета. Сущность казначейского исполнения бюджетов состоит:

- в функционировании единого счета соответствующего бюджета;
- в применении системы лицевых счетов, отражающих движение бюджетных средств на счетах бюджетных организаций, открытых в кредитных организациях;
- в осуществлении операций по распределению поступлений в бюджетную систему РФ через органы Федерального казначейства на счета соответствующих бюджетов;
- в доведении финансирования непосредственно до конечных получателей;
- в обязательности осуществления и учета кассовых операций органами Федерального казначейства.

4. Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности РФ. Бюджетная отчетность составляется Федеральным казначейством, Минфином РФ, Правительством. Годовой отчет об исполнении бюджета до его рассмотрения в законодательном органе подлежит внешней проверке Счетной палатой РФ. Годовой отчет об исполнении федерального бюджета рассматривается Государственной Думой и утверждается федеральным законом.

В основе бюджетного процесса лежат определенные принципы, соблюдение которых дает возможность правильно составить, утвердить и исполнить бюджет. К таковым можно причислить следующие принципы:

1. *Принцип облечения бюджета в форму закона.* Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов Российской Федерации, местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований (ст. 11 БК РФ).

2. *Принцип разграничения компетенции между представительными и исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления в бюджетном процессе.* Он заключается в том, что составление и исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации являются функциями исполнительных органов власти, а рассмотрение, утверждение и контроль – функциями представительных органов власти бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ (ст. 153, 154 БК РФ).

3. *Принцип специализации бюджетных показателей* означает, что бюджеты должны составляться по единой бюджетной классификации, которая является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы РФ. Это обеспечивает сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

4. *Принцип непрерывности (цикличности) бюджетного процесса* означает ежегодное возобновление бюджетного процесса. В случае если закон (решение) о бюджете не вступил в силу с начала текущего финансового года, финансовый орган правомочен ежемесячно доводить до главных распорядителей бюджетных средств бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств в размере, не превышающем одной двенадцатой части бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств в отчетном финансовом году (ст. 190 БК РФ).

5. *Принцип гласности и публичности бюджетного процесса*. Гласность и публичность в бюджетном процессе означает прозрачность (открытость) бюджетного процесса (ст. 36 БК). Это предполагает:

а) обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;

б) обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией);

в) обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы Российской Федерации.

6. *Принцип организации финансового контроля на всех стадиях бюджетного процесса*. Данный принцип означает, что фи-

нансовый контроль является неотъемлемой процедурной стадией составления проекта бюджета, рассмотрения и утверждения бюджета, исполнения бюджета и осуществления бюджетного учета, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

7. Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

В настоящее время БК РФ содержит два порядка исполнения судебных актов о взыскании из бюджета:

- исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных и муниципальных органов и их должностных лиц, и о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок (взыскание из государственной казны Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования) (ст. 242.2 БК РФ);

- исполнение судебных актов, связанных с взысканием неисполненных денежных обязательств федеральных казенных учреждений, казенных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных казенных учреждений (ст. 242.3, 242.4, 242.5 БК РФ).

Порядок взыскания с бюджетных учреждений в настоящее время урегулирован не БК РФ, а ст. 30 Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»¹⁰.

В ст. 242.1 БК РФ устанавливает общие требования, предъявляемые к документам, установлено несколько различных пе-

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 2010. № 19, ст. 2291.

речней: перечень исполнительных документов, принимаемых к исполнению; перечень документов, входящих в комплект, направляемый на исполнение, и перечень оснований для возврата поступивших исполнительных документов¹¹.

Перечень исполнительных документов, принимаемых к исполнению, согласно БК РФ включает только исполнительные листы и судебные приказы, выдаваемые судами. Иные исполнительные документы, предусмотренные перечнем в ст. 12 Федерального закона «Об исполнительном производстве», для взыскания из бюджетов не принимаются. Суммы для взыскания из бюджета должны быть указаны в валюте Российской Федерации. Такая специальная оговорка связана с тем, что операции по перечислению из бюджетов бюджетной системы средств во исполнение судебных актов по исполнительным листам судов относятся, как и иные платежи, к операциям по исполнению бюджета.

Перечень документов, которые должны быть приложены к исполнительному листу, направляемому на исполнение, и отсутствие которых служит основанием для возврата документов, включает:

- заверенную судом копию судебного акта, на основании которого выдан исполнительный лист;
- заявление взыскателя с указанием реквизитов банковского счета, подписанное взыскателем;
- определение суда о выдаче дубликата исполнительного листа (если предъявляется дубликат) либо о восстановлении срока предъявления его к исполнению (если таковое имеется);
- доверенность представителя (или ее нотариальная копия), иной документ, удостоверяющий полномочия представителя (например, приказ о назначении временно исполняющим обязанности руководителя организации), заверенный надлежащим образом.

Судебный приказ не требует приложения указанных документов, т. к. выдается без оформления судебного решения и содержит в себе необходимые платежные реквизиты.

¹¹ См. подробнее: Комягин Д. Л. Научно-практический комментарий к главе 24.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» (постатейный). (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2012)

Форма заявления взыскателя (различная для физического и юридического) установлена Административным регламентом исполнения Федеральным казначейством государственной функции организации исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам федеральных бюджетных учреждений, утвержденного Приказом Минфина России от 22 сентября 2008 г. № 99н (зарегистрирован в Минюсте России 9 декабря 2008 г. № 12803)¹², и может быть использована также и для оформления заявлений в финансовый орган для исполнения судебных актов в порядке, установленном ст. 242.2 БК РФ.

В ст. 242.1 БК РФ содержатся основания для возврата документов, поступивших на исполнение. Такой возврат не означает невозможность исполнения и не препятствует повторному предъявлению документов после устранения причин возврата. В частности, основаниями возврата документов являются:

- непредставление заявления с указанием реквизитов, заверенной копии решения суда, доверенности либо определения суда о выдаче дубликата исполнительного листа, о восстановлении срока предъявления его к исполнению;

- несоответствие представленных документов установленным законодательством (ГПК РФ, АПК РФ и ФЗ «Об исполнительном производстве») требованиям, например отсутствие какого-либо обязательного реквизита на исполнительном документе, отмена судебного акта, истечение срока доверенности и т. д.;

- нарушение срока предъявления исполнительного документа к исполнению, который установлен ст. 21 Федерального закона «Об исполнительном производстве» и составляет три года (если исполнение решения суда не было приостановлено либо если срок исполнения не был судом восстановлен);

- получение от взыскателя или из суда заявления или судебного акта об отзыве исполнительного документа;

- отмена судебного акта.

Таким образом, в процедуре исполнения судебных актов можно выделить первый этап: проверка поступивших докумен-

¹² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 3.

тов на соответствие законодательству, после чего начинается собственно исполнение исполнительного документа.

Следующий за проверкой документов этап исполнения судебных актов о взыскании из бюджета, который связан уже с оплатой исполнительных документов, является различным по содержанию для исполнения судебных актов о возмещении убытков от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц (ст. 242.2 БК РФ) и для исполнения судебных актов о взыскании по денежным обязательствам казенных и бюджетных учреждений (ст. 242.3–242.5 БК РФ).

Процедуры исполнения судебных актов о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу. Исполнение судебных актов о возмещении вреда финансовыми органами после проверки поступивших документов на соответствие законодательству начинается с определения органа публичной власти (учреждения), который представлял интересы публично-правового образования в судебном процессе. Согласно ст. 158 БК РФ от имени публично-правового образования в суде по искам о возмещении вреда, причиненного физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе, в результате издания актов органов государственной власти или органов местного самоуправления, не соответствующих закону или иному правовому акту, выступает главный распорядитель бюджетных средств по ведомственной принадлежности.

Согласно ст. 242.2 БК РФ исполнение решений судов по искам к казне Российской Федерации возложено на Минфин России, в который и направляются перечисленные выше документы. В том случае, если в качестве должника (ответчика) в исполнительном акте указан не финансовый орган, а какой-либо иной главный распорядитель средств федерального бюджета, последний обязан направить в финансовый орган информацию о результатах рассмотрения дела в десятидневный срок после вынесения судебного акта в окончательной форме. Также он информирует финансовый орган о результатах обжалования судебного акта

не позднее месяца со дня вступления судебного акта в законную силу, что необходимо для предотвращения оплаты не вступившего в силу или отмененного судебного решения. В том случае, если решение суда отменено при его пересмотре в апелляционном, кассационном или надзорном порядке, финансовый орган на основании п. 3.1 ст. 242.1 БК РФ направляет исполнительный документ без исполнения в суд, который его выдал.

Если интересы публично-правового образования в суде представлял непосредственно финансовый орган, то процедура исполнения судебного акта упрощается: оплата по исполнительному документу осуществляется в трехмесячный срок с момента его поступления.

Порядок организации работы в Министерстве финансов Российской Федерации по исполнению судебных актов о взыскании денежных средств по искам к Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации утвержден Приказом Минфина России от 15 августа 2006 г. № 271. Согласно данному Порядку Минфином России исполняются судебные акты по искам к Российской Федерации о возмещении вреда, причиненного незаконным действием (бездействием) государственных органов Российской Федерации или их должностных лиц, в том числе в результате издания государственными органами Российской Федерации актов, не соответствующих закону или иному нормативному правовому акту, а также судебных актов по иным искам о взыскании денежных средств за счет казны Российской Федерации (за исключением судебных актов о взыскании денежных средств в порядке субсидиарной ответственности главных распорядителей средств федерального бюджета). Оплата исполнительных документов производится за счет ассигнований, специально предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете Минфину России.

В случае неисполнения судебного акта финансовым органом в трехмесячный срок взыскатель вправе обратиться в суд о признании незаконным бездействия государственного (муниципального) органа с последующей компенсацией убытков, которые могут быть рассчитаны либо в соответствии со ст. 395 ГК РФ как

проценты за пользование чужими денежными средствами исходя из индексов потребительских цен (для физического лица), либо исходя из ставки рефинансирования, установленной Центральным банком Российской Федерации, либо по индексу инфляции, установленному федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год.

Исполнение судебных актов о взыскании вреда от незаконных действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований осуществляется в порядке, аналогичном порядку, установленному для Российской Федерации и в соответствии с федеральным законодательством, что следует из содержания п. 3–5 ст. 242.2 БК РФ. В целях конкретизации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов принимаются нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и акты муниципальных образований по вопросам организации работы по исполнению судебных актов о взыскании из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Процедуры исполнения судебных актов о взыскании с казенных учреждений. Согласно ст. 242.3–242.5 БК РФ судебные решения о взыскании за счет бюджета денежных средств по неисполненным договорным обязательствам казенных учреждений оплачиваются за счет средств, выделенных соответствующим учреждениям (не за счет финансового органа).

В силу денежного обязательства одно лицо обязано уплатить другому лицу (кредитору) деньги. В соответствии со ст. 6 БК РФ денежное обязательство – это обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому или юридическому лицу определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки. По своей сути денежное обязательство представляет собой гражданско-правовое обязательство, вытекающее из сделки. Казенное учреждение принимает обязательство не за счет собственных средств, а за счет средств бюджета. Более того, стороной по обязательствам казенного учреждения (в отличие от иных видов учреждений) выступает непосредственное публично-правовое обра-

зование, и на основании ст. 120 ГК РФ собственник имущества (публично-правовое образование) несет субсидиарную ответственность по обязательствам казенных учреждений. Напомним, что, субсидиарная ответственность публично-правовых образований по обязательствам созданных ими бюджетных и автономных учреждений согласно ГК РФ отсутствует.

Исполнение судебных решений о взыскании средств по денежным обязательствам федеральных казенных учреждений после проверки поступивших документов в соответствии со ст. 242.1 БК РФ начинается с того, что территориальный орган Федерального казначейства направляет получателю бюджетных средств (казенному учреждению), который является должником по исполнительному листу, уведомление о поступлении исполнительного листа с приложением к нему копии и заявления взыскателя. Получатель бюджетных средств обязан в течение десяти дней назвать источник образования задолженности и представить платежный документ (кассовую заявку) на списание соответствующих денежных средств для оплаты решения суда.

Исполнение судебных актов может осуществляться не только Федеральным казначейством, но и иными органами, уполномоченными на ведение лицевых счетов казенных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных казенных учреждений.

Источником образования задолженности могут быть либо так называемая приносящая доход деятельность или деятельность в соответствии с целями создания учреждения (внебюджетная или бюджетная деятельность). Задолженность, возникшая из внебюджетной деятельности, погашается за счет доходов от такой деятельности, которые учитываются на одноименных лицевых счетах, в пределах общего остатка средств на данных счетах. В том случае, если задолженность образовалась из бюджетной деятельности, должник обязан назвать коды бюджетной классификации расходов бюджета, по которым должно быть произведено списание долга. В том случае, если средств, поступающих из бюджета, недостаточно, должник вправе до истечения установленного БК РФ общего трехмесячного срока погасить долг за счет внебюджетных источников.

Непредоставление информации об источниках образования задолженности влечет приостановление операций по лицевым счетам должника до устранения нарушения¹³. В случае отсутствия (недостатка) денежных средств по названному должником источнику он обязан направить своему главному распорядителю бюджетных средств запрос-требование о выделении необходимых лимитов бюджетных обязательств, о чем информирует орган Федерального казначейства (иной уполномоченный орган), в котором открыты его лицевые счета. Главный распорядитель бюджетных средств (далее – ГРБС) обязан в пределах установленного БК РФ трехмесячного срока перераспределить соответствующим образом бюджетные средства.

После доведения ГРБС до подведомственного казенного учреждения необходимых для исполнения решения суда лимитов бюджетных обязательств получатель бюджетных средств – должник по исполнительному документу обязан немедленно (не позднее следующего рабочего дня) предоставить в орган Федерального казначейства (иной уполномоченный орган) соответствующий платежный документ (кассовую заявку).

Общий срок, установленный БК РФ для исполнения решения суда, составляет три месяца. В том случае, если должник по истечении данного срока не предоставляет в орган Федерального казначейства (иной уполномоченный орган) платежных документов для исполнения судебного решения, орган Федерального казначейства (иной уполномоченный орган) обязан вынести решение о приостановлении операции по всем лицевым счетам должника, открытым в данном органе Федерального казначейства. Един-

¹³ Правила приостановления операции по лицевым счетам главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, открытых в органах Федерального казначейства, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2003 г. № 328. Формы решений о приостановлении операций на лицевых счетах утверждены Приказом Минфина России от 4 июля 2003 г. № 61н. Приказом Федерального казначейства от 26 сентября 2007 г. № 5н утверждена форма уведомления о приостановлении операций по расходованию средств в связи с неисполнением требований исполнительного документа, которое направляется должнику.

ственной допустимой платежной операций в этом случае будет являться операция по оплате исполнительного документа.

Неисполнение решения суда по истечении трехмесячного срока, помимо приостановления операций по лицевым счетам должника – казенного учреждения, порождает для взыскателя возможность обратиться в суд с требованием о взыскании долга с ГРБС в порядке субсидиарной ответственности. Такое обращение не означает немедленного отзыва находящегося на исполнении исполнительного документа о взыскании с казенного учреждения.

Кроме того, при просрочке трехмесячного срока исполнения взыскатель вправе через суд требовать компенсации убытков от несвоевременного исполнения судебного акта, которые могут быть рассчитаны в соответствии со ст. 395 ГК РФ как проценты за пользование чужими денежными средствами исходя из ставки рефинансирования, установленной Центральным банком Российской Федерации, либо по индексу инфляции, установленному федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год. Если взыскателем является физическое лицо, то компенсация может рассчитываться исходя из утвержденных индексов роста потребительских цен. Кроме того, на основании Федерального закона от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» может выплачиваться компенсация за нарушение права на судопроизводство и на исполнение судебного акта в разумный срок, которая присуждается судом с учетом принципов разумности, справедливости и судебной практики.

При исчислении компенсации важное значение имеют сроки. Срок исполнения решения суда исчисляется с момента поступления надлежаще оформленного исполнительного документа на исполнение до момента окончания исполнительного производства согласно Постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2010 г. № 30/64 «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенса-

ции за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок».

Следует сказать, что после проведения реформы государственных и муниципальных учреждений, связанной с вступлением в силу Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Федеральный закон № 83-ФЗ), вопросы, связанные с обращением взыскания на средства от приносящей доход деятельности (внебюджетные средства), теряют актуальность, т. к. доходы от приносящей доход деятельности казенных учреждений поступают в бюджет и уже не могут быть названы внебюджетными.

Порядок исполнения судебных актов по денежным обязательствам федеральных казенных учреждений, казенных учреждений бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных казенных учреждений не различается. Разница связана с органами, уполномоченными к осуществлению данных функций. Исполнение судебных актов в отношении федеральных казенных учреждений осуществляется органами Федерального казначейства, так как в силу ст. 166.1 БК РФ на Федеральное казначейство возложены полномочия открытия и ведения лицевых счетов получателей средств федерального бюджета. Исполнение судебных актов о взыскании с муниципальных казенных учреждений осуществляется уполномоченным муниципальным органом (как правило, финансовым органом), а также органами Федерального казначейства в случае заключения соглашений в соответствии со ст. 166.1 БК РФ.

В целях конкретизации полномочий муниципальных органов принимаются специальные акты муниципальных образований по вопросам организации работы по исполнению судебных актов о взыскании из бюджетов, часто в форме регламентов исполнения муниципальной услуги. Под услугой по исполнению судебных актов при этом может пониматься процесс организации административной исполнением требований судебного акта по перечислению средств в пользу взыскателя. Пользователями услуги выступают

как физические, так и юридические лица, подавшие исполнительные документы на исполнение. В некоторых случаях исполнение судебных актов именуется муниципальной функцией.

Обращение взыскания на средства бюджетных учреждений. Бюджетным учреждениям открываются специальные лицевые счета в органах Федерального казначейства, которые имеют режим, отличный от лицевых счетов казенных учреждений (лицевых счетов получателей бюджетных средств). Порядок исполнения судебных актов об обращении взыскания на средства бюджетных учреждений отдельно урегулирован вышеназванной ст. 30 Федерального закона № 83-ФЗ.

Такое взыскание осуществляется на основании исполнительных листов и судебных приказов, процедура исполнения которых аналогична процедуре исполнения судебных актов о взыскании с казенных учреждений, но имеются некоторые различия, упрощающие прохождение документов. В частности, к исполнительному листу не требуется прикладывать заверенную копию решения суда, на основании которого он выдан, а к судебному приказу не нужно прикладывать даже заявление взыскателя; исполнение осуществляется в течение 30 рабочих дней. Существенной особенностью исполнения судебных актов о взыскании с бюджетных учреждений является право взыскателя в случае невозможности осуществления взыскания в связи с отсутствием на лицевых счетах денежных средств более трех месяцев обращения взыскания на имущество бюджетного учреждения. Взыскание обращается на имущество, приобретенное за счет внебюджетных средств, и не может быть обращено на имущество, находящееся в публичной собственности и на приобретенное за счет бюджетных ассигнований.

По общему правилу, бюджетные учреждения не имеют счетов в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и кредитных организациях, за некоторыми исключениями. Такие исключения установлены Федеральным законом № 83-ФЗ, который допускает обращение взыскания на банковские счета должника – бюджетного учреждения.

Автономное учреждение наделено правом открытия счетов в коммерческих банках, на которые должно быть обращено взы-

скание в первую очередь. При отсутствии средств на счетах взыскание может быть обращено на имущество автономного учреждения. Взыскание с автономного учреждения осуществляется по правилам, установленным законодательством об исполнительном производстве, что следует из п. 13 ст. 242.3 БК РФ.

8. Бюджетный контроль и ответственность за нарушение бюджетного законодательства РФ

Бюджетный контроль – это один из видов финансового контроля. Его целью является соблюдение законности на всех стадиях бюджетного процесса для эффективного выполнения государством и муниципальными образованияами своих функций и задач. Объектом бюджетного контроля выступают денежные отношения, складывающиеся на всех стадиях бюджетного процесса в связи и с формированием доходов, и осуществлением расходов бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Объектами государственного (муниципального) финансового контроля (далее – объекты контроля) являются:

- главные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) доходов бюджета, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета (см. ст. 6 БК РФ);

- финансовые органы (главные распорядители (распорядители) и получатели средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты) в части соблюдения ими целей и условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, предоставленных из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации;

- государственные (муниципальные) учреждения;
- государственные (муниципальные) унитарные предприятия;
- государственные корпорации и государственные компании;
- хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческие организации с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах;

- юридические лица (за исключением государственных (муниципальных) учреждений, государственных (муниципальных) унитарных предприятий, государственных корпораций и государственных компаний, хозяйственных товариществ и обществ с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческих организаций с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах), индивидуальные предприниматели, физические лица в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, договоров (соглашений) о предоставлении государственных или муниципальных гарантий;

- органы управления государственными внебюджетными фондами;

- юридические лица, получающие средства из бюджетов государственных внебюджетных фондов по договорам о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования;

- кредитные организации, осуществляющие отдельные операции с бюджетными средствами, в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

Органы государственного (муниципального) финансового контроля осуществляют контроль за использованием средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов, предоставленных другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации. Такой контроль осуществляется также в отношении главных распорядителей (распорядителей) и получателей средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты.

Виды бюджетного контроля. В теории бюджетного права выделяются следующие виды бюджетного контроля в зависимости от органов, осуществляющих такой контроль:

- бюджетный контроль законодательных органов власти РФ, субъектов Федерации и представительных органов местного самоуправления (парламентский контроль);

- бюджетный контроль органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Отметим, что данная классификация видов бюджетного контроля была закреплена в БК РФ в редакции ФЗ от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ.

В свою очередь, первый вид бюджетного контроля (законодательный бюджетный контроль) в зависимости от стадий бюджетного процесса подразделяется на *предварительный контроль, текущий и последующий контроль*. Предварительный контроль – в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам; текущий контроль – в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами; последующий контроль – в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Второй вид бюджетного контроля в зависимости от контролируемых субъектов подразделяется на *общий и специальный бюджетный контроль*. Общий бюджетный контроль осуществляется Президентом РФ (Контрольное управление Президента РФ); Правительством РФ, субъектами Федерации, исполнительными органами муниципальных образований. Специальный бюджетный контроль проводится Федеральным казначейством РФ, Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, финансовыми органами субъектов Федерации и муниципальных образований, главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета и главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета.

Действующая редакция БК РФ (в ред. Федерального закона от 23.07.2013 № 252-ФЗ) вводит иную классификацию видов бюджетного контроля. Государственный (муниципальный) финансовый контроль подразделяется на следующие виды:

- внешний и внутренний,
- предварительный и последующий.

Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контроль-

ной деятельностью соответственно Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (далее – органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля).

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью:

- Федеральной службы финансово-бюджетного надзора,
- органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций (далее – органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля),
- Федерального казначейства;
- финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, осуществляющих составление и организацию исполнения соответствующих бюджетов.

Предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Последующий контроль осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности.

Методами осуществления государственного (муниципального) финансового контроля являются:

- проверка – это совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учета и бюджетной (бухгалтерской) отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период;
- ревизия – это комплексная проверка деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных

операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной (бухгалтерской) отчетности;

- обследование – это анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля;

- санкционирование операций – это совершение разрешительной надписи после проверки документов, представленных в целях осуществления финансовых операций, на их наличие и (или) на соответствие указанной в них информации требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Результаты проверки, ревизии оформляются *актом*. Результаты обследования оформляются *заключением*.

Проверки подразделяются на камеральные и выездные, в том числе встречные проверки. Под камеральными проверками понимаются проверки, проводимые по месту нахождения органа государственного (муниципального) финансового контроля на основании бюджетной (бухгалтерской) отчетности и иных документов, представленных по его запросу. Под выездными проверками понимаются проверки, проводимые по месту нахождения объекта контроля, в ходе которых, в том числе, определяется фактическое соответствие совершенных операций данным бюджетной (бухгалтерской) отчетности и первичных документов. Под встречными проверками понимаются проверки, проводимые в рамках выездных и (или) камеральных проверок в целях установления и (или) подтверждения фактов, связанных с деятельностью объекта контроля (ст. 267.1 БК РФ).

В случаях установления нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, органами государственного (муниципального) финансового контроля составляются *представления и (или) предписания*.

Под *представлением* понимается документ органа государственного (муниципального) финансового контроля, который должен содержать обязательную для рассмотрения в установленные в нем сроки или, если срок не указан, в течение 30 дней со дня его получения информацию о выявленных нарушениях бюд-

жетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и требования о принятии мер по их устранению, а также устранению причин и условий таких нарушений.

Под *предписанием* понимается документ органа государственного (муниципального) финансового контроля, содержащий обязательные для исполнения в указанный в предписании срок требования об устранении нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и (или) требования о возмещении причиненного такими нарушениями ущерба Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию.

Неисполнение предписаний органа государственного (муниципального) финансового контроля о возмещении причиненного нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, Российской Федерации субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию ущерба является основанием для обращения уполномоченного соответственно нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом местной администрации государственного (муниципального) органа в суд с исковыми заявлениями о возмещении ущерба, причиненного Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Внешний бюджетный контроль, осуществляемый Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. При осуществлении полномочий по внешнему государственному (муниципальному) финансовому контролю названными органами проводятся проверки, ревизии, обследования. По результатам контрольных мероприятий:

- направляются объектам контроля акты, заключения, представления и (или) предписания;

- направляются органам и должностным лицам, уполномоченным в соответствии с БК РФ, иными актами бюджетного законодательства Российской Федерации принимать решения о применении предусмотренных настоящим Кодексом бюджетных мер принуждения, уведомления о применении бюджетных мер принуждения;

- осуществляется производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях.

Порядок осуществления полномочий органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля по внешнему государственному (муниципальному) финансовому контролю определяется соответственно федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. Речь идет о Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», а также законах (решениях) субъектов Федерации (муниципальных образований) о контрольно-счетных палатах.

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль, осуществляемый органами внутреннего финансового контроля и финансовыми органами субъектов Федерации (муниципальных образований). Полномочиями органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля являются:

- контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;

- контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ, в том числе отчетности об исполнении государственных (муниципальных) заданий.

При осуществлении полномочий по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля:

- проводятся проверки, ревизии и обследования;
- направляются объектам контроля акты, заключения, представления и (или) предписания;
- направляются органам и должностным лицам, уполномоченным в соответствии с БК РФ, иными актами бюджетного законодательства Российской Федерации принимать решения о применении предусмотренных настоящим Кодексом бюджетных мер принуждения, уведомления о применении бюджетных мер принуждения;
- осуществляется производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях.

Порядок осуществления полномочий органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю определяется соответственно федеральными законами, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами местных администраций. Порядок осуществления полномочий органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю должен содержать основания и порядок проведения проверок, ревизий и обследований, в том числе, перечень должностных лиц, уполномоченных принимать решения об их проведении, о периодичности их проведения.

Федеральное казначейство (Казначейство России) является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), как указывалось выше, осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной

системы Российской Федерации. Наряду с регулятивными функциями, казначейство наделяется и охранительными функциями, т. е. функциями по предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета, осуществляет подтверждение денежных обязательств федерального бюджета и совершает разрешительную надпись на право осуществления расходов федерального бюджета в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств. Федеральное казначейство осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, подведомственные федеральные казенные учреждения¹⁴.

Особо следует упомянуть о полномочиях Федерального казначейства (финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований) по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. К таковым относятся:

- контроль за неперевышением суммы по операции над лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями;

- контроль за соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе, представленном в Федеральное казначейство получателем бюджетных средств;

- контроль за наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, подлежащего оплате за счет средств бюджета.

При осуществлении полномочий по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю Федеральным казначейством (финансовыми органами субъектов Российской Федерации или муниципальных образований) проводится санкционирование операций.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор) является федеральным органом исполнитель-

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» // Собрание законодательства РФ. 06.12.2004. № 49, ст. 4908.

ной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, функции органа валютного контроля, а также функции по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы¹⁵ и действует на основании «Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 15.06.2004 № 278¹⁶.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет следующие основные полномочия:

1) контроль и надзор:

а) за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности;

б) за соблюдением требований бюджетного законодательства Российской Федерации получателями финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства Российской Федерации, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций;

в) за исполнением органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре;

2) осуществляет в рамках своей компетенции производство по делам об административных правонарушениях в соответствии с законодательством Российской Федерации;

3) представляет в установленном порядке в судебных органах права и законные интересы Российской Федерации по вопросам, отнесенным к компетенции Службы.

¹⁵ Приказ Минфина РФ от 11.07.2005 № 89н «Об утверждении Положения о территориальных органах Федеральной службы финансово-бюджетного надзора» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 15.08.2005. № 33.

¹⁶ Собрание законодательства РФ. 21.06.2004. № 25, ст. 2561.

Ответственность за нарушение бюджетного законодательства

1) *Бюджетная ответственность* – это обязанность участников бюджетного процесса претерпевать меры принуждения, предусмотренные гл. 30 БК РФ. Основанием бюджетной ответственности является бюджетное правонарушение.

Бюджетным нарушением признается совершенное в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров (соглашений), на основании которых предоставляются средства из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, действие (бездействие) финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, за совершение которого главой 30 Бюджетного Кодекса предусмотрено применение бюджетных мер принуждения.

К *бюджетным мерам принуждения* относятся:

- беспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

- беспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

- беспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета;

- приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций);

- передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

Производство по делам о бюджетных правонарушениях. Бюджетная мера принуждения за совершение бюджетного правонарушения применяется финансовыми органами и органами Феде-

рального казначейства (их должностными лицами) на основании уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа государственного (муниципального) финансового контроля. Порядок исполнения решения о применении бюджетных мер принуждения устанавливается финансовым органом в соответствии с БК РФ. При выявлении в ходе проверки (ревизии) бюджетных нарушений руководитель органа государственного (муниципального) финансового контроля направляет уведомление о применении бюджетных мер принуждения финансовому органу. Под уведомлением о применении бюджетных мер принуждения понимается документ органа государственного (муниципального) финансового контроля, обязательный к рассмотрению финансовым органом, содержащий основания для применения предусмотренных настоящим Кодексом бюджетных мер принуждения.

Бюджетные меры принуждения, предусмотренные главой 30 БК РФ, подлежат применению в течение 30 календарных дней после получения финансовым органом уведомления о применении бюджетных мер принуждения. Орган государственного (муниципального) финансового контроля направляет уведомление о применении бюджетных мер принуждения не позднее 30 календарных дней после даты окончания проверки (ревизии).

Финансовый орган принимает решение о применении бюджетных мер принуждения, предусмотренных главой 30 БК РФ, на основании уведомлений о применении бюджетных мер принуждения.

Федеральное казначейство (финансовые органы субъектов Российской Федерации или муниципальных образований) применяет бюджетные меры принуждения, предусмотренные главой 30 БК РФ (за исключением передачи уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств), в соответствии с решениями финансового органа об их применении.

Составы бюджетных правонарушений. БК РФ содержит закрытый перечень составов бюджетных правонарушений:

- нецелевое использование бюджетных средств (ст. 306.4);
- невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита (ст. 306.5);

- неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом (ст. 306.6);
- нарушение условий предоставления бюджетного кредита (ст. 306.7);
- нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов (ст. 306.8)

2) **Административная ответственность за нарушение бюджетного законодательства.** К административной ответственности привлекаются лица, не являющиеся участниками бюджетного процесса, и должностные лица участников бюджетного процесса. Иными словами, действие (бездействие), нарушающее бюджетное законодательство Российской Федерации, иные нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, совершенное лицом, не являющимся участником бюджетного процесса, влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Применение к участнику бюджетного процесса бюджетной меры принуждения не освобождает его должностных лиц при наличии соответствующих оснований от ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации.

Составы административных правонарушений, предусмотренные Кодексом РФ об административных правонарушениях:

- нецелевое использование бюджетных средств (ст. 15.14);
- невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита (ст. 15.15);
- неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом (ст. 15.15.1);
- нарушение условий предоставления бюджетного кредита (ст. 15.15.2);
- нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов (ст. 15.15.3);
- нарушение условий предоставления бюджетных инвестиций (ст. 15.15.4);
- нарушение условий предоставления субсидий (ст. 15.15.5);
- нарушение порядка представления бюджетной отчетности (ст. 15.15.6);

- нарушение порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет (ст. 15.15.7);
- нарушение запрета на предоставление бюджетных кредитов и (или) субсидий (ст. 15.15.8);
- несоответствие бюджетной росписи сводной бюджетной росписи (ст. 15.15.9);
- нарушение порядка принятия бюджетных обязательств (ст. 15.15.10);
- нарушение сроков доведения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств (ст. 15.15.11);
- нарушение запрета на размещение бюджетных средств (ст. 15.15.12);
- нарушение сроков обслуживания и погашения государственного (муниципального) долга (ст. 15.15.13);
- нарушение срока направления информации о результатах рассмотрения дела в суде (ст. 15.15.14);
- нарушение порядка формирования государственного (муниципального) задания (ст. 15.15.15);
- нарушение исполнения платежных документов и представления органа Федерального казначейства (ст. 15.15.16).

Органы, уполномоченные привлекать к административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства:

- Федеральная служба по финансово-бюджетному надзору (Росфиннадзор) рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.1, 15.14–15.15.16 в пределах своих бюджетных полномочий.

Рассматривать дела об административных правонарушениях от имени названного органа вправе:

- 1) руководитель федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере, его заместители;
- 2) руководители структурных подразделений федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере, их заместители;

3) руководители территориальных органов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере, их заместители;

- Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.1, 15.14–15.15.16 в пределах своих бюджетных полномочий и ч. 20 ст. 19.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях;

- Согласно Кодексу РФ об административных правонарушениях (ст. 23.1) дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 15.15.2, ст. 15.15.3, ч. 1 ст. 15.15.4, ч. 1 ст. 15.15.5, ст. 15.15.12, 15.15.13, рассматриваются *судьями в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье.*

9. Государственный и муниципальный долг (кредит)

Государственный и муниципальный долг – это долговые обязательства, возникающие из государственных или муниципальных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, которые приняты на себя РФ, субъектом Федерации, муниципальным образованием.

Формами государственного (муниципального) долга (или иными словами, структура государственного (муниципального) долга) являются:

- 1) государственные (муниципальные) заимствования,
- 2) государственные (муниципальные) гарантии по обязательствам третьих лиц.

В свою очередь, государственные и муниципальные заимствования включают:

- 1) государственные (муниципальные) займы, осуществляемые путем выпуска государственных (муниципальных) ценных бумаг;

2) кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций, иных субъектов, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципального образования как заемщика.

Государственные и муниципальные внутренние заимствования осуществляются в целях финансирования дефицитов соответствующих бюджетов, а также для погашения долговых обязательств.

Долговые обязательства *в зависимости от валюты обязательства* подразделяются на внутренние и внешние. Государственные долги (РФ, субъекта Федерации) существуют в виде внешнего долга (в иностранной валюте) и внутреннего долга (в валюте РФ). Муниципальный долг существует только в форме внутреннего долга. Таким образом, внешний долг – обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований); внутренний долг – обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации, а также обязательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

В зависимости от срока погашения государственные и муниципальные долговые обязательства подразделяются на краткосрочные (менее одного года), среднесрочные (от одного года до 5 лет) и долгосрочные (от 5 до 30 лет включительно для государственного долга РФ или субъекта Федерации; от 5 до 10 лет включительно для муниципального долга).

Учет и регистрация государственных и муниципальных долгов ведется в *государственных и муниципальных долговых книгах* (ст. 120, 121 БК РФ).

БК РФ устанавливает ограничения:

1) верхний предел государственного долга Российской Федерации, субъекта Федерации, муниципального образования, уста-

новленный соответствующими законами о бюджете на очередной финансовый год и плановый период;

2) предельные объемы выпуска государственных ценных бумаг РФ, субъекта Федерации, муниципальных ценных бумаг (ст. 114);

3) предельный объем заимствований субъектов РФ, муниципальных заимствований (ст. 106);

4) предельный объем государственного долга субъекта РФ и муниципального долга (ст. 107);

5) предельные объемы расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ и муниципального долга (ст. 111).

Прекращение долговых обязательств:

А) путем списания не предъявленных к погашению в течение 3 лет требований с даты, следующей за датой погашения;

Б) путем реструктуризации долга, т. е. замены долговых обязательств иными долговыми обязательствами с другими условиями обслуживания и погашения.

Управление государственным и муниципальным долгом осуществляют исполнительные органы власти.

Долговые обязательства Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования полностью и без условий обеспечиваются всем находящимся в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования имуществом, составляющим соответствующую казну, и исполняются за счет средств соответствующего бюджета. Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы Российской Федерацией. Субъект Российской Федерации не несет ответственности по долговым обязательствам Российской Федерации, иных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы этим субъектом Российской Федерации. Муниципальное образование не несет ответственности по долговым обязательствам Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и иных муниципальных образований,

если указанные обязательства не были гарантированы этим муниципальным образованием (ст. 102 БК РФ)

Государственный (муниципальный) кредит. В рамках действующей редакции БК РФ следует вести речь о бюджетных кредитах, в которых РФ, субъект Федерации, муниципальное образование выступают в роли кредитора. Эти бюджетные кредиты подразделяются на внешние и внутренние.

Внешние кредиты – это бюджетные кредиты, предоставляемые исключительно Российской Федерацией иностранным государствам, иностранным юридическим лицам. Особенности предоставления Российской Федерацией бюджетных кредитов иностранным государствам, иностранным юридическим лицам устанавливаются главой 15 БК РФ «Внешние долговые требования Российской Федерации». Внешние кредиты подразделяются на два вида: государственный финансовый кредит и государственный экспортный кредит.

Государственный финансовый кредит представляет собой форму бюджетного кредита, при которой Российская Федерация предоставляет денежные средства иностранному заемщику в объеме и на условиях, предусмотренных соответствующим соглашением между Правительством Российской Федерации и правительством иностранного государства. Государственный экспортный кредит представляет собой форму бюджетного кредита, при которой за счет бюджетных средств осуществляется оплата товаров и услуг, экспортируемых в пользу иностранного заемщика – импортера товаров и услуг, в объеме и на условиях, предусмотренных соответствующим соглашением между Правительством Российской Федерации и правительством иностранного государства или соответствующим договором между банком – агентом Правительства Российской Федерации и иностранным заемщиком-импортером товаров и услуг или его банком-кредитором, при наличии государственной гарантии иностранного государства по возврату этого кредита, платежи в погашение и обслуживание которого осуществляются в пользу Российской Федерации.

БК РФ (ст. 127) определяет последствия невозврата кредитов в форме реструктуризации или списания на основании междуна-

родного договора. БК РФ (ст. 128) также предусматривает возможность уступки прав требования по внешним долговым требованиям Российской Федерации к иностранным государствам и (или) иностранным юридическим лицам, которая может быть осуществлена Правительством Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Внутренние кредиты включают бюджетные кредиты, предоставляемые РФ, субъектами Федерации, муниципальными образованиями как в рамках бюджетной системы (одним бюджетом другому), так и российским юридическим лицам. Соответственно с учетом принципа федерализма бюджетные кредиты можно разграничить на три категории: 1) бюджетные кредиты, предоставляемые РФ; 2) бюджетные кредиты, предоставляемые субъектами РФ; 3) бюджетные кредиты, предоставляемые муниципальными образованиями.

По предмету бюджетные кредиты можно также подразделить на два вида:

1) бюджетные кредиты в рамках бюджетной системы, которые, в свою очередь, делятся на а) бюджетные кредиты на срок до 3 лет; б) бюджетные кредиты на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов);

2) бюджетные кредиты российским юридическим лицам.

Бюджетный кредит может быть предоставлен Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию или юридическому лицу на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, на условиях и в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены соответствующими законами (решениями) о бюджете, с учетом положений, установленных Бюджетным кодексом и иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения. При утверждении бюджета устанавливаются цели, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит, условия и порядок предоставления бюджетных кредитов, бюджетные ассигнования для их предоставления на срок в пределах финансового года и на срок,

выходящий за пределы финансового года, а также ограничения по получателям (заемщикам) бюджетных кредитов.

Заемщики обязаны вернуть бюджетный кредит и уплатить проценты за пользование им в порядке и сроки, установленные условиями предоставления кредита и (или) договором.

В соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации предоставление бюджетных кредитов возможно лишь при соблюдении ряда условий. К таковым относятся:

1) отсутствие просроченной задолженности перед публично-правовым образованием;

2) как правило, возмездность;

3) возвратность;

4) наличие обеспечения (банковские гарантии, поручительство, государственные (муниципальные) гарантии, залог имущества), за исключением случаев, когда заемщиком является Российская Федерация или субъект Российской Федерации;

5) срочность, т. е. предоставление бюджетного кредита на срок.

6) иные требования, установленные нормативно-правовыми актами РФ, субъекта РФ, муниципального образования.

Министерству финансов Российской Федерации предоставляется право требования от имени Российской Федерации возврата (погашения) задолженности юридических лиц, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по денежным обязательствам перед Российской Федерацией, в том числе задолженности по средствам целевого финансирования юридических лиц, условием предоставления которых являлась передача акций в собственность Российской Федерации. По требованиям Российской Федерации срок исковой давности устанавливается в пять лет.

10. Судебно-арбитражная практика применения бюджетного законодательства

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 10 июля 2013 г. № 12-АПГ13-1

(извлечение)

Верховный Суд РФ рассмотрел в открытом судебном заседании гражданское дело по апелляционной жалобе Главы Республики Марий Эл на решение Верховного Суда Республики Марий Эл от 5 декабря 2012 г., которым удовлетворено заявление заместителя прокурора Республики Марий Эл о признании недействующими отдельных положений Закона Республики Марий Эл от 31 декабря 1997 г. № 61-З «О социальных гарантиях деятельности Главы Республики Марий Эл».

Предмет рассмотрения. 31 декабря 1997 года Государственным Собранием Республики Марий Эл принят Закон Республики Марий Эл № 61-З «О социальных гарантиях деятельности Главы Республики Марий Эл» (далее – Закон), первоначальный текст которого был опубликован в печатном издании «Марийская правда» 22 января 1998 г., № 13. В соответствии со статьей 2 Закона жизнь и здоровье Главы Республики Марий Эл на время исполнения им его конституционных обязанностей подлежит обязательному государственному страхованию за счет средств республиканского бюджета Республики Марий Эл на сумму не менее годового денежного содержания Главы Республики Марий Эл и в пределах денежного содержания, предусмотренного за весь период исполнения конституционных обязанностей с учетом индексации.

Заместитель прокурора Республики Марий Эл обратился в суд с заявлением о признании недействующими статей 2, 3, 8, 9 и 10 Закона, ссылаясь на то, что оспариваемые нормы противоречат федеральному законодательству, и приняты Государственным Собранием Республики Марий Эл с превышением полномочий. Решением Верховного Суда Республики Марий Эл от 5 декабря 2012 г. заявление заместителя прокурора Республики

Марий Эл удовлетворено. В апелляционной жалобе Глава Республики Марий Эл просит решение отменить, принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении заявленных прокурором требований.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

Мотивы решения:

1. Реализуя полномочия по установлению тех или иных выплат, законодатель субъекта Российской Федерации обязан соблюдать баланс частных и публичных интересов, в том числе, принимать во внимание социально-экономическое положение субъекта Российской Федерации и возможности его бюджета и при определении размера указанной выплаты руководствоваться положениями бюджетного законодательства Российской Федерации.

В соответствии со статьей 65 Бюджетного кодекса Российской Федерации формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов.

Так, статьями 7, 8, 65, 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлен подход, в соответствии с которым расходная часть каждого уровня бюджета бюджетной системы Российской Федерации формируется строго в соответствии с основными принципами разграничения полномочий между различными уровнями государственной власти.

Данное положение, в свою очередь, корреспондируется с правилами статьи 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации,

раскрывающими содержание принципа самостоятельности бюджетов, который означает недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Применительно к рассматриваемым правоотношениям, реализация принципа самостоятельности бюджетов выражается в недопустимости установления органами государственной власти субъекта Российской Федерации расходных обязательств, исполнение которых не будет обеспечено собственными средствами бюджета субъекта и, как следствие, потребует привлечения средств федерального бюджета.

Таким образом, реализация органом государственной власти субъекта Российской Федерации своих дискреционных полномочий по установлению лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации, дополнительных материальных гарантий напрямую зависит от уровня наполнения бюджета собственными доходами, обеспечивающими возможность самостоятельного исполнения им своих расходных обязательств.

В этой связи положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации определен порядок установления уровня расчетной бюджетной обеспеченности, который одновременно является объективным показателем социально-экономического положения субъекта Российской Федерации, а также основным критерием для определения нуждаемости субъекта в предоставлении ему из федерального бюджета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Данный показатель в соответствии с пунктом 6 статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта Российской Федерации, исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации с учетом

структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема государственных и муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

Из приведенной нормы закона следует, что показатели уровня налоговых доходов субъекта на одного жителя, а также состояние его социально-экономического развития являются важными факторами, влияющими на показатель уровня бюджетной обеспеченности, в зависимости от которого определяется как нуждаемость региона в дотациях на выравнивание бюджетной обеспеченности, так и размер указанных дотаций.

В свою очередь, признание региона дотационным является объективным показателем, указывающим на низкий уровень бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации, не позволяющий ему за счет собственных средств выполнять свои расходные обязательства.

Важным показателем социально-экономического положения региона также является уровень сбалансированности его бюджета, исходя из которого осуществляется отнесение бюджетов к категориям дефицитных или профицитных.

С учетом этого деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий, связанных с установлением дополнительных мер социальной поддержки, также должна отвечать принципу сбалансированности бюджетов, который в данном случае устанавливает необходимость минимизации размера дефицита бюджета, для достижения соответствия предусмотренных бюджетом расходов суммарному объему доходов (статья 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Из вышеизложенного следует, что при недостаточности собственных средств бюджета введение оспариваемыми нормами Закона новых расходных обязательств означает, что надлежащее их исполнение будет осуществляться, в том числе, и за счет средств федерального бюджета, что не согласуется с положениями бюджетного законодательства и противоречит принципам самостоятельности и сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Данное обстоятельство, в свою очередь, на основании статьи 26.14 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и пункта 5 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации является тем самым ограничительным фактором и элементом объективного критерия, подлежащего применению при решении вопроса о наличии у субъекта полномочий по самостоятельному установлению дополнительных гарантий лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации, и их размера.

Из анализа бюджетного законодательства Республики Марий Эл, в частности Законов Республики Марий Эл от 3 августа 2010 г. № 30-З «Об исполнении республиканского бюджета Республики Марий Эл за 2009 год», от 2 августа 2011 г. № 33-З «Об исполнении республиканского бюджета Республики Марий Эл за 2010 год», от 21 июня 2012 г. № 31-З «Об исполнении республиканского бюджета Республики Марий Эл за 2011 год», от 19 декабря 2011 г. № 73-З «О республиканском бюджете Республики Марий Эл на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», от 28 мая 2012 г. № 20-З «О внесении изменений в Закон Республики Марий Эл «О республиканском бюджете Республики Марий Эл на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»», отражающих основные показатели бюджета Республики Марий Эл за период с 2009 по 2012 годы, следует, что на протяжении длительного периода времени бюджет Республики Марий Эл является дефицитным, при этом субъект относится к числу дотационных регионов России, в доходной части бюджетов которых доля межбюджетных трансфертов составляет от 20 до 60 %.

В связи с этим Республика Марий Эл ежегодно получает из федерального бюджета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. При этом объем полученных из федерального бюджета межбюджетных трансфертов в соотношении с общим объемом доходов бюджета Республики за период с 2009 по 2012 гг. является стабильно высоким (от 35 до 41 %). Помимо дотаций, существенную долю доходной части бюджета также составляют федеральные

субсидии, направляемые на реализацию расходных обязательств Республики Марий Эл, в том числе, по обеспечению мер социальной поддержки и по выполнению социально значимых программ.

Кроме того, из положений Законов Республики Марий Эл от 30 декабря 2010 г. № 64-З «О внесении изменений в Закон Республики Марий Эл «О республиканском бюджете Республики Марий Эл на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов»» и от 19 декабря 2011 г. № 73-З «О республиканском бюджете Республики Марий Эл на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» следует, что предельный объем государственного внутреннего долга Республики Марий Эл с 2010 года значительно вырос. При этом следует обратить внимание, что фактический размер внутреннего долга во всех случаях значительно превышает запланированный размер, что также характеризует социально экономическое положение региона.

Принимая во внимание невысокий уровень бюджетной обеспеченности Республики, а также низкие показатели уровня социальной защищенности населения, Судебная коллегия приходит к выводу о том, что установление оспариваемыми нормами дополнительных материальных гарантий Главе Республики Марий Эл не согласуется с принципами самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивает баланс частных и публичных интересов и противоречит требованиям вышеуказанного федерального законодательства.

Итоговый вывод. При таких обстоятельствах обжалуемое решение является законным и обоснованным, оснований для его отмены по доводам, содержащимся в апелляционной жалобе, не имеется.

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 9 февраля 2011 г. № 3-Г11-1
(извлечение)

Предмет рассмотрения. Дело по кассационным жалобам Главы Республики Коми и Государственного Совета Республики Коми на решение Верховного суда Республики Коми от 2 декабря 2010 года, которым удовлетворено заявление прокурора

Республики Коми о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений Закона Республики Коми от 30 декабря 2003 года № 95-РЗ «Об административной ответственности в Республике Коми».

Государственным Советом Республики Коми от 18 декабря 2003 года принят и 30 декабря 2003 года Главой Республики подписан Закон Республики Коми № 95-РЗ «Об административной ответственности в Республике Коми» (далее – Закон Республики Коми от 30 декабря 2003 года № 95-РЗ). Закон официально опубликован в изданиях «Республика», № 9 от 13 января 2004 года, «Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми» от 21 мая 2004 года, № 5, ст. 3171. Статьей 3 названного Закона установлена ответственность за административные правонарушения, посягающие на институты власти и управления в Республике Коми.

В частности, в соответствии с частью 1 данной статьи неисполнение или ненадлежащее исполнение (исполнение не в полном объеме или с нарушением установленных сроков) правовых актов Государственного Совета Республики Коми, Главы Республики Коми, Правительства Республики Коми, министерств и иных органов исполнительной власти Республики Коми и их руководителей, а также предписаний и (или) представлений Контрольно-счетной палаты Республики Коми, принятых (изданных) в пределах их компетенции, влечет предупреждение или наложение административного штрафа:

на граждан – в размере от трехсот до одной тысячи рублей;

на должностных лиц – от одной тысячи до двух тысяч пятисот рублей;

на юридических лиц – от пяти тысяч до тридцати тысяч рублей.

Статья 9 (1) Закона устанавливает ответственность за нецелевое использование бюджетных средств, а именно за использование бюджетных средств получателем бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой

доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния, влечет наложение административного штрафа:

на должностных лиц – в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей;

на юридических лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

В силу статьи 9 (2) Закона нарушение получателем бюджетных средств срока возврата таких средств, полученных на возвратной основе, влечет наложение административного штрафа:

на должностных лиц – в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей;

на юридических лиц – от сорока тысяч до ста тысяч рублей.

Согласно статье 9 (3) Закона неперечисление получателем бюджетных средств в установленный срок платы за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе из бюджета, влечет наложение административного штрафа:

на должностных лиц – в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей;

на юридических лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Статья 15 (2) определяет, что органы исполнительной власти Республики Коми, осуществляющие функции по контролю в финансово-бюджетной сфере, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 9 (1)–9 (3) данного Закона, в отношении получателей средств бюджета (часть 1 статьи 15 (2)).

Прокурор Республики Коми обратился в суд с заявлением, в котором просил признать недействующими положения части 1 статьи 3 в части слов «а также предписаний Контрольно-счетной палаты Республики Коми», части 2 статьи 3 в части слов «должностных лиц Контрольно-счетной палаты Республики Коми», частей 1 и 17 статьи 7, статей 9 (1)–9 (3), 15 (2) и пунктов 8 и 13 статьи 16 Закона Республики Коми от 30 декабря 2003 года № 95-РЗ, ссылаясь на их противоречие требованиям федерального законодательства.

Определением Верховного суда Республики Коми от 2 декабря 2010 года производство по делу в части требований прокурора об оспаривании части 1 статьи 7 Закона Республики Коми от 30 декабря 2003 года № 95-РЗ прекращено.

Решением Верховного суда Республики Коми от 2 декабря 2010 года заявление прокурора в остальной части удовлетворено.

В кассационных жалобах Глава Республики Коми и Государственный Совет Республики Коми ставят вопрос об отмене судебного решения, считая его незаконным и необоснованным.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационных жалоб, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

Мотивы решения. Согласно пункту «к» части 1 статьи 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Принципы разграничения предметов ведения и полномочий в области законодательства об административных правонарушениях установлены Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

В силу части 1 статьи 1.3 КоАП РФ к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление:

- 1) общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях;
- 2) перечня видов административных наказаний и правил их применения;
- 3) административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- 4) порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;
- 5) порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Таким образом, вопросы установления административной ответственности за нарушение норм и правил, предусмотренных федеральными законами, напрямую отнесены к ведению Российской Федерации.

Статья 7 Бюджетного кодекса Российской Федерации, регулирующего основные принципы организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации и правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет установление оснований, видов ответственности и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации как бюджетное полномочие Российской Федерации.

При этом под бюджетным законодательством Бюджетный кодекс РФ понимает сам указанный Кодекс и принятые в соответствии с ним федеральные законы о федеральном бюджете, федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах, иные федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований, регулирующие правоотношения, указанные в данном Кодексе (статья 2 Бюджетного кодекса РФ).

С учетом изложенного, в понятие бюджетного законодательства входят не только нормативные правовые акты уровня федерального закона, но и соответствующие нормативные правовые акты уровня субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

При таких обстоятельствах является обоснованным вывод суда первой инстанции о том, что действующее федеральное законодательство устанавливает основания и виды ответственности за нарушение законодательства о бюджете независимо от уровня бюджетной системы, относя их к вопросам федерального значения.

Правильность данного толкования подтверждается и положениями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, определяющего в статьях 15.14–15.16 ответственность за правонарушения в сфере бюджета без какого-либо указания на уровень бюджетной системы, в которой данные правонарушения совершены.

Итоговый вывод. Таким образом, судом правомерно признаны не соответствующими федеральному законодательству положения статей 9 (1)–9 (3) Закона Республики Коми от 30 декабря 2003 года № 95-РЗ, устанавливающих ответственность за правонарушения в бюджетной сфере.

Обоснованными представляются выводы суда первой инстанции и в части признания недействующими положений частей 1 и 2 статьи 3 указанного выше Закона Республики Коми от 30 декабря 2003 года № 95-РЗ, предполагающих ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение предписаний и представлений Контрольно-счетной палаты Республики Коми и воспрепятствование законной деятельности должностных лиц Контрольно-счетной палаты Республики Коми как органа государственного финансового контроля Государственного Совета Республики Коми, поскольку деяния, ответственность за которые установлена данными нормами, охватываются диспозициями статей 19.4, 19.5 КоАП РФ, следовательно, ответственность за данные правонарушения также установлена на федеральном уровне.

Учитывая, что положения статей 9 (1)–9 (3), частей 1 и 2 статьи 3 Закона Республики Коми от 30 декабря 2003 года № 95-РЗ признаны судом не соответствующими требованиям федерального законодательства, суд правомерно удовлетворил требования прокурора об оспаривании пунктов 8, 13 статьи 16 и статьи 15 (2) указанного Закона, устанавливающих перечень органов и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 9 (1)–9 (3), частями 1, 2 статьи 3 этого Закона.

Доводы кассационных жалоб о наличии у субъекта Российской Федерации права устанавливать административную ответственность за вышеуказанные правонарушения в бюджетной сфере основаны на ошибочном толковании норм действующего законодательства.

Определение же Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2004 года № 137-О, на которое указывают в жалобах Глава Республики Коми и Государственный Совет Республики Коми, лишь подтверждает изложенную в решении суда правовую позицию, поскольку свидетельствует о том, что в силу положений Бюджетного кодекса РФ установление оснований и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства отнесено к компетенции органов государственной власти Российской Федерации независимо от уровня бюджетной системы Российской Федерации, в связи с чем указанные в статьях 15.14, 15.15 и 15.16 КоАП Российской Федерации нарушения являются нарушениями в сфере финансового и кредитного регулирования в отношении бюджетов всех уровней, включая бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты.

На основании изложенного Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 360, 361, 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, определила: решение Верховного суда Республики Коми от 2 декабря 2010 года оставить без изменения, а кассационные жалобы Главы Республики Коми и Государственного Совета Республики Коми – без удовлетворения.

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 15 августа 2012 г. № 74-АПГ12-10

(извлечение)

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению заместителя прокурора Республики Саха (Якутия) о признании недействующим (в части) Закона Республики Саха (Якутия) от 10 ноября 2011 г. 976-3 № 837-IV «О Счетной палате Республики Саха (Якутия)» по апелляционной жалобе Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) на решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 16 мая 2012 г., которым признана недействующей ст. 17 названного нормативного акта.

Судом установлено, что отношения, по поводу которых возник спор, регламентированы на федеральном уровне Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ), Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ), иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации. Согласно Конституции Российской Федерации вопросы установления общих принципов организации системы органов государственной власти отнесены Конституцией Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «н» ч. 1 ст. 72). По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации).

Предмет рассмотрения. Статьей 17 Закона Республики Саха (Якутия) предусмотрено, что проверяемые органы и организации обязаны представлять в Счетную палату по ее запросам информацию, необходимую для обеспечения деятельности Счетной палаты (ч. 1). Органы государственной власти и государственные органы Республики Саха (Якутия), органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, организации, в отношении которых Счетная палата вправе осуществлять внешний государственный финансовый контроль, их должностные лица в десятидневный срок обязаны представлять в Счетную палату по ее запросам информацию, до-

кументы и материалы, необходимые для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (ч. 2). При осуществлении Счетной палатой контрольных мероприятий проверяемые органы и организации должны обеспечить должностным лицам Счетной палаты возможность ознакомления с управленческой и иной отчетностью и документацией, документами, связанными с формированием и исполнением государственного бюджета Республики Саха (Якутия), бюджета территориального государственного внебюджетного фонда Республики Саха (Якутия), использованием государственной собственности Республики Саха (Якутия), информационными системами, используемыми проверяемыми организациями, и технической документацией к ним, а также иными документами, необходимыми для выполнения Счетной палатой ее полномочий (ч. 3). Непредставление или несвоевременное представление в Счетную палату по ее запросу информации, документов и материалов, необходимых для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а равно представление информации, документов и материалов не в полном объеме или представление недостоверных информации, документов и материалов влечет за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Саха (Якутия) (ч. 4).

Итоговый вывод. Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу об отсутствии предусмотренных ст. 330 ГПК РФ оснований для отмены или изменения решения суда в апелляционном порядке.

Мотивы решения. Признавая недействующей ст. 17 Закона Республики Саха (Якутия), суд правомерно исходил из вывода о том, что данная норма противоречит ст. 15 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ, в соответствии с которой контрольно-счетные органы не вправе запрашивать информацию, документы и материалы, если ранее таковые уже были им представлены. В оспариваемой норме регионального акта такой запрет отсутствует.

Суд проверил и признал несостоятельным довод о том, что нет необходимости в законе субъекта Российской Федерации

приводить норму федерального законодательства в полном объеме. Как правильно указал суд, частичное воспроизведение федеральных положений приводит к иному правовому регулированию на региональном уровне, что не допускается законом.

В соответствии с ч. 2 ст. 253 ГПК РФ установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части.

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 26 июня 2013 г. № 44-АПГ13-7

(извлечение)

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению исполняющего обязанности прокурора Пермского края о признании недействующими абз. второго, третьего, четвертого, пятого, шестого и седьмого ч. 1 ст. 47 Закона Пермского края от 12 октября 2007 г. № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае» по апелляционной жалобе губернатора Пермского края на решение Пермского краевого суда от 6 февраля 2013 г., которым заявление удовлетворено.

Предмет рассмотрения. 20 сентября 2007 г. Законодательным Собранием Пермского края принят Закон Пермского края от 12 октября 2007 г. № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае» (далее – Закон Пермского края).

Частью 1 ст. 47 этого Закона установлено, что губернатор Пермского края (Правительство Пермского края) представляет в Законодательное Собрание Пермского края проекты законов о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете Пермского края по всем вопросам, являющимся предметом правового регулирования закона о бюджете Пермского края.

Другие субъекты права законодательной инициативы могут вносить проекты законов о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете Пермского края по любому вопросу, за исключением вопросов, изменяющих:

- общий объем доходов бюджета Пермского края;
- распределение регулирующих доходов между бюджетом Пермского края и местными бюджетами;
- дефицит бюджета Пермского края в абсолютных цифрах;
- общий объем и распределение между муниципальными образованиями дополнительных средств бюджета Пермского края, направляемых в региональный фонд финансовой поддержки поселений, региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и региональный фонд софинансирования расходов.

По перечисленным вопросам субъекты права законодательной инициативы вправе вносить проекты законов о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете Пермского края в случаях выявления нецелевого и неэффективного использования средств бюджета Пермского края, подтвержденного проверками Контрольно-счетной палаты Пермского края, и внесении предложений о сокращении расходов по выявленным направлениям неэффективного или нецелевого использования средств бюджета Пермского края.

Исполняющий обязанности прокурора Пермского края обратился в суд с заявлением о признании недействующими абз. второго – седьмого ч. 1 ст. 47 указанного акта, сославшись на то, что оспариваемые установления противоречат п. 1, 3 ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ) и ч. 1 ст. 9 Устава Пермского края и сокращают круг лиц, обладающих правом законодательной инициативы.

Пермским краевым судом постановлено приведенное выше решение, об отмене которого в связи с нарушением норм материального права и принятии нового судебного акта об отказе в удовлетворении заявления просит в апелляционной жалобе губернатор Пермского края.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что решение подлежит отмене как постановленное с нарушением норм материального права.

Общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации регламентированы Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

Пунктом 1 ст. 6 названного Закона закреплено, что право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителям от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации.

Согласно п. 3 этой же статьи Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств субъекта Российской Федерации, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, рассматриваются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо при наличии заключения указанного лица. Данное заключение представляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в срок, который устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и не может быть менее двадцати календарных дней.

В соответствии с абз. первым ч. 1 ст. 19 Устава Пермского края правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании

Пермского края обладают: депутаты Законодательного Собрания Пермского края, комитеты и комиссии, депутатские объединения (фракции, депутатские группы) Законодательного Собрания Пермского края, губернатор Пермского края, Правительство Пермского края, представительные органы муниципальных образований Пермского края, главы муниципальных районов и городских округов Пермского края, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, избранные на территории Пермского края; представители Пермского края в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Совет муниципальных образований Пермского края (абз. первый).

В абз. третьем ч. 1 ст. 19 Устава Пермского края отмечено, что правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании Пермского края обладают: прокурор Пермского края – в пределах его компетенции, установленной федеральным законом; избирательная комиссия Пермского края, Уполномоченный по правам человека в Пермском крае, Контрольно-счетная палата Пермского края – в пределах их компетенции, установленной законами Пермского края. Проекты законов Пермского края о бюджете Пермского края на соответствующий финансовый год, а также проекты законов, связанные с изменениями бюджета Пермского края, рассматриваются Законодательным Собранием Пермского края по представлению Правительства Пермского края либо при наличии заключения Правительства Пермского края (п. 2 ст. 27).

Удовлетворяя заявление, суд пришел к выводу о противоречии оспариваемых норм Закона Пермского края взаимосвязанным положениям п. 1, 3 ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ и ч. 1 ст. 19 Устава Пермского края, имеющим большую юридическую силу, указав, что оспариваемым актом другие (по сравнению с губернатором Пермского края и Правительством Пермского края) субъекты права законодательной инициативы в Законодательном Собрании Пермского края ограничены кругом вопросов в сфере бюджетного права, по которым могут вносить законопроекты.

С таким выводом суда Судебная коллегия согласиться не может.

Принимая решение, суд не учел, что приведенные нормы Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ не регулируют

объем правомочий субъектов права законодательной инициативы, а лишь устанавливают общий принцип, согласно которому проект закона субъекта Российской Федерации, связанный с формированием либо изменением финансовых обязательств субъекта Российской Федерации, может стать предметом рассмотрения законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации только при наличии выраженной позиции высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Не учел суд и того обстоятельства, что перечисленные в абз. третьем ч. 1 ст. 19 Устава Пермского края должностные лица и органы обладают правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании Пермского края лишь в пределах собственной компетенции, в связи с чем не могут вносить законопроекты по вопросам, о которых возник спор. В соответствии с ч. 8 ст. 5 Закона Пермского края от 20 февраля 2007 г. № 3-ПК Избирательная комиссия Пермского края обладает правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании Пермского края по вопросам, связанным с реализацией и защитой конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Уполномоченный по правам человека в Пермском крае обладает правом законодательной инициативы лишь по вопросам, связанным с реализацией и защитой конституционных прав и свобод человека и гражданина, что нашло отражение в п. 2 ст. 14 Закона Пермского края от 5 августа 2007 г. № 77-к. Полномочия Контрольно-счетной палаты Пермского края в указанной выше сфере определены п. 5 ст. 1 Закона Пермского края от 12 сентября 2011 г. № 808-ПК. Что касается прокурора, то он, как следует из содержания ст. 104 Конституции Российской Федерации и ст. 9 Закона Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», не наделен правом законодательной инициативы.

Таким образом, права названных субъектов права законодательной инициативы в Законодательном Собрании Пермского края оспариваемым актом не затрагиваются.

В качестве другого основания для удовлетворения заявления суд назвал несоответствие оспариваемых норм положениям ст. 2,

7, 29, 212 Бюджетного кодекса Российской Федерации, с чем нельзя согласиться. Поименованные нормы федерального акта, регламентирующие вопросы структуры бюджетного законодательства (ст. 2), бюджетных полномочий Российской Федерации (ст. 7), принцип единства бюджетной системы Российской Федерации (ст. 29), внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период (ст. 212), не имеют непосредственного отношения к предмету спора.

Итоговый вывод. В соответствии с ч. 1 ст. 253 ГПК РФ суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления.

Поскольку судом неправильно истолкованы и применены нормы материального права, подлежащие применению по данному делу, и это привело к принятию неправильного решения, судебное постановление подлежит отмене с вынесением нового судебного акта об отказе в удовлетворении заявления.

**ПРЕЗИДИУМ ВЫСШЕГО АРБИТРАЖНОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 25 октября 2011 г. № 7407/11
(извлечение)**

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации рассмотрел заявление государственного учреждения – Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Марий Эл о пересмотре в порядке надзора постановления Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 28.02.2011 по делу № А38-1596/2010 Арбитражного суда Республики Марий Эл.

Государственное учреждение – Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Марий Эл (далее – учреждение) обратилось в Арбитражный суд Республики Марий Эл с заявлением о признании частично недействительным пред-

ставления Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Республике Марий Эл (далее – служба финансово-бюджетного надзора) от 09.04.2010 № 13 о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

Предмет рассмотрения. Решением Арбитражного суда Республики Марий Эл от 07.09.2010 требование учреждения удовлетворено.

Постановлением Первого арбитражного апелляционного суда от 24.11.2010 решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа постановлением от 28.02.2011 решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции отменил, производство по делу прекратил.

В заявлении, поданном в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре постановления суда кассационной инстанции в порядке надзора учреждение просит его отменить, ссылаясь на нарушение судом единообразия в толковании и применении норм права, дело направить на новое рассмотрение в Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа.

В отзыве на заявление служба финансово-бюджетного надзора просит оставить оспариваемый судебный акт без изменения.

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении и отзыве на него, Президиум считает, что заявление подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

Как установлено судами, при проведении проверки финансово-хозяйственной деятельности учреждения за 2009 год служба финансово-бюджетного надзора выявила нарушения бюджетного законодательства, а именно: нецелевое использование средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, незаконное использование средств бюджета, не являющееся нецелевым использованием, и иные финансовые нарушения.

По результатам указанной проверки службой финансово-бюджетного надзора составлен акт от 19.02.2010, на основании которого в адрес руководителя учреждения вынесено представление о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса от 09.04.2010 № 13.

В названном представлении заместителю управляющего учреждением Орехову В. В. предлагается принять меры по недопущению в дальнейшем нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации и в срок не позднее 30 дней с даты получения представления проинформировать службу финансово-бюджетного надзора о результатах его рассмотрения.

Учреждение, полагая, что указанным представлением нарушены его права, обратилось в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Суды первой и апелляционной инстанций рассмотрели заявление учреждения по существу и признали представление службы финансово-бюджетного надзора о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса от 09.04.2010 № 13 недействительным в части установления нарушений бюджетного законодательства, связанных с нецелевым использованием средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Оценив законность и обоснованность судебных актов первой и апелляционной инстанций, суд кассационной инстанции пришел к выводу о необходимости прекращения производства по делу на основании пункта 1 части 1 статьи 150 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. Суд указал, что поскольку оспариваемое представление адресовано не учреждению, а непосредственно должностному лицу и не содержит властных предписаний, подлежащих исполнению учреждением, то данное дело неподведомственно арбитражному суду.

Мотивы решения. Между тем судом кассационной инстанции не учтено следующее.

В соответствии со статьей 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации к подведомственности арбитражных судов отнесены дела об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Статья 268 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривает, что Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет финансовый контроль за использованием средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов.

Согласно Положению о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.06.2004 № 278, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, которому в целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности предоставлено право направлять в проверенные организации обязательные для рассмотрения представления или обязательные для исполнения предписания по устранению выявленных нарушений.

Подпунктом 5.14.7 Положения о территориальных органах Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, утвержденного приказом Министерства финансов Российской Федерации от 11.07.2005 № 89н, аналогичное право предоставлено территориальным органам этой службы.

Исходя из статьи 284 Бюджетного кодекса Российской Федерации, вынесенное руководителями Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и ее территориальных органов представление о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса отнесено к мерам принуждения за нарушение бюджетного законодательства, которые могут быть обжалованы в установленном порядке.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства (часть 1 статьи 19.5).

Согласно пункту 20.1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» (в редакции По-

становления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 20.11.2008 № 60) представления административных органов (должностных лиц), осуществляющих государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства, ответственность за невыполнение которых предусмотрена частью 1 статьи 19.5 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, могут быть оспорены в арбитражном суде в случаях и в порядке, определенных главой 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Служба финансово-бюджетного надзора, вынося представление, действовала в рамках своих полномочий по контролю за использованием средств Пенсионного фонда Российской Федерации. В представлении содержатся выводы о неправомерном использовании средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, о нарушении бюджетного законодательства, а также требования, обязывающие руководителя учреждения принять меры по недопущению нарушений в дальнейшем и проинформировать контролирующий орган о результатах рассмотрения представления.

Тот факт, что представление адресовано не учреждению, а непосредственно его руководителю, не свидетельствует о неподведомственности дела арбитражному суду, поскольку согласно пункту 2 статьи 284 Бюджетного кодекса Российской Федерации представления о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса при наличии оснований, установленных статьей 283 названного Кодекса, выносятся именно руководителям получателей бюджетных средств. В данном случае руководитель учреждения является органом управления учреждением, действует от имени юридического лица и в его интересах, следовательно, адресованные ему представления налагают обязанности на само учреждение, а не на руководителя как физическое лицо.

Итоговый вывод. Упомянутое представление службы финансово-бюджетного надзора принято уполномоченным органом по результатам проведенной проверки в качестве меры принуждения, неисполнение которого влечет административную ответственность, и оно может быть оспорено в арбитражном суде в соответствии с главой 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

**ПРЕЗИДИУМ ВЫСШЕГО АРБИТРАЖНОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 12 июля 2011 г. № 331/11
(извлечение)**

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации рассмотрел заявления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в городе Санкт-Петербурге о пересмотре в порядке надзора постановления Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.11.2010 по делу № А56-33084/2010 Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

Предмет рассмотрения. Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный медицинский университет имени академика И. П. Павлова Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию» (далее – учреждение) обратилось в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области с заявлением об отмене решения Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (далее – Росфиннадзор) от 02.10.2009 № 43-00-09/263Р (далее – решение Росфиннадзора), принятого по жалобе учреждения на постановление Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в городе Санкт-Петербурге (далее – управление) от 27.05.2009 № 667, которым учреждение привлечено к административной ответственности на основании части 1 статьи 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) за нецелевое использование бюджетных средств в виде штрафа в размере 45 000 рублей.

Решением Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 09.08.2010 решение Росфиннадзора признано незаконным и отменено в части отказа в удовлетворении жалобы учреждения в отношении наложенного штрафа в размере, превышающем 40 000 рублей.

Постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.11.2010 решение суда первой инстанции отменено, обжалуемое решение Росфиннадзора признано незаконным и отменено.

В заявлениях, поданных в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре в порядке надзора постановления суда апелляционной инстанции Росфиннадзор и управление просят его отменить, ссылаясь на неправильное применение судом законодательства, нарушение единообразия в толковании и применении арбитражными судами норм права.

Итоговый вывод. Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлениях и в выступлениях представителей заявителя, Президиум считает, что решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции подлежат отмене по следующим основаниям.

Мотивы решения. В соответствии с частью 1 статьи 15.14 КоАП РФ использование бюджетных средств получателем бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния, влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Постановлением управления Росфиннадзора на учреждение наложен штраф в пределах санкции, установленной частью 1 статьи 15.14 КоАП РФ.

Статьей 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) определен принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, который означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования.

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 бюд-

жетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения (статья 289 БК РФ).

Согласно приказу Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 27.08.2008 № 458н «О государственном задании на оказание высокотехнологичной медицинской помощи гражданам Российской Федерации за счет средств федерального бюджета в 2008 году», изданному в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов», и Указанию о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации на 2008 год, утвержденному приказом Министерства финансов Российской Федерации от 24.08.2007 № 74н, бюджетные средства с целевым назначением «Высокотехнологичные виды медицинской помощи» могут расходоваться на оплату труда работников; на приобретение медикаментов, включая оплату дорогостоящих расходных материалов, предусмотренных стандартами оказания медицинской помощи, утверждаемыми Минздравсоцразвития России; на приобретение, техническое обеспечение и ремонт медицинского оборудования, используемого при оказании высокотехнологичной медицинской помощи. Учреждение произвело расходы по оплате мебели в пределах целевой статьи 4700200 «Высокотехнологические виды медицинской помощи».

Между тем согласно Общероссийскому классификатору продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2007 (КПЕС 2002), принятому и введенному в действие приказом Ростехрегулирования от 22.11.2007 № 329-ст, мебель, в том числе медицинская, не относится к медицинскому оборудованию.

Таким образом, приобретенная учреждением мебель не является медицинским оборудованием и, соответственно, расходы на нее не могут быть отнесены к расходам с целевым назначением «Высокотехнологичные виды медицинской помощи».

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД
ВОЛГО-ВЯТСКОГО ОКРУГА
ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**от 8 октября 2012 г. по делу № А28-1314/2012
(извлечение)**

Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа рассмотрел в судебном заседании кассационную жалобу ответчика – Министерства финансов Российской Федерации в лице Управления Федерального казначейства по Кировской области на решение Арбитражного суда Кировской области от 05.04.2012.

Предмет рассмотрения. Администрация закрытого административно-территориального образования Первомайский Кировской области (далее – Администрация) обратилась в Арбитражный суд Кировской области с иском к Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации (далее – Минфин России). Предметом иска явилось требование о взыскании за счет средств казны Российской Федерации 59 799 рублей 75 копеек убытков, возникших в связи с возмещением расходов медицинского работника муниципального учреждения здравоохранения городская больница ЗАТО Первомайский Кировской области (далее – МУЗ ГБ ЗАТО Первомайский Кировской области) Черненко Анжеле Владимировне по оплате найма жилого помещения, а также предоставленных ей с сентября 2007 года по октябрь 2010 года коммунальных услуг по отоплению и освещению жилого помещения.

Из искового заявления следует, что кассационным определением Судебной коллегии по гражданским делам Кировского областного суда от 25.01.2011 с Администрации в пользу Черненко А. В. взысканы 58 057 рублей 75 копеек расходов по оплате отопления и электроэнергии жилого помещения медицинского работника и найму жилого помещения, а также 1 742 рублей расходов по уплате государственной пошлины. Финансирование затрат на оплату мер социальной поддержки медицинских работников, работающих и проживающих в сельской местности, лежит на Российской Федерации. Администрация исполнила указанное решение, в результате чего понесла убытки, которые подлежат взысканию за счет средств федерального бюджета.

Суд первой инстанции решением от 05.04.2012 удовлетворил исковые требования частично: взыскал в пользу истца с Минфина России за счет казны Российской Федерации 58 057 рублей 75 копеек расходов, понесенных в связи с предоставлением льгот. В остальной части в удовлетворении исковых требований оказал. Суд исходил из того, что финансовое обеспечение прав, социальных гарантий медицинских и фармацевтических работников, работающих и проживающих в сельской местности, является расходным обязательством Российской Федерации.

Второй арбитражный апелляционный суд постановлением от 02.07.2012 оставил решение от 05.04.2012 без изменения по тем же мотивам.

Не согласившись с состоявшимися судебными актами, Минфин России в лице Управления Федерального казначейства по Кировской области обратился в Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа с кассационной жалобой, в которой просит отменить решение от 05.04.2012 и постановление от 02.07.2012 и принять новый судебный акт об отказе в удовлетворении исковых требований.

Доводы заявителя кассационной жалобы сводятся к оспариванию выводов судов о том, что финансовое обеспечение социальных гарантий спорной категории граждан является расходным обязательством Российской Федерации. При этом заявитель, ссылаясь на подпункт 24 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», пункт 50 статьи 35 Закона № 122-ФЗ, часть 2 статьи 72 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», определения Конституционного Суда Российской Федерации от 07.02.2008 № 383-О-П и от 01.03.2007 № 129-О-П, указывает, что решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания отдельных категорий граждан относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет

средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). С 01.01.2005 решение вопросов социальной поддержки медицинских работников было передано тем властным структурам, в ведении которых находятся соответствующие организации здравоохранения. Следовательно, в зависимости от принадлежности расположенной в сельской местности (поселках городского типа) организации здравоохранения должен определяться в настоящее время уровень правового регулирования мер социальной поддержки работающих в ней и проживающих в той же местности медицинских работников. Полномочием по принятию нормативных правовых актов, регулирующих порядок предоставления мер социальной поддержки медицинских работников муниципальных организаций здравоохранения, работающих и проживающих в сельской местности и поселках городского типа, наделены органы местного самоуправления, которые и обязаны вводить эффективные правовые механизмы сохранения прежнего уровня социальной защиты спорной категории граждан. Бездействие Администрации в принятии нормативно-правового акта, устанавливающего меры социальной поддержки медицинских и фармацевтических работников лечебного учреждения, является незаконным. Недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципального образования не является основанием для снятия этой обязанности с Администрации. Доказательств того, что истец обращался к Российской Федерации с просьбой о предоставлении финансовой помощи, не представлено. В связи с этим у судов отсутствовали основания для взыскания с Российской Федерации убытков.

Мотивы решения. Как правильно указали суды, передача органам местного самоуправления вопросов социальной поддержки медицинских работников муниципальных организаций здравоохранения (пункт 50 статьи 25 Закона № 122-ФЗ) не означает, что предоставление медицинским работникам в сельской местности льгот по оплате жилья и коммунальных услуг должно финансироваться за счет собственных средств бюджета соответствующего муниципального образования. Финансирование указанных льгот производится за счет соответствующих субвенций из федерального бюджета.

Согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации (определения от 01.03.2007 № 129-О-П, от 04.12.2003 № 415-О, от 15.02.2005 № 17-О, от 01.12.2005 № 521-О, постановления от 16.12.1997 № 20-П, от 24.05.2001 № 8-П, от 19.06.2002 № 11-П, от 23.04.2004 № 9-П), изменение законодателем ранее установленных правил предоставления населению льгот и компенсаций должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающий правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики, в том числе в социальной сфере, с тем, чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты, то есть в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано, в связи с чем Российская Федерация как правовое социальное государство не может произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств и отмена либо приостановление предоставления выплат либо льгот компенсационного характера допустимы только при установлении надлежащего механизма соответствующего возмещения, формы и способы которого могут меняться, но объем не должен уменьшаться.

При этом в силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлениях от 17.06.2004 № 12-П и от 15.05.2006 № 5-П, недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований обеспечивается посредством оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях надлежащего исполнения ими установленных федеральным законодательством расходных обязательств.

Таким образом, передача отдельных государственных полномочий Российской Федерации на другой уровень власти должна сопровождаться одновременной передачей нижестоящим бюджетам финансовых средств, необходимых для осуществления соответствующих полномочий, а при недостаточности таких средств, выделенных на эти цели из федерального бюджета, взыскание должно осуществляться с Российской Федерации.

Как следует из материалов дела и установили суды, Черненко А. В. с сентября 2007 года по октябрь 2010 года за счет своих средств понесла затраты на оплату коммунальных услуг по отоплению и энергоснабжению и оплатила найм жилья на сумму 58 057 рублей 75 копеек.

Доказательства предоставления Кировской области или муниципальному образованию из федерального бюджета средств, достаточных на реализацию установленных медицинским работникам льгот, в материалы дела не представлены.

Таким образом, Российская Федерация не исполнила в полном объеме возложенную на нее обязанность по финансированию льгот, поэтому суды правомерно пришли к выводу о том, что спорные расходы подлежат взысканию с Российской Федерации.

Доводы заявителя о том, что обеспечение социальной поддержки медицинских работников, проживающих в сельской местности или поселках городского типа, не относится к расходным обязательствам Российской Федерации, отклоняются. Право на получение данных льгот являлось гарантией, носящей компенсационный характер. Предоставив это право, государство взяло на себя соответствующие публично-правовые обязанности в отношении социально незащищенных граждан. Отменив Законом № 122-ФЗ данную льготу, законодатель при этом не предусмотрел соразмерной компенсации, связанной с утратой такими гражданами ранее предоставленных прав. При этом на субъект Российской Федерации государством возложена обязанность по решению вопросов социальной поддержки и социального обслуживания отдельных категорий граждан, а не финансирование этих услуг, в силу чего недостаточное выделение на эти цели денежных средств субъекту Российской Федерации не исключает

доплаты разницы за счет средств Российской Федерации. Обязанность Российской Федерации по возмещению расходов обусловлена фактом предоставления льгот гражданам, имеющим право на их получение, и соответствующее обязательство Российской Федерации может быть прекращено только путем его исполнения. По настоящему делу суды установили недофинансирование со стороны Российской Федерации, за счет казны которой правомерно взысканы заявленные расходы на основании статей 16, 1069 и 1071 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Итоговый вывод. Таким образом, обжалованные судебные акты соответствуют нормам материального права, изложенные в них выводы – установленным по делу фактическим обстоятельствам и имеющимся в деле доказательствам. Кассационная жалоба не подлежит удовлетворению.

Оглавление

1. Бюджетное право как подотрасль финансового права.....	4
2. Бюджет: понятие и виды.....	10
3. Бюджетное устройство.....	14
4. Структура бюджета: доходы и расходы.....	19
5. Сбалансированность бюджета.....	33
6. Бюджетный процесс.....	36
7. Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.....	43
8. Бюджетный контроль и ответственность за нарушение бюджетного законодательства РФ.....	54
9. Государственный и муниципальный долг (кредит).....	68
10. Судебно-арбитражная практика применения бюджетного законодательства.....	74

Учебное издание

Лушникова Марина Владимировна

Финансовое право

Часть I

Учебное пособие

Редактор, корректор М. В. Никулина
Правка, верстка Е. Б. Половкова

Подписано в печать 09.12.2013. Формат 60×84¹/₁₆.
Усл. печ. л. 6,28. Уч.-изд. л. 5,0.
Тираж 100 экз. Заказ .

Оригинал-макет подготовлен
в редакционно-издательском отделе ЯрГУ.

Отпечатано в типографии ООО «Филигрань».
г. Ярославль, ул. Свободы, д. 91.
Тел. (4852) 982705,
pechataet@bk.ru