

Л. Ф. Курченко

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА Российской Федерации

**субфедеральный
и местный уровни**

учебное пособие



УДК 336
ББК 65.26
К93

Автор:

Л. Ф. Курченко — кандидат экономических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования РФ.

Рецензенты:

Г. Б. Поляк — доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ;

П. Н. Шуляк — доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ.

Курченко Л. Ф.

К93

Бюджетная система Российской Федерации: субфедеральный и местный уровни: Учебное пособие / Л. Ф. Курченко. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2018. — 252 с.

ISBN 978-5-394-01302-7

В учебном пособии раскрываются основы бюджетного федерализма и место субфедеральных и муниципальных бюджетов в бюджетной системе РФ; формирование расходов и доходов региональных и местных бюджетов, их сбалансированности; современное состояние и пути развития межбюджетных отношений и бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Для студентов бакалавриата, обучающихся по направлению подготовки «Экономика», а также слушателей образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации в области экономики и управления.

ISBN 978-5-394-01302-7

© Курченко Л. Ф., 2010

© ООО «ИТК «Дашков и К°», 2010

Содержание

Введение	5
Глава 1. Бюджетный федерализм и основы государственной региональной политики	6
1.1. Сущность бюджетного федерализма	6
1.2. Бюджетные полномочия субъектов РФ и муниципальных образований	13
1.3. Основы государственной региональной политики	25
1.4. Государственная региональная бюджетная политика на современном этапе	31
Контрольные вопросы	45
Глава 2. Бюджетное устройство и бюджетная система РФ	47
2.1. Бюджетное устройство РФ	47
2.2. Региональные и местные бюджеты в бюджетной системе РФ	57
2.3. Реализация принципов бюджетной системы РФ на региональном и местном уровнях	68
Контрольные вопросы	78
Глава 3. Доходы региональных и местных бюджетов	79
3.1. Полномочия субъектов РФ и муниципальных образований в формировании доходов бюджетов	79
3.2. Доходы бюджетов субъектов РФ	92
3.3. Доходы бюджетов муниципальных образований	100
Контрольные вопросы	108
Глава 4. Расходы региональных и местных бюджетов	109
4.1. Формирование расходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований	109
4.2. Расходные обязательства субъектов РФ	120

4.3. Расходные обязательства муниципальных образований	127
4.4. Направления расходов субъектов РФ и муниципальных образований	131
Контрольные вопросы	143
Глава 5. Сбалансированность региональных и местных бюджетов	145
5.1. Дефицит бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, источники его финансирования	145
5.2. Государственный долг субъекта РФ, муниципальный долг	152
5.3. Практика сбалансированности бюджета города Москвы	161
Контрольные вопросы	167
Глава 6. Межбюджетные трансферты	168
6.1. Сущность, назначение и формы межбюджетных трансфертов	168
6.2. Формы и условия предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета	176
6.3. Формы и условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов	183
6.4. Особенности межбюджетных трансфертов в Москве — городе федерального значения	193
Контрольные вопросы	199
Глава 7. Бюджетный процесс в субъектах РФ и муниципальных образованиях	201
7.1. Сущность бюджетного процесса, полномочия его участников	201
7.2. Основы составления, рассмотрения и утверждения региональных и местных бюджетов	210
7.3. Основы исполнения региональных и местных бюджетов	216
7.4. Основы составления и утверждения бюджетной отчетности	224
7.5. Государственный и муниципальный финансовый контроль в субъектах РФ и муниципальных образованиях	228
Контрольные вопросы	234
Список терминов и определений (гlossарий)	236

Глава 1. Бюджетный федерализм и основы государственной региональной политики

После изучения данного раздела студенты должны знать:

- 1) *основы конституционной модели бюджетного федерализма в РФ;*
- 2) *цели и способы вертикального и горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности;*
- 3) *принципы и задачи межбюджетных отношений;*
- 4) *бюджетные полномочия субъектов РФ;*
- 5) *бюджетные полномочия муниципальных образований;*
- 6) *основы государственной региональной политики;*
- 7) *направления современной бюджетной политики.*

1.1. Сущность бюджетного федерализма

Предпосылкой бюджетного федерализма является государственное устройство, которое определяет бюджетное устройство и разграничение прав и полномочий между публично-правовыми образованиями.

Государственное устройство может быть унитарным или федеративным. При унитарном государственном устройстве существуют два уровня власти и управления: государственные органы и органы местного самоуправления, следовательно, два звена бюджетной системы — государственный бюджет и муниципальные бюджеты. Федеративное государственное устройство предполагает еще один уровень — региональные государ-

ственные органы, которые формируют бюджеты субъектов федерации (бюджеты штатов в США, земель в ФРГ, провинций в Канаде и т.д.).

В зависимости от степени разграничения полномочий между федеральными и региональными государственными органами власти и управления и органами местного самоуправления можно выделить три типа бюджетного федерализма.

Американский тип бюджетного федерализма характеризуется следующими особенностями. Государство концентрирует в своих денежных фондах относительно небольшую долю ВВП страны, почти полностью возлагая на граждан и работодателей расходы на образование, медицинское и социальное страхование. При этом поддерживается высокий уровень заработной платы и социальных пособий. С точки зрения бюджетного законодательства американский тип бюджетного федерализма характеризуется отсутствием утверждаемых законов о бюджете на год, так как все расходы бюджета закреплены в соответствующих нормативных актах, а государство только выполняет принятые на себя расходные обязательства. Стимулирование экономики производится по конкретным направлениям и отраслям.

Американский тип относится к системам децентрализованного бюджетного федерализма, так как характеризуется значительной финансовой самостоятельностью штатов, децентрализацией социальных функций государства и сохранением за федеральными органами управления в основном общегосударственных вопросов — национальной обороны и безопасности, внешних отношений, в том числе ключевые положения внешнеэкономических связей, и проч. Регионам же предоставлено право самостоятельно формировать налоговую политику в рамках общегосударственной, регулировать и стимулировать отрасли экономики, заниматься социальным обеспечением граждан.

Европейский тип бюджетного федерализма во многом противоположен американскому. Государство концентрирует значительную долю ВВП в бюджете, предоставляет гражданам существенные социальные гарантии, активно занимается пере-

распределением доходов между регионами, региональные бюджеты в большой мере финансово зависимы от федерального бюджета. Ярким примером подобного типа может служить система бюджетного федерализма в ФРГ.

Японский тип бюджетного федерализма отличается активным привлечением коммерческих предприятий к финансированию социального обеспечения граждан. При этом государство аккумулирует в бюджете значительную долю ВВП страны и активно участвует в стимулировании экономики.

Европейский и японский типы можно отнести к умеренно централизованным системам бюджетного федерализма, где достаточно самостоятельное формирование региональных бюджетов сочетается с активной ролью федерального правительства в управлении социальной сферой и экономикой, за каждым публично-правовым образованием закреплены необходимые ресурсы для исполнения всего объема расходных обязательств.

Максимально централизованные системы бюджетного федерализма свойственны унитарным государствам и характеризуются выполнением всех основных государственных функций центральным бюджетом с долей полномочий и обязанностей, делегированных местному самоуправлению.

Модель бюджетного федерализма в России приближена к европейскому типу, причем в последние годы активно начинают использоваться методы привлечения акционерных обществ к государственно-частному партнерству.

В Российской Федерации установлена *конституционная модель* бюджетного федерализма, так как именно в Конституции РФ определяются такие общие принципы, как целостность и неприкосновенность территории, федеративное устройство, единство системы государственной власти, единство экономического, валютного, таможенного, финансового пространства, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ, органами государственной власти ее субъектов, органами местного самоуправления муни-

ципальных образований, самостоятельность исполнения и ответственность за возложенные на них функции и другие.

Бюджетный федерализм означает законодательное разграничение предметов ведения и полномочий между публично-правовыми образованиями в бюджетной сфере на всех стадиях бюджетного процесса. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (БК РФ) под публично-правовыми образованиями понимаются РФ, субъекты РФ, муниципальные образования.

В соответствии с Конституцией РФ в ведении РФ находятся федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития (ст. 71); система налогов и сборов, общие принципы налогообложения устанавливаются федеральным законом (ст. 74); по предметам ведения РФ принимаются федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ (ст. 76).

Особым звеном конституционной модели бюджетного федерализма являются совместные бюджетные и налоговые полномочия РФ и субъектов РФ. С одной стороны, бюджетные полномочия ограничены и для центра, и для субъектов РФ, а с другой — установлены их взаимосвязь и взаимозависимость и тем самым определено единство бюджетной и налоговой систем.

По Конституции РФ в совместном ведении РФ и субъектов РФ среди других важнейших полномочий находятся также установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ (ст. 72).

По предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ст. 76).

Вне пределов ведения и полномочий РФ, а также по предметам совместного ведения субъекты РФ обладают всей полной государственной властью (ст. 73) и осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов, которые не могут противоречить

федеральным законам (ст. 76). В случае противоречия действует федеральный закон. Если предмет полностью находится в ведении субъекта РФ, то в случае противоречия действует закон субъекта РФ.

В соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (ст. 130). Органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы (ст. 132). Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, причем реализация переданных полномочий подконтрольна государству (ст. 132). Местные органы самоуправления в РФ гарантируются правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти (ст. 133).

Принципы бюджетного федерализма базируются на самостоятельности бюджетов бюджетной системы РФ. Самостоятельность бюджетов обеспечивается закреплением собственных источников доходов за каждым бюджетом, распределением федеральных налоговых и неналоговых доходов между бюджетами бюджетной системы РФ, правом публично-правовых образований самостоятельно принимать расходные обязательства и определять направления расходования бюджетных средств.

Законодательно определены недопустимость изъятия дополнительных доходов в другой бюджет, право на компенсацию расходов, возникших в результате принятых вышестоящим уровнем государственной власти решений, право предоставления налоговых и иных льгот только за счет собственных доходов.

Бюджет обеспечивает соответствующий орган власти необходимыми финансовыми ресурсами для выполнения возложенных на него функций, поэтому бюджетный федерализм пре-

дусматривает обеспечение вертикального и горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности всех звеньев бюджетной системы РФ.

Вертикальным бюджетным выравниванием является процесс достижения сбалансированности объемов расходных обязательств органов государственной власти и управления субъектов РФ и органов местного самоуправления и объемом поступающих в соответствующий бюджет доходов. Основой вертикального выравнивания бюджетной обеспеченности является законодательное закрепление за каждым бюджетом финансирования конкретных расходных обязательств, соответствующих разграничению предметов ведения и полномочий в бюджетной сфере между федеральным центром, субъектами РФ и органами местного самоуправления.

К вертикальному выравниванию бюджетной обеспеченности можно отнести закрепление собственных источников формирования бюджетов бюджетной системы РФ; распределение федеральных налогов и сборов между бюджетами; распределение неналоговых поступлений между бюджетами бюджетной системы РФ; предоставление из федерального бюджета субвенций на исполнение полномочий, переданных на субфедеральный и местный уровень, субсидий на реализацию совместных полномочий и софинансирование значимых целевых проектов.

Целью *горизонтального бюджетного выравнивания* является обеспечение единого минимального уровня потребления государственных и муниципальных услуг жителями различных регионов и районов страны посредством применения единых формализованных методов распределения финансовой помощи дотационным бюджетам бюджетной системы РФ.

К горизонтальному выравниванию относятся дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований по единым методиками тем субъектам РФ и муниципальным образованиям, которые нуждаются в финансовой

помощи, иных дотаций, субсидий на софинансирование проектов субфедерального и местного значения.

Все методы горизонтального и вертикального выравнивания способствуют выравниванию бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя РФ, субъекта РФ, муниципального образования, они законодательно установлены и тщательным образом прописаны в Бюджетном кодексе РФ.

Таким образом, основы эффективной модели бюджетного федерализма заложены основным законом страны - Конституцией РФ, детализированы и конкретизированы в Бюджетном кодексе РФ, иных правовых нормативных актах.

Однако в реальности бюджетный федерализм постоянно нуждается в совершенствовании, поскольку он выражает взаимодействие экономических и политических интересов всех властных структур, интересов государства, налогоплательщиков и потребителей бюджетных услуг.

Бюджетный федерализм определяет межбюджетные отношения. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ **межбюджетные отношения** - *взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса*, другими словами, это взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в бюджетной сфере на всех стадиях бюджетного процесса.

К основообразующим принципам межбюджетных отношений можно отнести равенство и самостоятельность бюджетов бюджетной системы РФ, равенство бюджетных прав публично-правовых образований, выравнивание бюджетной обеспеченности.

Принцип равенства и самостоятельности бюджетов бюджетной системы РФ реализуется через единые основы формирования и расходования бюджетов, в том числе через единый порядок разработки, утверждения, исполнения бюджетов,

осуществления контроля, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности. Принцип равенства бюджетов предполагает использование единой методики расчета нормативов финансовой помощи региональным и местным бюджетам, нормативов финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг.

Равенство бюджетных прав публично-правовых образований достигается через законодательное распределение бюджетных прав и обязанностей в установлении расходных обязательств публично-правовых образований, ведении каждым из них реестра расходных обязательств, самостоятельности формирования и исполнения бюджетов, осуществлении контроля за их исполнением.

Принцип *выравнивания бюджетной обеспеченности* направлен на достижение сбалансированности принятых расходных обязательств и доходов соответствующего бюджета. Он реализуется через дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований, других дотаций, направляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и бюджетами муниципальных образований. Кроме того, осуществляются межбюджетные трансферты в форме субвенций из федерального и региональных фондов компенсаций на выполнение полномочий, переданных от одного публично-правового образования другому, в форме субсидий на софинансирование совместных полномочий, значимых социально-экономических проектов и мероприятий субфедерального и местного уровня.

1.2. Бюджетные полномочия субъектов РФ и муниципальных образований

Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения базируются на разграничении полномочий публично-правовых образований. Основы бюджетных полномочий и их разграниче-

ние между федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления заложены Конституцией РФ и федеральным законодательством. Используя их ключевые положения, Бюджетным кодексом РФ были установлены правоотношения и полномочия публично-правовых образований в бюджетном процессе РФ.

Бюджетные полномочия РФ, субъектов РФ и муниципальных образований определены и введены в действие Бюджетным кодексом РФ с 1 января 2005 г. после уточнения принципов организации местного самоуправления и разграничения полномочий между государственными органами власти РФ и ее субъектов.

В табл. 1 в обобщенном виде представлены полномочия публично-правовых образований. Базовые положения бюджетного процесса определяются федеральными органами государственной власти: общие принципы организации и функционирования бюджетной системы РФ и межбюджетных отношений, основы разработки проектов бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов, кассового обслуживания исполнения бюджетов, установление единого порядка ведения бюджетного учета и отчетности, унифицированных форм бюджетной документации; основы составления внешней проверки, рассмотрения и утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля на всех стадиях бюджетного процесса.

Базируясь на установленных принципах и основах, субъекты РФ и муниципальные образования самостоятельно определяют порядок составления и утверждения проекта собственного бюджета, его исполнения, осуществления контроля за исполнением бюджета, составления отчетности и утверждения отчета об исполнении бюджета.

Утвердив соответствующим нормативным правовым актом порядок бюджетного процесса на подведомственной территории, субъекты РФ и муниципальные образования в соответствии с ним опять-таки самостоятельно разрабатывают и рассматривают проект бюджета, утверждают и исполняют свой бюджет,

Таблица 1

Бюджетные полномочия публично-правовых образований

РФ	Субъекты РФ	Муниципальные образования
1	2	3
<i>1. Установление общих принципов и основ бюджетной системы</i>		
<p>1.1. Установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений</p> <p>1.2. Определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы РФ, утверждения и исполнения бюджетов, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением</p>		
<i>2. Установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов, осуществления контроля за исполнением бюджетов, составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении бюджетов</i>		
<p>Установление порядка составления и рассмотрения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также составление отчета об исполнении консолидированного бюджета РФ</p>	<p>Установление порядка составления и рассмотрения бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, а также составление отчета об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ</p>	<p>Установление порядка составления и рассмотрения бюджетов поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, а также составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района</p>

Продолжение табл. 1

1	2	3
<p>3. Составление и рассмотрение проектов бюджетов, утверждение и исполнение бюджетов, осуществление контроля за исполнением бюджетов, составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении бюджетов</p>		
<p>Составление и рассмотрение проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также составление отчета об исполнении консолидированного бюджета РФ</p>	<p>Составление и рассмотрение проектов бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, составление отчетов об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ</p>	<p>Составление и рассмотрение проектов бюджетов поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, а также составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района</p>
<p>4. Установление порядка представления утвержденных отчетов о бюджетах</p>		
<p>Установление порядка составления и представления в федеральные органы исполнительной власти сводов утвержденных бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, отчетов об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и иной бюджетной отчетности</p>	<p>Установление порядка представления в исполнительные органы государственной власти субъектов РФ утвержденных местных бюджетов, отчетов об исполнении местных бюджетов и иной бюджетной отчетности, установленной федеральными органами государственной власти</p>	

1	2	3
<i>5. Установление и исполнение расходных обязательств</i>		
<p>5.1. Определение порядка установления расходных обязательств публично-правовых образований</p> <p>5.2. Определение порядка установления и исполнения расходных обязательств РФ, установление и исполнение расходных обязательств РФ</p> <p>5.3. Определение порядка установления и исполнения расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из федерального бюджета</p>	<p>5.1. Установление и исполнение расходных обязательств субъекта РФ</p> <p>5.2. Определение порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта РФ</p>	<p>Установление и исполнение расходных обязательств муниципально-образованя</p>
<i>6. Формирование доходов и осуществление расходов</i>		
<p>6.1. Определение основ формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ</p> <p>6.2. Определение порядка установления нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, в бюджеты бюджетной системы РФ.</p> <p>6.3. Установление нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами в бюджеты бюджетной системы РФ</p>	<p>Установление нормативов отчислений доходов в местные бюджеты от региональных налогов и (или) от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджеты субъектов РФ</p>	<p>Установление в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ нормативов отчислений в бюджеты поселений в бюджет муниципального района</p>

1	2	3
<i>7. Межбюджетные трансферты</i>		
<p>7.1. Определение общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов</p> <p>7.2. Установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета</p> <p>7.3. Предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета</p>	<p>7.1. Установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ</p> <p>7.2. Предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ</p> <p>7.3. Установление общего порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов</p>	<p>7.1. Определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам поселений</p> <p>7.2. Определение целей и порядка предоставления субвенций из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера</p>
<i>8. Кассовое обслуживание исполнения бюджета</i>		
<p>8.1. Определение основ кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ</p> <p>8.2. Осуществление кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ</p>		
<i>9. Заимствования и гарантии</i>		
<p>9.1. Определение общего порядка и принципов осуществления заимствований и предоставления гарантий РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга РФ</p> <p>9.2. Осуществление государственных заимствований РФ, предоставление государственных гарантий РФ, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом РФ и государственными активами РФ</p>	<p>Осуществление государственных заимствований и предоставление государственных гарантий субъекта РФ, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом и государственными активами субъекта РФ</p>	<p>Осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий, предоставление бюджетных кредитов, управление муниципальным долгом и муниципальными активами</p>

1	2	3
<i>10. Бюджетная классификация</i>		
10.1. Установление основ бюджетной классификации РФ и общего порядка ее применения	Установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации РФ в части, относящейся к бюджету субъекта РФ и бюджетам территориальных государственных внебюджетных фондов	Установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации РФ в части, относящейся к местному бюджету
10.2. Установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации РФ в части, относящейся к федеральному бюджету и государственным внебюджетным фондам РФ		
<i>11. Учет, отчетность, ответственность</i>		
11.1. Установление единого порядка ведения бюджетного учета и предоставления отчетности для бюджетов бюджетной системы РФ и учреждений, включая отчеты о кассовом исполнении бюджетов	11.1. Временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления	11.1. В случае и порядке, предусмотренных БК РФ и иными федеральными законами, установление ответственности за нарушение муниципальных правовых актов местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений
11.2. Установление унифицированных форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов бюджетной системы РФ и учреждений, установление оснований и порядка временного осуществления органами государственной власти РФ (субъектов РФ) отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ (органов местного самоуправления)	11.2. В случае и порядке, предусмотренных БК РФ, федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ, установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов РФ по вопросам регулирования бюджетных правоотношений	11.2. В случае и порядке, предусмотренных БК РФ, федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ, установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов РФ по вопросам регулирования бюджетных правоотношений
11.3. Временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ	11.3. Иные бюджетные полномочия, отнесенные БК РФ к бюджетным полномочиям субъектов РФ	11.2. Иные бюджетные полномочия, отнесенные БК РФ к бюджетным полномочиям муниципальных образований
11.4. Установление оснований, видов ответственности и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ		
11.5. Установление порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ		
11.6. Иные бюджетные полномочия, отнесенные БК РФ к бюджетным полномочиям РФ		

осуществляют контроль за его исполнением, ведут учет и отчетность, составляют и утверждают отчет об исполнении бюджета.

Общий порядок установления и исполнения расходных обязательств определяют федеральные органы власти, непосредственное установление и исполнение расходных обязательств осуществляет каждый субъект РФ и каждое муниципальное образование.

Федеральные органы устанавливают общие основы формирования доходов и осуществления расходов, общие принципы и порядок введения нормативов отчислений от налогов, поступающих в соответствии с налоговым законодательством и Бюджетным кодексом РФ в определенный бюджет бюджетной системы РФ, другому бюджету. Субъекты РФ и муниципальные образования на основе данного порядка устанавливают нормативы отчислений от налогов. Например, нормативы отчислений от федеральных налогов и налогов специальных налоговых режимов в бюджеты субъектов РФ и муниципальных образований установлены Бюджетным кодексом РФ. Субъекты РФ могут принять закон (иной правовой акт) об установлении долговременных (не менее 3 лет) нормативов отчислений от налогов, зачисляемых в бюджет субъекта РФ, в бюджеты поселений, муниципальных районов и городских округов.

В области межбюджетных трансфертов наблюдается тот же порядок: федеральные органы определяют общие принципы предоставления и формы межбюджетных трансфертов, субъекты РФ и муниципальные образования самостоятельно устанавливают порядок, условия предоставления и осуществляют межбюджетные трансферты из соответствующего бюджета.

Кассовое обслуживание всех бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется органами РФ (Федеральным казначейством).

Общий порядок и принципы осуществления заимствований и предоставления гарантий, погашения и обслуживания долга устанавливаются федеральными органами. Непосредственное

осуществление заимствований, предоставление гарантий, бюджетных кредитов, управление долгом и активами производит каждый субъект РФ, каждое муниципальное образование самостоятельно, не неся ответственности за решения других публично-правовых образований.

Бюджетный кодекс РФ определил основы бюджетной классификации, общий порядок ее применения, установил классификацию доходов, расходов, источников финансирования дефицитов бюджетов, сектора государственного управления, их коды, статьи, подстатьи и т.п. Субъекты РФ и муниципальные образования имеют право в части, относящейся к подведомственным им бюджетам, детализировать и устанавливать порядок применения бюджетной классификации РФ.

Федеральным бюджетным законодательством установлены основания, виды ответственности и порядок привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Субъекты РФ и муниципальные образования в соответствии с федеральными законами могут принимать свои правовые акты по вопросам регулирования бюджетных правоотношений и устанавливать ответственность за их исполнение.

Таким образом, бюджетные полномочия публично-правовых образований соответствуют принципам бюджетного федерализма в РФ: при сохранении целостности и единства бюджетной системы страны каждое публично-правовое образование наделено широкими полномочиями в бюджетном процессе. Как видно из табл. 1, субъекты РФ и муниципальные образования имеют широкие полномочия по составлению, рассмотрению и утверждению проектов бюджетов, исполнению бюджетов, установлению и исполнению расходных обязательств, осуществлению заимствований, управлению долгом.

Законом субъекта РФ (решением представительного органа муниципального образования) органы государственной власти субъекта РФ (органы местного самоуправления) вправе осуществлять нижеперечисленные бюджетные полномочия.

1. Устанавливают порядок:

— составления и рассмотрения проекта регионального (местного) бюджета, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

— утверждения регионального (местного) бюджета, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

— исполнения регионального (местного) бюджета, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

— осуществления контроля за исполнением регионального (местного) бюджета, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов.

— утверждения отчета об исполнении регионального (местного) бюджета, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов.

2. В соответствии с установленным порядком:

— составляют и рассматривают проект регионального (местного) бюджета, проекты бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

— рассматривают и утверждают их на заседаниях законодательного (представительного) органа государственной власти (муниципального образования)

— принимают закон (решение) о бюджете субъекта РФ (муниципального образования), бюджетах государственных территориальных внебюджетных фондов на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

— исполняют региональный (местный) бюджет, бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

— осуществляют государственный (муниципальный) контроль за исполнением бюджетов;

— составляют отчет об исполнении регионального (местного) бюджета, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

— утверждают отчеты об исполнении бюджетов;

— принимают закон субъекта РФ (решение муниципального образования) об исполнении бюджета субъекта РФ (муни-

ципального образования), бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов.

3. В соответствии с реестром расходных обязательств устанавливаются и исполняются расходные обязательства субъектов РФ (муниципальных образований).

4. Устанавливаются порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета РФ (муниципального образования), осуществляют межбюджетные трансферты.

5. Устанавливаются государственные (муниципальные) заимствования, предоставляют государственные (муниципальные) гарантии, предоставляют бюджетные кредиты, управляют государственным (муниципальным) долгом и государственными (муниципальными) активами субъекта РФ (муниципального образования).

6. Устанавливаются, детализируются и определяют порядок применения бюджетной классификации РФ в субъекте РФ (муниципального образования) в части, относящейся к бюджету субъекта РФ (местному бюджету), бюджетам территориальных государственных внебюджетных фондов.

7. В случае и порядке, предусмотренном Бюджетным кодексом РФ, федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъекта РФ (правовыми нормативными актами муниципальных образований) устанавливаются ответственность за нарушение нормативных правовых актов субъекта РФ (муниципального образования) по вопросам регулирования бюджетных правоотношений.

8. Осуществляют иные бюджетные полномочия субъекта РФ (муниципального образования).

Помимо перечисленных бюджетных полномочий субъекты РФ:

— устанавливают порядок предоставления в исполнительный орган государственной власти субъекта РФ утвержденных местных бюджетов, отчетов об исполнении местных бюджетов и иной бюджетной отчетности, установленной федеральными органами государственной власти;

— определяют порядок установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта РФ;

— устанавливают нормативы отчислений доходов в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов, включая налоги специальных налоговых режимов, региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом РФ в бюджеты субъектов РФ;

— устанавливают общий порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

— в соответствии с Бюджетным кодексом РФ временно осуществляют отдельные бюджетные полномочия органов местного самоуправления.

Как субъекты РФ города Москва и Санкт-Петербург обладают всеми бюджетными полномочиями, которыми наделены субъекты РФ, но как города федерального значения имеют дополнительные бюджетные полномочия. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ и соответствующими законами Москвы и Санкт-Петербурга они наделены правом:

— определять источники доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований;

— устанавливать нормативы отчислений доходов в бюджеты внутригородских муниципальных образований от налогов и сборов, зачисляемых в их бюджеты;

— определять объем и порядок предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований, в том числе определять порядок образования в составе бюджета Регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований и порядок распределения средств данного фонда; Регионального фонда компенсаций в соответствии с переданными государственными полномочиями на местный уровень и порядок их распределения по принятым методикам;

— устанавливать перечень и порядок исполнения расходных обязательств внутригородских муниципальных образований,

вытекающих из полномочий по вопросам местного значения, определенных законами городов Москвы и Санкт-Петербурга;

— определять порядок ведения реестра расходных обязательств внутригородских муниципальных образований.

1.3. Основы государственной региональной политики

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 23 марта 1996 г. № 327 “Об одобрении и представлении на утверждение Президента Российской Федерации основных положений региональной политики РФ” регионом считается “часть территории РФ, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Регион может совпадать с границами территории субъекта РФ либо объединять территории нескольких субъектов”.

В целях планирования и прогнозирования стратегического развития, статистического и экономического анализа под регионом понимается и субъект РФ, и административный округ, и район, и средний или крупный город с окрестностями, и другие территориальные общности людей, имеющие общие производственно-функциональные, административные, культурные и прочие признаки. Такое широкое понимание региона необходимо при разработке стратегии социально-экономического развития отдельных территорий, оценке эффективности этого развития, осуществлении стратегического контроля за развитием, проведении мониторинга состояния развития и других целей.

В настоящее время территория России условно разделена на 11 экономических районов, которые служат объектом статистического наблюдения, экономического анализа, прогнозирования, частичного государственного регулирования, в большей части в форме координационной деятельности.

Кроме того, на территории России образовано 8 федеральных округов: Северо-Западный, Центральный, Приволжский,

Южный, Северо-Кавказский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный, которые являются объектом управления, планирования и прогнозирования, государственного регулирования, социально-экономического анализа, наблюдения и мониторинга.

В тех случаях, когда регион выступает как **субъект права**, под ним понимается только **субъект РФ**, поэтому при рассмотрении бюджетного федерализма, бюджетной системы России под **региональным бюджетом** имеется в виду исключительно **бюджет субъекта РФ**.

Субъект РФ как регион управляется соответствующей администрацией, но существуют и другие субъекты управления регионом. В первую очередь это федеральные органы государственной власти. Главы администраций избираются региональными законодательными собраниями по представлению Президента РФ. Регион входит в административный округ, откуда идет воздействие полномочного представителя Президента РФ. Федеральные органы на законодательном уровне определяют рамки бюджетного процесса, основы формирования региональных бюджетов и их исполнения, осуществления межбюджетных трансфертов. Федеральным законодательством разграничиваются бюджетные полномочия, устанавливаются основные положения порядка формирования государственных и муниципальных финансов, осуществление контроля и других бюджетно-финансовых процессов и категорий.

Каждый субъект РФ (кроме городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) подразделяется на административные районы. Административно-территориальное деление региона, кроме того, включает города и городские округа, поселения городского типа, сельские поселения. Все они являются объектами регионального управления и, в свою очередь, оказывают воздействие на управление и развитие региона в целом.

В соответствии с Конституцией РФ организация местного самоуправления исходит из поселенческого принципа. Это означает, что жители любого населенного пункта, вне зависимости от его размера, имеют безусловное право на самоуправле-