

## ГЛАВА V

### РАСХОДЫ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### §1. Понятие расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и их формы

О **расходах** бюджетов субъектов Российской Федерации можно говорить в материальном, экономическом и правовом смыслах.

В **материальном смысле** расходы бюджета субъекта Российской Федерации – это *денежные средства*, выделяемые из бюджета субъекта Российской Федерации на финансовое обеспечение задач и функций субъекта Российской Федерации.

В **экономическом смысле** расходы бюджета субъекта Российской Федерации представляют собой отношения, возникающие в процессе *распределения* бюджета как централизованного фонда данного субъекта. Здесь речь идет об особой разновидности экономических отношений – отношениях по расходованию бюджета как централизованного фонда денежных средств субъекта Российской Федерации, расходных бюджетных отношениях. С экономической точки зрения данные отношения, будучи разновидностью финансовых отношений, носят характер *распределительных* отношений<sup>1</sup>.

В **правовом смысле** расходы бюджета субъекта Российской Федерации представляют собой часть бюджета как финансово-планового акта, а именно расходную часть бюджета. Известно, что бюджет состоит из двух частей: доходной и расходной. В этом смысле правовой акт об утверждении бюджета представляет собой роспись доходов и расходов субъекта Российской Федерации. Бюджет, будучи оформленным в виде правового акта, придает экономическим отношениям по расходованию бюджета субъекта Российской Федерации (расходным бюджетным отношениям) характер правовых отношений.

Нельзя, правда, утверждать, что расходные бюджетные отношения выражают собой финансовое (бюджетное) обязательство, сторонами которого выступают субъект Российской Федерации, с одной стороны, и лицо, которому выделены бюджетные денежные средства (назовем его субъектом бюджетного финансирования), с другой стороны, где субъект Российской Федерации выступает в роли должника, а субъект бюджетного финансирования – в роли кредитора. В равной мере нельзя утверждать, что как сторона расходного бюджетного правоотношения данный субъект

---

<sup>1</sup> В юридической литературе расходные бюджетные отношения нередко определяются как отношения по **использованию** бюджета. Такой подход следует считать ошибочным, так как использование денежных средств, выделенных из бюджета, осуществляется в рамках товарно-денежных отношений (отношений обмена). Между тем бюджет, как и любой другой финансово-экономический институт, опосредует такой цикл общественного производства, как **распределение**.

бюджетного финансирования имеет право требовать от субъекта Российской Федерации (в том числе и по суду) ту сумму денежных средств, которая выделена ему из бюджета в соответствии с правовым актом о его утверждении. Такими полномочиями субъект бюджетного финансирования либо вообще не обладает, либо обладает, но с весьма существенными оговорками, либо сама возможность принудительного изъятия денег из бюджета практически отсутствует. Так, вряд ли такое лицо, как главный распорядитель бюджетных кредитов, в роли которого выступает, скажем, отраслевой комитет администрации субъекта Российской Федерации будет требовать по суду от субъекта Российской Федерации, где в роли ответчика выступил бы глава этой администрации (то есть начальник истца) той суммы, которую он недополучил из бюджета. Впрочем, невозможность принудительного взыскания в судебном порядке сумм неполученных бюджетных ассигнований, вполне объяснима, так как расходные бюджетные правоотношения есть односторонне-властные правоотношения, и распространение на них правил гражданско-правового обязательства, основанных, как известно, на юридическом равенстве сторон, даже с теоретической точки зрения вызывает большие сомнения.

Субъект Российской Федерации предоставляет денежные средства субъекту бюджетного финансирования не в силу существующего между ними денежного обязательства, а в силу того, что субъект Российской Федерации в процессе предоставления этих денежных средств реализует свою функцию публичного характера, выступая в качестве политического субъекта.

С другой стороны, совершенно очевидно, что если бы субъект бюджетного финансирования (а им по большей части выступает лицо, именуемое Бюджетным кодексом Российской Федерации как «получатель бюджетных средств») не фигурировал в законе об утверждении бюджета субъекта Российской Федерации или в ином правовом акте, принятом в развитие этого закона, в качестве лица, которому выделены денежные средства из бюджета, этих средств он бы не получил. Таким образом в основании получения денежных средств лежит правовой акт об утверждении бюджета субъекта Российской Федерации.

При этом следует иметь в виду, что процесс распределения бюджетных средств, выражая расходование бюджета, является, как правило, многоступенчатым. При этом система отношений выстраивается по следующей схеме: «субъект Российской Федерации в лице уполномоченного органа государственной власти – главный распорядитель бюджетных средств – распорядитель бюджетных средств – получатель бюджетных средств».

Расходование средств бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется посредством следующих **методов**, которые выступают в качестве методов бюджетной деятельности субъекта Российской Федерации: 1) **бюджетное финансирование** – безвозвратное предоставление денежных средств из бюджета; 2) **бюджетное кредитование** – возвратное

предоставление денежных средств из бюджета; 3) **погашение** долговых обязательств бюджета<sup>2</sup>.

Принципами **бюджетного финансирования** являются:

1) **безвозвратность** предоставления денег из бюджета субъекта Российской Федерации.

Если проводить аналогию с гражданским правом, то бюджетное финансирование представляет собой одностороннюю сделку дарения денежных средств. Однако, в отличие от гражданского права такое предоставление денег в порядке расходования бюджета субъекта Российской Федерации является следствием реализации субъектом Российской Федерации своих функций, т. е. сопряжено с выполнением его определенных обязанностей перед государством в целом, с одной стороны, и населением соответствующего публично-территориального образования, с другой, то есть речь опять-таки идет о реализации субъектом Российской Федерации своей функции, носящей публичный характер;

2) **безвозмездность** предоставления денег.

Деньги, предоставляемые кому-либо из бюджета субъекта Российской Федерации в порядке бюджетного финансирования, даются бесплатно. Этим бюджетное финансирование отличается от кредитования, когда деньги предоставляются за плату;

3) **плановость** предоставления денежных средств.

Это означает, что деньги в порядке бюджетного финансирования могут быть предоставлены лишь в том случае, если такое предоставление предусмотрено бюджетом субъекта Российской Федерации, рассматриваемым в качестве финансового плана субъекта Российской Федерации;

4) **соответствие планируемых расходов объему бюджетных доходов**.

При утверждении бюджета субъекта Российской Федерации его расходы при всех обстоятельствах, даже если планируется дефицит бюджета, должны иметь свое покрытие в виде общего объема поступлений денег в бюджет (включая источники покрытия дефицита). Если в процессе исполнения бюджета субъекта Российской Федерации выявится, что поступлений бюджета недостаточно для обеспечения запланированных расходов, то производится сокращение (секвестирование) этих расходов, уменьшая тем самым объемы бюджетного финансирования;

5) **целевой характер** предоставления денежных средств.

В процессе бюджетного планирования определяется не только общая сумма, которая будет выделена тому или иному субъекту (например, главному распорядителю бюджетных средств), но и те конкретные цели, на которые эти деньги выделяются. Целевое предоставление бюджетом

---

<sup>2</sup> Термин «финансирование» нередко используется в качестве родового для всех выплат из бюджета, предназначенных для обеспечения денежными средствами того или иного субъекта или мероприятия. Поэтому нередко можно встретить, например, выражение «финансирование путем кредитования», хотя в точном смысле «финансирование» и «кредитование» - это различные, самостоятельные и существенно различающиеся методы финансовой (а соответственно, и бюджетной) деятельности государства.

денежных средств порождает у получателей бюджетных средств обязанность по целевому использованию данных денег;

б) **контроль за использованием** выделенных из бюджета субъекта Российской Федерации денежных средств.

Соответствующие государственные органы субъекта Российской Федерации осуществляют контроль на предмет законности, целенаправленности, эффективности и рациональности использования денежных средств, полученных в порядке бюджетного финансирования их получателями.

Формирование расходов бюджетов субъектов Российской Федерации базируется на основе минимальных государственных социальных стандартов, нормативах финансовых затрат на оказание социальных услуг и единых методологических основах расчета минимальной бюджетной обеспеченности.

**Минимальные государственные социальные стандарты** – государственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории Российской Федерации.

**Минимальная бюджетная обеспеченность** – минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов.

Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом имеющихся финансовых возможностей вправе увеличивать нормативы финансовых затрат на оказание государственных услуг.

Предоставление денежных средств из бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется в следующих **формах**:

- 1) ассигнований на содержание бюджетных учреждений;
- 2) средств на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным контрактам;
- 3) трансфертов населению;
- 4) бюджетных кредитов юридическим лицам (в том числе налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и других обязательств);
- 5) субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам;
- 6) инвестиций в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;
- 7) бюджетных ссуд, дотаций, субвенций и субсидий местным бюджетам и государственным внебюджетным фондам;
- 8) кредитов и займов, предоставляемых субъектом Российской Федерации за счет внешних заимствований;

9) средств на обслуживание долговых обязательств, в том числе гарантий субъектов Российской Федерации.

Рассмотрим названные формы расходования средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

**Ассигнования**, которые выделены бюджетным учреждениям расходуются исключительно на: оплату труда работников этих учреждений; перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды; трансферты населению, выплачиваемые в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации; командировочные и иные выплаты работникам. Кроме того, бюджетные учреждения могут расходовать выделенные им бюджетные средства на оплату товаров, работ и услуг как по заключенным ими государственными контрактами, так и на основе обычных договоров гражданско-правового характера.

Расходование бюджетных средств бюджетными учреждениями на иные цели не допускается.

Характеризуя отношения, возникающие в процессе бюджетного финансирования бюджетных учреждений, отметим, что само бюджетное правоотношение заканчивается на связке «субъект Российской Федерации – бюджетное учреждение». Расходование бюджетным учреждением выделенных средств осуществляется уже в иных правовых отношениях. Например, при оплате труда работников это расходование осуществляется в рамках трудовых правоотношений, при оплате товаров (работ, услуг) – в рамках гражданских правоотношений и т. д.

При выплате трансфертов населению бюджетное учреждение действует в качестве представителя субъекта Российской Федерации, выступая от его имени.

При этом **трансферты населению** – это бюджетные средства для финансирования обязательных выплат населению: пенсий, стипендий, пособий, компенсаций, других социальных выплат, установленных законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, правовыми актами органов местного самоуправления (ст. 75 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

**Оплата товаров** (работ, услуг) за счет бюджетных средств осуществляется исключительно на основе государственного контракта, если сумма оплаты составляет свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда.

**Государственный контракт**, финансируемый за счет бюджета субъекта Российской Федерации, это договор, заключаемый органом государственной власти субъекта Российской Федерации, бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией от имени субъекта Российской Федерации с физическими и юридическими лицами в целях обеспечения государственных нужд, предусмотренных в расходах бюджета субъекта Российской Федерации. По общему правилу, государственные контракты размещаются на конкурсной основе и включают

обязательное условие о выплате неустойки при нарушении исполнителем условий контракта<sup>3</sup>.

Конкурсная система заключения контрактов призвана обеспечить максимальную гласность и максимальный контроль, что выступает средством борьбы с коррупцией в среде государственного аппарата, максимальную эффективность использования бюджетных денежных средств.

Государственным органом, уполномоченным осуществлять контроль за проведением конкурсов на размещение заказов на поставки товаров, работ, услуг для государственных нужд субъекта Российской Федерации и координацию их проведения выступает уполномоченный орган субъекта Российской Федерации. Например, в соответствии с бюджетным законодательством Санкт-Петербурга перечень государственных нужд Санкт-Петербурга, что лежит в основе заключения государственных контрактов, определяется Администрацией Санкт-Петербурга на основании Закона «О заказе Санкт-Петербурга».

Совокупность государственных контрактов формирует *государственный заказ* субъекта Российской Федерации.

Закупки за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации товаров (работ, услуг) на суммы, меньшие, чем 2000 МРОТ, осуществляются посредством обычных гражданско-правовых договоров.

Бюджетные учреждения, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, государственные заказчики, осуществляющие закупки товаров, работ и услуг на сумму не более 2000 МРОТ за один контракт, обязаны вести реестр закупок. В реестрах должны содержаться следующие сведения: краткое наименование закупаемых товаров (работ, услуг); наименование и местонахождение поставщиков (подрядчиков, исполнителей услуг); цена и дата закупки.

**Бюджетные кредиты** подразделяются на два вида: а) предоставляемые юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями; б) предоставляемые государственным и муниципальным предприятиям.

В первом случае бюджетный кредит может быть предоставлен только при условии предоставления заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату указанного кредита. При этом способами обеспечения исполнения обязательства могут быть только банковские гарантии, поручительства, залог имущества, в том числе в виде акций, иных ценных бумаг, паев, в размере не менее 100 процентов предоставляемого кредита. Обеспечение исполнения обязательства должно иметь высокую степень ликвидности. Данные бюджетные кредиты всегда предоставляются на условиях возмездности.

Обязательным условием предоставления бюджетного кредита негосударственному юридическому лицу является проведение

---

<sup>3</sup> Порядок проведения конкурсов при размещении государственных заказов регулируется Федеральным законом от 6 мая 1999 г. «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных нужд».

предварительной проверки финансового состояния получателя бюджетного кредита финансовым органом или по его поручению уполномоченным органом. Бюджетный кредит может быть предоставлен только тем юридическим лицам, которые не имеют просроченной задолженности по ранее предоставленным бюджетным кредитам.

Бюджетные кредиты государственным предприятиям выдаются без предоставления заемщиком обеспечения возврата кредита. Кроме того они могут быть как процентными, так и беспроцентными. Это отличает их от бюджетных кредитов, предоставляемых негосударственным организациям.

Бюджетные кредиты обеих видов выдаются на условиях и в пределах лимитов, которые предусмотрены бюджетом субъекта Российской Федерации.

Получатели бюджетного кредита (заемщики) обязаны предоставлять информацию и отчет об использовании бюджетного кредита в органы, исполняющие бюджет, и контрольные органы соответствующих законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Сторонами договора о предоставлении за счет бюджета субъекта Российской Федерации бюджетного кредита выступают непосредственно субъект Российской Федерации (займодавец) и получатель кредита (заемщик). По своей правовой природе данный договор является финансово-правовым договором займа.

Предоставление из бюджетов субъектов Российской Федерации **субсидий** и **субвенций** физическим и юридическим лицам, в том числе на выделение грантов и оказание материальной поддержки, допускается в случаях, предусмотренных федеральными целевыми программами, федеральными законами, целевыми программами и законами субъектов Российской Федерации.

В случаях нецелевого использования субсидий и субвенций, а также их неиспользования в установленные сроки они подлежат возврату в сроки, устанавливаемые уполномоченными органами исполнительной власти.

Расходы на финансирование **бюджетных инвестиций** предусматриваются бюджетом субъекта Российской Федерации при условии включения их в целевую программу субъекта Российской Федерации либо в соответствии с решением органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Предоставление бюджетных инвестиций из бюджетов субъекта Российской Федерации юридическим лицам, не являющимися государственными унитарными предприятиями, влечет возникновение права собственности субъекта Российской Федерации на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов и имущества указанных юридических лиц и оформляется участием субъекта Российской Федерации в уставных (складочных) капиталах таких юридических лиц в соответствии с гражданским законодательством.

Бюджетные инвестиции негосударственным юридическим лицам включаются в проект бюджета только при наличии технико-экономического обоснования инвестиционного проекта, проектно-сметной документации, плана передачи земли и сооружений, а также при наличии проекта договора между органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и указанным юридическим лицом об участии субъекта Российской Федерации в собственности субъекта инвестиции.

Созданные с привлечением бюджетных средств объекты производственного и непромышленного назначения в эквивалентной части уставных (складочных) капиталов и имущества передаются в управление соответствующим органам управления государственным имуществом.

В расходной части бюджетов субъектов Российской Федерации предусматривается создание **резервных фондов** исполнительных органов государственной власти.

Размер резервных фондов в бюджетах субъектов Российской Федерации устанавливается органами законодательной (представительной) государственной власти субъектов Российской Федерации при утверждении бюджетов субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год. Например, в соответствии с Законом Алтайского края «О бюджетном устройстве, бюджетного процесса и финансовом контроле в Алтайском крае» размер резервного фонда в краевом бюджете не может превышать 3 процента утвержденных расходов краевого бюджета.

Средства резервного фонда расходуются на финансирование непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имевших место в текущем финансовом году.

Исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обязан ежеквартально информировать орган законодательный (представительный) государственной власти субъекта Российской Федерации о расходовании средств резервного фонда.

Финансирование **новых видов расходов** бюджетов субъектов Российской Федерации или увеличение финансирования существующих видов расходов этих бюджетов может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии их включения в закон о бюджете либо в текущем году после внесения соответствующих изменений в закон о бюджете при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении расходов по отдельным статьям бюджета.

При этом Бюджетный кодекс Российской Федерации особо оговаривает, что при определении источников финансирования новых видов расходов бюджетов исключается увеличение дефицитов бюджетов (п. 2 ст. 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Отметим также, что субъекты Российской Федерации предусматривают особый порядок принятия налоговых законов, а также других законов,



предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, которые должны приниматься законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации с обязательным выяснения мнения по их поводу исполнительных органов государственной власти данного субъекта.

Например, в соответствии с Уставом Санкт-Петербурга проекты законов Санкт-Петербурга о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств Санкт-Петербурга, другие проекты законов Санкт-Петербурга, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета Санкт-Петербурга, рассматриваются Законодательным Собранием Санкт-Петербурга по представлению губернатора Санкт-Петербурга либо при наличии заключения Администрации Санкт-Петербурга, подписанного губернатором. Заключение Администрации Санкт-Петербурга представляется в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга не позднее 14 дней со дня поступления проекта закона в Канцелярию Администрации Санкт-Петербурга. Непредставление заключения в указанный срок рассматривается как согласие Администрации Санкт-Петербурга с проектом закона.

Введение данного правила объясняется стремлением обеспечить сбалансированность бюджета, которая может быть нарушена посредством принятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации законов, приводящих к уменьшению доходов или увеличению расходов бюджета.

В законе субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год указывается перечень законодательных актов (статей, отдельных пунктов статей, подпунктов, абзацев), действие которых отменяется или приостанавливается на очередной финансовый год в связи с тем, что бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию.

В случае, если расходы на реализацию законодательного акта частично (не в полной мере) обеспечены источником финансирования в соответствующем законе о бюджете, то в законе о бюджете субъекта Российской Федерации указывается, в какой части не предусмотрено финансирование указанного законодательного акта.

В случае, если законодательные или иные правовые акты субъекта Российской Федерации устанавливают бюджетные обязательства, не предусмотренные законом этого субъекта о бюджете, применяется закон о бюджете.

Если в процессе исполнения бюджета субъекта Российской Федерации происходит увеличение объема поступлений доходов бюджета сверх сумм, установленных законом о бюджете на соответствующий год, дополнительные доходы в первоочередном порядке направляются на финансирование расходов, предусмотренных нормативными правовыми актами, не обеспеченными или обеспеченными частично (не в полной мере) источниками финансирования в бюджете субъекта Российской Федерации на

соответствующий год, если бюджетным законодательством не предусмотрено иное.

Бюджетные средства, будучи выделенными из бюджета субъекта Российской Федерации, пройдя все стадии распределения и перераспределения, в конечном счете доходят до лиц, которые именуются получателями бюджетных средств и которые будут осуществлять потребление этих средств в тех или иных формах (например, путем выплаты заработной платы своим работникам).

К числу основных получателей бюджетных средств относятся:

а) бюджетные учреждения, являющиеся получателями бюджетных ассигнований;

б) государственные унитарные предприятия;

в) негосударственные юридические лица;

г) органы местного самоуправления, представляющие местные бюджеты, являющиеся получателями бюджетных ссуд, дотаций, субвенций, субсидий из регионального бюджета;

д) государственные внебюджетные фонды регионального уровня.

В связи с этим отметим, что в литературе правильно, по нашему мнению, обращается внимание на тот факт, что статья 163 Бюджетного кодекса Российской Федерации, относящая к категории «получателей бюджетных средств» лишь «бюджетные учреждения и иные организации, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью», необоснованно сужает данное понятие<sup>4</sup>.

## **Контрольные вопросы**

1. Понятие расходов бюджетов субъектов Российской Федерации
2. Методы расходования средств бюджетов субъектов Российской Федерации.
3. Понятие бюджетного финансирования как метода расходования средств бюджетов субъекта Российской Федерации.
4. Понятие бюджетного кредитования как методы расходования средств бюджетов субъекта Российской Федерации.
5. Принципы бюджетного финансирования.
6. Формы предоставления денежных средств из бюджетов субъекта Российской Федерации.
7. Ассигнования как форма предоставления денежных средств из бюджетов субъекта Российской Федерации.
8. Оплата товаров как форма расходования бюджетных средств.
9. Бюджетные кредиты как форма расходования бюджетных средств.
10. Бюджетные инвестиции как форма расходования бюджетных средств.

---

<sup>4</sup> См.: Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М. В. Карасева. – М.: Юристъ, 2002. С. 480 – 481.