



Бюджетный кодекс

Какие положения БК РФ важны для повседневной работы первого лица бюджетного учреждения



В практической деятельности руководителя бюджетных учреждений нередко возникают ситуации, требующие обращения к нормам Бюджетного кодекса РФ. Однако сходу разобраться в многостраничном документе и быстро найти ответ на интересующий вопрос вряд ли получится. Тем более что понимание некоторых норм и правил требует знания истории и тех предпосылок, которые в итоге вылились в тот или иной законодательный акт.

В предлагаемой статье описываются нормы Бюджетного кодекса, которые необходимо учитывать при управлении бюджетным учреждением.

Сколько раз переписывался БК

Бюджетное законодательство сегодня относится к числу наиболее динамично изменяющихся отраслей российского законодательства. Разумеется, Бюджетный кодекс РФ (далее – БК РФ или Кодекс) является ядром всей системы.

Впервые БК РФ был принят в 1998 году и вступил в силу (за исключением отдельных положений) 1 января 2000 года. Ранее вопросы, так или иначе связанные с бюджетным процессом, регламентировались несколькими законами.

За восемь лет своего действия Кодекс более 40 раз подвергался различным изменениям, уточнениям и дополнениям. Наиболее знаковыми можно считать те поправки, которые были внесены федеральными законами от 20.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской

Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

В 2005 году вступила в завершающую стадию реализация программы «Развитие бюджетного федерализма в Российской Федерации до 2005 года», одной из составных частей реализации которой являлась разработка и проведение реформы федеративных отношений и местного самоуправления. Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» (далее – Федеральный закон № 120-ФЗ) был разработан с целью создания концептуально новой редакции БК РФ, направленной на правовое обеспечение осуществления указанной реформы.

Рассматриваемый закон представляет собой весьма объемный документ, который внес изменения в БК РФ по следующим направлениям:

- ⇒ регулирование предоставления межбюджетных трансфертов;
- ⇒ установление порядка временного осуществления бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления органами государственной власти других уровней (введение временной финансовой администрации);
- ⇒ кассовое обслуживание исполнения бюджетов.

В свою очередь, Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 63-ФЗ) был разработан и принят с целью создания надлежащих правовых основ для проведения реформы бюджетного процесса.

Работа над новой редакцией БК РФ была частью мер по реализации в Российской Федерации реформы бюджетного процесса, направленной на внедрение принципов программно-целевого бюджетирования, на установление взаимосвязи бюджетного финансирования с планируемыми и фактическими результатами деятельности органов и организаций, получающих бюджетные средства.

Реализация данной реформы в Российской Федерации вошла в активную стадию с момента одобрения Постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 г. № 249 Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах. Положения указанной концепции были направлены на повышение результативности бюджетных расходов и оптимизацию управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы РФ посредством внедрения принципов и методов

Работа над новой редакцией БК РФ была частью мер по реализации в Российской Федерации реформы бюджетного процесса

- ⇒ уточнение разграничения бюджетных полномочий между органами власти разных уровней;
- ⇒ уточнение бюджетного устройства и общих принципов организации бюджетной системы РФ;
- ⇒ разграничение налоговых доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы;
- ⇒ установление порядка разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы;

бюджетирования, ориентированного на результат.

К началу 2007 года на федеральном уровне был предпринят целый комплекс шагов в заявленных в концепции направлениях реформирования. Получили правовое закрепление некоторые базовые процедуры, необходимые для реформирования и позволяющие внедрить в федеральный бюджетный процесс среднесрочное финансовое планирование, повысить результативно-целевую ориентацию расходования бюджетных средств.

С целью корректировки норм БК РФ был принят Федеральный закон № 63-ФЗ

Однако отсутствие в БК РФ соответствующих базовых норм, необходимых для легитимного и полноценного осуществления реформы бюджетного процесса в РФ, не позволяло говорить о завершенности и успешности процесса реформирования.

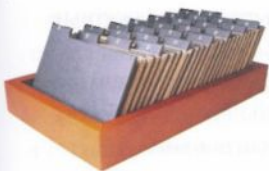
С целью корректировки норм БК РФ был принят Федеральный закон № 63-ФЗ, который в очередной раз кардинальным образом поменял действующую редакцию Кодекса и внес изменения практически во все его статьи.

Так, принятые поправки в БК РФ предусматривают:

- ⇒ организацию бюджетного процесса на основе расходных обязательств соответствующего публично-правового образования и планирование расходов на основе разделения действующих и принимаемых обязательств;
- ⇒ переход на всех уровнях бюджетной системы к среднесрочному финансовому планированию, в том числе для федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации – формированию бюджетов на трехлетний период (в режиме «скользящей трехлетки»);

- ⇒ выделение закрытого перечня форм бюджетных ассигнований, различающихся правовым статусом и отражением в бюджете;
- ⇒ изменение порядка планирования и отражения в бюджете расходов на реализацию долгосрочных целевых программ и бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности;
- ⇒ введение в бюджетный процесс характеристик непосредственных результатов использования бюджетных средств, в том числе в формах государственных (муниципальных) заданий и обоснований бюджетных ассигнований;
- ⇒ увязку бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам с выполнением государственных (муниципальных) заданий;
- ⇒ расширение полномочий органов исполнительной власти всех уровней в рамках единых, установленных Кодексом, общих позиций по детализации, интеграции бюджетной классификации и бюджетного учета и, следовательно, определению формата составления и утверждения соответствующих бюджетов;
- ⇒ упорядочение в соответствии с едиными принципами организации бюджетного процесса (составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности), в том числе закрепление единых требований к бюджетному планированию, более четкое и прозрачное регулирование исполнения бюджетов;
- ⇒ четкое описание состава и полномочий всех участников бюджетного процесса.

Для целей настоящей статьи ниже будут рассмотрены действующие в настоящее время нормы БК РФ, представляющие наибольший интерес и имеющие практическую ценность для бюджетных учреждений.



Часть 1. Общие положения

Часть 1 «Общие
положения»

объединяет статьи относительно правоотношений, регулируемых БК РФ (ст. 1), характеристик и особенностей бюджетного законодательства и отдельных его элементов (ст. 2, 3, 4, 5). Кроме того, именно в указанной части БК РФ закрепляются определения понятий и терминов, применяемых для целей бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы РФ (ст. 6).

В ст. 2 БК РФ устанавливается структура бюджетного законодательства, которая предопределяется федеративным устройством РФ, наличием местного самоуправления и включает три уровня:

- ⇒ федеральное бюджетное законодательство;
- ⇒ бюджетное законодательство, формируемое на уровне субъектов РФ;
- ⇒ нормативные правовые акты муниципальных образований, регулирующие бюджетные отношения.

Бюджетное законодательство регулирует круг общественных отношений, очерченный в ст. 1 БК РФ. К этой статье, определяющей предмет бюджетного законодательства, чаще всего прибегают в случае возникновения споров о том, нормы какого законодательства должны применяться для регулирования конкретных отношений – бюджетного или иных отраслей законодательства (гражданского, налогового, административного и др.).

Общие принципы бюджетного законодательства устанавливает БК РФ, поэтому федеральные законы, законы субъектов РФ, муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований и иные нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения, не должны ему противоречить.

Это положение закреплено в ст. 2 Кодекса. Законодатель устанавливает принцип, в соответствии с которым в случае противоречия между БК РФ и нормативными правовыми актами, входящими в состав бюджетного законодательства, применяется БК РФ.

Ст. 3 Кодекса расширяет круг источников бюджетного права и помимо законодательных актов (ст. 2 БК РФ) относит к источникам бюджетного права определенные подзаконные нормативные правовые акты. В систему таких подза-

Часть 1 «Общие положения» объединяет статьи относительно правоотношений, регулируемых БК РФ

конных нормативных правовых актов Кодекс включает указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, регламентирующие бюджетные правоотношения, предусмотренные п. 1 ст. 1 БК РФ.

При этом из рассматриваемой статьи следует приоритет норм Кодекса и иных федеральных законов, составляющих бюджетное законодательство РФ, а также указов Президента РФ, регулирующих бюджетные правоотношения, над нормами изданных на основании и во исполнение указанных актов постановлений Правительства РФ, регулирующих бюджетные правоотношения.

В ст. 5 БК РФ законодатель устанавливает период действия Закона о федеральном бюджете. Согласно указанной статье, он вступает в силу с 1 января и действует по 31 декабря финансового года. Закон подлежит официальному опубликованию не позднее 5 дней после его подписа-

ния в установленном порядке, решение о бюджете – не позднее 10 дней после подписания.

После принятия и вступления в силу Федерального закона № 63-ФЗ статья 6 БК РФ была полностью изложена в новой редакции, в которой введены новые и уточнены определения ранее действовавших понятий и терминов.

Как отмечалось в Пояснительной записке к проекту Федерального закона № 63-ФЗ, «понятия и термины, имеющие фундаментальный характер и применяющиеся в нескольких главах и разделах Бюджетного кодекса, определяются в статье 6 Бюджетного кодекса, если же понятие имеет узкоспециализированный характер, используется только в одной

«денежные обязательства», «бюджетные ассигнования»);

⇒ среднесрочным финансовым планированием («плановый период», «обоснование бюджетных ассигнований»);

⇒ применением новых методов бюджетного планирования («государственные (муниципальные) услуги», «государственное (муниципальное) задание», «бюджетные инвестиции»);

⇒ регулированием полномочий участников бюджетного процесса («финансовый орган», «главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств», «главный администратор (администратор) доходов бюджета», «главный администратор (администратор) источников финансирования дефицитов бюджетов», «бюджетное учреждение»).

В новой редакции БК РФ несколько видеоизменилось определение бюджетного учреждения. Из ст. 161 «Бюджетное учреждение» БК РФ оно перекочевало в новую редакцию ст. 6 «Понятия и термины, применяемые в настоящем Кодексе».

В соответствии с положениями ст. 6 Кодекса под бюджетным учреждением понимается «государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы». Как видно из приведенной формулировки, новое определение бюджетного учреждения в БК РФ указывает только на его основную функцию (оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам) и основание ее осуществления (государственное либо муниципальное задание). В ст. 6 БК РФ, соответственно, приведено понятие государственных (муниципальных) услуг и государственного (муниципального) задания.

После принятия и вступления в силу Федерального закона № 63-ФЗ статья 6 БК РФ была полностью изложена в новой редакции

главе (статье), его определение приводится непосредственно в тексте этой главы (статьи)».

Федеральным законом № 63-ФЗ в статью 6 БК РФ были введены новые определения понятий «расходные обязательства», «расходы бюджета», «доходы бюджета», «сводная бюджетная роспись (бюджетная роспись)», «бюджетные ассигнования», «лимит бюджетных обязательств», «бюджетное учреждение» и другие.

Одновременно был введен целый ряд новых понятий, связанных с:

⇒ определением специфики разных видов обязательств («публичные обязательства», «публичные нормативные обязательства», «бюджетные обязательства»,

Необходимо иметь в виду, что с учетом основополагающей роли Кодекса в системе бюджетного законодательства РФ основные понятия и термины в иных актах бюджетного законодательства РФ используются в том значении, в каком они определены в комментируемой статье.



Часть 2. Бюджетная система РФ

Статьи части второй «Бюджетная система Российской Федерации»

БК РФ представляют собой совокупность норм, регламентирующих такие основополагающие вопросы бюджетного процесса, как бюджетная система РФ, бюджетная классификация, принципы бюджетной системы РФ. Кроме того, именно в части второй БК РФ содержатся нормы о доходах (раздел 2) и расходах бюджета (раздел 3), а также положения о сбалансированности бюджетов (раздел 4).

Так, статья 10 Кодекса, определяя структуру бюджетной системы, выделяет три ее уровня: федеральный, региональный и местный. Статья 11, в свою очередь, устанавливает вид нормативных правовых актов, которыми должны регламентироваться вопросы того или иного бюджета в зависимости от его уровня.

При этом в отношении каждого уровня бюджетной системы РФ закреплено положение, не допускающее использования для исполнения расходных обязательств иных форм (помимо бюджета соответствующего уровня) образования и расходования денежных средств (статьи 13, 14, 15 Кодекса).

Важное значение для бюджетного процесса имеют нормы главы 4 Кодекса, регламентирующие вопросы состава и применения бюджетной классификации РФ.

До принятия Федерального закона № 63-ФЗ нормы БК РФ устанавливали,

что бюджетная классификация включает в себя 3 вида классификации расходов бюджетов (функциональную, экономическую и ведомственную классификации), 2 вида классификации источников финансирования дефицита бюджетов (источники внутреннего и внешнего финансирования), 2 вида классификации долгов, что усложняло ее применение на практике.

В настоящее время бюджетная классификация включает классификацию доходов, классификацию расходов, классификацию источников финансирования дефицита бюджетов и классификацию операций сектора государственного управления (ст. 19 БК РФ). При этом базовые, единые для бюджетов бюджетной системы РФ позиции двух первых уровней (группа – подгруппа, раздел – подраздел, группа – статья) каждого вида бюджетной классификации устанавливаются непосредственно Кодексом. Одновременно Минфину России предоставляется право утвердить единые позиции классификации доходов и операций сектора государственного управления на более низких уровнях, что позволит обеспечить единство бюджетного учета и отчетности (ст. 20, 231 БК РФ). В свою очередь, при определении классификации расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов расширяется самостоятельность каждого уровня власти – целевые статьи и виды расходов, а также статьи и подстатьи источников финансирования дефицита бюджетов утверждаются законами (решениями) о соответствующих бюджетах (ст. 21, 23 БК РФ).

Нормы Кодекса относительно бюджетной классификации необходимо рассматривать в совокупности с положениями Приказа Минфина России от 25.12.2008 № 145н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации». Указания с учетом внесенных в БК РФ изменений и дополнений, а также с учетом положений федерального бюджета на 2009–2011

годы устанавливают правила применения бюджетной классификации участниками бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы РФ.

Глава 5 Кодекса посвящена принципам организации и функционирования бюджетной системы РФ, содержание которых раскрывается в соответствующих статьях указанной главы. Значение единых для всей бюджетной системы РФ принципов особенно возрастает в условиях проведения реформы бюджетного процесса и поэтапного расширения самостоятельности и ответственности органов власти и бюджетных учреждений в бюджетном процессе.

Перечень указанных принципов бюджетной системы является исчерпывающим.

В настоящее время бюджетная классификация включает классификацию доходов, классификацию расходов, классификацию источников финансирования дефицита бюджетов и классификацию операций сектора государственного управления

Для бюджетных учреждений особое значение имеет принцип подведомственности расходов бюджета, закрепленный в статье 38.1 Кодекса и напрямую связанный с процессом исполнения бюджета. Исполнение бюджета, согласно ст. 28 и 38.1 Кодекса, основывается на принципе подведомственности рас-

ходов, который означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) средств бюджетных средств, в ведении которого они находятся.

Раздел 2 Кодекса, как отмечалось выше, регламентирует различные вопросы, связанные с доходами бюджетов, и в том числе с доходами от предпринимательской деятельности бюджетных учреждений.

В новой редакции ст. 41 БК РФ законодатель более четко прописал, что едиными для бюджетов бюджетной системы РФ группами доходов бюджетов являются налоговые, неналоговые доходы, безвозмездные поступления.

В соответствии с п. 3 ст. 41 БК РФ к неналоговым доходам, в частности, относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;
- доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;
- доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах.

При этом п. 5 ст. 41 устанавливает, что доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, средства безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности при составлении, утверждении, исполнении бюджета и составлении

ответственности о его исполнении включаются в состав доходов бюджета. Однако при этом следует иметь в виду, что в соответствии с заключительной статьей Федерального закона № 63-ФЗ п. 5 ст. 41 БК РФ (в части, касающейся доходов от сдачи в аренду государственного (муниципального) имущества, переданного в оперативное управление бюджетным учреждениям культуры и искусства, здравоохранения, науки, образования, а также архивным учреждениям, доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, средств безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности) применяется со дня вступления в силу федерального закона о платных услугах бюджетных учреждений.

До дня вступления в силу указанного Закона бюджетное учреждение на основании закона (решения) о бюджете вправе использовать полученные им средства от приносящей доходы деятельности на обеспечение своей деятельности на основании документа (генерального решения) главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств. Операции с такими средствами осуществляются в установленном финансовым органом порядке в соответствии со сметой доходов и расходов по приносящей доход деятельности.

Указанные нормы БК РФ относительно неналоговых доходов бюджетных учреждений необходимо рассматривать в совокупности с положениями части 11 статьи 5 Федерального закона № 63-ФЗ, регламентирующей некоторые вопросы о доходах бюджетных учреждений в переходный период.

В свою очередь, раздел 3 Кодекса посвящен вопросам о расходах бюджетов. Данный раздел и составляющие его главы претерпели существенные изменения и дополнения в связи с принятием Федерального закона № 63-ФЗ.

В пояснительной записке к указанному Федеральному закону отмечалось, что

основными нововведениями, предлагаемыми законопроектом в отношении расходов бюджета, являются:

- ➔ выделение закрытого перечня форм бюджетных ассигнований, различающихся правовым статусом и отражением в бюджете;
- ➔ создание законодательной базы для увязки бюджетных ассигнований с объемом и качеством государственных (муниципальных) услуг;
- ➔ введение новых форм бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг;
- ➔ создание правовой возможности финансового обеспечения бюджетных

В качестве основной формы бюджетных ассигнований, закрепленной в данной статье, можно рассматривать бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг

учреждений на основе государственных (муниципальных) заданий и повышения их самостоятельности при распоряжении выделенными им бюджетными средствами;

- ➔ уточнение порядка планирования и отражения в бюджете бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ и бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности.

Именно регулированию данных вопросов посвящены статьи раздела 3 Кодекса.

Статья 69 Кодекса закрепляет исчерпывающий перечень услуг и расходов, на оплату стоимости которых выделяются

бюджетные ассигнования. В качестве основной формы бюджетных ассигнований, закрепленной в данной статье, можно рассматривать бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг. В свою очередь, виды бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг определены в ст. 69.1 Кодекса и включают в том числе ассигнования на обеспечение деятельности бюджетных учреждений.

В новой редакции ст. 70 БК РФ законодатель четко определил свои обязательства по обеспечению функций бюджетных учреждений. Ими, в частности, являются:

- ☛ оплата труда работников учреждений, денежного содержания, денежного довольствия работников органов государственной власти, органов местного самоуправления и муниципальной службы в соответствии с трудовыми договорами (служебными контрактами, контрактами), законодательством РФ, ее субъектов и муниципальных образований;
- ☛ оплата командировочных и иных выплат;
- ☛ оплата поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных (муниципальных) нужд;
- ☛ уплата налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ;

☛ возмещение вреда, причиненного бюджетным учреждением при осуществлении его деятельности.

Планирование бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам законодатель предлагает осуществлять с учетом государственного (муниципального) задания. Кроме того, государственные услуги предоставляются в соответствии с государственным заданием – документом, устанавливающим требования к их составу, качеству и объему, условиям, порядку и результатам оказания услуг.

Государственному (муниципальному) заданию посвящена статья 69.2 БК РФ.

На федеральном уровне государственное задание формируется в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 29.12.2008 № 1065 «О порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями».

Анна КАРАСЕВА,
руководитель юридической службы
Центра исследования
бюджетных отношений

(Продолжение – в № 2/2009)