



Министерство образования Республики Беларусь

Учреждение образования
«Гомельский государственный технический
университет имени П. О. Сухого»

Институт повышения квалификации
и переподготовки

Кафедра социально-гуманитарных и правовых дисциплин

В. Н. Дорошко

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

ПОСОБИЕ

для слушателей специальности переподготовки

1-24 01 71 «Правоведение»

и 1-24 01 75 «Экономическое право»

заочной формы обучения

Гомель 2021

УДК 316(075.8)
ББК 60.56я73
Д69

*Рекомендовано научно-методическим советом
гуманитарно-экономического факультета ГГТУ им. П. О. Сухого
(протокол № 9 от 17.05.2021 г.)*

Рецензент: зав. каф. права и экономических теорий Белорусского торгово-экономического университета потребительской кооперации
канд. юрид. наук *Ж. Ч. Коновалова*

Дорошко, В. Н.
Д69 Финансовое право : пособие для слушателей специальности переподготовки 1-24 01 71 «Правоведение» и 1-24 01 75 «Экономическое право» заоч. формы обучения / В. Н. Дорошко. – Гомель : ГГТУ им. П. О. Сухого, 2021. – 78 с. – Систем. требования: PC не ниже Intel Celeron 300 МГц ; 32 Mb RAM ; свободное место на HDD 16 Mb ; Windows 98 и выше ; Adobe Acrobat Reader. – Режим доступа: <http://elib.gstu.by>. – Загл. с титул. экрана.

Содержит материал, способствующий формированию основ правовой культуры.
Для студентов экономических специальностей дневной и заочной форм обучения.

УДК 316(075.8)
ББК 60.56я73

© Учреждение образования «Гомельский государственный технический университет имени П. О. Сухого», 2021

ТЕМА 1. ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА

1. Общее понятия о финансах, финансовых отношениях, финансовой системе государства, экономических основах ее построения.

2. Финансовая деятельность государства. Принципы, методы и формы финансовой деятельности государства. Субъекты финансовой деятельности государства.

3. Структура финансовой системы государства

1. Общее понятия о финансах, финансовых отношениях, финансовой системе государства, экономических основах ее построения

Финансы (от лат. *financia* – доход, платеж) возникли в условиях регулярного товарно-денежного обращения связи с развитием государства и его потребностей в ресурсах. Сущность финансов и закономерности их развития, роль в процессе общественного воспроизводства определяются экономической системой общества, природой и функциями государства.

Финансы – экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства. Финансы – это не деньги, а система экономических (денежных) отношений, с помощью которой создаются и расходуются фонды денежных средств.

Основные признаки финансов:

1) финансы носят денежный характер (однако бывают ситуации, когда в финансовой системе вращаются и натуральные товары);

2) финансовые отношения носят распределительный характер;

3) финансовые отношения всегда выражают движение денежной формы стоимости;

4) финансовые отношения связаны с формированием денежных доходов и накоплений, которые принимают форму финансовых ресурсов.

Централизованные финансы – экономические отношения, связанные с формированием и использованием фондов денежных

средств государства, аккумулируемых в государственной бюджетной системе и правительственных внебюджетных фондах.

Признаки централизованных финансов:

- 1) денежный характер отношений;
- 2) безвозмездный и безвозвратный характер платежей хозяйствующими субъектами и населением в государственные и местные бюджеты, а также во внебюджетные фонды;
- 3) принудительная со стороны государственных органов и органов местного самоуправления форма денежных отношений с хозяйствующими субъектами и населением (государство и органы местного самоуправления в форме публично-правовых актов устанавливают систему обязательных платежей и меры воздействия к указанным субъектам в случае нарушения последними установленного порядка);
- 4) отношения перераспределения уже распределенного совокупного общественного продукта, в его денежной форме.

Централизованные финансы состоят из государственных и местных финансов. В свою очередь государственные и местные финансы включают в себя бюджет (система бюджетов всех уровней), государственные вне-бюджетные фонды, государственный кредит.

Децентрализованные финансы – денежные отношения, опосредующие кругооборот денежных фондов предприятий, фирм, организаций и учреждений, домашних хозяйств. Основой финансовой системы являются децентрализованные финансы. Часть их ресурсов перераспределяется в доходы бюджетов всех уровней и во внебюджетные фонды. При этом значительная часть указанных средств направляется в дальнейшем на финансирование бюджетных организаций; коммерческих организаций в виде субвенций, субсидий, а также возвращается населению в форме социальных трансфертов (пенсий, пособий, стипендий и т. п.).

Областью возникновения и функционирования финансов является та стадия воспроизводственного процесса, на которой происходит распределение стоимости общественного продукта по целевому назначению и субъектам хозяйствования, каждый из которых должен получить свою долю в произведенном продукте. Поэтому, важным признаком финансов как экономической категории является распределительный характер финансовых отношений.

Финансы существенно отличаются от других экономических категорий, функционирующих на стадии стоимостного

распределения: кредита, заработной платы и цены. Первоначальной сферой возникновения финансовых отношений являются процессы первичного распределения стоимости общественного продукта, когда эта стоимость распадается на составляющие ее элементы и происходит образование различных форм денежных доходов и накоплений. Дальнейшее перераспределение стоимости между субъектами хозяйствования и конкретизация целевого ее использования тоже происходит на основе финансов.

На основании всего вышеизложенного можно дать следующее определение финансов. Финансы – это экономические (денежные) отношения, возникающие в процессе распределения и перераспределения стоимости валового общественного продукта и части национального богатства в связи с формированием денежных доходов и накоплений у субъектов хозяйствования, домашних хозяйств и государства при создании централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, а также использованием их на расширенное воспроизводство, материальное стимулирование работающих, на нужды обороны, управления, удовлетворение социальных и других потребностей общества.

Условием функционирования финансов является наличие денег, а причиной появления финансов служит потребность субъектов хозяйствования, домашних хозяйств и государства в ресурсах, обеспечивающих их деятельность.

Финансы незаменимы потому, что позволяют приспособить пропорции производства к нуждам потребления, обеспечивая в сфере хозяйствования удовлетворение постоянно меняющихся воспроизводственных потребностей. Это происходит с помощью формирования денежных фондов целевого назначения. Развитие общественных потребностей приводит к изменению состава и структуры денежных (финансовых) фондов, создаваемых в распоряжении субъектов хозяйствования.

С помощью государственных финансов происходит регулирование масштабов общественного производства в отраслевом и территориальном аспектах, защита окружающей среды и удовлетворение других общественных потребностей.

Финансы объективно необходимы, так как обусловлены потребностями общественного развития. Государство же может, учитывая объективную необходимость финансовых отношений, разрабатывать различные формы их использования: вводить или

отменять различные виды платежей, изменять формы использования финансовых ресурсов и т.д. Государство не может создавать то, что объективно не подготовлено ходом общественного развития. Оно устанавливает только формы проявления объективно назревших экономических отношений. Без финансов невозможно обеспечить индивидуальный и общественный кругооборот производственных фондов на расширенной основе, регулировать отраслевую и территориальную структуру экономики, стимулировать быстрее внедрение научно-технических достижений, удовлетворять другие общественные потребности.

Сущность финансов как особой сферы распределительных отношений проявляется, прежде всего, с помощью распределительной функции. Именно через эту функцию реализуется общественное назначение финансов – обеспечение каждого субъекта хозяйствования необходимыми ему финансовыми ресурсами, используемыми в форме денежных фондов специального целевого назначения.

Объектами действия распределительной функции финансов выступают стоимость валового общественного продукта (в ее денежной форме), а также часть национального богатства (принявшая денежную форму).

Субъектами при финансовом методе распределения выступают юридические и физические лица (государство, предприятия, объединения, организации, учреждения, граждане), являющиеся участниками воспроизводственного процесса, в распоряжении которых формируются фонды целевого назначения. С помощью финансов распределительный процесс протекает во всех сферах общественной жизни – в материальном производстве, в сферах обращения и потребления. Финансовый метод распределения охватывает разные уровни управления экономикой: республиканский, региональный, местный.

Финансовому распределению присуща многоступенчатость, порождающая разные виды распределения – внутрихозяйственное, внутриотраслевое, межотраслевое, межтерриториальное. Финансы, связанные с движением стоимости общественного продукта, выраженной в денежной форме, обладают свойством количественно (через финансовые ресурсы и фонды) отображать воспроизводственный процесс в целом и различные его фазы.

Движение финансовых ресурсов, происходящее как в фондовой, так и в нефондовой формах, составляет основу контрольной функции финансов. Поскольку финансы «пронизывают» все общественное производство, все его сферы и подразделения, все уровни хозяйствования, они выступают универсальным орудием контроля со стороны общества за производством, распределением и обращением совокупного общественного продукта. Благодаря контрольной функции финансов, общество знает о том, как складываются пропорции в распределении денежных средств, насколько своевременно финансовые ресурсы поступают в распоряжение разных субъектов хозяйствования, экономно и эффективно ли они ими используются и т.д.

Распределительная и контрольная функции это две стороны одного и того же экономического процесса. Только в их единстве и тесном взаимодействии финансы могут проявить себя в качестве категории стоимостного распределения. Инструментом реализации контрольной функции финансов выступает финансовая информация. Она заключена в финансовых показателях, имеющих в бухгалтерской, статистической и оперативной отчетности. Финансовые показатели позволяют увидеть различные стороны работы предприятий и оценить результаты хозяйственной деятельности. На их основе принимаются меры, направленные на устранение выявленных негативных моментов. Контрольная функция, объективно присущая финансам, может реализоваться с большей или меньшей полнотой, которая во многом определяется состоянием финансовой дисциплины в народном хозяйстве. Финансовая дисциплина – это обязательный для всех предприятий, организаций, учреждений и должностных лиц порядок ведения финансового хозяйства, соблюдения установленных норм и правил, выполнения финансовых обязательств.

Совокупность денежных отношений, возникающих по поводу формирования и расходования денежных фондов, – финансовые отношения. Финансовые отношения – понятие более узкое, чем денежные отношения; они являются их составной частью. Если денежные отношения охватывают все экономические отношения, связанные с выполнением функций денег, то финансовые отношения связаны с движением фондов денежных средств производственного и непроизводственного назначения. В финансовые отношения не входят денежные отношения, связанные с товарным и денежным

обращением в розничной торговле; с оплатой транспортных, бытовых, коммунальных и прочих услуг, с движением денег при дарении и наследовании.

На базе финансовых отношений формируется финансовая система – совокупность финансовых отношений и соответствующих им финансовых учреждений, организующих образование, распределение и использование денежных фондов.

К финансовым учреждениям относятся национальные и коммерческие банки, финансово-кредитные учреждения и финансовые небанковские посредники и др. Главная цель финансовой системы – обеспечение макроэкономической стабильности, т. е. создание таких финансовых условий, при которых воспроизводство внутреннего валового продукта будет осуществляться при полной занятости населения и низком уровне инфляции. Задачи финансовой системы: осуществлять эффективный обмен товаров и услуг; создавать капитал в денежной форме, соответствующий потребностям экономики; способствовать превращению потребностей в реальные блага.

2. Финансовая деятельность государства. Принципы, методы и формы финансовой деятельности государства. Субъекты финансовой деятельности государства

Финансы в обществе, где существуют товарно-денежные отношения, объективно необходимы. Но финансы возникают не стихийно, а в процессе планомерной деятельности государства. Содержание категории "финансовая деятельность государства" раскрывается в науке финансового права. Финансовую деятельность государства можно определить как особый вид государственной деятельности, направленной на создание, распределение и использование фондов денежных средств, как централизованных, так и децентрализованных, необходимых для финансового обеспечения деятельности органов государства, безопасности и обороны страны, социально-экономического развития общества.

Финансовая деятельность государства – это особый вид государственной деятельности, которая включает в себя и законодательную деятельность представительных органов государства в области финансов (установление и введение налогов и сборов), и управленческую деятельность органов исполнительной

власти, направленную на практическую реализацию нормативных правовых актов в сфере финансовых отношений.

Финансовую деятельность государства осуществляет и судебная власть в процессе создания фондов денежных средств (взимание государственной пошлины при рассмотрении исковых заявлений и жалоб).

Таким образом, финансовая деятельность осуществляется органами государства всех трех ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной – в пределах их компетенции.

Финансовая деятельность местного управления и самоуправления осуществляется органами местного управления и самоуправления в пределах их компетенции.

Осуществляя финансовую деятельность, государство решает две взаимосвязанные цели – статическую и динамическую.

Статическая цель подразумевает определенную «консервацию» финансового состояния государства, сохранение уже достигнутого уровня стабильности и равновесия в доходах и расходах централизованных денежных средств, межбюджетных отношениях, валютном регулировании и т. п.

Динамическая цель направлена на непрерывный процесс правового совершенствования, реформирования и развития финансовых отношений. Основной же целью социального государства является финансовое покрытие затрат на осуществление социально значимых программ. Эта цель предполагает реализацию ближайших

Финансовая деятельность государства осуществляется в соответствии с определенными принципами. Основными из них являются:

1. Принцип законности, который заключается в том, что весь процесс образования, распределения и использования фондов денежных средств детально регламентируется нормами финансового права, соблюдение которых обеспечивается возможностью применения к правонарушителям мер государственного принуждения.

2. Принцип гласности, проявляющийся в процедуре доведения до граждан, в том числе и с помощью средств массовой информации, содержания проектов различных финансово-плановых актов, принятых отчетов об их выполнении, результатов проверок и ревизий финансовой деятельности и т. д.

3. Принцип плановости, означающий, что вся финансовая деятельность государства базируется на основе целой системы финансово-плановых актов, структура которых, порядок составления, утверждения, исполнения закрепляются в соответствующих нормативных правовых актах.

4. Самостоятельность финансовой деятельности органов местного управления и самоуправления, основанная на ст. 121 Конституции Республики Беларусь, согласно которой местные Советы депутатов, в частности, утверждают программы экономического и социального развития, местные бюджеты и отчеты об их исполнении; устанавливают в соответствии с законом местные налоги и сборы.

Вышеперечисленные принципы находят отражение и закрепление в законодательстве, регулирующем разные стороны финансовой деятельности государства и органов местного управления и самоуправления.

В процессе финансовой деятельности государствами решаются следующие задачи:

1) мобилизации денежных средств:

- учет возможности получения средств;
- увеличение сумм денежных средств, поступающих в бюджет;
- учет и возможности налогоплательщиков;
- установление особого порядка взимания налогов и сборов;
- изыскание иных средств мобилизации денег;

2) распределение и использование денежных средств:

- учет объектов использования денежных средств и их нужд;
- определение размера каждой потребности;
- определение размеров и сроков использования денежных средств;
- определение правового положения распределителей бюджетных средств;
- строгий учет и отчетность в использовании денежных средств;
- обеспечение сохранности денежных средств;
- выявление резервов расходования денежных средств.

Финансовая деятельность осуществляется государством с помощью разнообразных методов. Их различие определяется тем, с какими субъектами государство вступает в отношения, а также конкретными условиями сбора и распределения денежных средств.

Для аккумуляции денежных средств в централизованные фонды применяются методы обязательных и добровольных платежей.

Метод обязательных платежей является доминирующим, реализуется через механизмы налогообложения, отчисления во внебюджетные фонды, обязательное страхование и т. д. Добровольное привлечение денежных средств реализуется через государственные займы, лотереи, вклады в кредитные учреждения, благотворительные пожертвования и т. п.

Соотношение методов обязательных и добровольных платежей зависит от многих факторов: финансовой политики, экономических отношений, потребности государства в финансовых ресурсах, уровня жизни населения и т. д.

При распределении и использовании государственных денежных средств применяются два основных метода: метод финансирования и метод кредитования.

Финансирование выражается в безвозмездном и безвозвратном предоставлении денежных средств.

Кредитование означает выделение денежных средств на условиях платности и возвратности.

Формы финансовой деятельности разнообразны. По своему характеру эти формы могут быть правовыми и неправовыми.

Правовые формы выражаются в установлении или применении норм права.

Неправовые – это формы, имеющие локальный характер, т. е. обеспечивающие реализацию отдельных процедур (например, инструктирование финансовой службы предприятий, проведение совещаний, разъяснение финансового законодательства и т. д).

Неправовые формы создают предпосылки для осуществления правовых форм финансовой деятельности, в которых проявляется государственно-властный характер действий органов государственной власти в финансовой сфере.

Государственные органы в пределах своей компетенции принимают финансово-правовые акты, посредством которых в пределах своих полномочий регулируют общественные отношения в области образования, распределения и использования финансовых ресурсов, проведения контроля за выполнением финансовых обязательств перед государством.

Субъекты финансовой деятельности освещаются главным образом как государственные органы и органы местного

самоуправления. Естественно, что основная задача по мобилизации и расходованию фондов денежных средств ложится на уполномоченные государственные органы всех ветвей власти.

Основная роль в финансовой деятельности принадлежит самому государству, т.к. практически все органы государства без исключения занимаются этой деятельностью.

Субъекты, принимающие участие в мобилизации денежных средств в доход государства:

1. Высшие представительные и исполнительные органы государственной власти. Они руководят бюджетом, налогами, денежно-кредитной системой, организуют и осуществляют государственное страхование, валютно-денежное обращение, таможенное регулирование и эмиссию (раздел VII Конституции Республики Беларусь).

2. Органы местного самоуправления обеспечивают в пределах своей компетенции руководство финансами в соответствующей административно-территориальных образованиях, устанавливает местные налоги и сборы и др. Поскольку финансовая система страны едина, то все местные органы выполняют на своей территории обязанности в отношении финансов в строгом соответствии со своей компетенцией. Так, помимо того, что они утверждают местные бюджеты, они обеспечивают на своей территории поступление доходов в вышестоящие бюджеты, образование кредитных ресурсов банков, государственных страховых фондов.

3. Государственные органы специальной компетенции занимают особое место в мобилизации денежных средств. Такими органами являются:

- а) Министерство финансов;
- б) Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь;
- в) Национальный банк Республики Беларусь.

4. Все организации, занимающиеся хозяйственной и коммерческой деятельностью. Они выступают плательщиками налогов, сборов, пошлин и других обязательных платежей. Они также могут быть заемщиками по государственному кредиту.

5. Граждане как налогоплательщики также могут быть кредиторами государства как покупатели ценных бумаг государства.

Есть субъекты финансовой деятельности, которые являются только участниками расходования (использования) денежных средств. Как правило, такими субъектами выступают

государственные учреждения образования (школы, лицеи, гимназии, университеты), здравоохранения (поликлиники, больницы) и многие другие так называемые бюджетные организации и учреждения. Они могут быть участниками мобилизации только в том случае, если им будет разрешено заниматься определенным видом предпринимательской деятельности.

3. Структура финансовой системы государства

Структура финансовой системы государства включает:

1) денежные отношения между предприятиями как хозяйствующими субъектами, которые заключаются во взаимных платежных обязательствах поставщиков и покупателей, штрафных санкциях за их нарушение, материальном вознаграждении за выполнение требований заказчика и пр.;

2) денежные отношения между государством и предприятиями, которые охватывают систему платежей в госбюджет, отчисления в различные фонды и организации отраслевого и территориального уровней;

3) денежные отношения между предприятиями и банковской системой, возникающие по поводу получения и погашения кредитов;

4) денежные отношения, складывающиеся внутри предприятий между предприятием в целом и его структурными подразделениями, а также между предприятием и работником по поводу оплаты труда;

5) денежные отношения между государственными органами различных уровней управления по поводу распределения дифференциальной ренты, финансирования природоохранных мероприятий и пр.;

6) денежные отношения между государством и населением по поводу получения выплат и льгот из общественных фондов потребления.

В структуре финансовой системы выделяют два уровня: микро- и макроуровень. Микроуровень финансовой системы предполагает изучение деятельности финансовых институтов (организаций), закономерностей финансовых рынков и способов управления теми и другими. Макроуровень включает в себя изучение крупномасштабных финансовых процессов (цели и методы кредитно-денежной и налогово-бюджетной политики).

Для реализации своих функций финансовая система должна создавать и внедрять финансовые инструменты, использование которых позволит эффективно распределять и перераспределять потоки финансовых ресурсов в стране. В качестве финансовых инструментов выступают эмиссия (создание и выпуск в обращение) денежных знаков и ценных бумаг, различные виды ценных бумаг, аккумуляция сбережений (открытие различных видов депозитов), кредитование и т. п.

Определяющим признаком для вычленения отдельных сфер и звеньев является наличие в стране конкретных субъектов финансовых отношений. Таких крупных субъектов в любом государстве два: субъекты хозяйствования и государство. Звенья финансовой системы: бюджеты различных уровней власти, бюджеты и фонды социального, имущественного и личного страхования, валютные резервы государства, денежные средства предприятий, учреждений и населения, различные специальные денежные фонды.

По специфике финансовых отношений их разделяют на две сферы:

- 1) финансы субъектов хозяйствования различных форм собственности (децентрализованные финансы);
- 2) государственные (централизованные) финансы.

Финансы субъектов хозяйствования представляют собой систему денежных отношений, связанных с формированием и использованием денежных фондов организаций. Они включают денежные отношения, которые возникают между: фирмами (это главным образом плата за продукцию и услуги); фирмами и вышестоящими организациями (образование централизованных фондов министерств и ведомств); фирмами и входящими в них структурными подразделениями; фирмами и государственным бюджетом (платежи в бюджет, финансирование из бюджета); фирмами и учреждениями банков (получение кредитов, их возврат, уплата процентов за пользование кредитом) и др.

В сфере децентрализованных финансов выделяют следующие звенья:

– финансы коммерческих организаций. Коммерческими организациями являются те юридические лица, которые преследуют извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и (или) распределяют полученную прибыль между участниками. Коммерческие организации часто именуется и как предприятия.

Финансы коммерческих предприятий (коммерческих организаций) являются основой всей системы финансовых отношений, поскольку именно на этих предприятиях в процессе производства создается решающая доля национального дохода страны – главного источника формирования как децентрализованных, так и централизованных фондов. От результатов деятельности коммерческих предприятий во многом зависит финансовое положение страны в целом.

Финансовые ресурсы предприятий, работающих на принципах коммерции, состоят в основном из собственных средств (денежные доходы и накопления), а также из привлеченных и заемных средств.

– финансы некоммерческих организаций. Некоммерческими организациями признаются те, которые не ставят своей целью извлечение прибыли и не распределяют полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации могут быть созданы в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов, в других формах, предусмотренных законодательством.

Некоммерческие организации именуются просто организациями. Названные выше организационно-правовые формы некоммерческих организаций оказывают влияние на организацию их финансов, в частности, на порядок формирования и использования финансовых ресурсов, на наличие в их составе членских взносов, бюджетных средств, на право использования заемных средств и т.п. В этих организациях широко используется самообложение как способ получения финансовых ресурсов;

– финансы домашних хозяйств. Под домашним хозяйством, как уже отмечалось выше, понимается хозяйство, которое ведется одним или несколькими лицами, проживающими совместно и имеющими общий бюджет. Термин «домашнее хозяйство» не равнозначен термину «семья».

Таким образом, внутри сферы «децентрализованные финансы» выделяются три звена финансовых отношений в соответствии с характером деятельности субъектов: финансы коммерческих организаций, финансы некоммерческих организаций, финансы домашних хозяйств.

Вторая крупная сфера общегосударственные финансы представляют собой систему денежных отношений, связанных с

формированием централизованных фондов денежных средств и использованием их для выполнения функций государства.

В состав общегосударственных финансов включаются следующие звенья:

- государственный бюджет (республиканский и местные бюджеты),
- государственные целевые бюджетные и внебюджетные фонды;
- государственный кредит и государственное страхование.

Центральное место в финансовой системе занимает государственный бюджет – самый крупный денежный фонд, который использует правительство для финансирования своей деятельности. За счет государственного бюджета содержатся армия, милиция, значительная часть здравоохранения, образования, социальная сфера, с его помощью государство выполняет свои функции и оказывает воздействие на экономические процессы. В силу своего особого положения государственный бюджет взаимодействует с другими звеньями финансовой системы, оказывая им при необходимости помощь. Она производится путем передачи денежных средств из центрального государственного фонда муниципальным финансовым фондам, фондам государственных организаций и специальным правительственным фондам.

Вторым важным звеном общегосударственных финансов являются внебюджетные фонды. Они представляют собой средства правительства и местных органов власти, связанные с финансированием расходов, не включенных в бюджет. Формирование внебюджетных фондов позволяет привлечь дополнительные финансовые ресурсы, которые затем используются на отдельные мероприятия. По своему экономическому содержанию внебюджетные фонды представляют собой форму перераспределения и использования финансовых ресурсов.

Внебюджетные фонды имеют строго целевое назначение – мобилизация средств для пенсионного обеспечения, занятости населения, обязательного медицинского страхования, развития приоритетных отраслей экономики и т.д.

Формирование внебюджетных фондов осуществляется за счет обязательных целевых отчислений организаций. Основные суммы отчислений во внебюджетные фонды, как правило, включаются в состав себестоимости продукции и устанавливаются в процентах к

фонду оплаты труда. Внебюджетные фонды отделены от бюджетов и имеют определенную самостоятельность. Общее число внебюджетных фондов в каждой стране определяется правительством.

Порядок формирования и использования внебюджетных и целевых бюджетных фондов регламентируется законодательством. В соответствии с действующим порядком государственные целевые и внебюджетные фонды имеют целевое назначение, что гарантирует использование средств в полном объеме.

Следующим важным звеном общегосударственных финансов является *государственный кредит*, посредством которого осуществляется формирование дополнительных финансовых ресурсов государства за счет мобилизации временно свободных средств населения, предприятий, организаций и учреждений. Государственный кредит представляет собой совокупность денежных отношений, возникающих между государством как заемщиком (или заимодателем) денежных средств и физическими(юридическими) лицами, иностранными правительствами в процессе формирования и использования общереспубликанского фонда денежных средств.

Государственный кредит это механизм объединения свободных денежных средств организаций и населения, при помощи таких финансовых инструментов как выпуск облигаций, государственных займов, лотерей. Банковский кредит обеспечивает аккумуляцию банками денежных фондов, за счет свободных денежных средств организаций и населения, которые хранятся на определённых счетах. Объективная необходимость существования государственного кредита заключается в постоянной нехватке средств государственного бюджета на удовлетворение потребностей общества, наличии бюджетного дефицита.

Государственное социальное страхование – система пенсий, пособий и других выплат гражданам Республики Беларусь за счет средств государственных страховых фондов. Основными принципами государственного социального страхования являются:

- участие нанимателей, работающих граждан и физических лиц, самостоятельно уплачивающих обязательные страховые взносы, в создании государственных страховых фондов;
- участие работающих граждан и нанимателей в создании государственных страховых фондов;

- распределение средств от трудоспособных граждан к нетрудоспособным, от работающих к неработающим;
- гарантированность пенсий, пособий и других выплат в соответствии с законодательством;
- равенство граждан страны независимо от социального положения, расовой и национальной принадлежности, пола, языка, рода занятий, места жительства в праве на государственное социальное страхование;
- дифференциация условий и размеров пенсий, пособий и других выплат по государственному социальному страхованию;
- участие представителей юридических и физических лиц, уплачивающих страховые взносы, в управлении государственным социальным страхованием.

Средства государственного социального страхования состоят из обязательных страховых взносов работодателей и работающих граждан, физических лиц, самостоятельно уплачивающих обязательные страховые взносы в государственные страховые фонды, доходов от капитализации средств и других поступлений, а также из добровольных пожертвований и других поступлений. Средства государственного социального страхования не подлежат изъятию, не облагаются налогами и не могут быть использованы на цели, не предусмотренные законодательством о государственном социальном страховании.

Специфической сферой финансовой системы является *финансовый аппарат* – это органы управления финансами. Государство осуществляет руководство финансами, регулирует и направляет финансовую деятельность через свои законодательные и исполнительные органы, которые наделяются соответствующей компетенцией. Центральным органом, проводящим финансовую политику и осуществляющим управление финансами, является Министерство финансов Республики Беларусь. Оно функционирует в соответствии со специальным Положением о Министерстве финансов Республики Беларусь, утвержденным правительством. Финансовый аппарат оказывает непосредственное воздействие на финансовые отношения, он организует их так, чтобы они оказывали эффективное воздействие на все стороны деятельности народного хозяйства.

ТЕМА 2. ФИНАНСОВОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА, УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА И НАУКА

- 1. Понятие, предмет и метод финансового права.*
- 2. Система и источники финансового права.*

1. Понятие, предмет и метод финансового права

Предметом финансового права являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государством финансовой деятельности, т. е. деятельности по образованию, распределению и использованию фондов денежных средств.

Общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности и составляющие предмет финансового права, очень разнообразны и многочисленны, поскольку нормы финансового права законодательно закрепляют существующую в обществе финансовую систему. Однако при всем своем разнообразии эти отношения имеют общее направление – они возникают в процессе создания, распределения и использования фондов денежных средств, объективно необходимых для финансового обеспечения деятельности государства.

Общественные отношения, составляющие предмет финансового права, обладают следующими особенностями:

– направленность на образование, распределение и использование централизованных и децентрализованных денежных фондов при параллельном создании государством соответствующего организационно-правового и экономико-эффективного механизма развития всех хозяйствующих субъектов.

Исходя из научно-методологического потенциала, основной категории финансового права следует констатировать главную особенность общественных отношений, составляющих предмет финансового права: они возникают в процессе финансовой деятельности государства;

– властный характер финансовых отношений, что обусловлено обязательным участием государства в лице компетентных органов, наделенных правом соответствующим нормативно-правовым образом воздействовать на других субъектов;

– имущественный характер отношений, являющийся сегодня доминантой в характеристике отношений, составляющих предмет

финансового права, обусловленный их возникновением по поводу специфических финансовых ресурсов (денежных средств). При этом предметом финансового права являются только те денежные отношения, которые непосредственно связаны с мобилизацией, распределением и использованием централизованных денежных фондов и созданием соответствующих условий для функционирования децентрализованных денежных фондов;

– финансовые отношения характеризуются неравенством сторон, зависимостью одних субъектов (различные субъекты, выступающие в качестве налогоплательщиков, получателей бюджетных ассигнований и др.) от других (государство или специально уполномоченный орган), что порождает определенную конфликтность этих отношений.

Финансовое право как отрасль права характеризуется не только собственным предметом правового регулирования, но и наличием специфического метода регулирования, т. е. совокупностью приемов и способов юридического воздействия на поведение участников финансовых отношений и характер связей между ними.

Финансовое право имеет свой метод правового регулирования – метод властных предписаний (полномочий), который заключается в том, что государственные органы, осуществляющие финансовую деятельность, принимают решения, обязательные для другой стороны финансового правоотношения, обладающий следующими специфическими чертами:

- преобладание в финансово-правовом регулировании позитивных обязываний, а не дозволений, как это имеет место в гражданском праве, или запретов, что характерно для уголовного права;

- метод властных предписаний носит императивный характер, т. е. субъекты финансового права, как правило, не могут по своему усмотрению приобретать финансовые права и обязанности, определять в известных пределах их содержание, осуществлять их, распоряжаться ими;

- конформизм метода властных предписаний. Это означает, что субъекты финансового права вступают в финансовые правоотношения не по своей воле и инициативе, а лишь следуя предписаниям соответствующих актов государственных органов;

- юридическое неравенство субъектов финансового права, проявляющееся в том, что одни субъекты обладают юридически

властными полномочиями в отношении других субъектов, а последние – нет.

Таким образом, наличие самостоятельного предмета и соответствующего метода воздействия позволяет утверждать, что финансовое право – это самостоятельная отрасль права, представляющая собой совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе образования, распределения и использования денежных фондов государства в целях осуществления им публичных функций.

2. Система и источники финансового права

Финансовое право состоит из множества отдельных финансово-правовых норм, совокупность которых выражается в сложной целостной системе. Внутри этой единой системы финансово-правовые нормы группируются в различные институты и более крупные подразделения (подотрасли), располагаемые в определенной последовательности и взаимной связи. Группировка финансово-правовых норм зависит от особенностей и взаимосвязи регулируемых ими финансовых отношений, т. е. имеет объективную основу. Система финансового права – это его определенная внутренняя структура, которая складывается объективно как отражение реально существующих и развивающихся общественных отношений в финансовой сфере. Финансовое право подразделяется на две крупные части: общую и особенную.

К общей части финансового права относятся нормы, регулирующие общие принципы, правовые формы и методы финансовой деятельности государства; систему государственных органов, осуществляющих финансовую деятельность, разграничение их полномочий; организацию, виды, формы и методы финансового контроля. Нормы общей части финансового права конкретизируются в его особенной части.

Особенная часть состоит из нескольких разделов, включающих в себя соответствующие финансово-правовые институты, каждый из которых регулирует группу однородных финансовых отношений.

Особенная часть финансового права включает в себя расположенные в определенном научно обоснованном порядке и логической последовательности подотрасли и институты

финансового права, связь между которыми объективно обусловлена. В особенную часть финансового права входят следующие институты:

- бюджетное право Республики Беларусь;
- правовое регулирование государственных доходов;
- правовое регулирование государственных расходов;
- правовые основы денежного обращения и валютного регулирования.

Одним из основных направлений финансовой деятельности государства является правотворчество, в результате которого образуются источники финансового права. Основным источником любой отрасли права являются нормативные правовые акты представительных и исполнительных органов государственной власти, в которых содержатся правила поведения общего характера соответствующей отрасли права. Следовательно, основные источники финансового права – это нормативные правовые акты представительных и исполнительных органов государственной власти, включающие нормы (правила поведения общего характера) финансового права.

В соответствии со ст. 2 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. "О нормативных правовых актах Республики Беларусь" нормативный правовой акт – официальный документ установленной формы, принятый (изданный) нормотворческим органом (должностным лицом) в пределах его компетенции или референдумом с соблюдением предусмотренной законодательством процедуры, который направлен на установление, изменение, официальное толкование, приостановление, возобновление, продление и прекращение действия норм права как общеобязательных правил поведения постоянного или временного характера, рассчитанных на индивидуально не определенный круг лиц и неоднократное применение.

Важнейшим источником финансового права, обладающим высшей юридической силой, является Конституция Республики Беларусь, содержащая в себе основные (базовые) нормы различных отраслей права, в том числе и финансового. Конституция закрепляет основы правовой организации финансовой деятельности государства в целом и по отдельным ее направлениям.

Нормы Конституции Республики Беларусь, регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе создания, распределения и использования денежных фондов, конкретизируются

и детализируются в законах, нормы которых опосредуют финансовые отношения. Например, ст. 129–131 Конституции Республики Беларусь, закрепляющие правовой статус органов Комитета государственного контроля Республики Беларусь, получили свое дальнейшее развитие в Законе Республики Беларусь от 1 июля 2010 г. "О Комитете государственного контроля Республики Беларусь и его территориальных органах".

В системе источников финансового права нет единственного кодифицированного нормативного правового акта. Отсутствие такого акта отчасти компенсируется декретами и указами Президента Республики Беларусь, а также кодифицированными нормативными правовыми актами по отдельным институтам финансового права. Так, нормы, регулирующие налоговые отношения, закреплены в Общей части Налогового кодекса Республики Беларусь; некоторые финансовые отношения регламентируются Банковским кодексом Республики Беларусь.

В соответствии со ст. 85 Конституции Республики Беларусь Президент Республики Беларусь издает декреты и указы, имеющие обязательную силу на всей территории страны. Данные нормативные правовые акты призваны ликвидировать правовой вакуум в регулировании финансовых отношений, образующийся вследствие отставания финансового законодательства от изменений в экономике, условий формирования рыночных отношений.

Нормы финансового права содержатся и в подзаконных актах органов исполнительной власти, которыми, в первую очередь, являются постановления Правительства. Например, постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 21 января 2003 г. № 63 "О ставках акцизов по подакцизным товарам" устанавливаются ставки косвенных налогов – акцизов по отдельным видам товаров. Самую многочисленную группу источников финансового права составляют акты центральных органов государственного управления, принятые в пределах их компетенции (Министерство финансов, Министерство по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет Республики Беларусь и др.). Некоторые нормативные правовые акты издаются этими органами совместно с другими министерствами и ведомствами в зависимости от содержания регулируемых ими отношений.

К источникам финансового права относятся также акты Конституционного, Верховного судов, Национального банка и

Генерального прокурора Республики Беларусь. Данные акты устраняют разночтение норм финансового законодательства, разрешают противоречия, возникающие между субъектами финансовых отношений в процессе правоприменения. Примерами таких актов является постановление Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 13 марта 1997 г. № 5 "О практике применения судами законодательства по делам о сокрытии, занижении прибыли и доходов"; постановление Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь от 7 декабря 2000 г. № 12 "О практике разрешения споров с участием государственных налоговых органов".

Большую группу источников финансового права, особенно в налоговой сфере, составляют акты местных представительных и исполнительных органов, принимаемые в пределах прав, предоставленных им законом. Так, Законом Республики Беларусь от 4 января 2010 г. "О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь" закрепляются права местных Советов депутатов на установление в соответствии с законодательством местных налогов, сборов и пошлин, ставок других платежей, относящихся к их компетенции.

В связи с тем, что в настоящее время идет активный процесс формирования финансового права соответственно новым условиям жизни общества, вопросы системы этой отрасли права и систематизации финансового законодательства приобрели высокую степень актуальности.

Представление о финансовом праве будет более полным и ясным в случае его четкого разграничения с близкими к нему иными отраслями права. При отграничении финансового права от смежных отраслей права необходимо учитывать природу его предмета и особенности метода правового регулирования.

1. Конституционное и финансовое право.

Конституционное право является ведущей отраслью в системе национального права. Это значит, что его нормы являются определяющими для регулирования общественных отношений всеми отраслями права, в том числе и финансовым. Являясь основным законом государства, Конституция закрепляет лишь главные, принципиальные положения, которые, действуя непосредственно, в то же время раскрываются и конкретизируются в финансовом и других отраслях права. Метод конституционного права

характеризуется преимущественно как метод общего закрепления наиболее важных, сущностных сторон тех общественных отношений, которые дальнейшую правовую регламентацию получают в нормах финансового права.

Как и все отрасли права, финансовое право базируется и развивается на этих основах. В основе норм финансового права лежат нормы Конституции, в которой закреплены основы финансовой деятельности государства (раздел VIII "Финансово-кредитная система Республики Беларусь"; глава 8 "Комитет государственного контроля Республики Беларусь", ст. 56 и др.). Конституционно-правовые нормы являются базовыми для финансового права. Таким образом, конституционное и финансовое право являются отраслями смежными, но не пересекающимися. Иначе говоря, финансовое право является самостоятельной отраслью права, в которую включены исключительно финансово-правовые нормы.

2. Административное и финансовое право.

Финансовое право тесно связано с административным правом. Основные отличия финансового и административного права определяются предметом регулирования общественных отношений. Административное право регулирует управленческую деятельность органов исполнительной власти в разных сферах общественной жизни, закрепляет их структуру, правовое положение, компетенцию и взаимоотношения между собой, применяя при этом метод властных полномочий, основанный на субординации (подчинении нижестоящего органа вышестоящему органу). Финансовое право регулирует деятельность органов государственного управления только в связи с образованием, распределением и использованием ими фондов денежных средств, т. е. регулирует только определенное направление управленческой деятельности государственных органов.

ТЕМА 3. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

- 1. Понятие, значение и виды финансового контроля.*
- 2. Органы финансового контроля.*
- 3. Формы, методы и организации финансового контроля.*

1. Понятие, значение и виды финансового контроля

Финансы выполняют две функции, в том числе контрольную. Контрольная функция финансов проявляется в финансовом контроле, важнейшем в системе государственного контроля. Необходимость в финансовом контроле вытекает также из управления финансами государства. Специфика финансового контроля состоит в том, что финансы одновременно являются и объектом, и субъектом контроля.

В самом общем плане реализация контрольной функции финансов состоит в выявлении отклонений от заданных экономической и финансовой политикой нормативных предписаний относительно функционирования всей системы хозяйственных и финансовых отношений. В более узком значении контрольная функция состоит в предупреждении и устранении выявленных в результате контроля негативных явлений и фактов, дестабилизирующих развитие экономики и финансов, наносящих вред интересам государства, трудовых коллективов и большинства населения.

Финансовый контроль реализуется относительно всех стадий финансовой деятельности: мобилизации, распределения и использования государственных денежных средств. Исходя из этого основными задачами финансового контроля является проверка: выполнения финансовых обязательств перед государством; законности распределения финансовых ресурсов; целевого характера и эффективного использования государственных средств; правильности совершения финансовых операций; соблюдения государственной финансовой дисциплины.

Особенностями финансового контроля являются его всеобъемлющий и универсальный характер и то, что его объекты – это не только денежные средства, но и материальные и трудовые ресурсы, так как товарно-денежные отношения имеют стоимостную форму.

В сфере финансового контроля находятся практически все органы государственной власти и государственного управления, предприятия, независимо от форм собственности, та часть населения, которая является участниками финансовых отношений. Что касается государственных органов, то они одновременно являются субъектами и объектами финансового контроля. Универсальность заключается в том, что, несмотря на специфику всех субъектов финансового контроля, последние используют практически одни и те же приемы и способы.

Экономические показатели и социальные параметры, как правило, имеют денежное выражение. Валовой внутренний продукт, объемы промышленного и сельскохозяйственного производства, другие основные макроэкономические показатели выражаются сегодня в триллионах рублей. Показатели экономической деятельности хозяйствующих субъектов также имеют денежное выражение. Расходы на социально-культурную сферу, отдельные социальные программы обязательно обсчитываются на предмет затрат на их реализацию.

Финансовый контроль, особенно в сфере материального производства, имеет кроме чисто контрольного и большое аналитическое значение. Сопоставление результатов и затрат, использование таких категорий, как выручка, рентабельность, прибыль, цена, налоги и т.д. позволяют делать выводы и принимать необходимые меры по более эффективному использованию всех факторов производства, улучшению организации работы. Это обстоятельство позволяет говорить о контроле рублем как своеобразном проявлении финансового контроля. Термин «контроль рублем» широко использовался в экономической и юридической литературе советского времени, но не потерял своего значения и смысла и в нынешнее время.

Финансовый контроль фиксирует отклонения от установленных государством предписаний в области финансов. **Совокупность требований, установленных в законодательном порядке относительно функционирования финансового механизма государства, и обязанность соблюдать их формируют финансово-правовую категорию – финансовую дисциплину.**

Финансовый контроль, как неотъемлемая часть финансовой деятельности государства, не имеет временных границ: он осуществляется постоянно, несмотря на то, что финансово-правовые акты, как правило, действуют в течение года. Таким образом, **финансовый контроль – это основная форма государственного контроля, заключающегося в проверке законности и эффективности действий, связанных с образованием, распределением и использованием государственных денежных средств.**

Система финансового контроля в Республике Беларусь включает государственный или вневедомственный, ведомственный, внутрихозяйственный, независимый (аудит) и общественный контроль.

Государственный контроль осуществляется органами государственной власти и государственного управления. Национальное собрание и местные Советы осуществляют финансовый контроль при рассмотрении и утверждении бюджетов, заслушивании отчетов исполнительной власти о ходе исполнения бюджета. Постоянные комиссии Парламента также в процессе своей деятельности анализируют и проверяют финансовую информацию. До представления на рассмотрение Парламентом проекта республиканского бюджета они рассматривают указанный проект на предмет его соответствия действующему законодательству. Государственный контроль осуществляют Комитет государственного контроля, финансовые и налоговые органы, Национальный банк.

Ведомственный финансовый контроль осуществляют министерства, ведомства, другие органы управления относительно предприятий, организаций и учреждений, входящих в систему данного органа управления. Вышестоящие органы обязаны регулярно проводить на подведомственных предприятиях документальные ревизии. В этих целях в составе министерств и ведомств создаются контрольно-ревизионные управления (отделы, группы).

Внутрихозяйственный финансовый контроль осуществляется администрацией, работниками финансовых служб и бухгалтерией. Его главные задачи заключаются в непрерывном наблюдении за состоянием финансово-хозяйственной деятельности, выявлении внутрихозяйственных резервов, обеспечении сохранности денежных средств и материальных ценностей, устранении причин и условий, способствующих хищениям и бесхозяйственности.

Независимый финансовый контроль – это новый вид финансового контроля. Его осуществляют аудиторы при наличии лицензии. Аудиторские организации и частные аудиторы оказывают помощь в постановке бухгалтерского учета, исчислении налогов, проверке финансовых операций до проверок, проводимых государственными финансовыми контролерами. Это платный контроль: между аудитором и клиентом заключается соответствующий договор.

Общественный финансовый контроль в нынешних условиях осуществляют профсоюзные органы, ревизионные комиссии, создаваемые в трудовых коллективах. К общественному относятся также письма и сигналы граждан в правоохранительные, контрольные органы, редакции газет, в которых сообщаются факты злоупотреблений в финансовой сфере. Важным и, пожалуй, самым действенным

направлением общественного финансового контроля являются журналистские расследования финансовых махинаций и афер.

2. Органы финансового контроля

Всеобъемлющий характер финансового контроля предопределяет большое количество структур, в той или иной мере осуществляющих функции в этой области.

Система органов, осуществляющих финансовый контроль, может быть классифицирована на органы, для которых контрольные функции в области финансов не являются основными, и органы, специально созданные для осуществления финансового контроля.

К первой группе относятся органы государственной власти и государственного управления общей компетенции, для которых контроль за выполнением национальных и региональных программ по экономическому и социальному развитию является одним из направлений их управленческой деятельности. На их права и обязанности в этой области указывают законы, уставы, положения. Так, в Законе Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» последнему ставится задача осуществлять контроль за формированием валютного фонда Республики Беларусь и его расходованием.

В Республике Беларусь придается большое значение совершенствованию государственного контроля. В этих целях реорганизуются прежние и создаются новые органы, в функции которых входит осуществление финансового контроля. В 1994 г. создана Служба контроля администрации Президента, в 1997 г. - Комитет государственного контроля. Упразднены в эти годы Контрольная палата, Департамент экономического контроля при Совете Министров. Контрольные функции в области финансов осуществляют и местные органы власти и управления в пределах своей компетенции.

Высшим специализированным органом финансового контроля является Комитет государственного контроля. Конституция Республики Беларусь указывает на то, что этот орган осуществляет государственный контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Президента, Парламента, Правительства и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения. В функции комите-

та входит осуществление контроля за: исполнением законодательных актов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения; сохранностью и использованием государственного имущества и денежных средств; расходованием средств государственного бюджета, выделяемых на выполнение государственных социально-экономических программ; инвестиционной деятельностью органов государственного управления и хозяйствующих субъектов; использованием исполнительными и распорядительными органами кредитов и валютных ресурсов; движением валютных средств на территории Республики Беларусь, а также сроками и полнотой их поступления от экспорта товаров и услуг; состоянием контрольно-ревизионной работы в органах исполнительной власти, а также некоторые другие задачи, прямо или косвенно связанные с финансовыми отношениями.

Широкими полномочиями в области финансового контроля наделено Министерство финансов. Оно, в частности, осуществляет контроль за: соблюдением финансовых интересов государства в процессе интеграции Республики Беларусь в мировое хозяйство; выполнением требований прямых финансовых законов; исполнением республиканского бюджета; своевременным поступлением доходов и эффективным расходованием по целевому назначению средств республиканского бюджета и внебюджетных фондов; состоянием контрольно-ревизионной работы в министерствах и ведомствах. Осуществляя эти и другие контрольные функции, Министерство финансов применяет предусмотренные законами и Положением о Министерстве финансовые санкции и административные штрафы к нарушителям государственной финансовой дисциплины. Аналогичные функции на местном уровне реализуют областные финансовые управления, районные и городские финансовые отделы.

В системе Министерства финансов исключительно контрольными функциями занимается Главное контрольно-ревизионное управление и его органы на местах. Основными задачами ГКРУ являются: осуществление контроля за соблюдением министерствами и другими органами государственного управления, предприятиями, организациями, учреждениями и исполнительными комитетами всех уровней финансово-бюджетного законодательства; целевым и эффективным использованием ими средств, в том числе в иностранной валюте, выделенных из бюджета по всем направлениям и видам расходов, внебюджетных средств, а также за законностью совершаемых ими финансово-хозяйственных операций;

проверка работы финансовых органов республики по организации составления и исполнения бюджета; проведение ревизий исполнения смет на содержание бюджетных учреждений; анализ действующей в республике системы ведомственного контроля за использованием государственных материальных и денежных ресурсов.

К специализированным органам государственного финансового контроля относится Министерство по налогам и сборам. Его главной задачей является осуществление в пределах своей компетенции контроля за соблюдением законодательства о налогах и предпринимательстве, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в бюджет налогов и других обязательных платежей. Практически все функции, права и обязанности налоговых органов сконцентрированы в области контроля. Для их реализации МНС имеет свои органы на областном, городском и районном уровнях.

Значительный объем контрольных полномочий присутствует в деятельности Национального банка, Комитета по ценным бумагам, Департамента по надзору за страховой деятельностью. Касается это, главным образом, контроля за деятельностью, соответственно, коммерческих банков и небанковских финансовых организаций, страховых компаний, профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Все органы, уполномоченные осуществлять функции государственного финансового контроля, при проведении ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности в министерствах, других центральных органах управления, исполнительных комитетах, а также на предприятиях, в объединениях, организациях и учреждениях независимо от форм собственности, руководствуются едиными требованиями, изложенными в Указе Президента от 15 ноября 2009 г. «О некоторых мерах по совершенствованию координации деятельности контролирующих органов Республики Беларусь и порядка применения ими экономических санкций», а также утвержденным им постановлением о Совете по координации контрольной деятельности в Республике Беларусь и порядке организации и проведения проверок (ревизий) финансово-хозяйственной деятельности и применения экономических санкций.

Современные условия вызывают необходимость одновременного укрепления государственного финансового контроля в сочетании с применением хозрасчетных форм его организации, адекватным рыночным методам хозяйствования. В этих целях в республике создана

система органов независимого финансового контроля – аудит. Аудиторская деятельность – независимая проверка аудиторами, аудиторскими организациями бухгалтерской (финансовой) отчетности и других документов субъектов хозяйствования.

Аудиторы оказывают предприятиям услуги по анализу их финансово-хозяйственной деятельности, составлению отчетности, расчетов, в том числе по платежам в бюджет и внебюджетные фонды, и другие услуги, предусмотренные Законом об аудиторской деятельности.

Аудит может быть внешним и внутренним. Внутренний аудит – форма внутривозрастного финансового контроля. Внутренний аудит не заменяет внешнего. Аудит может быть обязательным и инициативным. Обязательная аудиторская проверка проводится в случаях, установленных законодательством, инициативная – по решениям субъектов хозяйствования или собственников.

Регулирование аудиторской деятельности в республике возложено на Министерство финансов, которое выдает специалистам после аттестации соответствующей комиссией лицензии на занятие аудиторской деятельностью, контролирует соблюдение аудиторами и аудиторскими организациями порядка осуществления аудиторской деятельности.

3. Формы, методы и организации финансового контроля

Финансовый контроль классифицируется не только по видам, но и по другим основаниям. По формам он подразделяется на предварительный, текущий и последующий.

Предварительный контроль предшествует совершению проверяемых операций, поступлению доходов, расходованию денежных средств и материальных ценностей. Цель этой формы контроля заключается в том, что она позволяет предупредить нарушения законов, неправильное, нецелесообразное расходование средств, устранить излишества, выявить резервы.

Предварительный контроль осуществляется при рассмотрении бюджетов, смет, финансовых планов, при открытии кредитов и финансирования из бюджета.

Текущий контроль осуществляется в процессе совершения хозяйственных и финансовых операций. Он позволяет оперативно «замерять» отклонения от установленных правил и норм и принимать

необходимые меры к обеспечению финансовой дисциплины. Любой руководитель, прежде чем подписать финансовые и платежные документы, должен убедиться в законности производимых платежей и расчетов, их экономической целесообразности.

Последующий контроль проводится после совершения операции, т.е. после того, как выполнены планы, поступили доходы, израсходованы денежные средства и материальные ценности. Он дает возможность убедиться в законности совершенных операций, фактическом выполнении планов, в сохранности денежных средств, использовании их по прямому назначению, вскрывать недостатки и принимать меры к их исправлению, наказанию виновных и предотвращению возможных нарушений в будущем.

Последующий контроль проводится путем анализа отчетов и балансов, а также путем проверок и ревизий непосредственно на месте.

Финансовый контроль осуществляется при помощи определенных способов и приемов, которые принято обозначать понятием «методы». К ним относятся обследование, анализ, заслушивание отчетов, рассмотрение проектов финансовых планов, проверки и ревизии.

Проверки и ревизии — самые эффективные методы финансового контроля. Их отличает друг от друга широта и глубина проверяемых вопросов.

Различают формальные, фактические, встречные, корреспондирующие, аналитико-нормативные проверки.

Формальная проверка заключается в контроле за правильностью оформления самого документа. При этой проверке выясняется: соблюдена ли установленная форма документа, написан ли он на надлежащем бланке, имеются ли на нем необходимые подписи, печати, штампы и прилагаемые к нему другие документы.

Фактическая проверка имеет большое значение. При ее проведении устанавливается достоверность расходования и оприходования материальных ценностей и денежных средств. В данном случае проводится инвентаризация, на основе которой производится сличение действительного наличия материально-денежных средств с учетными данными. При фактических проверках могут производиться контрольные замеры, химико-технологический анализ и т.п.

Важным методом установления достоверности финансово-хозяйственных операций является встречная проверка. Она проводится в тех случаях, когда возникает сомнение в подлинности и правильности

документов и операций. В связи с этим проверяется, нет ли расхождения в документах подконтрольного объекта с документами его партнеров. Корреспондирующая проверка представляет собой сопоставление одной и той же операции, отраженной в различных документах.

Аналитико-нормативная проверка заключается в сопоставлении учетных и отчетных данных с установленными показателями и нормами. Это дает возможность выявить неоправданные отклонения от них. Отсутствие отклонений нередко связано с завышенными нормами, что позволяет показывать фактические затраты на уровне таких норм. Завышенные нормы – фактор, способствующий хищениям товарно-материальных ценностей и денежных средств. Проверки также могут быть тематическими и комплексными. В этом отношении они не отличаются от ревизий. Отличие тематических и комплексных ревизий будет рассмотрено ниже.

Практика показывает, что самым действенным методом финансового контроля является ревизия, при которой производится наиболее глубокое обследование финансово-хозяйственной деятельности предприятий, организаций, учреждений с целью проверки ее законности, правильности и целесообразности.

Ревизии производятся непосредственно на подконтрольных объектах. В зависимости от полноты охвата деятельности ревизуемого объекта различают ревизии полные и частичные, тематические и комплексные.

Полная документальная ревизия предполагает проверку всей финансово-хозяйственной деятельности предприятия, организации, учреждения. При частичной ревизии производится проверка отдельных сторон или участков финансово-хозяйственной деятельности.

Тематическая ревизия проводится по однотипным предприятиям, учреждениям. Здесь проверяется один и тот же круг вопросов. Значение тематической ревизии заключается в том, что, охватывая большое число однородных объектов, она дает возможность проверить состояние определенного участка, вскрыть типичные недостатки и принять меры к их устранению.

Комплексная ревизия включает все участки и широкий круг вопросов. Она позволяет более глубоко проверить деятельность ревизуемого объекта. Такие ревизии производятся, как правило, группой ревизоров с привлечением специалистов по отдельным вопросам. Во время такой

ревизии обязательно производится инвентаризация материальных ценностей и денежных средств.

Ревизии могут производиться сплошным и выборочным методами. Сплошной метод подразумевает проверку всех документов на определенном участке деятельности. Выборочный метод заключается в том, что проверке подвергаются документы на выборку за тот или иной период времени. Может применяться и комбинированный метод, когда на одних участках проверяются все документы, на других - на выборку, по желанию ревизора.

Весь процесс документальной ревизии можно разбить на несколько этапов.

Предъявление полномочий. По прибытии на проверяемый объект ревизор обязан предъявить руководителю свое удостоверение и предписание (приказ) на проведение ревизии.

Проведение инвентаризации материальных ценностей и проверка сохранности денежных средств.

1. Личное ознакомление с объектом.
2. Непосредственная документальная проверка операций подконтрольного объекта.
3. Систематизация ревизионных материалов и составление акта.
4. Реализация материалов ревизии на подконтрольном объекте и информирование органа, назначившего ревизию, о ее результатах. При необходимости материалы ревизии могут быть переданы следственным органам.
5. Проверка выполнения приказа, изданного на предприятии, об устранении причин и условий, приведших к нарушениям, и наказании виновных должностных лиц.

Ревизии могут быть плановыми и внеплановыми. Плановые ревизии производятся в соответствии с планами работы контролирующих органов.

Внеплановые ревизии, как правило, назначаются в связи с возникшей необходимостью:

- в случае продолжительной неудовлетворительной работы предприятия, организации, учреждения в целях вскрытия причин плохой работы и принятия мер к ее улучшению;
- по указаниям правоохранительных органов в связи с имеющейся у них информацией о грубых нарушениях в финансово-хозяйственной деятельности предприятия, злоупотреблениях

должностных лиц;

– в порядке контроля за выполнением на ранее обревизованном объекте решений по устранению недостатков, приведших к нарушениям финансовой дисциплины.

Органы государственного финансового контроля строят свою работу на основании годовых и квартальных планов согласно установленным срокам. Внутриведомственные документальные ревизии проводятся один раз в год; документальные ревизии бюджетных учреждений – раз в два года.

В целях исключения дублирования органы государственного финансового контроля должны координировать свои планы. В роли координатора, как правило, выступает высший контрольный орган государства. В соответствии с вышеназванным Указом Президента функции координатора в Беларуси выполняет Комитет государственного контроля.

Планы проведения ревизий и проверок не подлежат оглашению. В планах ревизионной работы указываются: объекты ревизий, вид ревизии, тема ревизии, срок начала и окончания, место проведения, исполнители (ревизоры).

К ревизорам предъявляются исключительно высокие требования, поскольку от их моральных и профессиональных качеств зависит успех ревизии. Поэтому кадры для контрольно-ревизионной работы подбираются из высококвалифицированных специалистов финансовых органов.

Ревизоры наделены определенным объемом прав, необходимых для реализации их профессиональных функций. К ним относится право: требовать предъявления всех необходимых для проверки материалов; применять все методы документального контроля; запрашивать данные у банков; требовать предоставления первичных документов; получать от работников подконтрольного объекта устные и письменные пояснения; изымать необходимые подлинники документов; производить инвентаризацию; опечатывать кассы и склады; ставить вопрос об отстранении от работы виновных должностных лиц; передавать материалы следственным органам; требовать возмещения причиненного ущерба.

Вместе с тем ревизор обязан: хорошо знать законодательные, нормативные акты, действующие инструкции и указания; в совершенстве владеть методами и приемами контроля; знать

бухгалтерский учет; объективно и принципиально излагать все факты выявленных нарушений в акте ревизии; проявлять твердость и решительность при реализации материалов ревизии.

В результате деятельности органов государственного финансового контроля ежегодно доначисляются в бюджет огромные суммы, пресекается незаконное и неэффективное использование государственных средств, виновные должностные лица привлекаются к материальной, административной, дисциплинарной и уголовной ответственности.

Безусловно, финансовый контроль выполняет огромную позитивную роль в обеспечении цивилизованных экономических отношений. Но если следовать известному афоризму о том, что недостатки есть продолжение достоинств, то чрезмерное рвение контролирующих органов может приводить к обратным от желаемых результатам. Практически все социологические исследования по вопросу развития предпринимательства в республике показывают, что среди причин, сдерживающих государственный и частный бизнес, на первом месте находится чрезмерно жесткая система существующего финансового контроля.

Очевидно, что данная проблема должна найти понимание у органов, наделенных правом издавать законодательные и нормативные правовые акты, регулирующие финансовый контроль в Республике Беларусь.

ТЕМА 4 БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

- 1. Природа и сущность бюджета.*
- 2. Понятие и предмет бюджетного права.*
- 3. Система и источники бюджетного права.*

1. Природа и сущность бюджета

Бюджет является уникальной по своей сути экономико-правовой категорией и играющей определяющую роль в экономическом и социальном развитии государства. Это объясняется насыщенностью его связей и степенью воздействия как на материальную и стоимостную основу экономики, так и на систему взаимоотношений государства с

хозяйствующими субъектами и населением. В процессе реализации этих взаимоотношений возникает широкая гамма противоречий между общегосударственными, коллективными и личными интересами. Их разрешение требует создания финансово-правового института, каким является бюджетное право.

Бюджет присущ любому государству. Его истоки уходят в многовековую историю гражданского общества. Уже в ранних рабовладельческих государствах существовал фонд денежных средств, которым распорядилась верховная власть. Существовали определенные нормативные предписания относительно принципов его формирования и использования. С самого начала бюджет охватывал круг отношений между государством и населением по поводу централизации в руках государства определенных денежных средств для обеспечения функционирования институтов государственной власти.

Независимо от политической обстановки и экономической конъюнктуры гражданское общество, чтобы обеспечить свое воспроизводство, в обязательном порядке должно при организации своих экономических отношений устанавливать принципы распределения создаваемого чистого дохода. Многовековой опыт показывает, что реализовать свое право распределения и перераспределения оно может исключительно посредством бюджета, присущей ему распределительной функции.

С развитием товарно-денежных отношений финансы становятся всеобщей формой распределения стоимости общественного продукта, заключив в себе как неотъемлемую часть бюджет, претерпевший в этой связи качественные изменения, заключающиеся в расширении сферы его взаимоотношений с участниками расширенного воспроизводства.

Существует ряд общих, независимых от конкретных условий положений, определяющих роль бюджета в обеспечении экономического и социального развития государства. Прежде всего он призван играть ключевую роль в регулировании народно-хозяйственных пропорций. Ни цена, ни заработная плата, ни кредит не способны обеспечить рациональную отраслевую и территориальную структуры общественного производства, так как совершенствование стоимостной структуры народного хозяйства основывается на механизме межотраслевого и межрегионального перераспределения финансовых ресурсов, что достигается главным образом посредством бюджета.

Внутреннее содержание каждой экономической категории наиболее полно раскрывается через функции. Существуют различные

точки зрения относительно функций бюджета. В учебной литературе выделяются распределительная и контрольная функции. Особенность распределительной функции бюджета состоит, во-первых, в том, что распределяется в основном чистый доход общества; во-вторых, она охватывает процесс межотраслевого и межрегионального распределения финансовых ресурсов; и, в-третьих, распределение денежной формы стоимости через бюджет осуществляется не одновременно с натурально-вещественной формой распределения общественного продукта, а в известном отрыве от нее.

Контрольная функция пронизывает всю систему отношений государства с хозяйствующими субъектами и населением по поводу законодательно оформленных их обязательств перед бюджетом. С другой стороны, поскольку выделяемые в порядке распределения ассигнования носят целевой характер и преследуют определенные экономические и социальные цели, постольку существует объективная необходимость контроля за их использованием. Свое конкретное выражение контрольная функция бюджета находит в бюджетном контроле, осуществляемом финансовыми органами и государственными налоговыми органами в соответствии с возложенными на них обязанностями.

Органическая связь бюджета со всеми без исключения отраслями народного хозяйства позволяет использовать его в качестве универсального средства контроля за состоянием дел в отраслях материального производства и непромышленной сфере. Именно универсальность является отличительной чертой бюджетного контроля. Законодательством ограничен круг органов, имеющих право проверять деятельность предприятий, однако это не распространяется на взаимоотношения предприятий с государством по поводу исчисления и взимания платежей в бюджет, а также использования бюджетных ассигнований. Специфической особенностью бюджетного контроля является то, что его субъектами выступают только финансовые органы и налоговые инспекции. У финансового же контроля круг органов, наделенных правом его осуществления, значительно шире.

Важным моментом, раскрывающим сущность бюджетного контроля, является то, что он выступает в качестве формы проявления финансовой политики государства. Бюджетный контроль направлен на обеспечение выполнения бюджета, что имеет исключительно важное значение для решения задач экономического и социального развития. Он должен способствовать укреплению хозяйственного расчета,

выполнению предприятиями обязательств перед бюджетом, бережному расходованию финансовых ресурсов. Бюджетный контроль является эффективным инструментом обеспечения общегосударственных интересов, важным фактором соблюдения стоимостных пропорций и в этом своем качестве выступает как орудие стабилизации экономического и социального развития.

Как уже отмечалось, бюджет является основным финансовым планом государства. В этом качестве он выступал и при командно-административной системе управления экономикой. Однако в условиях директивного планирования финансы вообще и бюджет, в частности, играли второстепенную роль.

С переходом от директивного планирования к прогнозированию экономического и социального развития бюджет становится единственным имеющим общегосударственное значение финансово-плановым актом. В этих условиях он берет на себя основную «нагрузку» по увязке общегосударственных, территориальных и личных интересов.

Расширение товарно-денежных отношений и переход к рыночной экономике не исключают необходимости перераспределения финансовых ресурсов через бюджет. Обусловлено это следующими причинами:

- необходимостью обеспечения гармоничного сочетания интересов общества, трудового коллектива и отдельного гражданина. Решение данной проблемы в значительной мере осуществляется через соответствующую систему распределения бюджетных ассигнований, направления их использования;

- обеспечением посредством бюджета сбалансированности плановых затрат и доходов по всем отраслям народного хозяйства;

- объективной потребностью в улучшении структуры общественного производства и обеспечении более быстрого развития отдельных отраслей и регионов что может быть реализовано главным образом посредством бюджета через приоритеты в финансировании и льготы в системе привлечения образующегося чистого дохода;

- практически только бюджет способен обеспечить функционирование непромышленной сферы, улучшение ее материально-технической базы, содержание постоянно увеличивающегося контингента занятых в этой сфере работников, а также лиц, получающих по закону государственные пенсии и пособия;

- реализацией через бюджет обязанности трудовых коллективов и населения в покрытии общегосударственных расходов;
- решающей ролью бюджетных ассигнований в финансировании расходов по экономическому освоению новых регионов, выравнивание уровней экономического и социального развития территорий;
- удовлетворение потребности государства в обороне и управлении почти исключительно осуществляется за счет средств государственного бюджета.

Таким образом, бюджет – это:

- система экономических отношений по поводу формирования, распределения и использования централизованного денежного фонда государства;
- экономическая категория;
- основной финансовый план государства;
- самый значительный по своим размерам централизованный денежный фонд государства;
- ключевой рычаг в руках правительства с целью воздействия на экономическое и социальное развитие республики;
- закон, обязательный для выполнения всеми участниками бюджетных правоотношений.

2. Понятие и предмет бюджетного права

Становление национальной государственности в Республике Беларусь обусловило создание правовых основ фундаментальных государственных институтов. В сфере бюджета их заложила Конституция Республики Беларусь, которая определила бюджетную систему как составляющую часть финансово-кредитной системы государства.

Финансовое право как самостоятельная отрасль права в бывшем СССР не получило достаточного развития в силу причин, ранее изложенных. Этого, однако, нельзя сказать о бюджетном праве. Этот финансово-правовой институт имел фундаментальную основу в виде многотомного собрания законодательных и подзаконных актов, издаваемых Верховным Советом СССР, Правительством и Министерством финансов СССР.

Ряд инструктивных, методических материалов, изданных центральными экономическими ведомствами бывшего СССР, действует и

сейчас, в том числе не только в Республике Беларусь. В целом нормативная база, выработанная в те годы, в методическом плане не потеряла своей актуальности и сегодня.

Бюджетная деятельность государства невозможна без правового регулирования прав и обязанностей, участвующих в ней субъектов. Правовые нормы, регулирующие эти отношения, в своей совокупности заключают особый финансово-правовой институт - бюджетное право.

Возникающие в процессе бюджетной деятельности государства отношения отличаются многогранностью и сложностью. Поэтому они могут быть урегулированы не только нормами непосредственно бюджетного права, но и других отраслей права, в первую очередь нормами финансового права, государственного права, налогового права, административного права.

В системе правовых норм, регулирующих бюджетные отношения, должны быть выделены отношения, регулируемые непосредственно нормами бюджетного права. Такие отношения возникают по поводу образования и использования средств, аккумулируемых в бюджете. В самом общем плане содержание предмета «бюджетное право» составляют элементы, обеспечивающие функционирование бюджетной системы государства.

В отношениях, регулируемых бюджетным правом, участвуют государственные образования (Республика Беларусь), административно-территориальные единицы, государственные органы. Следовательно, **предмет бюджетного права регулирует отношения между указанными субъектами по образованию и использованию бюджетных средств.**

Конкретно к предмету бюджетного права относятся:

- бюджетное устройство Республики Беларусь;
- состав доходов и направлений расходов бюджета;
- принцип разграничения доходов и расходов между звеньями бюджетной системы;
- полномочия (права) Республики Беларусь и административно-территориальных единиц в области бюджета;
- принципы финансирования бюджетного дефицита и обслуживания государственного долга;

– регулирование бюджетного процесса по всем его стадиям, а также правил и порядка составления, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета.

Таким образом, **бюджетное право Республики Беларусь – это совокупность финансово-правовых норм, регулирующих особую группу финансовых отношений по поводу образования, распределения и использования средств основного централизованного денежного фонда государства.**

Бюджетные отношения – отношения между участниками бюджетного процесса, возникающие при составлении, рассмотрении, утверждении, исполнении республиканского бюджета, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, составлении, рассмотрении и утверждении отчетов об их исполнении, определении прав и обязанностей участников бюджетного процесса, осуществлении заимствований в бюджеты, в межбюджетных отношениях, а также при осуществлении контроля за исполнением бюджетов и применении ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Бюджетные отношения по функциональному признаку могут быть классифицированы как:

- отношения, касающиеся бюджетного устройства и бюджетной системы;
- отношения, связанные с определением структуры и перечня доходов и расходов государственного бюджета и распределением их между звеньями бюджетной системы;
- отношения по поводу разграничения полномочий, прав и обязанностей между республикой и местным самоуправлением;
- отношения по участию в бюджетном процессе;
- отношения относительно организации и осуществления контроля за всеми стадиями бюджетного процесса;
- отношения по поводу дефицита бюджета и источников его финансирования, а также по обслуживанию внутреннего государственного долга.

По субъектному составу отношения складываются между (здесь можно выделить отношения по поводу составления бюджета, его рассмотрения и утверждения, исполнения бюджета, контроля за исполнением бюджета, подготовки и утверждения отчета об исполнении бюджета):

- представительной и исполнительной властью;
- внутри представительной власти (между Парламентом и областными Советами депутатов, между областными Советами, с одной стороны, городскими, районными – с другой и т.д.);
- внутри исполнительной власти (между Советом Министров и исполкомами областных Советов депутатов и т.д.);
- представительными органами власти по горизонтали;
- исполнительными органами власти по горизонтали;
- государством, в лице органов, его представляющих, и юридическими лицами;
- государством и населением по поводу уплаты налогов и получения бюджетных ссуд;
- Республикой Беларусь и иностранными государствами в связи с привлечением иностранных источников для финансирования бюджетного дефицита;
- Республикой Беларусь и международными финансовыми организациями по поводу привлечения кредитов для финансирования расходов, не покрываемых национальными бюджетными источниками;
- Республикой Беларусь, другими государствами и международными организациями по поводу согласования бюджетной политики в соответствии с заключенными международными договорами и соглашениями;
- Советом Министров и Министерством финансов по поводу организации бюджетного процесса;
- Министерством финансов и Национальным банком по поводу кассового исполнения бюджета;
- Министерством финансов и местными финансовыми органами, с одной стороны, Министерством по налогам и сборам и его территориальными органами, с другой – по поводу формирования доходной части бюджета.

Перечисленные группы отношений по функциональному и субъектному составу тесно взаимосвязаны как внутри групп, так и между группами. Причем в ряде из приведенных отношений могут быть выделены более узкие специфические отношения.

Например, в отношениях между исполнительными органами возможны отношения, как внутри данного территориального образования (района с районом внутри области), так и вне его (между

районами различных областей по поводу финансирования межрайонной экологической программы).

Но все бюджетные отношения возникают только после урегулированности отношений, касающихся бюджетного устройства, разграничения бюджетных полномочий между представительной и исполнительной властью, а также доходов и расходов между звеньями бюджетной системы. Это означает, что можно говорить о первичных бюджетных отношениях и производных от них.

Приведенные группы финансовых отношений, урегулированные нормами бюджетного права, называются бюджетными правоотношениями. Последних выделяют из финансовых правоотношений их специфические особенности, заключающиеся в деятельности государства по формированию и исполнению бюджета. В то же время финансовые правоотношения шире по функциональному признаку и по субъектному составу.

Закон о республиканском бюджете на очередной финансовый год, решения местных Советов депутатов о бюджете на очередной финансовый год должны вступать в силу с 1 января очередного финансового года. Принятие закона о республиканском бюджете на другой период, чем предусмотрено статьей 5 настоящего Кодекса, может быть осуществлено только в условиях чрезвычайного или военного положения. Бюджет как основной финансовый план государства действует в течение года. Отсюда вторая особенность бюджетных правоотношений: они делятся в течение года. Но в силу того, что бюджет утверждается ежегодно, можно говорить о перманентности (непрерывности) бюджетных правоотношений.

В целях среднесрочного и долгосрочного прогнозирования экономического и социального развития возможно составление бюджета на больший, чем год, период. Такая практика имела место в бывшем СССР. Однако в любом случае в рамках многолетнего бюджета должен выделяться годовой бюджет, так как только он может иметь силу закона. Бюджет, составленный на больший период, такой юридической силой не обладает.

По характеру регулируемых отношений нормы бюджетного права подразделяются на материальные и процессуальные. Причем именно в бюджетных правоотношениях это подразделение четче всего выражено.

Материальные нормы бюджетного права устанавливают бюджетное устройство и бюджетную систему в Республике Беларусь, структуру доходов и направления расходов всех бюджетов, полномочия субъектов правоотношений, их права и обязанности.

Процессуальные нормы бюджетного права регламентируют бюджетный процесс, а поскольку последний состоит из нескольких стадий, есть основания выделить процессуальные нормы, регламентирующие порядок составления проекта бюджета, его рассмотрения, утверждения и исполнения. Процессуальные нормы в бюджетном праве носят ярко выраженный процедурный характер. Причем процедура эта достаточно сложная, поскольку в ней принимают участие органы представительной и исполнительной власти общей компетенции всех уровней и специализированные финансовые органы, плательщики и получатели бюджетных ассигнований.

Общепризнанно, что процессуальные нормы в бюджетном праве, хотя и являются второстепенными по отношению к материальным нормам, однако в управлении государственными финансами их значение исключительно велико.

3. Система и источники бюджетного права

Нормы бюджетного права, являющегося обособленным институтом финансового права, группируются в определенную систему, отражающую многоаспектность бюджетных отношений.

Среди норм бюджетного права выделяются материальные и процессуальные. Первая группа закрепляет материальное содержание бюджета, вторая – правила и порядок реализации стадий бюджетного процесса. Следует отметить, что в бюджетном законодательстве бывшего СССР отсутствовало определение и понятие «бюджетный процесс». Этот пробел был восполнен в Законе Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» от 15 июля 1998 г.

Специфичность бюджетных отношений обуславливает особенность бюджетного права как финансово-правового института. В нем есть целый ряд норм, устанавливающих общие положения бюджетного права, которые одновременно относятся к его материальной или процессуальной частям. Это дает основание выделить в бюджетном праве Общую и Особенную части. Такое выделение представляется вполне правомерным, так как, например,

входящие в гражданское право наследственное право и авторское право имеют как Общую, так и Особенную части.

Бюджетное законодательство Республики Беларусь в принципе пошло по такому пути. Закон Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» начинался с Общих положений, определяющих понятие и роль бюджета, бюджетно-финансовую политику, бюджетное устройство и некоторые другие общие положения.

И в научной литературе неоднократно высказывалась достаточно аргументированная точка зрения о целесообразности выделения в финансово-правовом институте – бюджетное право – Общей и Особенной частей.

К Общей части относятся нормы бюджетного права, закрепляющие экономическую и правовую природу бюджета; предмет и понятие бюджетного права; место бюджетного права в системе финансового права; его связь с другими отраслями права; систему и источники бюджетного права; бюджетное устройство Республики Беларусь; состав доходов и расходов бюджетов; принципы и порядок распределения доходов и расходов между звеньями бюджетной системы; бюджетные права Республики Беларусь и органов местного самоуправления; бюджетный процесс; разграничение полномочий между представительной и исполнительной властью по участию в бюджетном процессе; бюджетный контроль.

Особенная часть состоит из нескольких разделов, включающих регулирование однородных бюджетных отношений, имеющих специфическую экономическую природу и юридические свойства. Это следующие разделы: правовое регулирование бюджетных доходов; правовое регулирование бюджетных расходов; правовое регулирование дефицита бюджета; правовой режим специальных и внебюджетных фондов; порядок сметно-бюджетного финансирования.

Законодательство Республики Беларусь определяет бюджетную систему как центральное звено финансовой системы государства. И *de jure* и *de facto* в любом современном цивилизованном государстве законодатель объективно выделяет бюджетную систему в этом качестве.

Таким образом, систему бюджетного права Республики Беларусь можно определить как структуру с присущим ей внутренним строением, объединением и расположением бюджетно-правовых норм в логической последовательности.

Логичность в вопросах системы бюджетного права есть обязательное условие для совершенствования бюджетного

законодательства, которое должно быть адекватным предъявляемым к нему требованиям. В предстоящей работе над бюджетным законодательством необходимо четкое выделение материальных и процессуальных норм, закрепление бюджетных прав и обязанностей, юридического статуса субъектов бюджетных правоотношений.

С 1992 г., когда Республика Беларусь стала независимым государством, начинает действовать национальное бюджетное законодательство. Общие правовые основы бюджетного права заложены в Законах Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах»; «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», «О бюджетной классификации Республики Беларусь».

В указанных законах заложены понятия основных экономических и правовых категорий, используемых в бюджетном законодательстве, в частности, что такое бюджетное устройство, бюджетная система, принципы построения бюджетной системы и многое другое. Законодательное закрепление дефиниций этих понятий придает им юридическое содержание, исключающее их вольное толкование. Кроме того, эти законы закрепили основные принципы и направления бюджетной деятельности государства и местного самоуправления, основы бюджетного процесса, правовой статус внебюджетных фондов.

Разработанное в эти годы налоговое законодательство Республики Беларусь дополнило бюджетное законодательство, и таким образом под юридическую категорию «государственные доходы» была подведена соответствующая правовая основа.

С принятием Законов «О Национальном собрании Республики Беларусь», «О Президенте Республики Беларусь», «О Совете Министров Республики Беларусь» можно говорить о том, что в Республике Беларусь были заложены основы бюджетного законодательства. Логическим завершением нормотворчества в этой области стало принятие **16 июля 2008г. Бюджетного кодекса Республики Беларусь.**

Последние годы в перечне источников бюджетного права заметное место занимают указы Президента Республики Беларусь. В регулировании бюджетных отношений немалая роль принадлежит постановлениям Совета Министров.

Большую группу источников бюджетного права составляют нормативные акты, издаваемые Министерством финансов Республики Беларусь.

ТЕМА 5 ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

- 1. Понятие и принципы построения бюджетной системы.*
- 2. Понятие и принципы бюджетного процесса.*
- 3. Порядок составления бюджета.*
- 4. Рассмотрение и утверждение бюджета.*
- 5. Исполнение бюджетов.*

1. Понятие и принципы построения бюджетной системы

Бюджетное устройство – категория, отражающая организационную структуру бюджетной системы. Следует отметить в этой связи три обстоятельства:

1. Бюджетное устройство любого государства зиждется в основном на одних и тех же принципах. Это обусловлено фундаментальным значением последнего для нормального функционирования государства как формы существования гражданского общества. Сравнение бюджетного законодательства Республики Беларусь с аналогичным законодательством других стран свидетельствует об идентичности представлений законодателей в этом вопросе.

2. Часто смешиваются понятия «бюджетное устройство» и «бюджетная система», порой они применяются, как синонимы, а если и употребляются в различных контекстах, то не устанавливаются различия между ними.

3. Понятие «бюджетная система» закреплено в ст. 2 Бюджетного кодекса Республики Беларусь: бюджетная система Республики Беларусь – регулируемая законодательством совокупность республиканского бюджета и местных бюджетов Республики Беларусь, основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Республики Беларусь;

Бюджетная система государства определяется государственным и административно-территориальным делением. Республика Беларусь – унитарное государство, включающее области, города, районы. В связи с разграничением компетенции между Республикой Беларусь и административно-территориальными единицами, каждая из них имеет свой бюджет. Совокупность бюджетов всех уровней образует бюджетную систему Республики Беларусь.

В бюджетную систему Республики Беларусь как самостоятельные части включаются республиканский бюджет и местные бюджеты.

2. Местные бюджеты делятся на:

2.1. бюджеты первичного уровня (сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения));

2.2. бюджеты базового уровня (районные и городские (городов областного подчинения));

2.3. бюджеты областного уровня (областные бюджеты и бюджет г. Минска).

Перечисленные бюджеты являются самостоятельными звеньями бюджетной системы. Однако для целей определения общего уровня доходов и расходов во всей бюджетной системе или в масштабах территории составляются консолидированные бюджеты.

Консолидированный бюджет представляет собой свод бюджетов на соответствующей территории без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами, бюджетных кредитов и процентов за пользование ими.

2. Консолидированный бюджет района состоит из бюджетов сельсоветов, поселков городского типа, городов районного подчинения, расположенных на территории района, и районного бюджета.

3. Консолидированный бюджет области состоит из консолидированных бюджетов районов, бюджетов городов областного подчинения, расположенных на территории области, и областного бюджета.

4. Консолидированный бюджет Республики Беларусь состоит из республиканского бюджета, консолидированных бюджетов областей и бюджета г. Минска.

5. Консолидированный бюджет сектора государственного управления Республики Беларусь состоит из консолидированного бюджета Республики Беларусь, бюджетов государственных внебюджетных фондов, средств от приносящей доходы деятельности (далее – внебюджетные средства) бюджетных организаций.

В зависимости от места в бюджетной системе каждый бюджет участвует в финансировании расходов, имеющих республиканское, областное, городское, районное значение. Выделим положение вышестоящего бюджета относительно нижестоящих. Различие в

уровнях экономического развития территорий обуславливает, что для обеспечения единого уровня удовлетворения определенного минимума в социальных потребностях, нижестоящие бюджеты должны получать финансовую помощь из вышестоящего бюджета. Этот механизм направлен на достижение установленной законом минимальной бюджетной обеспеченности, под которой понимается минимально допустимая стоимость государственных услуг в денежном выражении, предоставляемых в расчете на душу населения за счет средств бюджета. Это делает бюджетную систему органически взаимосвязанной, централизованной и социально-направленной.

Минимальные размеры местных бюджетов определяются на основе среднереспубликанского норматива бюджетной обеспеченности по отраслям непроектной сферы на одного жителя. Данный норматив позволяет реально обеспечивать конституционную норму о равенстве всех граждан. В противном случае возможности финансирования таких расходов, как на образование, здравоохранение, социальное обеспечение, в отдельных регионах были бы поставлены в зависимость от результатов их хозяйственной деятельности. Известно, что выравнивание уровней экономического и социального развития регионов всегда и везде провозглашается среди главных целей финансовой политики государства.

Таким образом, под бюджетной системой Республики Беларусь понимается основанная на экономических отношениях и нормах законодательства совокупность республиканского бюджета и местных бюджетов.

Бюджетная система, как любая самостоятельная управляемая система, должна основываться на определенных принципах. Бюджетный кодекс Республики Беларусь устанавливает в этой связи следующие принципы (ст. 8):

- 1.1. единства;
- 1.2. полноты отражения доходов и расходов бюджетов;
- 1.3. сбалансированности бюджетов;
- 1.4. гласности и открытости;
- 1.5. самостоятельности бюджетов;
- 1.6. эффективности использования бюджетных средств;
- 1.7. общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- 1.8. достоверности бюджетов;
- 1.9. адресности и целевого назначения бюджетных средств;
- 1.10. ответственности участников бюджетного процесса.

Принцип единства означает, что единство бюджетной системы Республики Беларусь обеспечивается единой правовой базой, единой денежной системой, единым регулированием бюджетных отношений, единой бюджетной классификацией Республики Беларусь, единством порядка исполнения бюджетов, ведения бухгалтерского учета и составления отчетности.

Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов означает, что все доходы и расходы бюджетов, определенные законодательством, подлежат отражению в бюджетах в обязательном порядке и полном объеме.

Принцип сбалансированности бюджетов означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. При составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении бюджета государственные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Принцип гласности и открытости означает:

– официальное опубликование, обнародование (опубликование) иными способами в установленном законодательными актами порядке нормативных правовых актов о республиканском бюджете, местных бюджетах и бюджетах государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год, о внесении изменений и (или) дополнений в закон о республиканском бюджете, решения местных Советов депутатов о бюджете, законодательные акты о бюджетах государственных внебюджетных фондов на текущий финансовый год, об утверждении отчетов об исполнении республиканского бюджета, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов за отчетный финансовый год;

– открытость для общества и средств массовой информации:

- процедур рассмотрения проектов закона о республиканском бюджете, решений местных Советов депутатов о бюджете, законодательных актов о бюджетах государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год и принятия соответствующих нормативных правовых актов;
- проекта республиканского бюджета, внесенного в установленном порядке на рассмотрение Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь;

- проектов местных бюджетов, внесенных в установленном порядке на рассмотрение местных Советов депутатов;
- проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, внесенных в установленном порядке на рассмотрение Президента Республики Беларусь, Палаты представителей;
- сведений о ходе исполнения республиканского бюджета, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, о государственном долге Республики Беларусь, долге органов местного управления и самоуправления, а также долге, гарантированном Республикой Беларусь и местными исполнительными и распорядительными органами (кроме сведений, составляющих государственные секреты, иной информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено в соответствии с законодательными актами);
- результатов проверок Комитетом государственного контроля Республики Беларусь отчетов об исполнении республиканского бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов за отчетный финансовый год, а также проверок исполнения местных бюджетов, проведенных Комитетом государственного контроля Республики Беларусь и (или) его территориальными органами в отчетном финансовом году (кроме сведений, составляющих государственные секреты, иной информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено в соответствии с законодательными актами);
- сводных отчетов о реализации государственных программ (подпрограмм), включая оценку эффективности их реализации, в соответствии с законодательством (кроме сведений, составляющих государственные секреты, иной информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено в соответствии с законодательными актами);
- сведений об осуществлении распорядителями бюджетных средств возложенных на них функций, в том числе по выполнению ими государственных программ, подпрограмм и мероприятий за счет средств республиканского бюджета, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов (кроме сведений, составляющих государственные секреты, иной информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено в соответствии с законодательными актами).

Открытость для общества и средств массовой информации обеспечивается (в том числе путем размещения на официальных сайтах соответствующих государственных органов и организаций) по проектам нормативных правовых актов и информации.

Принцип самостоятельности бюджетов обеспечивается наличием у бюджетов всех уровней бюджетной системы Республики Беларусь собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета, а также правом соответствующих государственных органов в порядке, установленном законодательством, определять направления расходов, самостоятельно составлять, рассматривать, утверждать и исполнять бюджет.

Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении бюджетов все участники бюджетного процесса должны исходить из необходимости достижения заданных целей с использованием минимального объема бюджетных средств или достижения максимального результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов означает, что все расходы бюджета должны обеспечиваться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

Расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, за исключением:

- 1) расходов государственных целевых бюджетных фондов;
- 2) целевых средств, полученных из бюджетов других уровней бюджетной системы Республики Беларусь;
- 3) государственных займов;
- 4) добровольных взносов;
- 5) средств гарантийных фондов и фондов предупредительных (превентивных) мероприятий;
- 6) средств бюджета в соответствии с международными договорами Республики Беларусь;
- 7) средств бюджета за пределами территории Республики Беларусь;

8) иных случаев, предусмотренных Президентом Республики Беларусь и (или) законами, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь.

Принцип достоверности бюджетов означает, что бюджеты формируются на основе обоснованных прогнозных макроэкономических показателей социально-экономического развития Республики Беларусь, соответствующей административно-территориальной единицы Республики Беларусь.

Принцип адресности и целевого назначения бюджетных средств означает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с направлением их на финансирование конкретных целей в соответствии с законодательством.

Принцип ответственности участников бюджетного процесса заключается в том, что каждый участник бюджетного процесса несет ответственность за свои действия (бездействие) на каждой стадии бюджетного процесса.

2. Понятие и принципы бюджетного процесса

Бюджет действует в течение года. В республике Беларусь, как и во многих других странах, бюджетный (финансовый) год совпадает с календарным, т.е. начинается 1 января и заканчивается 31 декабря. Но срок действия бюджета не совпадает с бюджетным циклом, под которым понимается время от начала составления проекта бюджета до утверждения отчета о его исполнении.

Бюджетный процесс – регламентируемая законодательством деятельность государственных органов, иных участников бюджетного процесса по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, а также составлению, рассмотрению и утверждению отчетов об их исполнении.

Регулирование бюджетного процесса осуществляется посредством применения норм бюджетного права, закрепленных в законе о бюджетной системе, ежегодно принимаемых законах о бюджете на предстоящий год.

Однако в силу того, что бюджетная деятельность регламентируется также нормами государственного права, субъекты бюджетного процесса руководствуются нормативами регламентного

характера, содержащимися в законах о Национальном собрании, Президенте, Совете Министров, а также подзаконными актами. Особо в этой связи следует выделить нормативные акты, издаваемые Министерством финансов, в функции которого входит организация бюджетного процесса в Республике Беларусь.

Органы местного самоуправления в пределах предоставленных им полномочий разрабатывают свою нормативную базу, регламентирующую осуществление бюджетного процесса в регионах.

По времени стадии бюджетного процесса приходятся: составление – до 1 октября года, предшествующего началу нового бюджетного года; рассмотрение и утверждение - до 1 января нового года; исполнение – в течение года действия закона о бюджете; составление и утверждение отчета – до 1 июня года, следующего за отчетным. Таким образом, бюджетный цикл, в течение которого реализуются все стадии бюджетного процесса, составляет более чем двухгодичный период.

Бюджетному процессу присущи принципы, лежащие в основе бюджетного устройства Республики Беларусь: единства, полноты, реальности, самостоятельности, гласности, сбалансированности. Но бюджетный процесс, как самостоятельная категория, обладает присущими только ему родовыми принципами.

Распределение полномочий в бюджетном процессе основано на принципе разграничения компетенции между органами представительной и исполнительной власти. Составление и исполнение бюджета относится к компетенции исполнительной власти, рассмотрение и утверждение - представительной власти, контроль за исполнением бюджета - совместной компетенции той и другой ветвей власти.

Сквозным, охватывающим все стадии бюджетного процесса, является принцип специализации бюджетных показателей. Это выражается в части доходов в единых источниках, расходов - целевых направлениях. Принцип специализации бюджетных показателей воплощен в единой бюджетной классификации, систематизированной группировке доходов и расходов бюджета по однородным признакам. Бюджетная классификация является также важным юридическим актом, регулирующим отношения на всех стадиях бюджетного процесса. Ежегодное повторение всех стадий позволяет выделить еще один принцип - ежегодное планирование.

3. Порядок составления бюджета

Самостоятельность всех звеньев бюджетной системы не исключает единства в подходах к составлению проектов бюджетов. Они закреплены в процессуальных юридических нормах, содержащихся в государственном и бюджетном законодательстве. Составление проекта республиканского бюджета имеет целью определить сумму денежных средств, которая должна быть сосредоточена в республиканском бюджете, в бюджетах областей и города Минска и в целом в консолидированном бюджете республики для направления на финансирование расходов и мероприятий общегосударственного и местного значения.

Составление проекта бюджета происходит в несколько этапов. Первый состоит в доведении Минфином по поручению Совета Министров до всех заинтересованных инстанций указаний о сроках составления республиканского и местных бюджетов. Далее организуется работа по определению общего объема доходов и расходов региона в целом и каждого бюджета, суммы отдельных видов доходов и расходов, размера собственных доходов бюджета каждого уровня, потребности в суммах отчислений от общереспубликанских и других налогов и доходов.

Составление проектов бюджетов осуществляется на основании прогноза социально-экономического развития республики, основных направлений денежно-кредитной политики. Министерство экономики Республики Беларусь до 1 мая текущего финансового года представляет в Министерство финансов прогноз основных параметров экономического развития Республики Беларусь на очередной финансовый год и плановый период.

Национальный банк Республики Беларусь до 1 мая текущего финансового года представляет в Министерство финансов прогноз параметров важнейших денежно-кредитных показателей Республики Беларусь на очередной финансовый год и плановый период.

Составлению проекта бюджета предшествует разработка соответствующих организационных мероприятий: определяются основные этапы и виды работ; ожидаемое исполнение доходов и расходов консолидированного бюджета республики и его составных частей за текущий финансовый год; производится анализ статистических отчетных данных о развитии экономики республики в целом и отдельных административно-территориальных единиц; систематизируются для

учета в проекте бюджета принятые законодательные и нормативные акты об изменении налогового и другого законодательства, поручения Президента, постановления Правительства о приоритетном финансировании отдельных отраслей экономики и социальной сферы.

На основании этого делаются прогнозные оценки поступлений в бюджет. Планирование расходов осуществляется исходя из расчетов, представляемых министерствами, ведомствами и другими органами управления, которые находятся на бюджетном финансировании. Исходя из этого Министерство финансов и местные финансовые органы определяют доходы и расходы бюджетов. Причем расходы бюджетов формируются с учетом прогнозируемых доходов.

Прогнозные показатели по доходам и расходам республиканского бюджета и местных бюджетов на предстоящий год и предложения по сбалансированию бюджетов Министерством финансов представляются Совету Министров, а финансовыми органами – исполкомам местных Советов депутатов.

Если на местах не представляется возможным сформировать сбалансированные по доходам и расходам проекты бюджетов, исполнительные комитеты представляют в вышестоящий исполнительный орган в установленные сроки расчеты, на основании которых определяются нормативы отчислений от регулирующих доходов, а также предложения об изменении состава объектов, финансируемых из данного бюджета. Эти предложения рассматриваются исполкомом вышестоящего Совета депутатов с участием представителей нижестоящих исполкомов, инициировавших эти предложения. Полное или частичное отклонение предложений должно быть оформлено протоколом разногласий. Для разрешения спора выше- и нижестоящие органы представительной власти создают согласительную комиссию, решение которой доводится до обеих сторон.

Такой порядок создает правовую базу для обеспечения подготовки проектов всех бюджетов в установленные сроки, четкость в прохождении всех этапов составления проекта бюджета.

Разработанные проекты республиканского и местных бюджетов вносятся соответственно на рассмотрение Совета Министров и соответствующих исполкомов местных Советов депутатов. Последние после детального обсуждения принимают решения о представлении бюджетов соответственно Президенту и в местные Советы депутатов.

Представленный Правительством на рассмотрение Президента проект бюджета является перечнем документов, указанных в законе о бюджетной системе. К ним относятся: пояснительная записка к проекту бюджета; основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год; проект консолидированного бюджета Республики Беларусь; основные показатели взаимоотношений республиканского бюджета с местными бюджетами; оценка ожидаемого пополнения республиканского и консолидированных бюджетов; прогнозные расчеты по доходам и расходам республиканского бюджета; проект закона о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый год.

В процессе подготовительных мероприятий Министерство финансов устанавливает министерствам, другим республиканским органам государственного управления, облисполкомам и Минскому горисполкому, иным юридическим лицам порядок и сроки представления необходимых данных и прогнозных показателей по доходам и расходам для разработки проектов республиканского бюджета и нормативов отчислений от республиканских налогов, других обязательных платежей в бюджеты областей и города Минска. С момента представления материалов по проекту бюджета прекращаются определенные права и обязанности у участников составления проекта бюджета, однако они возобновляются в связи с составлением бюджета следующего года.

4. Рассмотрение и утверждение бюджета

Рассмотрение и утверждение бюджета, как уже было отмечено, относится к компетенции представительной власти. Однако элементы рассмотрения присутствуют и на стадии составления проекта бюджета. Так, Совет Министров рассматривает на своем заседании представленный Министерством финансов проект республиканского бюджета и консолидированного бюджета республики, а также предложения о размерах нормативов отчислений от общереспубликанских налогов в местные бюджеты областей и города Минска.

По действующему в настоящее время порядку представленный Президентом проект республиканского бюджета до внесения его на утверждение сессии Парламента рассматривается в постоянных комиссиях. Аналогичный порядок существует и на уровне местного самоуправления. К рассмотрению представленных материалов по проекту бюджета постоянные комиссии имеют право привлекать

представителей Правительства и Министерства финансов. По результатам рассмотрения постоянные комиссии вносят предложения о принятии проекта бюджета или его отклонении.

В процедурном отношении сегодня более отработан механизм прохождения республиканского бюджета. Поэтому особо остановимся на нем.

С докладом о проекте бюджета выступает представитель Правительства. С докладом по этому вопросу делает председатель комиссии по бюджету и финансам. Затем начинаются прения по сделанным докладам. На голосование выносятся основные показатели доходной и расходной частей республиканского бюджета, нормативы отчислений от общереспубликанских налогов и доходов, предельный размер дефицита бюджета. Решение по поставленным на голосование бюджетным показателям считается принятым, если за него проголосовало большинство избранных депутатов.

При обсуждении вносимых поправок в представленный проект бюджета первоначально обсуждаются и утверждаются поправки, предусматривающие сокращение расходов, затем поправки, предусматривающие увеличение доходов.

Принятый Национальным собранием республиканский бюджет оформляется законом, в котором отражаются:

- превышение доходов над расходами бюджета или расходов над доходами (бюджетный дефицит), предельный размер дефицита по республиканскому бюджету, бюджетам областей и города Минска, внутренние и внешние источники финансирования дефицита республиканского бюджета;

- распределение доходов между республиканским и местными бюджетами и нормативы отчислений от республиканских налогов и других

обязательных платежей в бюджет областей и города Минска;

- доходы республиканского бюджета в общей сумме, по разделам и подразделам функциональной бюджетной классификации и по ведомственной бюджетной классификации;

- перечень республиканских целевых программ, финансирование которых предусмотрено из средств республиканского бюджета;

- объем ассигнований на государственные капитальные вложения в отраслевом разрезе, финансирование которых

предусмотрено из средств республиканского бюджета;

– перечень защищенных статей; размер оборотной кассовой наличности по республиканскому бюджету.

В законе о бюджете устанавливается также размер прироста внутреннего и лимит внешнего государственного долга, лимит участия Национального банка в кредитовании республиканского бюджета, размер платы за обслуживание Национальным банком внутреннего государственного долга.

В случае отклонения Парламентом представленного проекта бюджета постоянные комиссии должны внести предложения об увеличении доходов, сокращении расходов или внесении изменений в налоговое законодательство. Проект бюджета возвращается Правительству на доработку.

При несогласии с решением Парламента глава государства вправе в соответствии с Законом о Президенте, не позднее, чем в 10-дневный срок, вернуть его со своими возражениями в Парламент для повторного обсуждения и голосования. Если Парламент большинством (не менее двух третей от избранных депутатов) подтвердит ранее принятое решение, Президент обязан в трехдневный срок подписать закон. Если по истечении указанного срока закон о бюджете не возвращается в Парламент, он считается подписанным в той редакции, в которой был направлен главе государства.

Принятие закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год осуществляется не позднее 1 декабря года, предшествующего очередному финансовому году. Принятие решений местными Советами депутатов о бюджете на очередной финансовый год осуществляется до начала очередного финансового года. Утверждение нижестоящих бюджетов производится после утверждения соответствующих вышестоящих бюджетов. Решения местных Советов депутатов о бюджете на очередной финансовый год подлежат официальному опубликованию, если иное не установлено законодательными актами.

Закон о бюджете не является единственным правоустанавливающим актом. Правительство после принятия закона о бюджете принимает постановление, в котором определяются меры по реализации принятого закона, в частности, в нем содержатся поручения Министерству финансов, министерствам и республиканским органам государственного управления по

обеспечению полного поступления расходов, своевременному финансированию расходов и другим вопросам, связанным с исполнением республиканского бюджета.

После принятия закона о бюджете у Министерства финансов возникают дополнительные обязанности, в частности, оно должно сообщать министерствам и другим получателям бюджетных средств показатели по ассигнованиям из республиканского бюджета. Областным и Минскому городскому Советам депутатов Министерство финансов доводит нормативы отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей в бюджеты областей и города Минска.

До начала фактического финансирования расходов Министерство финансов по согласованию с министерствами, другими органами государственного управления устанавливает поквартальное распределение доходов и расходов республиканского бюджета. Это является основанием для разработки и утверждения Министерством финансов специального документа: Расписи доходов и расходов бюджета, источников покрытия дефицита республиканского бюджета.

Таким образом, стадия утверждения бюджета оканчивается утверждением закона о бюджете. После этого акта Советом Министров, Министерством финансов и местными финансовыми органами производятся действия и принимаются документы, конкретизирующие и детализирующие отдельные положения и статьи закона.

5. Исполнение бюджетов

Все предшествующие стадии бюджетного процесса обеспечивают государство основным финансовым планом. Его реализация происходит в процессе исполнения бюджета. Эта стадия относится к компетенции исполнительной власти. Последняя разрабатывает и доводит до всех заинтересованных правила исполнения бюджета. Можно выделить основные принципы исполнения бюджетов всех уровней.

1. В процессе исполнения бюджетов могут быть внесены изменения в их расходную и доходную части. Делается это на основании решений органов представительной и исполнительной власти.

2. Главным документом, на основании которого осуществляется исполнение бюджетов, является бюджетная роспись доходов и расходов, составляемая финансовыми органами. Из этого правила тем не менее есть исключение. По бюджетам городов районного подчинения, сельским и поселковым бюджетам роспись доходов и расходов отдельно не составляется, поскольку поквартальное распределение годовых назначений по этим бюджетам утверждается по всем подразделениям бюджетной классификации при утверждении бюджета и это распределение является также и росписью доходов и расходов, на основании которой исполняется бюджет. Исполнение бюджета – это длительный процесс, в течение которого субъекты бюджетных отношений реализуют свои субъективные права и обязанности, их целевой установкой является обеспечение выполнения бюджета по доходам и расходам. Достижение указанной цели возможно при строгом соблюдении государственной финансовой дисциплины, которая обеспечивается и охраняется государством. При исполнении бюджета могут возникать различного рода нарушения со стороны распорядителей бюджетных средств и их получателей. В этой связи Министерство финансов и местные финансовые органы могут ограничивать и приостанавливать финансирование расходов; давать обязательные для исполнения банками указания о приостановлении расходных операций по банковским счетам распределителей средств; взыскивать в бесспорном порядке бюджетные суммы, использованные не по целевому назначению.

3. В исполнении бюджетов принимают участие все республиканские и местные государственные органы, предприятия, организации и учреждения всех форм собственности, а также определенная часть населения.

4. Законодательство предусматривает санкции и меры ответственности к юридическим и физическим лицам за нарушения против бюджета Республики Беларусь.

Решающая роль в исполнении бюджетов принадлежит Министерству финансов, местным финансовым органам, Министерству по налогам и сборам и региональным государственным налоговым инспекциям. Министерству финансов предоставлено право получать от министерств, других центральных органов управления, организаций информацию об осуществлении бюджетно-финансовых операций по формированию и использованию государственных финансовых средств; осуществлять контроль за целевым и

эффективным использованием бюджетных ассигнований. Ему также вменяется в обязанности ограничивать и приостанавливать финансирование расходов за счет государственных средств в случае несоблюдения их получателями требований нормативных актов, непредоставления ими информации о движении государственных финансовых средств. Идентичными правами наделены местные финансовые органы.

Важная роль в исполнении бюджетов принадлежит государственному казначейству, в функции которого входит управление доходами и расходами республиканского бюджета и контроль за его исполнением.

Согласно статье 106 Бюджетного кодекса Республики Беларусь казначейское исполнение республиканского бюджета предусматривает:

- осуществление операций со средствами республиканского бюджета через единый казначейский счет;
- распределение республиканских налогов, сборов (пошлин) между республиканским и местными бюджетами в соответствии с бюджетным законодательством;
- возврат, зачет сумм, излишне уплаченных (взысканных) или неправильно поступивших в доход республиканского бюджета;
- осуществление операций по передаче средств в форме межбюджетных трансфертов между республиканским бюджетом и местными бюджетами;
- обеспечение контроля бюджетных полномочий и обязательств;
- осуществление платежей от имени распорядителей (получателей) средств республиканского бюджета;
- учет всех операций и составление отчетности по исполнению республиканского бюджета;
- распределение таможенных пошлин между бюджетами государств – членов Евразийского экономического союза в порядке и размерах, установленных международно-правовыми актами, составляющими право Евразийского экономического союза.

Поквартальное распределение бюджетных средств производится по каждому министерству, управлению (отделу исполкома), по каждому виду доходов и по каждой сводной смете расходов. Составленное таким образом поквартальное распределение доходов и расходов служит основанием для разработки росписи доходов и расходов

соответствующего бюджета. А это, как уже отмечалось, основной документ, регулирующий отношения между субъектами бюджетных отношений в процессе исполнения бюджета. Это не только чисто финансовый, но и юридический акт, удостоверяющий право руководителей субъектов – получателей бюджетных назначений на использование бюджетных средств в течение года.

Исполнение республиканского бюджета по доходам предусматривает (ст. 108 Бюджетного кодекса Республики Беларусь):

1. зачисление доходов бюджета на единый казначейский счет;
2. проведение взаимозачета налогов, сборов (пошлин), иных платежей, подлежащих уплате плательщиком (иным обязанным лицом), и денежных обязательств получателей бюджетных средств перед этим плательщиком (иным обязанным лицом), в том числе по средствам государственных целевых бюджетных фондов;
3. распределение республиканских налогов, сборов (пошлин) между республиканским и местными бюджетами по нормативам отчислений от республиканских налогов, сборов (пошлин), установленным в соответствии с бюджетным законодательством;
- 3¹. завершение операций по распределению республиканских налогов, сборов (пошлин), поступивших в отчетном финансовом году, между республиканским и местными бюджетами в течение первых 10 календарных дней текущего финансового года;
4. возврат, зачет сумм, излишне уплаченных (взысканных) или неправильно поступивших в доход республиканского бюджета, в том числе путем взаимозачета задолженности по бюджетным ссудам, бюджетным займам, исполненным гарантиям Правительства Республики Беларусь и другим платежам в бюджет;
5. учет и отчетность по исполнению доходной части республиканского бюджета;
6. анализ выполнения доходов;
7. распределение таможенных пошлин между бюджетами государств – членов Евразийского экономического союза в порядке и размерах, установленных международно-правовыми актами, составляющими право Евразийского экономического союза, перечисление сумм распределенных таможенных пошлин, а также иных платежей в случаях, предусмотренных указанными актами, в бюджеты государств – членов Евразийского экономического союза.

Организации, кроме налоговых и таможенных органов, уполномоченные в соответствии с законодательством осуществлять сбор доходов в республиканский бюджет, обязаны осуществлять контроль за правильным исчислением, полной и своевременной их уплатой, если иное не предусмотрено законодательством.

Распределение республиканских налогов, сборов (пошлин) между республиканским и местными бюджетами, расчеты с местными бюджетами и плательщиками по возврату (зачету) излишне уплаченных (взысканных) или неправильно поступивших сумм в доход республиканского бюджета осуществляются органами государственного казначейства.

Учет операций по доходам республиканского бюджета осуществляется по лицевым счетам, открываемым для каждого налогового, таможенного органа и иных организаций, уполномоченных в соответствии с законодательством осуществлять сбор доходов в республиканский бюджет, на едином казначейском счете.

Исполнение республиканского бюджета по расходам закреплено в ст. 109 Бюджетного кодекса Республики Беларусь.

Республиканский бюджет по расходам исполняется через автоматизированную систему государственного казначейства в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином казначейском счете с обязательным соблюдением основных этапов, которыми являются:

1. установление бюджетных назначений распорядителям бюджетных средств на основе утвержденной бюджетной росписи;
2. доведение бюджетных назначений до распорядителей бюджетных средств, а также утверждение бюджетных смет получателям бюджетных средств;
3. принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств;
4. подтверждение и проверка исполнения денежных обязательств;
5. осуществление платежей (расходование бюджетных средств);
6. использование товаров (работ, услуг) в целях осуществления функций распорядителей и получателей бюджетных средств;
7. проведение взаимозачета задолженности юридических лиц по бюджетным ссудам, бюджетным займам, процентам по бюджетным займам, пене, начисленной за несвоевременный возврат бюджетных ссуд, бюджетных займов, а также по исполненным гарантиям

Правительства Республики Беларусь, и процентам по ним, иным обязательствам, подлежащим уплате в бюджет, и денежных обязательств получателей бюджетных средств перед этим юридическим лицом (иным обязанным лицом), в том числе по средствам государственных целевых бюджетных фондов.

Обязательства, не обеспеченные бюджетными ассигнованиями, а также принятые организациями с нарушением требований, установленных настоящим Кодексом и законом о республиканском бюджете на очередной финансовый год, не являются бюджетными обязательствами. Расходы республиканского бюджета на покрытие таких обязательств не осуществляются.

Наличие бюджетных ассигнований должно быть подтверждено отметкой территориального органа государственного казначейства, проставленной в установленном порядке на предъявленных к регистрации договорах и иных соглашениях.

Исполнение бюджетов завершается 31 декабря.

Завершающим этапом последней стадии бюджетного процесса – исполнения бюджета является отчет об исполнении бюджета. В отчете можно выделить три этапа – подготовка отчета, его рассмотрение и утверждение.

Работа по составлению отчета начинается сразу же после завершения бюджетного года. Организация работы по составлению отчета возлагается на Правительство и исполкомы местных Советов депутатов. Непосредственно составлением отчетов об исполнении бюджета занимаются Министерство финансов и финансовые органы.

Органы исполнительной власти общей компетенции направляют всем распорядителям бюджетных средств письмо с требованием предоставить информацию о фактическом использовании бюджетных средств. Финансовые органы на основе представленных им отчетных данных и своей информации составляют проект отчета об исполнении бюджета.

Составляемые финорганами отчеты передаются соответствующим органам исполнительной власти для их рассмотрения и предоставления в органы представительной власти. Отчет рассматривается в постоянных комиссиях и затем представляется для утверждения на заседании органов представительной власти. Утверждение отчета оформляется законом по республиканскому бюджету и постановлением (решением) органа местной представительной власти.

По республиканскому бюджету отчет должен быть представлен в Парламент не позже пяти месяцев со времени окончания финансового года. Сроки представления отчетов об исполнении местных бюджетов зависят от уровня бюджетов и определяются местной представительной властью.

Общим правилом для всех видов местных бюджетов является то, что отчеты об исполнении бюджетов за предыдущий год рассматриваются и утверждаются одновременно с рассмотрением и утверждением бюджетов на предстоящий год. Однако по республиканскому бюджету отчет утверждается до утверждения бюджета на предстоящий год.

ТЕМА 6. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

- 1. Состав доходов и расходов государственного бюджета.*
- 2. Распределение доходов и расходов между звеньями бюджетной системы.*

1. Состав доходов и расходов государственного бюджета

Бюджет состоит из доходной и расходной частей. Доходы бюджета по экономическому признаку – это часть национального дохода государства. Размер распределяемого и перераспределяемого через бюджетную систему национального дохода зависит от многих факторов, прежде всего от уровня государственной собственности, размера государственных расходов.

Не является постоянным и состав доходов бюджета. Он зависит в первую очередь от системы налогов, за счет которых в основном формируется доходная часть бюджета. Доходы бюджета заключаются в различных платежах, уплачиваемых юридическими и физическими лицами.

Принято классифицировать доходы бюджетов различных уровней по трем признакам: социально-экономическому, порядку и условиям зачисления и юридическим формам.

По социально-экономическому признаку доходы бюджетов подразделяются: на доходы от хозяйственной деятельности предприятий

всех форм собственности; доходы от граждан; доходы от внешнеэкономической деятельности; пошлины и прочие поступления, в том числе доходы от приватизации.

По порядку и условиям зачисления доходы бюджетной системы классифицируются: как закрепленные, регулирующие, собственные и заемные. Такая классификация закреплена законом о бюджетной системе. Закрепленные доходы – это доходы, которые направляются в тот или иной бюджет в зависимости от принципа подчиненности и с учетом территориального признака поступления средств. Правовой основой включения в бюджеты закрепленных доходов является бюджетное и налоговое законодательство Республики Беларусь.

Под регулирующими доходами понимают доходы, которые в соответствии с решениями вышестоящих органов представительной власти расщепляются между выше- и нижестоящими бюджетами. В Республике Беларусь распределение общегосударственных налогов и доходов между бюджетами начинается с установления нормативов отчислений от общереспубликанских налогов в местные бюджеты областей и города Минска. Величина и принципы определения нормативов постоянно меняются, что обусловлено необходимостью выравнивания уровней бюджетной обеспеченности территорий. Формами регулирования являются также дотации, субвенции и субсидии.

Закрепленные и регулирующие доходы определяются как собственные средства бюджета. Они установлены законами.

В случае временной недостаточности собственных средств для финансирования запланированных расходов могут привлекаться заемные средства. Это процентные и беспроцентные ссуды, получаемые из других бюджетов, займы у коммерческих банков, государственные и муниципальные займы. Отношения по поводу заемных средств регулируются законами о бюджетной системе, государственном внутреннем и внешнем долге, о местном управлении и самоуправлении, подзаконными актами Правительства и исполкомов местных Советов депутатов.

По юридическим формам доходы бюджетной системы подразделяются на налоговые и неналоговые.

Налоговые доходы – поступления в виде налогов, установленных законами. Неналоговые – имеют различную природу, но в основном они возникают, как плата за оказанные государством услуги от продажи государственной собственности. Сфера применения

неналоговых поступлений регулируется пошлинным и другим законодательством.

В главе 6 Бюджетного кодекса Республики Беларусь закрепляются группы доходов бюджетов. Так, статья 24 устанавливает следующее:

1. Доходы бюджетов классифицируются по следующим группам:
 - 1.1. налоговые доходы;
 - 1.2. взносы на государственное социальное страхование;
 - 1.3. неналоговые доходы;
 - 1.4. безвозмездные поступления.
2. Налоговые доходы включают в себя:
 - 2.1. республиканские налоги, сборы (пошлины), местные налоги и сборы и другие налоговые доходы, установленные Президентом Республики Беларусь и (или) законами;
 - 2.2. пени, начисленные за несвоевременную уплату налогов, сборов (пошлин);
 - 2.3. проценты за пользование отсрочкой и (или) рассрочкой уплаты налогов, сборов, таможенных платежей и пени, налоговым кредитом.
3. Пени и проценты за пользование отсрочкой и (или) рассрочкой уплаты налогов, сборов, таможенных платежей и пени, налоговым кредитом учитываются в доходах бюджетов по подразделам классификации доходов бюджетов, предусмотренным для налогов, сборов (пошлин), за несвоевременную уплату которых начисляются пени или по которым предоставляются отсрочка и (или) рассрочка уплаты налогов, сборов, таможенных платежей и пени, налоговый кредит.
4. К неналоговым доходам относятся:
 - 4.1. доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности;
 - 4.2. штрафы;
 - 4.2¹. пени, начисленные за несвоевременную уплату неналоговых доходов;
 - 4.3. другие неналоговые доходы.
5. К безвозмездным поступлениям относятся необязательные текущие и капитальные платежи, которые включают в себя поступления от:
 - 5.1. иностранных государств;
 - 5.2. международных организаций;
 - 5.3. другого бюджета в форме межбюджетных трансфертов.

6. Безвозмездные поступления в форме межбюджетных трансфертов подлежат учету в доходах того бюджета, которому эти средства предоставляются.

Расходы бюджета зависят от его доходов. Между расходной и доходной частями существует органическая взаимосвязь.

Формирование расходов бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством разграничением полномочий государственных органов.

Расходы республиканского бюджета и местных бюджетов определяются с учетом программ социально-экономического развития Республики Беларусь и соответствующей административно-территориальной единицы, нормативов бюджетной обеспеченности и осуществляются по направлениям в соответствии со статьями 44–47 Бюджетного кодекса в размерах, установленных законом о республиканском бюджете на очередной финансовый год и решениями местных Советов депутатов о бюджете на очередной финансовый год.

В бюджете на очередной финансовый год в соответствии с принятыми ранее обязательствами предусматриваются в полном объеме ассигнования на обслуживание долговых обязательств.

В составе республиканского бюджета и местных бюджетов создаются соответственно резервные фонды Президента Республики Беларусь, Правительства Республики Беларусь и местных исполнительных и распорядительных органов.

Статья 39 Бюджетного кодекса РБ устанавливает текущие расходы бюджетов. Текущие расходы бюджетов являются частью расходов бюджетов, обеспечивающей текущее функционирование бюджетных организаций, обслуживание долговых обязательств, предоставление субсидий, межбюджетных трансфертов, других расходов бюджетов, в том числе в рамках государственно-частного партнерства в соответствии с законодательством, не увеличивающих стоимости основных средств, нематериальных активов и материальных запасов.

В статье 40 предусмотрены капитальные расходы бюджетов.

Капитальные расходы бюджетов являются частью расходов бюджетов, обеспечивающей инновационную и инвестиционную деятельность, в том числе в рамках соглашений о государственно-частном партнерстве, включающей в себя расходы, предназначенные

для инвестиций в действующие или вновь создаваемые организации, расходы на проведение модернизации, реконструкции и другие расходы, связанные с увеличением стоимости основных средств, нематериальных активов и материальных запасов, а также расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество организаций.

Капитальные расходы бюджетов также включают в себя расходы на создание государственных запасов и резервов, приобретение земельных участков и имущественных прав на объекты интеллектуальной собственности.

Состав расходов отражает экономическую и социальную политику государства. Существуют традиционные и новые направления в расходной части бюджета.

К традиционным относятся следующие:

- расходы на народное хозяйство;
- расходы на социально-структурную сферу;
- расходы на содержание аппарата управления.

К новым относятся:

- расходы на внешнеэкономическую деятельность;
- расходы на компенсации и другие социальные выплаты;
- расходы по обслуживанию государственного долга;
- расходы на оборону.

В соответствии с функциональной бюджетной классификацией расходы направляются: на государственное управление и местное самоуправление; международную деятельность; национальную оборону; правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности; судебную власть; науку; промышленность; энергетику и строительный комплекс; сельское хозяйство; охрану окружающей среды и природных ресурсов; транспорт, дорожное хозяйство и связь; развитие рыночной инфраструктуры; жилищно-коммунальное хозяйство: предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий; образование; культуру, искусство и кинематографию; средства массовой информации; здравоохранение и физическую культуру; социальную политику; обслуживание государственного долга; пополнение государственных запасов и резервов.

Предоставление бюджетных средств осуществляется в следующих формах:

- расходы на функционирование бюджетных организаций;

- субсидии организациям, физическим лицам, в том числе индивидуальным предпринимателям;
- бюджетные трансферты за границу;
- межбюджетные трансферты;
- расходы на увеличение стоимости основных средств, нематериальных активов и материальных запасов;
- бюджетные займы;
- бюджетные кредиты;
- вклады в уставные фонды организаций;
- расходы на погашение и обслуживание долговых обязательств;
- исполнение обязательств по гарантиям Правительства Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов;
- другие формы предоставления бюджетных средств в соответствии с законодательством.

. В расходной части республиканского бюджета предусматривается создание резервных фондов Президента Республики Беларусь и Правительства Республики Беларусь, в расходной части местных бюджетов – создание резервных фондов местных исполнительных и распорядительных органов.

В расходной части бюджетов всех уровней бюджетной системы Республики Беларусь запрещается создание резервных фондов палат Парламента Республики Беларусь и местных Советов депутатов.

Общий размер резервных фондов в республиканском бюджете не может превышать 2 процентов собственных доходов республиканского бюджета без учета доходов государственных целевых бюджетных фондов.

Размер резервных фондов местных исполнительных и распорядительных органов устанавливается решениями местных Советов депутатов о бюджете на очередной финансовый год и не может превышать 1 процента собственных доходов местных бюджетов без учета доходов государственных целевых бюджетных фондов.

Средства резервных фондов Правительства Республики Беларусь и местных исполнительных и распорядительных органов расходуются на предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и на финансирование бюджетных обязательств, которые не были учтены при утверждении

соответствующих бюджетов или были предусмотрены в недостаточных суммах.

Средства резервных фондов местных исполнительных и распорядительных органов расходуются на территории соответствующей административно-территориальной единицы.

Расходование средств резервного фонда Правительства Республики Беларусь устанавливается решениями Правительства Республики Беларусь, резервных фондов местных исполнительных и распорядительных органов – решениями местных исполнительных и распорядительных органов.

Правительство Республики Беларусь либо по его поручению Министерство финансов ежеквартально информируют палаты Парламента Республики Беларусь о расходовании средств резервного фонда Правительства Республики Беларусь.

Местные исполнительные и распорядительные органы ежеквартально информируют соответствующие местные Советы депутатов о расходовании средств резервных фондов местных исполнительных и распорядительных органов.

Предельный размер резервного фонда Президента Республики Беларусь и направления его использования определяются в соответствии со статьей 43 Бюджетного кодекса.

Статьи 44–45 Бюджетного кодекса определяют направления финансирования из республиканского и местных бюджетов.

2. Распределение доходов и расходов между звеньями бюджетной системы

Республика Беларусь и местное самоуправление могут выполнять свои многообразные функции при соответствующем материальном обеспечении. Поэтому в основе распределения доходов и расходов между звеньями бюджетной системы лежит необходимость достаточности средств для обеспечения нормального функционирования государства в целом и всех входящих в него административно-территориальных единиц. Достаточность следует понимать как реальную для данного периода возможность аккумулировать в бюджетной системе определенную часть финансовых ресурсов с целью финансирования расходов государства. Распределение доходов и расходов в бюджетной системе происходит

исходя из сфер ведения Республики Беларусь и местного самоуправления.

Разграничение доходов и расходов в бюджетной системе определяют следующие принципы. Это прежде всего принцип централизованного регулирования распределительного процесса. Республиканское законодательство устанавливает общие основы доходов и расходов бюджетов разного уровня; нормативы отчислений от общереспубликанских налогов и доходов в местные бюджеты областей и города Минска; норматив минимальной бюджетной обеспеченности на одного жителя; распределение отдельных налогов между бюджетами; направления расходов по республиканскому и местным бюджетам. В пределах своей компетенции органы местного самоуправления разграничивают доходы и расходы между выше- и нижестоящими бюджетами, а также устанавливают порядок реализации такого разграничения.

Учитывая негативные последствия становящегося хроническим явлением бюджетного дефицита, в качестве принципа можно выделить принцип максимально возможного сбалансирования бюджетов. В Республике Беларусь дефицитным является только республиканский бюджет, местные бюджеты являются бездефицитными. Это достигается посредством сложного механизма, обеспечивающего доходами запланированные по местным бюджетам расходы. Поэтому указанный принцип реализуется посредством такого порядка бюджетного планирования, который пока исключает формирование дефицитных местных бюджетов. Относительно республиканского бюджета он проявляется в установлении предельного размера дефицита бюджета и содержащихся в законе норм, запрещающих принятие решений, приводящих к образованию дефицитов бюджетов или превышению уровня, установленного в законодательном порядке.

Принцип подведомственности и значимости означает, что поступления зачисляются в доходы бюджетов в зависимости от подчиненности налогоплательщиков, а финансирование расходов распределяется между бюджетами от значимости направления расходов. Так, из республиканского бюджета финансируются: капитальные вложения по объектам, относящимся к республиканской собственности; мероприятия по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС; общереспубликанские программы по повышению жизненного уровня народа и социальной защищенности

населения; оборона и некоторые другие, имеющие общереспубликанское значение программы и мероприятия.

Органы местного самоуправления распределяют доходы и расходы по уровням местных бюджетов. Это право закреплено за ними законами о бюджетной системе и о местном управлении и самоуправлении. Из этого следует еще один принцип - самостоятельности. В данном случае общий принцип самостоятельности, лежащий в основе построения бюджетной системы, конкретизируется в самостоятельности относительно разграничения доходов и расходов в системе местных бюджетов.

Законодательство наделяет Национальное собрание правом устанавливать состав и размеры части общереспубликанских налогов и доходов, зачисляемых в местные бюджеты областей и города Минска. Юридическим актом, фиксирующим эти показатели для каждого года, является закон о государственном бюджете на предстоящий год.

Разграничение части общереспубликанских налогов и других доходов между областными, Минским городским бюджетами и местными бюджетами районов и городов областного подчинения входит в компетенцию областных, Минского городского Советов депутатов.

Распределение доходов в бюджетной системе осуществляется в двух порядках. Во-первых, посредством закрепления отдельных доходов за конкретными бюджетами. Но этот порядок не может быть исключительным в силу того обстоятельства, что размещение налогоплательщиков по районам неравномерно, а значит, финансовые потребности мест нельзя поставить в зависимость только от этого фактора. Поэтому используется второй порядок, называемый бюджетным регулированием. По определению, бюджетное регулирование является частью бюджетного процесса и заключается в частичном перераспределении финансовых ресурсов между бюджетами разных уровней.

Бюджетное регулирование применяется во всех странах и позволяет обеспечивать регионы достаточными для финансирования расходов сред данной территории. При этом применяются самые различные методы. Отечественное бюджетное законодательство дает основание суммировать эти методы следующим образом: установление и распределение регулирующих источников; перераспределение бюджетных источников; финансовая помощь в виде дотаций,

субвенций и субсидий из вышестоящего бюджета; процентные и беспроцентные бюджетные ссуды.

Регулирующие источники доходов – это обычно общегосударственные налоги и доходы. Их устанавливают органы представительной власти. К ним в Республике Беларусь относятся налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на прибыль. Распределение регулирующих доходов между бюджетами происходит в виде процентных отчислений по нормативам, устанавливаемым в Законе о бюджете на соответствующий финансовый год и аналогичных решениях Советов депутатов. Нормативы отчислений могут устанавливаться едиными или дифференцированными.

Второй метод бюджетного регулирования заключается в перераспределении доходных источников от одного бюджета другому. В этом случае вышестоящий орган представительной власти принимает решение о передаче закрепленного за его бюджетом доходного источника в бюджет нижестоящего уровня.

При применении вышеперечисленных методов используются сложные расчеты, связанные с «замером» экономического потенциала и финансовыми потребностями. Если в результате применения этих методов все же не удастся сформировать бюджеты в объемах, достаточных для финансирования расходов, применяются дотации, субвенции и субсидии, представляющие собой безвозмездную помощь вышестоящего бюджета нижестоящему.

Дотация – межбюджетный трансферт, предоставляемый из вышестоящего бюджета нижестоящему бюджету в случае, если собственных доходов недостаточно для сбалансированности нижестоящего бюджета.

Субвенция – межбюджетный трансферт, предоставляемый другому бюджету на осуществление определенных целевых расходов.

Субсидия – бюджетный трансферт, предоставляемый организации, физическому лицу, в том числе индивидуальному предпринимателю, на текущие цели на условиях участия в финансировании (софинансировании) для производства и (или) реализации товаров (работ, услуг) либо частичного возмещения целевых расходов.;

Порядок и условия предоставления и использования дотаций, субвенций и субсидий из республиканского бюджета и других бюджетов устанавливаются соответствующими органами представительной власти по предложениям Министерства финансов и финансовых органов.

Бюджетная ссуда – бюджетные средства, предоставляемые юридическим лицам, являющимся резидентами Республики Беларусь (кроме бюджетных организаций, банков, страховых и небанковских кредитно-финансовых организаций, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь), индивидуальным предпринимателям на возвратной и безвозмездной основе на осуществление определенных целевых расходов.

Бюджетные ассигнования – полномочия на использование суммы бюджетных средств, определенной распорядителем бюджетных средств получателю бюджетных средств в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

Бюджетные назначения – полномочия на использование и (или) распределение определенной суммы бюджетных средств, предоставленные на основании реестра расходных обязательств распорядителям бюджетных средств законом о республиканском бюджете на очередной финансовый год или решением местного Совета депутатов о бюджете на очередной финансовый год в порядке, определенном Бюджетным кодексом.

Дорошко Виталий Николаевич

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

ПОСОБИЕ

**для слушателей специальности переподготовки
1-24 01 71 «Правоведение»
и 1-24 01 75 «Экономическое право»
заочной формы обучения**

Подписано к размещению в электронную библиотеку
ГГТУ им. П. О. Сухого в качестве электронного
учебно-методического документа 08.10.21.

Рег. № 56Е.

<http://www.gstu.by>