

РЕГИОНАЛЬНОЕ ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Козырин А.Н.

Бюджетно-финансовая система столицы: постатейный комментарий главы 5 Устава города Москвы

Глава 5. Бюджетно-финансовая система

Статья 28. Бюджетная система города Москвы

1. Бюджетная система города Москвы состоит из бюджета города Москвы, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда города Москвы, бюджетов муниципальных образований.

2. Бюджет города Москвы и свод бюджетов муниципальных образований составляют консолидированный бюджет города Москвы.

Комментарий статьи 28

В финансовом праве под бюджетной системой понимается формируемая в соответствии с государственным устройством и регулируемая правовыми нормами совокупность бюджетов государственных и публично-территориальных образований, а также государственных внебюджетных фондов, формируемых на территории конкретного государства, государственного или иного публично-территориального образования.

Похожее определение содержится в Бюджетном кодексе Российской Федерации (ст. 6): «... бюджетная система Российской Федерации – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов». Такое определение в целом соответствует сложившемуся в отечествен-

ной экономической и юридической науке понятию бюджетной системы как совокупности всех видов бюджетов страны.

Организация и принципы построения бюджетной системы, ее структура, взаимосвязь между отдельными звеньями составляют понятие «бюджетное устройство».

К сожалению, эта важная категория бюджетного права не определена в действующей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации. Возможно, это и привело к некоторым композиционным огрехам, проявившимся в структуре Бюджетного кодекса Российской Федерации и связанным с неурегулированностью на законодательном уровне понятий «бюджетная система» и «бюджетное устройство». Речь идет о том, что часть вторая Бюджетного кодекса Российской Федерации, названная «Бюджетная система Российской Федерации», начинается с раздела «Бюджетное устройство Российской Федерации», который, в свою очередь, открывается главой «Бюджетная система Российской Федерации» (глава 3).

Не содержится категория бюджетного устройства и в бюджетном законодательстве города Москвы.

При этом в утратившем силу в связи с принятием Бюджетного кодекса Российской Федерации Законе РСФСР от 10 октября 1991 года № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» понятие бюджетного устройства не только использовалось, но и четко определялось. Под бюджетным устройством в статье 3 этого Закона понимались организация бюджетной системы и принципы ее построения.

Комментируемая статья Устава раскрывает структуру бюджетной системы города Москвы.

Законом г. Москвы от 22 октября 2008 года № 48 «О внесении поправок в Устав города Москвы» в текст комментируемой статьи были внесены изменения, суть которых сводилась к отказу от выделения двух уровней бюджетной системы. В первоначальной редакции в бюджетной системе г. Москвы выделялись два уровня: «первый уровень – бюджет города Москвы, бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов города Москвы; второй уровень – бюджеты муниципальных образований» (ст. 28 Устава в ред. Закона г. Москвы от 28 июня 1995 года).

Выделение законодателем в рамках бюджетной системы уровней, подуровней, подсистем и т.п., создает предпосылки к дезинтеграции единой бюджетной системы и появлению центробежных тенденций. Вот почему в новой, действующей редакции комментируемой статьи уровня бюджетной системы не выделяются, а составляющие ее элементы рассматриваются как части единого целого.

Структура бюджетной системы конкретизируется в статье 3 Закона г. Москвы от 10 сентября 2008 года № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве» (далее – Закон № 39). Если в статье 28 Устава говорится о бюджете территориального государственного внебюджетного фонда города Москвы как составной части бюджетной системы, то в статье 3 Закона № 39 этот бюджет назван точно: бюджет Московского городского фонда обязательного медицинского страхования.

Место бюджетной системы города Москвы в бюджетной системе Российской Федерации определено Конституцией Российской Федерации и Бюджетным кодексом Российской Федерации

Построение бюджетной системы зависит, в первую очередь, от формы государственного устройства страны, под которой понимается территориально-политическая организация государства, включая политико-правовой статус его составных частей и принципы взаимоотношений между собой центральных и региональных государственных органов.

В унитарных государствах бюджетная система обычно включает государственный бюджет и местные бюджеты. Бюджетная система федеративного государства состоит из государственного (федерального) бюджета, бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов.

В соответствии со статьями 1, 5, 71, 73 и 132 Конституции Российской Федерации, а также статьей 10 Бюджетного кодекса Российской Федерации к бюджетам бюджетной системы Российской Федерации относятся:

федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

местные бюджеты (бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, бюджеты городских и сельских поселений).

Бюджеты, входящие в бюджетную систему Российской Федерации, самостоятельны и не включаются друг в друга (местные бюджеты не включаются в бюджеты субъектов Федерации, а те, в свою очередь, не включаются в федеральный бюджет).

Таким образом, бюджетная система города Москвы является частью бюджетной системы Российской Федерации и представлена в ней как на региональном уровне (бюджет города Москвы, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда города Москвы), так и на местном уровне (бюджеты муниципальных образований на территории Москвы).

В пункте 2 комментируемой статьи дается понятие консолидированного бюджета города Москвы, включающего бюджет города Москвы и свод бюджетов муниципальных образований.

Понятие консолидированного бюджета появилось в российском бюджетном законодательстве в связи с отказом с начала 1990-х гг. от практики принятия высшим органом государственной власти единого государственного бюджета, который объединял все существовавшие на территории страны бюджеты и отражал в целом их средства.

Все формируемые на территории Российской Федерации бюджеты – федеральный, региональные и местные – получили самостоятельность и стали представлять собой обособленные денежные фонды. В то же время в целях осуществления эффективного государственного управления требуется знать точный объем финансовых ресурсов, аккумулируемый на территории Российской Федерации и ее субъектов. Соответствующую информацию как раз и предоставляют консолидированный бюджет Российской Федерации и консолидированные бюджеты регионов (субъектов Российской Федерации).

Консолидированный бюджет не утверждается законодательным органом. Он представляет собой свод бюджетных показателей, которые отражают обобщенные данные по расходам и доходам, источникам поступления финансовых средств и направлениям их использования на соответствующей территории.

Данные консолидированного бюджета используются для экономико-статистических расчетов и анализа (например, бюджетные расходы на одного жителя на образование, медицинское обслуживание), а также в целях перспективного планирования (в том числе бюджетного планирования).

В российском законодательстве понятие консолидированного бюджета впервые было употреблено в Законе РСФСР от 10 октября 1991 года № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР». В статье 4 этого Закона консолидированный бюджет определялся как свод бюджетов соответствующей территории. Принятый двумя годами позже Закон РФ от 15 апреля 1993 года № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» определял консолидированный бюджет как «свод бюджетов нижестоящего национально-государственного и административно-территориального образования, используемый для расчетов и анализа» (ст. 1).

В действующем законодательстве (ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации) консолидированный бюджет определяется как свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами.

Понятие консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации раскрывается в статье 14 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации образуют бюджет субъекта Российской Федерации и свод бюджетов муниципальных образова-

ний, входящих в состав субъекта Российской Федерации. При этом также отмечается, что в консолидированном бюджете субъекта Российской Федерации не учитываются межбюджетные трансферты между этими бюджетами.

Следует обратить внимание, что в региональные консолидированные бюджеты (в том числе в консолидированный бюджет города Москвы) не включаются бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов субъектов федерации, входящих, как уже отмечалось, в региональную бюджетную систему.

Статья 29. Бюджет города Москвы

1. Бюджет города Москвы утверждается в форме закона города Москвы.

2. Доходы бюджета города Москвы формируются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах, сборах и иных обязательных платежах и принятыми в соответствии с ними правовыми актами города Москвы с учетом особенностей, предусмотренных федеральными законами для городов федерального значения.

3. Формирование расходов бюджета города Москвы осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным федеральным законодательством и законодательством города Москвы разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно федеральному законодательству, законодательству города Москвы, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году и плановом периоде за счет средств бюджета города Москвы.

Комментарий статьи 29

В пункте первом комментируемой статьи устанавливается правовая форма, в которую облакается утвержденный бюджет города Москвы. Соответствующая норма воспроизводит положение статьи 11 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии

с которым бюджеты субъектов Российской Федерации разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов Российской Федерации.

Бюджет города Москвы утверждается Законом города Москвы, который сейчас называется Законом о бюджете города Москвы на соответствующий год и соответствующий плановый период (например, Закон города Москвы от 10 декабря 2008 года № 65 «О бюджете города Москвы на 2009 год и плановый период 2010-2011 годов»).

В связи с изменениями в бюджетном законодательстве Российской Федерации бюджет на 2010 год будет приниматься на один год и не будет содержать показателей на планируемый период. Соответствующие нормы содержатся в Законе г. Москвы от 10 июня 2009 года № 18 «О составлении и утверждении бюджета города Москвы на 2010 год».

Закон о бюджете имеет ряд особенностей по сравнению с другими законами субъекта Российской Федерации.

Во-первых, он принимается для утверждения основного финансового плана на соответствующий финансовый год и плановый период. В этом смысле закон о бюджете близок к нормативным правовым актам, принимаемым на определенный срок. Временные, или срочные (то есть принимаемые на определенный срок) акты являются особой разновидностью нормативных правовых актов, которые принимаются чаще всего на бессрочную перспективу. Однако, если временные (срочные) акты после истечения определенного в них срока прекращают действовать, то закон о бюджете по завершении финансового года и планового периода действовать не прекращает и сохраняет свое место в бюджетном законодательстве.

Во-вторых, будучи законодательным актом, утверждающим финансовый план на один финансовый год и среднесрочный плановый период, закон о бюджете неизбежно подвержен частым изменениям и корректировкам. Содержащиеся в нем цифры – планируемые, ожидаемые показатели, достижение которых зависит от целого ряда социально-экономических и политических причин, в том числе и факторов, которые не могут предвидеться (различные чрезвычайные ситуации и т. п.). Закон о бюджете оперирует плановыми

показателями, результаты финансовой деятельности представлены в законе об исполнении бюджета.

В-третьих, закон о бюджете принимается по особой процедуре, производной от бюджетного процесса, предусмотренного бюджетным законодательством. Порядок рассмотрения и утверждения закона о бюджете составляет одну из стадий (этапов) бюджетного процесса.

Порядок рассмотрения и утверждения закона города Москвы о бюджете устанавливается законодательством города Москвы в соответствии с нормами бюджетного законодательства Российской Федерации (в первую очередь, Бюджетным кодексом Российской Федерации). Нормы, регулирующие бюджетные отношения на уровне субъекта Российской Федерации, содержатся в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Таким образом, основными источниками права, определяющими порядок рассмотрения и утверждения закона о бюджете города Москвы, являются:

Бюджетный кодекс Российской Федерации;

Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

Устав г. Москвы;

Закон г. Москвы от 10 сентября 2008 года № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве»;

Закон г. Москвы от 14 декабря 2001 года № 70 «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы» (далее – Закон № 70).

В Законе № 70 утверждение бюджета города Москвы отнесено к предмету законодательного регулирования (ст. 2). В Законе также установлены особенности реализации права законодательной инициативы при принятии закона о бюджете (в соответствии со статьей 4 проекты таких законов принимаются к рассмотрению на заседании Московской городской Думы только по представлению

Мэра Москвы) и прохождения проекта бюджета через Московскую государственную Думу (согласно статье 9 проект бюджета города не может быть рассмотрен Московской городской Думой ранее чем через две недели после даты внесения их в Думу).

Требование принятия бюджета в форме закона распространяется на бюджет города Москвы, однако оно не относится к консолидированному бюджету города Москвы.

В пункте втором комментируемой статьи определены нормативно-правовые основы формирования доходов бюджета города Москвы, под которыми в бюджетном законодательстве понимаются денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с действующим законодательством в распоряжение органов государственной власти города Москвы как субъекта Российской Федерации.

Структура соответствующей нормативно-правовой базы определена классификацией доходов бюджетов субъектов Российской Федерации на налоговые и неналоговые

В соответствии со статьей 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации к налоговым доходам региона (субъекта федерации) относятся региональные налоги (налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес и транспортный налог), зачисляемые в доход регионального бюджета по нормативу 100 процентов. Кроме того, зачислению в доход регионального бюджета подлежат налоговые доходы от ряда федеральных налогов и сборов (в том числе предусмотренных специальными налоговыми режимами) по нормативам, установленным в пункте 2 статьи 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации (налога на прибыль организаций, налога на доходы физических лиц, акцизов на спирт этиловый, алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво, автомобильный бензин, дизельное топливо, налога на добычу полезных ископаемых, налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, государственной пошлины и др.).

Особенностью формирования доходов бюджета Москвы как города федерального значения является то, что в них подлежат за-

числению налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в местные бюджеты и бюджеты субъектов Российской Федерации (п. 3 ст. 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Зачисление в бюджет города Москвы налоговых доходов, наряду с бюджетным законодательством, регулируется:

законодательством о налогах и сборах Российской Федерации, которое составляют Налоговый кодекс Российской Федерации и принятые в соответствии с ним федеральные законы о налогах и сборах;

законодательством о налогах и сборах города Москвы, под которым, в соответствии со статьей 1 Налогового кодекса Российской Федерации, понимаются законы о налогах субъектов Российской Федерации, принятых в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации. К числу таких законов относятся, например: Закон г. Москвы от 22 октября 2003 года № 62 «О ставках налога на игорный бизнес», Закон г. Москвы от 5 ноября 2003 года № 64 «О налоге на имущество организаций», Закон г. Москвы от 9 июля 2008 года № 33 «О транспортном налоге», Закон г. Москвы от 29 октября 2008 года № 52 «Об упрощенной системе налогообложения на основе патента» и др.

Неналоговые доходы бюджета города Москвы формируются, в соответствии со статьей 57 Бюджетного кодекса Российской Федерации, за счет:

платы за негативное воздействие на окружающую среду;

доходов от продажи и передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах города Москвы, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков;

доходов от продажи земельных участков, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъекта Российской Федера-

ции, передачи в аренду таких земельных участков, продажи прав на заключение договоров аренды таких земельных участков;

доходов от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъекта Российской Федерации;

платы за снятие запрета на реконструкцию, строительство зданий, строений, сооружений на земельном участке.

Нормативы, по которым эти неналоговые доходы подлежат зачислению в региональный бюджет, установлены в статье 57 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Законодательством Москвы могут в отдельных случаях устанавливаться иные нормативы.

Таким образом, неналоговые доходы зачисляются в бюджет на основе:

Бюджетного кодекса и иных актов бюджетного законодательства Российской Федерации;

законов, содержащих нормы, которые регулируют некоторые виды обязательных платежей неналогового характера (например, Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей» в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду);

иных принятых в соответствии с ними правовых актов города Москвы (например, Постановление Правительства Москвы от 19 июня 2007 года № 486-ПП «О порядке учета доходов от сдачи в аренду государственного имущества, переданного в оперативное управление бюджетным учреждениям города Москвы»).

В пункте третьем комментируемой статьи устанавливается, что формирование расходов бюджета города Москвы происходит в соответствии с расходными обязательствами, исполнение которых должно происходить в очередном финансовом году и плановом периоде за счет средств бюджета города Москвы.

Определения расходов бюджета и расходных обязательств содержатся в статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Расходами бюджета считаются выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета.

Под расходными обязательствами понимаются обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Применительно к Москве расходные обязательства могут быть определены как обусловленные законом, иным правовым актом, договором или соглашением обязанности города Москвы по предоставлению средств бюджета города Москвы физическим и юридическим лицам, органам государственной власти и органам местного самоуправления города Москвы (п. 1.2 Положения о ведении Реестра расходных обязательств города Москвы, утвержденного Постановлением Правительства Москвы от 14 марта 2006 года № 180-ПП).

Расходные обязательства города Москвы, исполнение которых предусмотрено законом города Москвы о бюджете города Москвы на соответствующий финансовый год (на соответствующий финансовый год и плановый период), становятся бюджетными обязательствами.

Бюджет города Москвы – самостоятельный элемент бюджетной системы Российской Федерации. Самостоятельность бюджетов – один из принципов бюджетной системы Российской Федерации, из которого вытекает право органов государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов, за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Принцип самостоятельности бюджетов означает также недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих

исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств.

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

Норма комментируемой статьи, устанавливающая порядок формирования расходов бюджета города Москвы, воспроизводится в статье 7 Закона г. Москвы от 10 сентября 2008 года № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве» (далее – Закон г. Москвы № 39).

Случаи возникновения расходных обязательств города Москвы определены в статье 8 Закона г. Москвы № 39, которая, в свою очередь, соответствует статье 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации («Расходные обязательства субъекта Российской Федерации»).

Расходные обязательства города Москвы возникают в результате:

1) принятия законов и иных правовых актов города Москвы, заключения от имени города Москвы договоров и соглашений при осуществлении органами государственной власти города Москвы пол-

номочий по предметам ведения города Москвы, а также полномочий по предметам совместного ведения, определенных законодательством Российской Федерации;

2) заключения от имени города Москвы договоров и соглашений бюджетными учреждениями города Москвы в случаях, установленных правовыми актами города Москвы;

3) принятия законов и иных правовых актов города Москвы, предусматривающих предоставление из бюджета города межбюджетных трансфертов в формах и порядке, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации;

4) принятия законов и иных правовых актов города Москвы при осуществлении органами государственной власти города Москвы полномочий Российской Федерации, переданных в установленном порядке.

В первых трех случаях расходные обязательства города Москвы устанавливаются самостоятельно органами государственной власти города Москвы и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета города. В последнем, четвертом случае расходные обязательства города Москвы устанавливаются законами и иными правовыми актами города Москвы в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и исполняются за счет субвенций из федерального бюджета, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – за счет средств бюджета города.

В соответствии со статьей 87 Бюджетного кодекса Российской Федерации, органы государственной власти обязаны вести реестры расходных обязательств, под которыми понимаются используемые при составлении проекта бюджета своды (перечни) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ас-

сигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств.

Реестр расходных обязательств города Москвы – это свод реестров расходных обязательств главных распорядителей бюджетных средств, содержащий структуру расходного обязательства города Москвы и объемы средств на его выполнение.

Органом исполнительной власти города Москвы, уполномоченным осуществлять формирование, ведение и уточнение Реестра расходных обязательств города Москвы, а также представление его в Министерство финансов Российской Федерации, является Департамент финансов города Москвы.

Положение о ведении Реестра расходных обязательств города Москвы утверждено Постановлением Правительства Москвы от 14 марта 2006 года № 180-ПП.

Статья 30. Территориальный государственный внебюджетный фонд города Москвы

1. Бюджет территориального государственного внебюджетного фонда города Москвы утверждается в форме закона города Москвы.

2. Доходы и расходы территориального государственного внебюджетного фонда города Москвы формируются в соответствии с федеральным законодательством и законами города Москвы.

Комментарий статьи 30

Комментируемая статья посвящена одному из элементов бюджетной системы города Москвы – территориальному государственному внебюджетному фонду города Москвы, которым является Московский городской фонд обязательного медицинского страхования.

Законом г. Москвы от 22 октября 2008 года № 48 «О внесении поправок в Устав города Москвы» комментируемая статья была изложена в новой редакции. Суть изменений сводится к уточнению нормы исходя из сложившихся реалий бюджетной системы. В прежней редакции статья называлась «Территориальные государственные внебюджетные фонды города Москвы», и она исходила из возможности существования в рамках бюджетной системы города

Москвы нескольких территориальных государственных внебюджетных фондов. Действующая редакция привела положения Устава в этой части в соответствие со сложившимися бюджетными реалиями, сформировавшимися в силу предписаний бюджетного законодательства Российской Федерации. В Москве действует только один территориальный государственный внебюджетный фонд – Московский городской фонд обязательного медицинского страхования (далее – Фонд).

Фонд создается Московской городской Думой и Правительством Москвы для реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования как составной части государственного социального страхования.

Фонд является самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением и осуществляет свою деятельность в соответствии с Законом Российской Федерации от 12 января 1996 года «О некоммерческих организациях» и Положением о Московском городском фонде обязательного медицинского страхования (Распоряжение Мэра Москвы от 4 сентября 1996 года № 267/1-РМ). Фонд подотчетен Московской городской Думе и Правительству Москвы.

Основными задачами Фонда являются:

- обеспечение реализации Закона Российской Федерации от 28 июня 1991 года № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» на территории города Москвы;
- определение стратегии развития обязательного медицинского страхования с учетом демографических особенностей и состояния здоровья населения, диспропорций экономического развития территорий Москвы;
- финансовое обеспечение предусмотренных законодательством Российской Федерации прав жителей города Москвы в системе обязательного медицинского страхования;
- создание условий для обеспечения потребностей населения в медицинском обслуживании и повышения его качества в рамках обязательного медицинского страхования;
- обеспечение всеобщности обязательного медицинского страхования населения Москвы;

– достижение социальной справедливости и равенства всех граждан на территории города Москвы в системе обязательного медицинского страхования;

– обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования в городе Москве.

Осуществляя свои задачи, Фонд аккумулирует финансовые средства на обязательное медицинское страхование граждан на территории города Москвы; осуществляет финансирование программы обязательного медицинского страхования; осуществляет финансово-кредитную деятельность по обеспечению системы обязательного медицинского страхования; накапливает финансовые резервы для обеспечения устойчивости системы обязательного медицинского страхования; осуществляет контроль за рациональным использованием финансовых средств, направляемых на обязательное медицинское страхование; осуществляет взаимодействие с Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и другими территориальными фондами обязательного медицинского страхования и т.д.

Финансовые средства Фонда формируются за счёт:

– части отчислений страхователей (в том числе за счет единого социального налога, зачисляемого в фонды обязательного медицинского страхования, и единого налога, уплачиваемого страхователями в связи с применением специальных налоговых режимов в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации);

– средств, которые могут предусматриваться в бюджете города Москвы на обязательное медицинское страхование неработающего населения;

– доходов, получаемых от использования временно свободных финансовых средств и нормативного страхового запаса финансовых средств Фонда;

– финансовых средств, взыскиваемых со страхователей, медицинских учреждений и других юридических и физических лиц в результате предъявления им регрессных требований;

– добровольных взносов физических и юридических лиц;

– иных поступлений, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

Финансовые средства Фонда находятся в государственной собственности Москвы, не входят в состав бюджета Москвы, других фондов и не подлежат изъятию. Они находят свое отражение в бюджете Фонда.

Бюджетный кодекс Российской Федерации в статье 14 закрепляет право каждого субъекта Российской Федерации иметь бюджет территориального государственного внебюджетного фонда, который предназначен для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации. Правовая форма такого бюджета определена в статье 11 Бюджетного кодекса Российской Федерации: бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов Российской Федерации.

Утверждение бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации и отчетов об их исполнении отнесено к основным полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (подпункт «е» пункта 2 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Бюджет Московского городского фонда обязательного медицинского страхования, как и бюджет города Москвы, утверждается в форме закона города Москвы.

Правоотношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проекта бюджета Московского городского фонда обязательного медицинского страхования, его утверждения, исполнения и контроля за его исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности, регулируются федеральным законодательством, а в части полномочий, предоставленных федеральным законодательством городу Москве, в порядке, предусмотренном Законом г. Москвы от 10 сентября 2008 года № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе

Москве» (далее – Закон г. Москвы № 39) (ст. 1 Закона г. Москвы № 39).

В соответствии со статьей 34 Закона г. Москвы № 39 составление, рассмотрение и утверждение бюджета Московского городского фонда обязательного медицинского страхования осуществляется одновременно с составлением, рассмотрением и утверждением бюджета города в порядке, предусмотренном Законом «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве» в отношении бюджета города. В этом же Законе (ст. 45) закреплено, что в порядке, установленном для бюджета города, осуществляется представление, проведение внешней проверки, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета Московского городского фонда обязательного медицинского страхования.

В отличие от закона о бюджете города Москвы, представляющего собой объемный акт, закон о бюджете Московского городского фонда обязательного медицинского страхования – весьма «компактный» акт, включающий в себя несколько статей. Так, в Законе г. Москвы от 24 сентября 2008 года № 44 «О бюджете Московского городского фонда обязательного медицинского страхования на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» содержится всего 6 статей и 6 приложений, являющихся неотъемлемой частью закона.

Структура закона о бюджете территориального государственного внебюджетного фонда города Москвы воспроизводится, с незначительными изменениями, из года в год: а) доходы и расходы бюджета Московского городского фонда обязательного медицинского страхования; б) источники формирования доходной части бюджета Фонда; в) объем доходов бюджета Фонда; г) объем расходов бюджета Фонда; д) особенности исполнения бюджета Фонда; е) порядок вступления закона в силу.

Доходы и расходы территориального государственного внебюджетного фонда города Москвы формируются в соответствии с федеральным законодательством и законами города Москвы: Бюджетным кодексом Российской Федерации, Налоговым кодексом Российской Федерации, законами г. Москвы о бюджете Московского городского фонда обязательного медицинского страхования на

соответствующий год (на соответствующий год и плановый период), Положением о Московском городском фонде обязательного медицинского страхования и др.

Статья 31. Бюджетный процесс в городе Москве

1. Бюджетный процесс в городе Москве регламентируется федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами города Москвы.

2. Проекты законов о бюджете города Москвы, бюджете территориального государственного внебюджетного фонда города Москвы, отчетах об их исполнении рассматриваются Правительством Москвы и вносятся на утверждение Московской городской Думы в установленном порядке.

3. Исполнение бюджета города Москвы, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда города Москвы обеспечивается Правительством Москвы.

4. Организация исполнения бюджета города Москвы возлагается на финансовый орган города Москвы, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда города Москвы – на орган управления территориальным государственным внебюджетным фондом города Москвы.

5. Предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением бюджета города Москвы, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда города Москвы осуществляют органы государственной власти города Москвы. Для осуществления контроля за формированием и исполнением бюджета города Москвы, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда города Москвы Московская городская Дума создает Контрольно-счетную палату Москвы.

Комментарий статьи 31

Бюджетное законодательство понимает под бюджетным процессом регламентируемую законодательством деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета,

составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности (ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

В рамках единого бюджетного процесса выделяют четыре стадии (этапа) – составление проекта бюджета; рассмотрение и утверждение бюджета; исполнение бюджета; составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета.

Государственные и муниципальные органы, участвуя в бюджетном процессе, наделяются особым статусом – участников бюджетного процесса, предусмотренным бюджетным законодательством. В соответствии со статьей 152 Бюджетного кодекса Российской Федерации особенности бюджетных полномочий участников бюджетного процесса, являющихся органами государственной власти субъектов Российской Федерации, устанавливаются настоящим Бюджетным кодексом Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации, а также в установленных ими случаях иными нормативными правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для Москвы таким законом является Закон г. Москвы от 10 сентября 2008 года № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве» (далее – Закон г. Москвы № 39), в котором в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Бюджетным кодексом Российской Федерации и Уставом города Москвы устанавливаются порядок организации и осуществления бюджетного процесса и полномочия субъектов бюджетных правоотношений в городе Москве.

Органы государственной власти города Москвы могут принимать правовые акты города Москвы, регулирующие отношения в процессе составления и рассмотрения проекта бюджета города Москвы, утверждения, исполнения и контроля за исполнением бюджета города, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности. Однако, в соответствии со статьей 2 Закона г. Москвы № 39 принимать такие акты они могут только в случаях и пределах, предусмотренных

Бюджетным кодексом Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним федеральными законами, Законом г. Москвы «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве» и другими законами города Москвы. Кроме этого, организация бюджетного процесса в городе Москве может регулироваться правовыми актами органов местного самоуправления (ст. 20 Закона г. Москвы № 39).

Участниками бюджетного процесса в городе Москве являются: Мэр Москвы; Московская городская Дума; Правительство Москвы; органы местного самоуправления; финансовый орган города Москвы; территориальный орган Федерального казначейства; подразделения Центрального банка Российской Федерации; орган управления Московским городским фондом обязательного медицинского страхования; органы государственного финансового контроля города Москвы, Контрольно-счетная палата Москвы; главные администраторы (администраторы) доходов бюджета города; главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета города; главные распорядители (распорядители) бюджетных средств; получатели бюджетных средств.

Составление проекта бюджета.

Составлению проекта бюджета города предшествует одобрение Правительством Москвы прогноза социально-экономического развития города Москвы и основных направлений бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год и плановый период. Состав показателей, представляемых для рассмотрения и утверждения в проекте закона города Москвы о бюджете города, регламентируется Бюджетным кодексом Российской Федерации и Законом «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве».

Положение о порядке организации в органах исполнительной власти города Москвы работы по составлению проекта бюджета города Москвы на очередной финансовый год и плановый период утверждено Постановлением Правительства Москвы от 17 марта 2009 года № 211-ПП.

Департамент финансов города Москвы на основании данных, полученных в порядке формирования показателей проекта бюджет-

та, не позднее 1 августа текущего года формирует проект закона города Москвы о бюджете города Москвы на очередной финансовый год и плановый период. До рассмотрения на заседании Правительства Москвы проект закона города Москвы о бюджете города Москвы рассматривается руководителем Комплекса экономической политики и развития города Москвы до 15 августа, Комиссией Правительства Москвы по финансовому обеспечению городских программ – до 20 августа текущего года.

Проект постановления Правительства Москвы о проекте закона города Москвы о бюджете города Москвы на очередной финансовый год и плановый период вносится Департаментом финансов города Москвы на рассмотрение Правительства Москвы не позднее 1 сентября текущего года.

Мэр Москвы вносит проект закона города Москвы о бюджете города на очередной финансовый год и плановый период на рассмотрение Московской городской Думы не позднее 10 сентября года, предшествующего планируемому периоду. Одновременно с проектом закона города Москвы о бюджете города представляется ряд других документов: основные направления бюджетной и налоговой политики; предварительные итоги социально-экономического развития города за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития за текущий финансовый год; прогноз социально-экономического развития города; прогноз основных характеристик консолидированного бюджета города Москвы на очередной финансовый год и плановый период; пояснительная записка к проекту бюджета; проекты программ государственных внутренних и внешних заимствований города Москвы на очередной финансовый год и плановый период; оценка ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год; проект закона города Москвы о бюджете Московского городского фонда обязательного медицинского страхования и т. д.

Рассмотрение и утверждение бюджета.

Проект закона города Москвы о бюджете города рассматривается Московской городской Думой в трех чтениях.

Дума не позднее чем через неделю со дня официального внесения Мэром проекта закона о бюджете города организует его рас-

смотрение комиссиями, фракциями и рабочими группами Думы и направляет указанный законопроект в Контрольно-счетную палату Москвы для проведения экспертизы.

Проект закона о бюджете города вносится на рассмотрение Думы на основании заключения структурного подразделения Думы, к функциям которого отнесены вопросы бюджетного законодательства, с учетом заключения Контрольно-счетной палаты Москвы и результатов рассмотрения проекта комиссиями, фракциями и рабочими группами Московской городской Думы.

Порядок рассмотрения проекта закона о бюджете города в трех чтениях подробно урегулирован в статье 32 Закона г. Москвы № 39. Рассмотрение проекта закона о бюджете города в третьем чтении завершается голосованием о принятии закона о бюджете города.

При рассмотрении проекта закона о бюджете города на всех этапах Дума заслушивает доклад должностного лица, определенного Мэром в качестве редактора проекта, содоклады председателя структурного подразделения Думы, к функциям которого отнесены вопросы бюджетного законодательства, и председателя Контрольно-счетной палаты Москвы.

Принятый Думой закон о бюджете города в установленном порядке передается на подписание Мэру. Закон города Москвы о бюджете города подписывается Мэром и подлежит официальному опубликованию не позднее пяти дней после его подписания в порядке, установленном законом города Москвы.

Составление, рассмотрение и утверждение бюджета Московского городского фонда обязательного медицинского страхования осуществляется одновременно с составлением, рассмотрением и утверждением бюджета города в порядке, предусмотренном Законом г. Москвы № 39 в отношении бюджета города.

Исполнение бюджета.

В соответствии с комментируемой статьей, исполнение бюджета города Москвы, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда города Москвы обеспечивается Правительством Москвы. Организация исполнения бюджета города Москвы возлагается на финансовый орган города Москвы (Департамент финансов), бюджета территориального государственного вне-

бюджетного фонда города Москвы – на орган управления территориальным государственным внебюджетным фондом города Москвы (Правление Фонда).

В состав Департамента финансов на правах структурного подразделения входит Московское городское казначейство, созданное с целью эффективного управления средствами бюджета города Москвы в процессе его исполнения, повышения оперативности в финансировании городских заказов и программ, обеспечения оперативного контроля за своевременным зачислением доходов бюджета и целевым использованием государственных средств.

Московское городское казначейство учреждено в соответствии с Распоряжением Мэра Москвы от 29 октября 1999 года № 1220-РМ. Положение о Московском городском казначействе утверждено Распоряжением Мэра Москвы от 2 февраля 2000 года № 126-РМ.

Основными задачами Московского городского казначейства являются:

- организация исполнения и исполнение бюджета города Москвы по доходам и расходам, управление средствами бюджета на банковских счетах исходя из принципа единства кассы;

- осуществление краткосрочного прогнозирования доходов и расходов бюджета и объема финансовых ресурсов города Москвы, а также оперативное управление этими ресурсами в пределах установленных на соответствующий период расходов, разработка текущих графиков финансирования и установление лимитов бюджетных обязательств для главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств;

- организация учета бюджетных обязательств получателей бюджетных средств, контроль за их соответствием установленному объему расходов бюджета и целевым использованием государственных средств города Москвы;

- сбор, обработка и анализ оперативной информации о состоянии бюджетной системы города Москвы, подготовка отчетности об исполнении бюджета города Москвы;

- подготовка предложений по совершенствованию системы бюджетного планирования и исполнения бюджета с целью повы-

шения эффективности использования государственных средств города Москвы.

Территориальными подразделениями казначейства являются финансово – казначейские управления административных округов, которые входят в состав Департамента финансов и функционируют на основании положений, утверждаемых руководителем Департамента финансов.

Функции по исполнению бюджета города выполняют также главные администраторы (администраторы) доходов, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита, главные распорядители, распорядители и получатели средств бюджета города, а также финансовый орган города Москвы.

В соответствии со статьей 36 Закона г. Москвы № 39 распорядители и получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования (лимиты бюджетных обязательств) только от одного органа государственной власти города Москвы – главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся. Подведомственность распорядителя или получателя бюджетных средств главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств устанавливается соответствующим нормативным правовым актом Правительства Москвы.

Кассовое обслуживание исполнения бюджета города, под которым понимается проведение операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета через единый счет бюджета города, осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Управление средствами бюджета города осуществляется финансовым органом города Москвы на едином счете бюджета города. Временно свободные средства бюджета города могут размещаться на банковских депозитах в кредитных организациях в соответствии с законодательством Российской Федерации. Порядок организации работы по размещению временно свободных средств бюджета города Москвы на депозитных счетах утвержден Распоряжением Правительства Москвы от 5 декабря 2005 года № 2443-РП.

Порядок завершения операций по исполнению бюджета города в текущем финансовом году определен в статье 40 Закона г. Москвы № 39.

Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение годового отчета об исполнении бюджета.

В бюджетном процессе используются все три вида финансового контроля: предварительный контроль осуществляется на стадиях составления проекта, рассмотрения и утверждения, текущий – на стадии исполнения бюджета и последующий – на стадии составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения годового отчета об исполнении бюджета.

Проведению финансового контроля на разных этапах бюджетного процесса способствует то, что бюджетная отчетность города Москвы является годовой, а отчет об исполнении бюджета – ежеквартальным.

Финансовый орган города Москвы составляет сводную бюджетную отчетность об исполнении бюджета города на основании представленной ему бюджетной отчетности главных распорядителей бюджетных средств, главных администраторов доходов и главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета города, а также сводную бюджетную отчетность об исполнении консолидированного бюджета города Москвы, включающую отчетность об исполнении бюджета города и бюджетов муниципальных образований.

Годовой отчет об исполнении бюджета города представляется финансовым органом города Москвы Федеральному казначейству, Правительству Москвы (в форме проекта закона города Москвы) и Контрольно-счетной палате Москвы.

Проект закона города Москвы об исполнении бюджета города составляется в соответствии с той же структурой и бюджетной классификацией, которые утверждены законом города Москвы о бюджете города. Одновременно с проектом закона города Москвы об исполнении бюджета города составляются отчетность об исполнении консолидированного бюджета города Москвы за прошедший финансовый год; отчет о ходе выполнения городских целевых

программ; отчет о расходовании средств резервного фонда Правительства Москвы.

Проект закона города Москвы об исполнении бюджета города Мэр представляет в Думу не позднее 1 июня года, следующего за отчетным периодом.

Одновременно с представлением в Московскую городскую Думу проекта закона города Москвы об исполнении бюджета города этот проект направляется для экспертизы в Контрольно-счетную палату Москвы – постоянно действующий орган государственного финансового контроля, созданный Московской городской Думой и ей подотчетный. Статус, функции, полномочия и порядок деятельности этого органа определены в Законе г. Москвы от 1 ноября 1995 года № 23-73 «О Контрольно-счетной палате Москвы» (далее – Закон № 23-73).

Деятельность Контрольно-счетной палаты связана со всеми этапами бюджетного процесса, что подтверждается ее основными задачами, закрепленными Законом № 23-73. На нее возложено осуществление контроля за:

соответствием бюджетному законодательству использования средств бюджета города Москвы и государственных внебюджетных фондов органами государственной власти, органами местного самоуправления и организациями;

поступлением средств в городской бюджет от распоряжения и управления городской собственностью;

своевременным исполнением доходных и расходных статей городского бюджета, а также государственных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

законностью и своевременностью движения средств городского бюджета, а также государственных внебюджетных фондов в уполномоченных банках и в других финансово-кредитных организациях.

Наряду с перечисленными функциями, Контрольно-счетная палата осуществляет финансовую экспертизу проектов законов города Москвы, а также других нормативных правовых актов органов государственной власти города Москвы, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств городского бюджета, или вли-

яющих на его формирование и исполнение; оценивает обоснованность доходных и расходных статей проектов городского бюджета; регулярно представляет Московской городской Думе и Мэру Москвы информацию о ходе исполнения городского бюджета; проводит экспертизу проектов городских целевых программ; анализирует выявленные отклонения от установленных показателей городского бюджета и готовит предложения, направленные на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом.

Важное направление деятельности Контрольно-счетной палаты составляют проверки внутригородских муниципальных образований (внешние проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов внутригородских муниципальных образований, проверки целевого и эффективного использования финансовых средств, предоставленных в виде субвенций внутригородским муниципальным образованиям).

Основные положения организации контрольной деятельности Контрольно-счетной палаты установлены ее Регламентом, а также Инструкцией по организации и проведению контрольных мероприятий Палаты (проверок, обследований, экспертиз).

На завершающей стадии бюджетного процесса на Контрольно-счетную палату возлагается проведение внешней проверки отчета об исполнении бюджета города Москвы в порядке и сроки, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Рассмотрение проекта закона города Москвы об исполнении бюджета города в первом чтении проводится после представления в Московскую городскую Думу заключения Контрольно-счетной палаты Москвы о результатах внешней проверки отчета об исполнении бюджета города.

Порядок рассмотрения Думой проекта закона города Москвы об исполнении бюджета города определен в статье 44 Закона г. Москвы № 39.

По итогам рассмотрения проекта закона города Москвы об исполнении бюджета города с учетом заключения Контрольно-счетной палаты Москвы Дума принимает решение о принятии либо об отклонении данного закона.

В случае отклонения закона города Москвы об исполнении бюджета города Дума принимает постановление, устанавливающее последствия такого решения. Повторное рассмотрение проекта закона города Москвы об исполнении бюджета города проводится Московской городской Думой в срок не позднее одного месяца со дня вступления в силу данного постановления.

Представление, проведение внешней проверки, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета Московского городского фонда обязательного медицинского страхования осуществляется в порядке, установленном для бюджета города Законом г. Москвы № 39.