**ЛЕКЦИЯ 5.**

**Тема 4. Бюджетное право и бюджетное устройство**

**План**

1. Значение Государственного бюджета для финансовой системы.

2. Правоотношения бюджетной системы

3. Бюджетная классификация

**1. Значение Государственного бюджета для финансовой системы**

Для выполнения государственных функций, определенных Конституцией страны, нужны материальные средства, которые в условиях товарно-денежных отношений рыночной экономики имеют финансовый характер. Ресурсы для покрытия расходов, связанных с исполнением своих функций, каждое государство получает путем формирования и использования централизованного фонда денежных средств - своего бюджета.

Конституция установила, что бюджетная система строится на принципах справедливого и непредвзятого распределения общественного богатства между гражданами и территориальными общинами.

**Годовой государственный бюджет** - это сердцевина организации государственных финансов, которая отражает решение в соответствующих сферах государственных и частных финансов.

Бюджетный процесс циклический, он является организационной основой контроля и упорядочения государственных финансов, а также основой отчетности всех звеньев правительства.

Бюджет объясняет финансово-бюджетную политику правительства, направление и темпы роста основных показателей экономики.

Политическое значение бюджета заключается в том, что законодательный орган своим волеизъявлением утверждает объем расходов и доходов на планируемый год и это правительство ставит под свой контроль.

**Бюджет - это документ, ограничивающий распределение финансовых ресурсов, которые правительство будет использовать для оказания помощи и услуг с целью улучшения благосостояния народа.**

Сущность бюджета любой страны определяется ее социально-экономической структурой, задачами и функциями государства.

Термин "бюджет" происходит от древнефранц. - кожаный мешок, сумка. Во время норманского завоевания этот термин проник в Англию, где постепенно превратился в одно из понятий, которое использовалось парламентом в процессе формирования государственной казны и расходование средств из нее. Канцлер казначейства Англии открывал свой бюджет, то есть сумку, в которой находились бумаги или счета, в современном понимании, провозглашал законопроект, в котором он, после окончания финансового года, представлял перед Палатой общин прошлогодние финансовые результаты и смету доходов и расходов на следующий период. Эти документы правительство подавало на одобрение парламента. Лишь с конца XVIII в. бюджетом стали называть документ, который содержал распределение доходов и расходов и утверждался представительным органом.

**Бюджет как экономическая категория - совокупность денежных отношений между государством и юридическими и физическими лицами относительно формирования и использования централизованного фонда денежных средств, предназначенного для обеспечения выполнения государством его функций.**

Этапы становления Государственного бюджета:  
1. Начало - XVII ст. Запорожское казачество. Дипломатические отношения с государствами Европы. Казна. Расходы.

2. 1917-1919 гг. Попытки создать собственную бюджетную систему. 1 марта 1918 г. Центральная Рада приняла закон о введении собственной валюты - гривны. Займы со странами Европы. Под руководством министра финансов был создан государственный бюджет.

3. Образование СССР. Создание единого бюджета. В условиях СССР Государственный бюджет Украины подчинялся распределительному процессам, то есть был инструментом перераспределения ресурсов между отраслями республиканского хозяйства и разным социальным группам населения на территории Украины и между территориями внутри республики.  
4. 1992 г. - первый Государственный бюджет Украины. Через него перераспределялось более 60 % национального дохода и 70 % финансовых ресурсов государства. Он был сведен с дефицитом менее чем 3 % доходов. С 1991 г. началось формирование собственной бюджетной системы страны, разработка бюджетных процедур, создание собственного бюджетного законодательства.

Основным источником формирования бюджета является ВВП.

Валовой внутренний продукт (далее ВВП) – это совокупная рыночная стоимость всех конечных товаров и услуг, произведенных внутри страны в течение одного года.

Валовый внутренний продукт подсчитывается по территориальному признаку. Он учитывает стоимость продукции независимо от национальной принадлежности предприятий, расположенных на территории данной страны.

Валовый национальный продукт — это стоимость национальной экономики независимо от местонахождения национального предприятия.

То есть, ВВП учитывает все товары и услуги, произведенные на территории данной страны, а ВНП учитывает все товары и услуги, произведенные национальными предприятиями независимо от места производства.

ВВП = [ВНП](http://www.grandars.ru/student/ekonomicheskaya-teoriya/valovyy-nacionalnyy-produkt.html) — (разность между поступлениями факторных доходов из-за рубежа и факторными доходами, полученными иностранными инвесторами в данной стране).

На основе ВНП или ВВП можно рассчитать ряд важных макроэкономических показателей, таких как [чистый национальный продукт](http://www.grandars.ru/student/ekonomicheskaya-teoriya/chistyy-nacionalnyy-produkt.html), [национальный доход](http://www.grandars.ru/student/ekonomicheskaya-teoriya/nacionalnyy-dohod.html), личный доход и располагаемый доход.

Валовый внутренний продукт — главный показатель [хозяйственной деятельности](http://www.grandars.ru/student/ekonomicheskaya-teoriya/process-vosproizvodstva.html), экономической активности в стране. Однако он не даёт истинного представления о качестве жизни населения и уровне благосостояния. Для более точной оценки благосостояния населения страны используют такие показатели как чистый национальный доход и национальный доход.



## Статьи ВВП

|  |  |
| --- | --- |
| **По расходам** | **По доходам** |
| **Потребительские расходы, услуги**   * Плата студента за обучение на коммерческом отделении вуза   **Потребительские расходы, товары длительного пользования**   * Покупка нового отечественного автомобиля "Калина" частным лицом   **Экспорт услуг, экспорт**   * Плата иностранного студента за обучение   **Государственные закупки товаров и услуг**   * Бюджетные средства, из которых финансируется жалованье преподавателя государственного вуза * Покупка нового отечественного автомобиля для секретариата.   **Инвестиции, инвестиции в жилье**   * Расходы семьи на покупку квартиры   **Инвестиции, инвестиции в запасы**   * Стоимость продукции, скопившейся за год на складе фирмы   **Инвестиции, инвестиции в основной капитал**   * Покупка нового отечественного автомобиля " частным автотраспортным предприятием   **Расходы некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства**   * Доходы Русской православной церкви   **Экспорт**   * Продажа продукции национальным предприятием иностранному заводу, расположенному за рубежом. | **Заработная плата**   * Доходы адвоката, работающего по найму в частной конторе * Комиссионные риелтору за продажу квартиры в доме, построенном 10 лет назад   **Часть заработной платы**   * Подоходный налог, уплаченный наемным работником со своей зарплаты.   **Доход собственников, то есть прибыль не корпоративного сектора (валовые смешанные доходы)**   * Доходы адвоката, работающего в собственной фирме   **Арендная плата**   * Деньги, получаемые от сдачи внаем квартиры в доме, построенном 10 лет назад   **Условно начисляемая арендная плата**   * Плата за проживание в собственном доме, построенном 10 лет назад   **Прибыль корпоративного сектора, дивиденды**   * Дивиденды, выплаченные по итогам года акционерам частного акционерного общества.   **Чистый доход иностранных факторов**   * Дивиденды, выплаченные по итогам года иностранным акционерам частного акционерного общества.   **Косвенные налоги**   * НДС, поступивщий в государственный бюджет   **Часть валовой прибыли**   * Налог на прибыль, поступвший в государственный бюджет |

#### Не включаются такие статьи:

* Стипендия студента, обучающегося на бюджетном отделении вуза — трансферт.
* Стоимость проданных на вторичном рынке акций — финансовая сделка.
* Расходы семьи на покупку подержанной машины — не учитывается в ВВП т.к. перепродажа, было ранее уже учтено в ВВП.
* Процент по государственным облигациям, полученный частным лицом — процент по государственным ценным бумагам.
* Доходы теневого бизнеса — не включаются, хотя эти доходы частично пытаются оценить косвенно.
* 50 рублей, полученные внуком от бабушки на покупку мороженого — трансферт
* Покупка импортного автомобиля частным автотранспортным предприятием — Расходы на конечное потребление домохозяйства и государства и инвестиционные расходы включают стоимости как отечественной, так и импортной продукции (со знаком плюс), однако стоимости этих же импортных товаров учитываются при расчете чистого экспорта (со знаком минус), так что в конечном итоге величина импорта не влияем на ВВП.
* Дивиденды, выплаченные по итогам года отечественным акционерам зарубежной корпорации, находящейся, например, в Америке — не включается в ВВП, но включается в ВНП (ВНД в современной версии СНС).

#### Неоднозначные ситуации

* Продажа отечественным предприятием товара отечественному заводу. Если стоимость этого товара, относящегося к промежуточному потреблению, просто прибавить к ВВП, возникает повторный счет. Поэтому эта величина будет учтена далее, при включении в ВВП стоимости конечной продукции, произведенной с использованием этого товара, или ее элементы войдут в ВВП при расчете на основе суммирования добавленных стоимостей.

**Бюджет - основной финансовый план, в котором отражается деятельность государства и местных органов.** **Он определяет возможности и приоритеты, роль и формы реализации закрепленных за государством функций. Фактически, бюджет является балансом доходов и расходов, отражением совокупной политики государства.**

Бюджет по материальному содержанию - централизованный фонд денежных средств государства. Объем бюджета - годовая сумма средств, проходящих через этот фонд и является одним из важных инструментов, доступных правительству, для регулирования экономической деятельности и стабилизации доходов граждан.

Юридическое значение бюджета имеет вид нормативно-правового закрепления бюджетных полномочий субъектов бюджетных отношений, в связи с постоянным движением и задачами, как основной финансовый план государства.

Бюджет, утвержденный на уровне закона на текущий бюджетный период, предоставляет финансовой деятельности органов исполнительной власти обязательный характер. Закон о бюджете возлагает на орган исполнительной власти обязанность собрать определенную сумму средств и дает возможность потратить их на финансирование расходов, связанных с обеспечением выполнения функций государства.

Законы о бюджете и другие бюджетные акты состоят из трех основных частей: из пояснительной записки, в которой кратко изложена экономическая эволюция общества, отчета о сметных периодах, еще "не защищенных" законами об исполнении бюджета, обзора состояния дел в казначействе, предложения относительно совершенствования финансового законодательства; непосредственного текста бюджетного документа; документов в приложениях: таблиц распределения кредитов за министерствами, дефицитов министерств, долгов и др.

Согласно Закона ДНР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в ДНР» от 28.06.2019 года, **бюджет** **– форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства   
и местного самоуправления.**

Таким образом, суммируя все понятийные аспекты понятия бюджета, **бюджет - это план формирования и использования финансовых ресурсов для обеспечения задач и функций, осуществляемых органами государственной власти и местного самоуправления в течение бюджетного периода,** а соответственно, **закон о бюджете - это закон, утверждающий полномочия органов государственной власти осуществлять выполнение Государственного бюджета на протяжении бюджетного периода.**

Государственный бюджет охватывает все сферы экономической деятельности государства. Совокупность форм и методов управления финансами называется финансовым механизмом и от того, насколько он совершенен, зависят темпы экономического и социального развития, благосостояние граждан. Важное значение имеет то, сколько финансовых ресурсов от общего их количества, создаваемых в государстве, государство аккумулирует в своем распоряжении и на какие цели использует. Однако эти общие показатели еще не обеспечивают полной характеристики эффективности финансового механизма.

**Бюджетная политика (БП) - деятельность органов государственной власти относительно формирования бюджета государства, его сбалансирования, распределения и перераспределения бюджетных ресурсов и обеспечения всеобъемлющего контроля за их использованием.** В зависимости от структуры бюджетных расходов такая политика имеет социальное, экономическое или военное направление.

Бюджетный период (период действия акта (Закона) о бюджете, утвержденного представительным органом) для всех бюджетов, которые составляют бюджетную систему, длится один календарный год, который начинается 1 января и заканчивается 31 декабря данного года.

В ДНР (согласно закону), год, в котором осуществляется исполнение бюджета, составление и рассмотрение проекта бюджета на очередной финансовый год называется **текущий финансовый год.**

Однако не все страны устанавливают бюджетный период, который совпадает с календарным годом, Так, в частности, финансовый год по законодательству США - это часовой цикл, в течение которого правительство осуществляет свои финансовые операции, который начинается 1 октября и заканчивается 30 сентября. В Великобритании и Дании бюджетный период длится с 1 апреля по 31 марта; в Италии, Норвегии, Японии - с 1 июля до 30 июня. В некоторых европейских странах, в том числе Франции, Испании, Австрии и т.д., на законодательном уровне закреплено совпадение календарного и финансового года, **что объясняет время проведения бюджетной сессии представительных органов.**

Например, по Конституции Украины бюджетный период для Государственного бюджета Украины при наличии особых обстоятельств может не совпадать с календарным годом.

В Российской Федерации бюджетный период может быть более одного календарного года.

То есть назначение бюджета - это формирование в стране системы экономических отношений в процессе мобилизации доходов, накоплений и финансирования из бюджета.

**2. Правоотношения бюджетной системы**

**Бюджетное право (часть финансового права) - это совокупность финансово-правовых норм, регулирующих финансовые отношения в связи с бюджетной деятельностью, то есть образованием, распределением и использованием средств государственного и местных бюджетов.** Отношения, которые являются предметом бюджетного права, неразрывно связаны с другими разделами и институтами финансового права.

Бюджетные отношения включают:

• установление бюджетного устройства и бюджетной системы;

• структуру доходов и расходов бюджетной системы и распределение между ее звеньями;

• осуществления межбюджетных трансфертов и разграничения компетенции органов государственной и муниципальной власти;

• организацию бюджетного процесса.

Особенностью бюджетных отношений является их **суженный, по сравнению с финансовыми, круг субъектов**: участниками бюджетных отношений не могут быть физические лица, поскольку они по действующему законодательству не могут напрямую получать средства из бюджетов любого уровня на собственное финансирование.

Ведущее место в бюджетных отношениях занимают представительные органы, которые своими решениями утверждают акты о бюджете, а также органы исполнительной власти - основные исполнители бюджетов. Отдельное место принадлежит органам специальной компетенции в области финансов: МФ, Государственной казначейской службе, финансовой инспекции и т. д., которые непосредственно обеспечивают бюджетную деятельность.

31 декабря учреждения Государственной казначейской службы закрывают счета бюджетным учреждениям, финансируемым за счет соответствующего бюджета, и открывают их с 1 января в пределах бюджетных назначений, установленных очередным актом о бюджете.

Очередной особенностью бюджетных отношений является их большая **детализированность.** Поскольку средств на финансирование расходов всегда не хватает и государство вынуждено финансировать лишь неотложные нужды, оно должно детально регламентировать права и обязанности всех участников бюджетного процесса для обеспечения эффективного, целевого и экономного расходования финансовых ресурсов и их постоянного и планового поступления в бюджет определенного уровня. Соответственно, порядок отпуска средств и их расходования установлен в актах бюджетного законодательства.

В Конституции, как правило, определены общие принципы формирования бюджетной системы, построенные на справедливом и беспристрастном распределении общественного богатства между гражданами и территориальными общинами. Исключительно в законе о Государственном бюджете определено расходы государства на общественные нужды, размер и целевое направление этих расходов.

Принципы формирования бюджета: сбалансированность; регулярные отчеты о доходах и расходах Государственного бюджета должны быть обнародованы.

21 июня 2001 г. впервые принято БК Украины, подобного документа в Донецкой Народной Республике пока нет, да и Украина к нему шла 20 лет, в котором установлено верховенство бюджетного законодательства, а все Н-П акты должны применяться в части, не противоречащей ему и закону о Государственном бюджете.

В настоящий момент в ДНР нормативно-правовым актом, который регулирует бюджетные отношения является Закон ДНР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в ДНР» от 28.06.2019 года.

До 28.06.2019 года эти отношния регулировались Поставнолением Совета Министров ДНР № 13-18 от 17.12.2016 года «Об утверждении Временного положения о бюджетной системе ДНР».

В Законе ДНР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в ДНР» определена структура и принципы бюджетной системы, дано понятие бюджетного процесса и установлено компетенцию его участников.

**Бюджетная резолюция - это решение парламента, которое принимается как постановление, являющееся источником бюджетного права и отражает основные направления бюджетной политики на планируемый год и программе, на которую правительство должно ориентироваться, в процессе составления проекта закона о государственном бюджете.**

В пределах, определенных Конституцией, Законом и действующим законодательством, правительство и органы центральной исполнительной власти осуществляют текущее нормативно-правовое регулирование бюджетной деятельности. Определяющее место в этом процессе отводится органам системы МФ - органам Государственного казначейства.

Бюджетное законодательство должно быть построено по принципам, определенным в Конституции, которые заключаются в верховенстве закона и независимости отдельных звеньев бюджетной системы страны, которая строится на принципах справедливого и непредвзятого распределения общественного богатства между гражданами и территориальными общинами.

**Строение бюджетной системы**. Структура бюджетной системы определяется бюджетным устройством, которое основывается на административно-государственном устройстве государства.

**Бюджетное устройство - организация бюджетной системы Донецкой Народной Республики и взаимосвязей между ее отдельными звеньями, включающая в себя структуру, принципы функционирования бюджетной системы Донецкой Народной Республики и бюджетную классификацию Донецкой Народной Республики.** Другими словами, **определенная правовыми нормами система бюджетов страны, разграничения доходов и расходов между ними, полномочий органов законодательной и исполнительной власти в сфере бюджета.**

Поскольку ДНР является унитарным государством, то ее бюджетная система двухуровневая и состоит из: 1) Республиканского бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов и 2) местных бюджетов (ст. 6 Закона).

В государствах с федеративной формой устройства существует трехуровневая бюджетная система: федеральный бюджет; бюджеты субъектов федерации (например, в Российской Федерации республиканские бюджеты республик в составе РФ, краевые, областные бюджеты районов, городские бюджеты городов Москвы и Санкт Петербурга, областные бюджеты автономных областей, окружные бюджеты автономных областей); местные бюджеты районные бюджеты районов, городские бюджеты, районные бюджеты в городах, бюджеты поселков и сел.

**Бюджетная система - основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Донецкой Народной Республики, регулируемая законодательством Донецкой Народной Республики совокупность Республиканского бюджета Донецкой Народной Республики, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.**

**Сводный (консолидированный) бюджет** - совокупность всех бюджетов, входящих в состав бюджетной системы. Его используют для анализа и прогнозирования экономического и социального развития государства.

 Сводный бюджет не утверждается парламентом, поскольку каждый бюджет утверждает соответствующий орган местного самоуправления или местной власти. Назначение сводного бюджета в том, чтобы на основании сводных показателей доходов и расходов, которые получает вся бюджетная система страны, провести анализ и определить принципы государственного регулирования экономического и социального развития.

В свою очередь бюджеты нижестоящего уровня также являются сводными. Сводный бюджет области включает показатели областного бюджета, сводных бюджетов районов и бюджетов городов областного значения этой области. Сводный бюджет района включает показатели районных бюджетов, бюджетов городов районного значения, поселковых и сельских бюджетов этого района. Сводный бюджет города с районным делением включает показатели городского бюджета и бюджетов районов, входящих в его состав. Если городу или района в городе административно подчинены другие города, поселка или деревни, сводный бюджет города или района в городе включает показатели бюджетов этих городов, поселков и сел. Как и сводный бюджет страны, сводные бюджеты также не утверждаются, а используются для анализа и определения принципов регулирования социально-экономического развития отдельных образований.

Закон ДНР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в ДНР» определяет основные принципы бюджетной системы (Глава 4) и вводит систему единых процедур - принятие решений участниками бюджетного процесса на основе единой общегосударственной бюджетной политики.

**Бюджетная система основывается на следующих** **принципах:**

1. **Единства.** Выражается во взаимодействии бюджетов всех уровней по вопросам формирования доходной базы. Взаимодействие происходит путем распределения между бюджетами, регулирующими доходные источники, образования и частичного перераспределения целевых фондов. Единство бюджетной системы дает возможность правительству государства проводить единую финансовую и налоговую политику. Казначейская форма исполнения бюджета, которая является основной для всей бюджетной системы, базируется на принципе работы единого казначейского счета, то есть системы бюджетных счетов органов Государственного казначейства, открытых в учреждениях банков по соответствующим балансовому счету, на которые зачисляются налоги, сборы, другие обязательные платежи Государственного бюджета и поступления из других источников, установленных законодательством, в которых органы Государственного казначейства осуществляют платежи непосредственно на пользу субъектов хозяйственной деятельности, которые выполнили работы и/или предоставили услуги распорядителям бюджетных средств.

Исполнение местных бюджетов осуществляется через Государственное казначейство, соответственно, на них также распространяется правило единства кассы.

Согласно ст. 13 Закона принцип единства бюджетной системы Донецкой Народной Республики означает: 1) единство бюджетного законодательства Донецкой Народной Республики; 2) принципов организации и функционирования бюджетной системы Донецкой Народной Республики; 3) форм бюджетной документации и бюджетной отчетности; 4) бюджетной классификации бюджетной системы Донецкой Народной Республики; 5) бюджетных мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Донецкой Народной Республики; 6) единый порядок установления и исполнения расходных обязательств; 7) формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Донецкой Народной Республики; 8) ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности бюджетов бюджетной системы Донецкой Народной Республики и бюджетных учреждений.

**2. Сбалансированности**. Принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов. При составлении, утверждении и исполнении бюджета участники бюджетного процесса должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

**3. Самостоятельности**. Основывается на нормах конституции и закрепляет самостоятельность Государственного бюджета и местных бюджетов. Бюджеты утверждаются представительными органами соответствующего уровня, выполняются органами исполнительной власти в пределах соответствующей компетенции. Принцип самостоятельности также разграничивает ответственность участников бюджетных отношений в сфере финансовой деятельности. В частности, государство средствами Государственного бюджета не несет ответственности за бюджетные обязательства органов власти и органов местного самоуправления, которые в свою очередь средствами соответствующих бюджетов не несут ответственности за бюджетные обязательства друг друга, а также за бюджетные обязательства государства.Самостоятельность бюджетов обеспечивается закреплением за ними соответствующих источников доходов, правом соответствующих органов государственной власти, и органов местного самоуправления определять направления использования средств в соответствии с законодательством.   
 Принцип самостоятельности бюджетов означает: 1) право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс в соответствии с установленными Законом и другими актами бюджетного законодательства Донецкой Народной Республики бюджетными полномочиями; 2) право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с Законом самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств; 3) право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством Донецкой Народной Республики налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы Донецкой Народной Республики; 4) право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с Законом самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов, за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций; 5) недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Донецкой Народной Республики, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Донецкой Народной Республики или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств; 6) право органов государственной власти и органов местного самоуправления предоставлять средства из бюджета на исполнение расходных обязательств, устанавливаемых иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, исключительно в форме межбюджетных трансфертов; 7) недопустимость введения в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления изменений бюджетного и (или) налогового законодательства Донецкой Народной Республики, законодательства о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов других бюджетов бюджетной системы Донецкой Народной Республики, без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов; 8) недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов.

**4. Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов** означает, что все доходы, расходы   
и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке   
и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах.

Правительство не должно иметь каких-либо доходов и расходов, кроме предусмотренных бюджетом. По законодательству, в состав бюджетов должны включаться все поступления и расходы бюджетов, осуществляемые в соответствии с нормативно-правовыми актами органов государственной власти, местного самоуправления. Этот принцип должен реализовываться на всех стадиях бюджетного процесса, он предусматривает установленную на уровне законодательства запрет расходования бюджетных средств вне бюджета.

**5. Принцип эффективности использования бюджетных средств** означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

**6. Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов** означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете в части, касающейся: 1) создания целевых бюджетных фондов; 2) субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы Донецкой Народной Республики; 3) добровольных взносов, пожертвований, средств самообложения граждан; 4) расходов бюджета, осуществляемых в соответствии с международными договорами Донецкой Народной Республики; 5) расходов бюджета, осуществляемых за пределами Донецкой Народной Республики.

**7. Принцип прозрачности (открытости) бюджетного процесса** означает: 1) обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению Народного Совета Донецкой Народной Республики, органов местного самоуправления; 2) обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в Народный Совет Донецкой Народной Республики и органы местного самоуправления, процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов по решению Народного Совета Донецкой Народной Республики, органов местного самоуправления; 3) стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Донецкой Народной Республики, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года.

Принцип прозрачности (открытости) бюджетного процесса реализуется   
с соблюдением требований, установленных законодательством Донецкой Народной Республики о государственной тайне. Секретные статьи могут утверждаться только в составе Республиканского бюджета Донецкой Народной Республики. Секретные статьи Республиканского бюджета Донецкой Народной Республики рассматриваются   
на закрытом заседании Народного Совета Донецкой Народной Республики.

Реализация этого принципа связана с необходимостью совершенствования статистики государственных финансов, которая должна способствовать получению достоверной информации об исполнении бюджетов, объемы остатков бюджетных средств, имеющуюся бюджетную задолженность согласно международных стандартов в вопросах сбора данных, их обработки и распространения, обеспечивая в целом достаточный уровень прозрачности бюджетного процесса.

**8. Принцип достоверности бюджета** означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития Донецкой Народной Республики и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

**9. Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств** означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели   
их использования.

**10.Принцип подведомственности расходов бюджетов** означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся. Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств не вправе распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств, не включенным в перечень подведомственных им распорядителей и получателей бюджетных средств в соответствии с Законом. Распорядитель и получатель бюджетных средств могут быть включены в перечень подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств только одного главного распорядителя бюджетных средств. Подведомственность получателя бюджетных средств главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств возникает в силу закона Донецкой Народной Республики, нормативного правового акта Главы Донецкой Народной Республики, Правительства Донецкой Народной Республики, органа местного самоуправления.

**11. Принцип единства кассы** означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти и местного самоуправления за пределами территории соответственно Донецкой Народной Республики, административно-территориальной единицы Донецкой Народной Республики.

Кроме перечисленных выше принципов, которые конкретно закрепляет Закон ДНР«Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в ДНР», в теории бюджетного права выделяют еще иные принципы, а именно:

**Обоснованности бюджетной системы**. Бюджет формируется на реальных макроэкономических показателях экономического и социального развития государства и расчетах поступлений и расходов бюджета, осуществляемых в соответствии с утвержденными методов и правил.

**Эффективности бюджетной системы**. Во время составления и исполнения бюджетов все участники бюджетного процесса должны стремиться достичь запланированных целей при привлечении минимального объема бюджетных средств и достичь максимального результата в процессе использования определенного бюджетом объема средств.

**Субсидиарности.** Распределение видов расходов между государственным бюджетом и местными бюджетами, а также между местными бюджетами должна основываться на максимально возможном предоставлении общественных услуг их непосредственному потребителю.

**Целевого использования бюджетных средств**. Один из основополагающих принципов сметно-бюджетного финансирования, по которому все бюджетные средства используются только на цели, определенные бюджетным назначениям.

**Справедливости и беспристрастности бюджетной системы**, закрепленных в законодательстве. Бюджетная система должна строится на принципах справедливого и непредвзятого распределения общественного богатства между гражданами и территориальными общинами.

**Ответственности участников бюджетного процесса**. Каждый участник бюджетного процесса несет ответственность за свои действия или бездействие на каждой стадии бюджетного процесса. Бюджетным правонарушением признается несоблюдение участником бюджетного процесса установленных законодательством порядка составления, рассмотрения, утверждения, внесения изменений, исполнение бюджета или отчета о выполнении бюджета.

Единство бюджетной системы страны обеспечивает бюджетная классификация, связанная с информацией, анализом, контролем и ревизионными проверками. Бюджетная классификация применяется для осуществления контроля за финансовой деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, других распорядителей бюджетных средств, проведение необходимого анализа в отношении доходов, а также организационных, функциональных и экономических категорий расходов, обеспечение общегосударственной и международной сопоставимости бюджетных показателей.

**3. Бюджетная классификация**

Доходы и расходы имеют довольно сложную структуру и поэтому представленные в виде классификации - единого систематизированного группирования доходов, расходов и финансирования бюджета по признакам экономической сущности, функциональной деятельности, организационного устройства и другим признакам в соответствии с законодательством и международными стандартами.

Особенностью бюджетной классификации является четкое разграничение расходов по экономическим признакам с детальным распределением средств по их предметными признакам (заработная плата, начисления, все виды хозяйственной деятельности, выплаты населению, что именуются как трансферты, и другие категории). Такое разделение дает возможность выделить защищенные статьи бюджета и обеспечить единый подход ко всем получателям относительно выполнения бюджета.

Бюджетная классификация используется для составления и выполнения республиканского и местных бюджетов, отчетности об их исполнении, осуществления контроля за финансовой деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, других распорядителей бюджетных средств, проведения финансового анализа в разрезе доходов, организационных, функциональных и экономических категорий расходов, кредитования, финансирования и долга, а также для обеспечения общегосударственной и международной сравнимости бюджетных показателей. Бюджетная классификация является обязательной для применения всеми участниками бюджетного процесса в пределах бюджетных полномочий.

**Бюджетная классификация имеет такие составные части:**

1) классификация доходов бюджета;

2) классификация расходов и кредитования бюджета;

3) классификация финансирования бюджета;

4) классификация долга.

**І. Классификация доходов бюджетов.**

Доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством Донецкой Народной Республики, законодательством об иных обязательных платежах.

**Виды доходов бюджетов:**

• налоговые поступления;

• неналоговые поступления;

• безвозмездные поступления (в том числе трансферты).

**К налоговым** доходам бюджетов относятся доходы от предусмотренных налоговым законодательством Донецкой Народной Республики республиканских и местных налогов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, а также от установленных законом сборов, включая государственную пошлину (ст.ст. 33-34 Закона).

**К неналоговым** доходам бюджетов относятся доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности, продажи материальных и нематериальных активов, внешнеэкономической деятельности, оказания платных услуг, а также платежи за пользование природными ресурсами, административные платежи и сборы, штрафные санкции, возмещение ущерба и иные неналоговые доходы (ст.ст. 33-34 Закона).

**К безвозмездным поступлениям** относятся безвозмездные поступления от резидентов и нерезидентов Донецкой Народной Республики, а также межбюджетные трансферты. **Трансферты** - это средства, полученные от других органов государственной власти, органов местного самоуправления, других государств или международных организаций на безвозмездной и безвозвратной основе (ст.ст. 33-34 Закона).

**II. Классификация расходов и кредитования** **бюджета.**

**Расходами бюджета являются средства, направленные на осуществление программ и мероприятий, предусмотренных соответствующим бюджетом, за исключением средств на погашение основной суммы долга и возврат излишне уплаченных в бюджет сумм.**

Формирование расходов бюджетов бюджетной системы Донецкой Народной Республики осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Донецкой Народной Республики разграничением полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Донецкой Народной Республики, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году за счет средств соответствующих бюджетов.

Расходы Республиканского бюджета Донецкой Народной Республики и местных бюджетов определяются с учетом программ социально-экономического развития Донецкой Народной Республики   
и административно-территориальных единиц Донецкой Народной Республики и осуществляются по направлениям в соответствии с бюджетной классификацией расходов бюджетов бюджетной системы Донецкой Народной Республики в размерах, установленных законом о Республиканском бюджете Донецкой Народной Республики на очередной финансовый год и решениями органов местного самоуправления 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.

Классификация расходов и кредитования бюджета

Расходы и беспроцентное кредитование бюджета классифицируются по:

1) признаку главного распорядителя бюджетных средств (ведомственная классификация расходов и кредитование бюджета);

2) функциям, с выполнением которых связаны расходы и беспроцентное кредитование бюджета (функциональная классификация расходов и кредитование бюджета).

Ведомственная классификация расходов и беспроцентного кредитования бюджета содержит перечень главных распорядителей бюджетных средств для систематизации расходов и кредитования бюджета по признаку главного распорядителя бюджетных средств.

На основе ведомственной классификации расходов и беспроцентного кредитования бюджета Министерство финансов Донецкой Народной Республики составляет и ведет единый реестр распорядителей бюджетных средств и получателей бюджетных средств.

Главные распорядители бюджетных средств определяют сеть распорядителей бюджетных средств низшего уровня и получателей бюджетных средств с учетом требований относительно формирования единого реестра распорядителей бюджетных средств и получателей бюджетных средств и данных такого реестра.

Функциональная классификация расходов и беспроцентного кредитования бюджета имеет такие равные детализации:

1) разделы, в которых систематизируются расходы и беспроцентное кредитование бюджета, связанные с выполнением функций Донецкой Народной Республики или местного самоуправления;

2) подразделения и группы, в которых конкретизируются расходы и беспроцентное кредитование бюджета на выполнение функций Донецкой Народной Республики или местного самоуправления.

Расходы бюджета классифицируются по экономической характеристике операций, осуществляющихся при их проведении (экономическая классификация расходов бюджета).

По экономической классификации расходов бюджета расходы бюджета делятся на текущие и капитальные.

Текущие расходы бюджетов – часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, обслуживание долговых обязательств, предоставление межбюджетных трансфертов, а также другие расходы бюджета, не относящиеся к капитальным расходам бюджета.

Капитальные расходы бюджетов – часть расходов бюджетов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность, включающая 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, находящееся в государственной или муниципальной собственности.

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

Классификация беспроцентного кредитования бюджета систематизирует кредитование бюджета по типу заемщика и разделяет операции по кредитованию на предоставление кредитов из бюджета и возврат кредитов в бюджет.

В составе затрат (расходов) бюджета выделяются затраты (расходы) потребления и затраты (расходы) развития в соответствии с бюджетной классификацией.

Согласно Закона ДНР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в ДНР» **к бюджетным ассигнованиям относятся ассигнования на:**

**1)** **обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений.** Обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений включает: 1) оплату труда работников бюджетных учреждений, денежное содержание (денежное вознаграждение, заработную плату) работников органов государственной власти, органов местного самоуправления, лиц, замещающих государственные должности Донецкой Народной Республики, государственных служащих, иных категорий работников, командировочные и иные выплаты в соответствии с трудовыми договорами (контрактами) и законодательством Донецкой Народной Республики;2) оплату поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг   
для государственных нужд;3) уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Донецкой Народной Республики;4) возмещение вреда, причиненного бюджетным учреждением   
при осуществлении его деятельности.

**2)** **социальное обеспечение населения.** К бюджетным ассигнованиям на социальное обеспечение населения относятся бюджетные ассигнования на предоставление социальных выплат гражданам либо на приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан   
для обеспечения их нужд в целях реализации мер социальной поддержки населения. Расходные обязательства на социальное обеспечение населения могут возникать в результате принятия публичных нормативных обязательств. Бюджетные ассигнования на исполнение указанных публичных нормативных обязательств предусматриваются отдельно по каждому виду таких обязательств в виде пенсий, пособий, компенсаций и других социальных выплат, а также на осуществление мер социальной поддержки населения.

**3) закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд (в части, не относящейся к обеспечению выполнения функций бюджетных учреждений).** Поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд производятся в соответствии с законодательством Донецкой Народной Республики. Государственные контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств. В случае если предметом государственного контракта является выполнение работ, оказание услуг, длительность производственного цикла выполнения (оказания) которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, такие государственные контракты могут заключаться в пределах средств, установленных на соответствующие цели целевыми программами (проектами) на срок реализации указанных программ (проектов). Бюджетные учреждения обязаны вести реестры закупок товаров (работ, услуг), осуществленных без заключения государственных контрактов.

**4) предоставление субсидий физическим и юридическим лицам.** Субсидии юридическим лицам (за исключением бюджетных учреждений) и физическим лицам – предпринимателям предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Нормативные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением бюджетных учреждений) и физическим лицам – предпринимателям, должны определять: 1) категории и (или) критерии отбора юридических лиц (за исключением бюджетных учреждений) и физических лиц – предпринимателей, имеющих право на получение субсидий;2) цели, условия и порядок предоставления субсидий;3) порядок возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении.

**5) осуществление бюджетных инвестиций.** К бюджетным ассигнованиям на осуществление бюджетных инвестиций относятся ассигнования на: 1) осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности;2) предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными предприятиями и учреждениями.

Бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций   
в объекты капитального строительства государственной собственности в форме капитальных вложений в основные средства государственных предприятий и учреждений предусматриваются в соответствии с целевыми программами, а также нормативными правовыми актами Правительства Донецкой Народной Республики, органов местного самоуправления либо в установленном указанными органами порядке решениями распорядителей бюджетных средств соответствующих бюджетов.

Предоставление бюджетных инвестиций государственному предприятию, основанному на праве хозяйственного ведения, влечет соответствующие увеличения уставного фонда государственного предприятия в порядке, установленном законодательством Донецкой Народной Республики о государственных предприятиях.

Предоставление бюджетных инвестиций государственному предприятию, основанному на праве оперативного управления, влечет соответствующее увеличение основных средств государственного предприятия.

Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам,   
не являющимся государственными предприятиями и учреждениями, влечет возникновение права государственной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов указанных юридических лиц, которое оформляется участием Донецкой Народной Республики и   
административно-территориальных образований Донецкой Народной Республики в уставных (складочных) капиталах таких юридических лиц в соответствии с гражданским законодательством Донецкой Народной Республики.

Договор между Правительством Донецкой Народной Республики или уполномоченным им органом исполнительной власти, а также органом местного самоуправления и юридическим лицом, указанным в части 4 настоящей статьи, об участии соответственно Донецкой Народной Республики и административно-территориальной единицы Донецкой Народной Республики в собственности субъекта инвестиций оформляется в течение трех месяцев после дня вступления в силу закона (решения) о бюджете.

Отсутствие оформленных в установленном порядке договоров служит основанием для непредоставления бюджетных инвестиций.

**6) предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права.**

**7) предоставление межбюджетных трансфертов;**

**8) обслуживание государственного долга;**

**9) исполнение судебных решений по искам к Донецкой Народной Республике и административно-территориальным единицам Донецкой Народной Республики о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления либо должностных лиц указанных органов.**

**III. Классификация финансирования бюджета**

Классификация финансирования бюджета содержит источники получения финансовых ресурсов, необходимых для покрытия дефицита бюджета, и направления расходования финансовых ресурсов, которые образовались в результате профицита бюджета. Расходы на погашение долга входят в состав финансирования бюджета.

Финансирование бюджета классифицируется по:

1) типу кредитора (по категориям кредиторов или владельцев долговых обязательств);

2) типу долгового обязательства (по средствам, которые используются для финансирования бюджета).

Дефицит Республиканского бюджета Донецкой Народной Республики и дефициты местных бюджетов устанавливаются законом (решением) о республиканском (местном) бюджете на очередной финансовый год и определяется как разница между общим объемом расходов и общим объемом доходов республиканского (местного) бюджета на очередной финансовый год.

Дефицит местного бюджета не должен превышать 10 процентов утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

**IV. Классификация долга**

Классификация долга систематизирует информацию обо всех долговых обязательствах Донецкой Народной Республики, территориальной общиной города.

Долг классифицируется по типу кредитора и по типу долгового обязательства.

К республиканскому долгу относятся долговые обязательства Донецкой Народной Республики перед физическими и юридическими лицами Донецкой Народной Республики, административно-территориальными единицами Донецкой Народной Республики, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникшие в результате республиканских заимствований, а также долговые обязательства по государственным гарантиям.

Структура республиканского долга представляет собой группировку долговых обязательств Донецкой Народной Республики по установленным видам долговых обязательств.

Долговые обязательства Донецкой Народной Республики могут существовать в виде обязательств по: 1) кредитам, привлеченным от имени Донецкой Народной Республики как заемщика от Центрального Республиканского Банка Донецкой Народной Республике, кредитных организаций, иностранных государств, в том числе по кредитам (заимствованиям) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц; 2) государственным ценным бумагам; 3) государственным гарантиям; 4) бюджетным кредитам, привлеченным в Республиканский бюджет Донецкой Народной Республики из других бюджетов бюджетной системы Донецкой Народной Республики.

Долговые обязательства Донецкой Народной Республики могут быть краткосрочными (менее одного года), среднесрочными (от одного года до пяти лет) и долгосрочными (от пяти до тридцати лет включительно).

В объем республиканского внутреннего долга включаются: 1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам; 2) объем основного долга по кредитам, которые получены Донецкой Народной Республикой от кредиторов – резидентов Донецкой Народной Республики, включая кредиты, полученные от Центрального Республиканского Банка Донецкой Народной Республики; 3) объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным резидентам Донецкой Народной Республики; 4) объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным Донецкой Народной Республикой.

Объем республиканского внешнего долга составляет объем основного долга по кредитам, полученным Донецкой Народной Республикой от кредиторов – нерезидентов Донецкой Народной Республики, а также объем обязательств по государственным гарантиям Донецкой Народной Республики, предоставленным нерезидентам Донецкой Народной Республики.

К муниципальному долгу относятся долговые обязательства административно-территориальных единиц Донецкой Народной Республики.

Долговые обязательства административно-территориальных единиц Донецкой Народной Республики могут существовать в виде обязательств по бюджетным кредитам, привлеченным в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы Донецкой Народной Республики.

Долговые обязательства административно-территориальных единиц Донецкой Народной Республики не могут существовать в иных видах, за исключением предусмотренных частью 2 настоящей статьи.

Долговые обязательства административно-территориальных единиц Донецкой Народной Республики могут быть краткосрочными (менее одного года), среднесрочными (от одного года до пяти лет) и долгосрочными (от пяти до десяти лет включительно).