

Федеральное агентство по образованию  
ГОУВПО  
«Амурский государственный университет»

У Т В Е Р Ж Д А Ю  
Заведующий кафедрой «Финансы»  
\_\_\_\_\_ Г.А. Трошин  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2007 г.

# **«БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС  
ДИСЦИПЛИНЫ**

Составитель: Крохмаль Л.А.

Благовещенск 2007

Печатается по решению  
редакционно-издательского совета  
экономического факультета  
Амурского государственного  
университета

Крохмаль Л.А.

Учебно-методический комплекс по дисциплине «Бюджетная система Российской Федерации» разработан в соответствии с требованиями Государственного образовательного стандарта среднего специального образования для специальности 080105 – Финансы.

Учебно-методический комплекс рекомендован к изданию кафедрой «Финансы» и утвержден (протокол №1 от 31.08.07г).

Учебно-методический комплекс включает: учебную программу дисциплины; учебно-тематический план; методические указания к практическим занятиям; рейтинговую систему контроля знаний студентов; тестовые задания; контрольные вопросы по дисциплине; список рекомендуемой литературы.

©Амурский государственный университет, 2007

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1. Учебно-тематический план	6
2. Учебная программа	7
2.1 Содержание программы	7
2.2.Краткое содержание лекций по курсу дисциплины.	10
2.3. Информационно-методическое обеспечение курса	116
2.4.Примерный перечень заданий для проведения практических занятий	117
3. Рейтинговая система оценки и контроля знаний студентов	122
3.1 Структура и балльная оценка рейтингов	122
3.2 Содержание рейтингов	122
3.3 Тестовые задания	128
4.Самостоятельная работа студентов	156
4.1 Виды самостоятельной работы	156
4.2 Темы рефератов	156
5. Вопросы к экзамену	161

## ВВЕДЕНИЕ

Бюджет Российской Федерации занимает центральное место в системе государственных финансов, которые в свою очередь являются важнейшей сферой финансовой системы страны. Современное государство не может существовать без бюджета. Именно в бюджете консолидируются все основные социально-экономические противоречия, накопившиеся в любом обществе. Для их успешного разрешения необходимо иметь определенную совокупность знаний о понятии "бюджет".

Дисциплина "Бюджет Российской Федерации" предполагает изучение бюджетной системы Российской Федерации, принципов ее построения и развития, сбалансированности бюджетов, вопросов формирования доходов и финансирования расходов бюджетов и их планирования, межбюджетных отношений, основ бюджетного процесса и бюджетного контроля.

Данная дисциплина имеет тесную связь с другими дисциплинами, такими как "Финансы и кредит", "Экономика организаций (предприятий)", "Налоги и налогообложение", "Целевые бюджетные и внебюджетные фонды" и другими, поэтому при изучении материала необходимо использовать межпредметные связи.

В результате изучения дисциплины "Бюджетная система Российской Федерации" студенты должны знать: сущность бюджета государства, бюджетное устройство в Российской Федерации, источники доходов бюджетов и внебюджетных фондов, состав расходов, формы и методы планирования и финансирования расходов, основные принципы и этапы составления и исполнения бюджетов, задачи и методы организации бюджетного контроля; уметь составлять проекты бюджетов разных уровней, смет доходов и расходов бюджетных учреждений, осуществлять контроль за своевременным совершением операций со средствами бюджетов, а также целевым направлением использования средств бюджетов.

В процессе обучения применяются различные методы активизации учебного процесса: проводятся практические занятия и деловые игры с ис-

пользованием производственных и проблемных ситуаций, используются разнообразные технические средства, наглядные пособия и раздаточный материал. Формы проведения занятий выбираются преподавателем исходя из дидактической цели обучения и содержания материала.

Степень овладения знаниями и практическими навыками определяется в процессе промежуточного контроля, выполнения индивидуальных творческих заданий, написания рефератов и сдачи экзамена по итогам изучения дисциплины.

# 1. УЧЕБНО-ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПЛАН ДИСЦИПЛИНЫ

## Очная/заочная формы обучения

	Наименование темы	Всего	Форма обучения								
			Дневная			Очно-заочная (вечерняя)			Заочная		
			Лекции	Семинары	Сам. работа	Лекции	Семинары	Сам. работа	Лекции	Семинары	Сам. работа
1	Бюджет, внебюджетные фонды и бюджетное устройство России	12	4	2	6	2	2	8	1	2	9
2	Принципы построения и функционирования бюджетной системы России	8	2	2	4	2	0	6	1	0	7
3	Бюджетная классификация и бюджетное планирование в России	12	4	2	6	2	2	8	1	2	9
4	Бюджетные отношения как сфера правового регулирования	13	4	2	5	2	4	7	1	2	10
5	Доходы бюджетов										
6	Общая характеристика расходов бюджетов	17	4	2	10	2	2	13	1	0	16
7	Формы бюджетного финансирования										
8	Организация бюджетного процесса	14	4	2	8	2	2	11	1	0	14
9	Межбюджетные отношения в России										
10	Организация бюджетного контроля	12	4	2	2	2	2	8	1	0	11
11	Ответственность за нарушения бюджетной дисциплины	11	4	2	2	2	1	6	1	1	7
12	Общая характеристика современного бюджета России..	1	6	2	2	1	1	1	1	1	1
ИТОГО		100	36	18	46	16	16	68	8	8	84

## **2. УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА**

### **2.1 Содержание программы**

#### ***Тема 1. Бюджет, внебюджетные фонды и бюджетное устройство России***

Бюджетное устройство России. Уровни бюджетной системы в РФ. Особенности построения бюджетной системы унитарного и федеративного государства. Исторические и политические особенности построения бюджетной системы в РФ. Понятие, виды и функции бюджетов. Понятие и виды внебюджетных фондов, целевых бюджетных и резервных фондов. Особенности бюджетной системы России

#### ***Тема 2. Принципы построения и функционирования бюджетной системы России***

Понятие и значение принципов построения и функционирования бюджетной системы России.

Содержание принципов построения и функционирования бюджетной системы России. Принцип законности (принцип надлежащей правовой формы бюджетов). Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации. Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации. Принцип самостоятельности бюджетов. Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов. Принцип сбалансированности бюджета. Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств. Принцип общего (совокупного) покрытия расходов. . Принцип гласности бюджетирования. Принцип достоверности бюджета. Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств. . Принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

#### ***Тема 3. Бюджетная классификация и бюджетное планирование в России***

Понятие бюджетной классификации и ее значение для бюджетного планирования. Содержание бюджетной классификации. Классификация доходов бюджетов Российской Федерации. Функциональная классификация расходов бюджетов Российской Федерации. Экономическая классификация расходов бюджетов Российской Федерации. Классификация источников внутреннего и внешнего финансирования дефицитов бюджетов Российской Федерации. Классификация видов государственных внутренних долгов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, видов муниципального долга. Классификация видов государственных внешних долгов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также государственных внешних активов Российской Федерации. . Ведомственная классификация расходов федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов

#### ***Тема 4. Бюджетные отношения как сфера правового регулирования***

Понятие и значение бюджетных отношений (бюджетных правоотношений) как предмета бюджетного права. . Структура и состав бюджетных отношений. Субъекты бюджетных отношений и особенности их компетенции. Участники бюджетных отношений: • Министерство финансов Российской Федерации.

- Федеральное казначейство Российской Федерации.
- Счетная палата Российской Федерации.
- Федеральная служба финансово-бюджетного надзора Российской Федерации.
- Центральный банк Российской Федерации.
- Кредитные организации.

#### ***Тема 5. Доходы бюджетов***

Система налогов и сборов Российской Федерации. Экономическая сущность налогообложения. Экономическая сущность налогов и сборов. Нормативно-правовое регулирование налогообложения в Российской Федерации. Налоговые отношения. Порядок уплаты налогов и сборов в

Российской Федерации. Основные налоги и сборы в Российской Федерации  
Налоговые споры и защита прав налогоплательщиков. Налоговые нарушения и  
ответственность за их совершение.

### **Тема 6. *Общая характеристика расходов бюджетов***

Правовая и экономическая основы формирования государственных и  
муниципальных расходов. Виды расходов бюджетов. Текущие и капитальные  
расходы, расходы, не предусмотренные бюджетом. . Расходы федерального  
бюджета, расходы бюджетов субъектов Российской Федерации, расходы  
местных бюджетов.

### **Тема 7. *Формы бюджетного финансирования***

Формы распределения бюджетных средств (способы бюджетного  
финансирования). Характеристика сметно-бюджетного финансирования  
бюджетных учреждений. . Государственный (муниципальный) бюджетный  
кредит. . Трансферты, субсидии и субвенции как формы бюджетного  
финансирования.

### **Тема 8. *Организация бюджетного процесса***

Понятие бюджетного процесса. Участники бюджетного процесса. .  
Бюджетные полномочия участников бюджетного процесса. . Понятие стадий  
бюджетного процесса. . Составление проекта бюджетов. Рассмотрение и  
утверждение бюджетов. Рассмотрение и утверждение бюджетов. Исполнение  
бюджетов.

### **Тема 9. *Межбюджетные отношения в России***

Проблемы построения и регулирования межбюджетных отношений в  
России. **Проблемы реформирования и развития финансовых основ  
местного самоуправления**

### **Тема 10. *Организация бюджетного контроля***

1. Бюджетный контроль как разновидность государственного  
(муниципального) финансового контроля. Субъекты финансового контроля. .  
Виды (формы, методы) финансового контроля. Понятие и формы финансового  
контроля в бюджетной сфере. Органы, осуществляющие финансовый контроль

в бюджетной сфере. Полномочия органов финансового контроля в бюджетной сфере

### ***Тема 11. Нарушения бюджетной дисциплины и ответственность за их совершение***

1. Понятие нарушения бюджетной дисциплины. Виды нарушений бюджетного законодательства и проблемы реализации юридической ответственности за их совершением

### ***Тема 12. Общая характеристика современного бюджета России.***

Основные проблемы современного бюджета РФ. Влияние инфляции на доходы и расходы бюджета .Секвестирование расходов бюджетов. Приватизация государственного имущества и доходы бюджетов Исторические и экономические основа дотационности бюджетов и отраслей экономики в России

Исторические и экономические основа дотационности бюджетов и отраслей экономики в России. Социальные расходы и их влияние на бюджеты в России.

## **2.2 Краткое содержание лекций по курсу дисциплины**

### ***Тема 1. Бюджет, внебюджетные фонды и бюджетное устройство России***

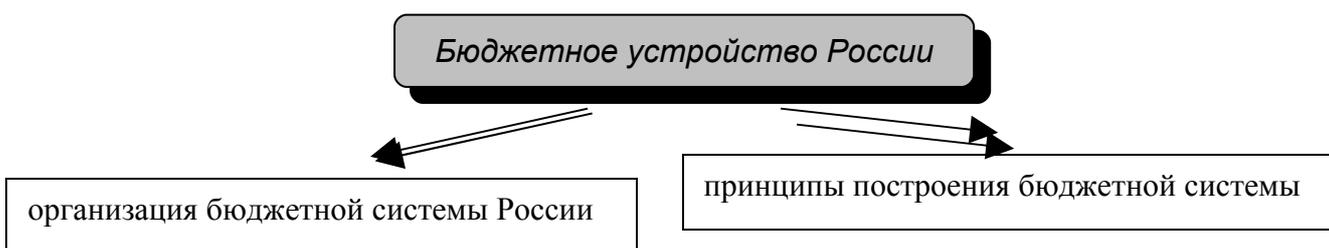
#### **ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

#### **1 БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ**

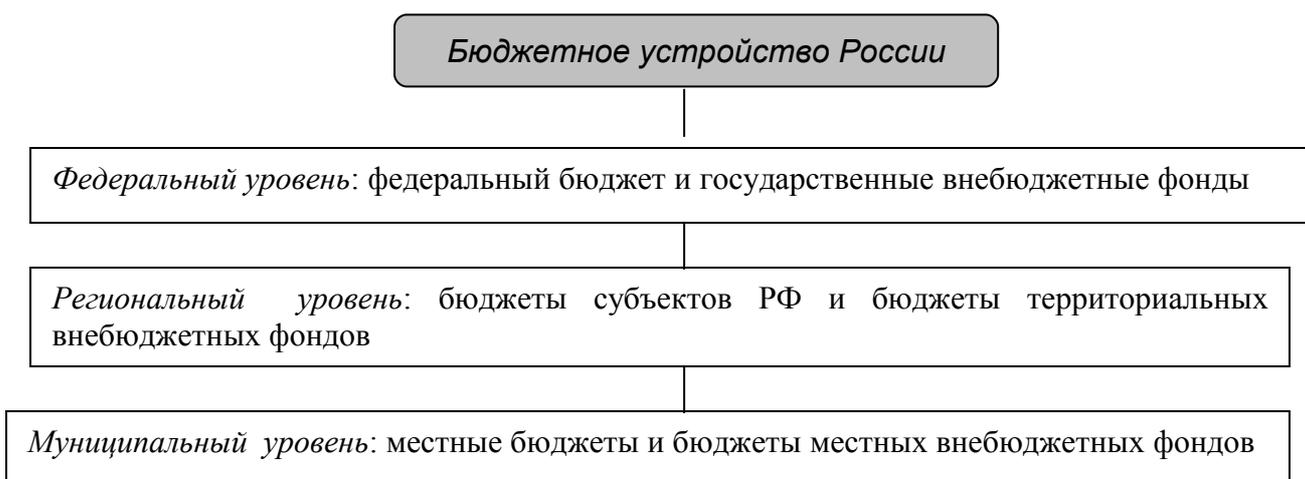
Бюджетное устройство государства - это его финансовый хребет, на котором строится вся система государственного управления. Бюджетное устройство любой страны определяется, как известно, ее государственным (административно-территориальным) устройством. Для России как федеративного государства свойственно трехуровневое строение ее бюджетной системы. Таким образом, бюджетное устройство России характеризуется наличием трех уровней бюджетного управления и бюджетной деятельности:

- *федеральный уровень бюджетного управления* (на этом уровне расположены федеральный (государственный) бюджет, федеральные внебюджетные фонды);
- *региональный уровень бюджетного управления* (представлен бюджетами субъектов Федерации и региональными внебюджетными фондами);
- *муниципальный уровень бюджетного управления* (представлен местными бюджетами).

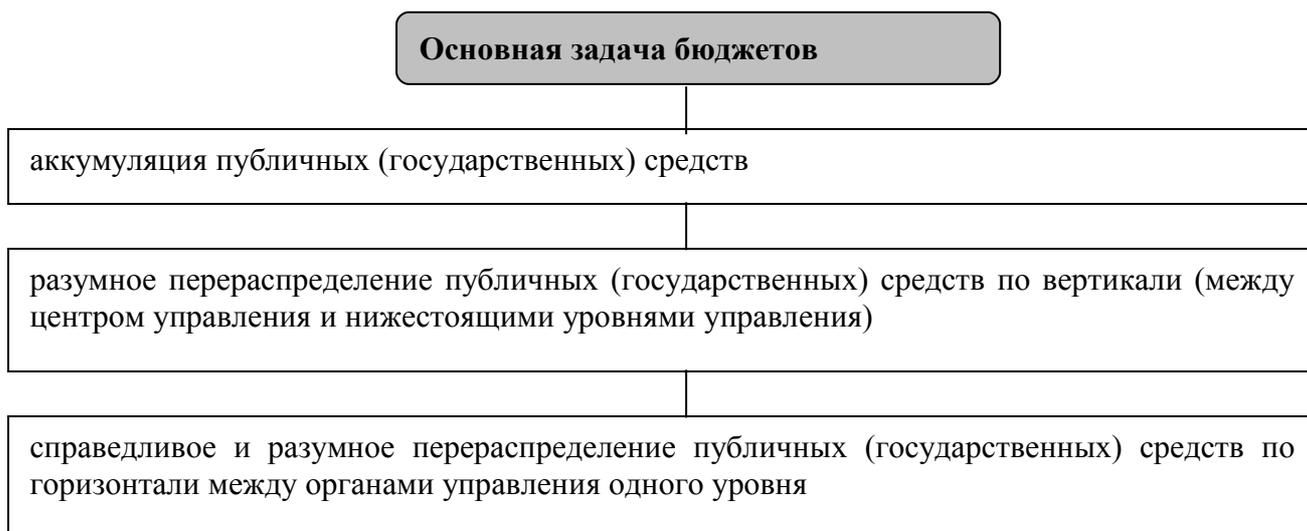
Свод бюджетов всех уровней на соответствующей территории составляет *консолидированный бюджет*. Например, консолидированный бюджет России представляет собой совокупность федерального бюджета, всех региональных и местных бюджетов. В свою очередь, под консолидированным бюджетом субъекта Федерации понимается совокупность регионального бюджета и бюджетов всех расположенных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации муниципальных образований



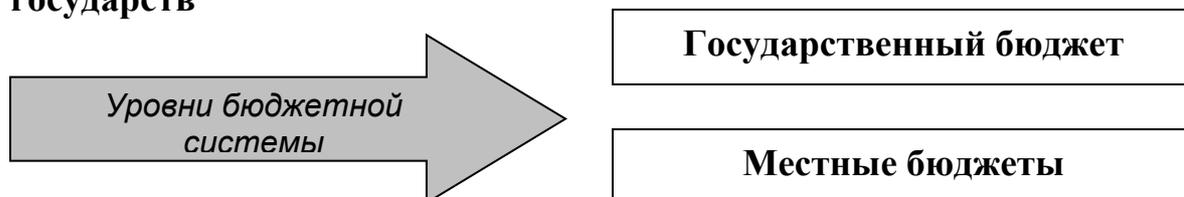
### Современное бюджетное устройство России



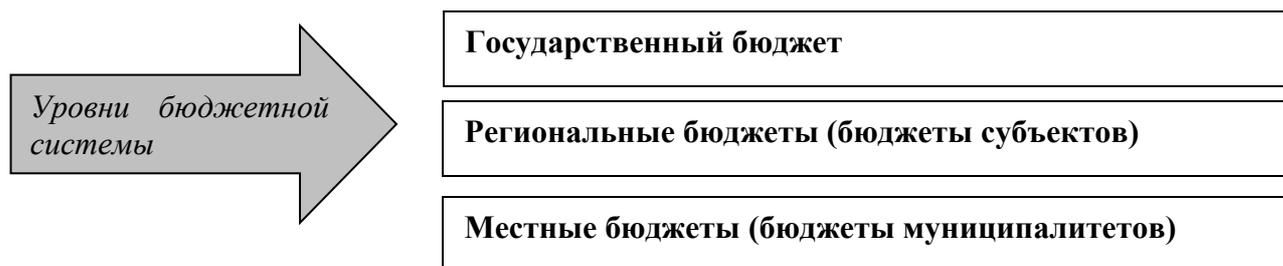
## Основная задача бюджетов всех уровней



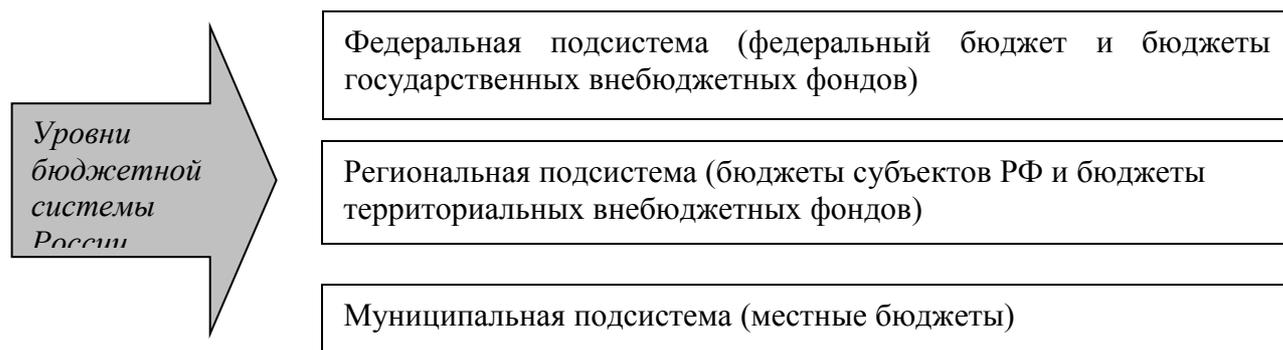
## Основная модель построения бюджетной системы унитарных государств



## Основная модель построения бюджетной системы федеративных государств



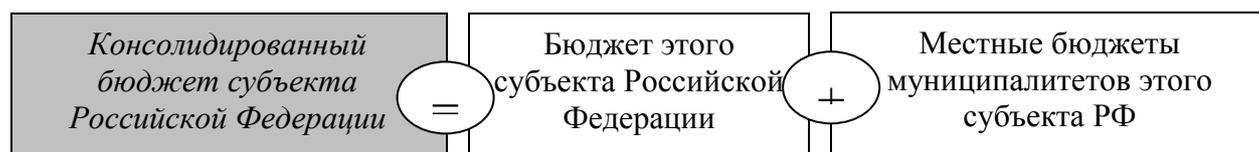
## Уровни бюджетной системы Российской Федерации



## Состав консолидированного бюджета Российской Федерации



## Состав консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации



## 2 ПОНЯТИЕ, ВИДЫ И ФУНКЦИИ БЮДЖЕТОВ

Как экономическая категория *бюджет* является *совокупностью экономических отношений, возникающих в процессе создания, распределения и использования государственного централизованного фонда денежных средств*. Напротив, с точки зрения юриспруденции, *бюджет* представляет собой, с одной стороны, *основной финансовый план образования, распределения и использования публичных финансов (бюджет - план), который, с другой стороны, принимается в особой процедуре представительным органом государственной власти в форме закона (бюджет - закон)*. При этом такой финансовый план закрепляет юридические права и обязанности участников бюджетных правоотношений. Согласно определению рассматриваемого понятия, содержащегося в ст. 6 БК РФ, бюджет – это «форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления». При этом все бюджеты в России являются годовыми - составляются на один финансовый (бюджетный) год, т. е. с 1 января по 31 декабря.

Как экономическая категория бюджетные отношения являются составной частью финансовых отношений, следовательно, им присуща денежная форма и основные функции финансов.

Бюджет выполняет следующие задачи:

- перераспределение ВВП;

- государственное регулирование и стимулирование экономики;
- финансовое обеспечение бюджетной сферы и осуществления социальной политики государства;
- контроль за образованием и использованием централизованных фондов денежных средств.

Распределительная функция бюджета проявляется через формирование и использование централизованных фондов денежных средств по уровням государственной и территориальной власти и управления. В развитых странах через бюджеты разных уровней перераспределяется до 50% ВВП. С помощью бюджета государство регулирует хозяйственную жизнь страны, экономические отношения, направляя бюджетные средства на поддержку или развитие отраслей, регионов. Регулируя, таким образом, экономические отношения, государство способно целенаправленно усиливать или сдерживать темпы производства, ускорять или ослаблять рост капиталов и частных сбережений, изменять структуру спроса и потребления.

Перераспределение ВВП через бюджет имеет две взаимосвязанные, проистекающие одновременно и непрерывно стадии:

- 1) образование доходов бюджета,
- 2) использование бюджетных средств (расходы бюджета).

Доходы бюджета — денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В процессе образования доходов бюджета происходит принудительное изъятие в пользу государства части ВВП, созданного в процессе общественного воспроизводства. На этой основе возникают финансовые взаимоотношения государства с налогоплательщиками.

Доходы бюджета могут носить налоговый и неналоговый характер. Основным источником налоговых доходов являются вновь созданная стоимость и доходы, полученные в результате ее первичного распределения (прибыль, заработная плата, добавленная стоимость, ссудный процент, рента, дивиденды и т. д.), а также накопления.

Неналоговые доходы бюджетов образуются в результате либо экономической деятельности самого государства, либо перераспределения уже полученных доходов по уровням бюджетной системы.

Структура бюджетных доходов подвижна и во многом определяется конкретными экономическими условиями. Например, в странах с высоким уровнем жизни основой налоговых доходов являются доходы с физических лиц, а в странах с низким уровнем жизни — косвенные налоги и налоги с юридических лиц.

Расходы бюджета — денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

Через бюджетные расходы финансируются бюджетополучатели — организации производственной и непроизводственной сферы, являющиеся получателями или распорядителями бюджетных средств. Таким образом, расходы бюджета носят транзитный характер. В бюджете только определяются размеры бюджетных расходов по статьям затрат, а непосредственные расходы осуществляют бюджетополучатели. Кроме того, за счет расходов бюджета происходит перераспределение бюджетных средств по уровням бюджетной системы через дотации, субвенции, субсидии и бюджетные ссуды. Расходы бюджета носят в основном безвозвратный характер. На возвратной основе могут предоставляться только бюджетные кредиты и бюджетные ссуды. Структура бюджетных расходов ежегодно устанавливается непосредственно в бюджетном плане и зависит, как и бюджетные доходы, от экономической ситуации и общественных приоритетов.

Контрольная функция бюджета действует одновременно с распределительной и предполагает возможность и обязательность государственного контроля за поступлением и использованием бюджетных средств.

*Под внебюджетными фондами понимается форма образования расходов денежных средств, образуемых вне федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов.* Бюджеты и внебюджетные фонды могут существовать только в правовой форме, т. е. в виде разработанных в соответствии с методологией бюджетного планирования и принятых в установленной законодательством процедуре нормативных правовых актов.

При этом необходимо отметить, что в настоящее время используются самые различные классификации видов бюджетов и внебюджетных фондов. Однако наиболее распространенным критерием является их принадлежность к тому или иному уровню бюджетной системы Российской Федерации.

*Федеральный бюджет* утверждается в форме ежегодного федерального закона, принимаемого по особой процедуре, установленной в БК РФ.

*Бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет)* представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта Российской Федерации.

*Бюджет муниципального образования (местный бюджет)* - это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления. Многочисленные местные бюджеты составляют важное звено бюджетной системы Российской Федерации (виды местных бюджетов представлены на схеме).

Кроме того, рассматривая виды бюджетных фондов, нельзя не остановиться на проблемах консолидированного бюджета Российской Федерации и консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

Под консолидированным бюджетом Российской Федерации понимается совокупность федерального бюджета России и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. В свою очередь, консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации – это бюджет субъекта Российской Федерации «плюс» свод всех бюджетов муниципальных образований, находящихся на территории этого субъекта.

Основным критерием *эффективности бюджетной деятельности* выступает достаточность бюджетов, отсутствие бюджетного дефицита (превышения расходов бюджета над его доходами). Вместе с тем основным индикатором эффективности бюджетирования выступают не столько показатели бюджетов различных уровней, сколько соотношение доходов и расходов консолидированного бюджета страны. Достижению целей обеспечения эффективности бюджетирования во всем мире призвана способствовать система межбюджетных отношений, в том числе через оказание финансового содействия одного уровня бюджетной системы другому. Формы такого содействия различны: бюджетные ссуды, дотации, займы.

### **3 ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ, ЦЕЛЕВЫХ БЮДЖЕТНЫХ И РЕЗЕРВНЫХ ФОНДОВ**

В свою очередь, основными видами денежных фондов в Российской Федерации помимо собственно бюджетов выступают:

**I. Государственный (федеральный, региональный или муниципальный) внебюджетный фонд** - это фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, вне бюджетов субъектов Российской Федерации или вне местных бюджетов. Как правило, они предназначены для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь.

Основными видами таких внебюджетных фондов, обеспечивающих финансово-экономическое регулирование отдельных областей социальной сферы, являются: Пенсионный Фонд РФ, федеральный и территориальные

Фонды обязательного медицинского страхования и Фонд социального страхования РФ.

**II. Целевой бюджетный фонд** образуется в составе бюджета за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений и используется по отдельной смете. Поэтому средства таких бюджетных фондов не могут быть использованы на цели, не соответствующие назначению целевого бюджетного фонда.

**III. Резервные фонды** могут создаваться помимо государственных и муниципальных внебюджетных фондов и целевых фондов в Российской Федерации (Резервный фонд Президента Российской Федерации, Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, Стабилизационный резервный фонд России).

### Виды государственных внебюджетных фондов в Российской Федерации



### Общая характеристика Пенсионного фонда Российской Федерации

<b>Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР)</b>	
<b>Правовые основы функционирования</b>	Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)» (с изм.) и утвержденное этим постановлением Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации (России).
<b>Местонахождение</b>	<b>Город Москва</b>
<b>Особенности юридического статуса</b>	Государственное финансово-кредитное учреждение. Имеет печать с изображением Государственного герба РФ и своим наименованием, выполняет отдельные банковские операции в порядке, установленном действующим на территории РФ законодательством о банках и банковской деятельности.
<b>Статус имущества</b>	ПФР и его денежные средства находятся в государственной собственности Российской Федерации. Денежные средства ПФР не входят в состав бюджетов, других фондов и не подлежат изъятию.
<b>Кому функционально подчиняется</b>	Координация деятельности возложена на Министерство здравоохранения и социального развития РФ.

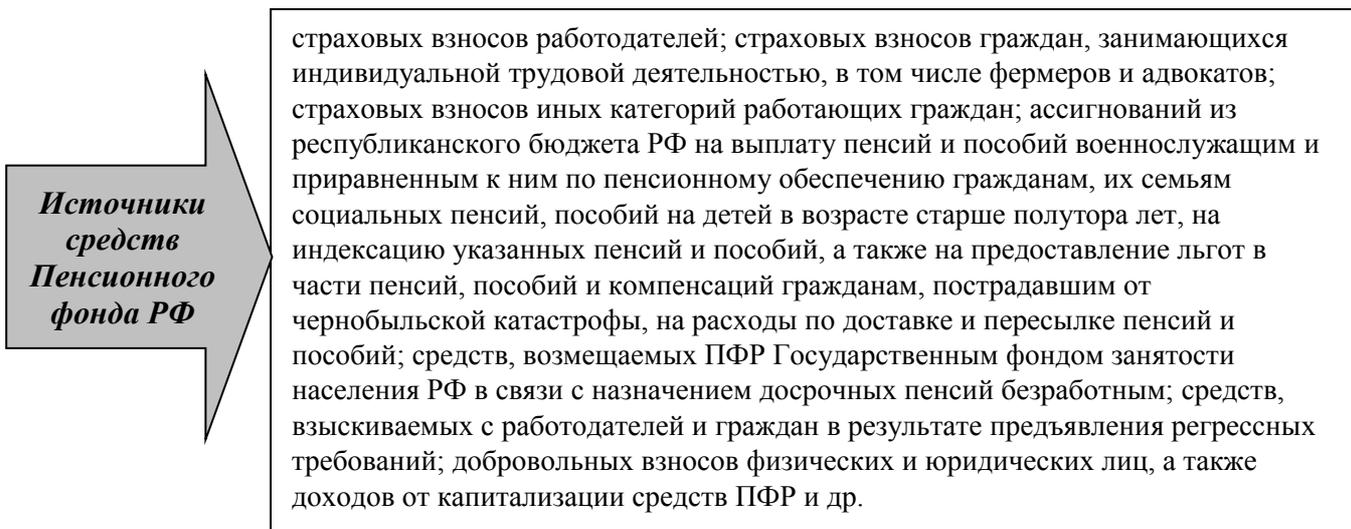
<b>Основные функции</b>	–государственное управление финансами пенсионного обеспечения; –обеспечение формирования и функционирования системы (государственного и частного) пенсионного страхования в Российской Федерации
<b>Органы управления</b>	Руководство ПФР осуществляет правление фонда и его постоянно действующий исполнительный орган - исполнительная дирекция. В состав правления ПФР входят по должности председатель, первый заместитель, заместители председателя правления и исполнительный директор ПФР, а также управляющие двенадцатью отделениями ПФР. В состав правления ПФР могут входить представители общественных, религиозных и государственных организаций, объединений, учреждений и предприятий, деятельность которых связана с защитой интересов пенсионеров, инвалидов и детей. В работе правления ПФР могут принимать участие с правом совещательного голоса управляющие отделениями ПФР по республикам в составе Российской Федерации, руководители министерств и ведомств Российской Федерации, Банка России.
<b>Функции правления фонда</b>	–несет ответственность за выполнение функций, относящихся к компетенции ПФР; –определяет перспективные и текущие задачи ПФР; –утверждает бюджет, сметы расходов (включая фонд оплаты труда) ПФР и его органов, отчеты об их исполнении, а также его структуру и штаты; –назначает и освобождает от должности исполнительного директора и его заместителей, председателя ревизионной комиссии ПФР и руководителей его отделений; –утверждает положения об исполнительный дирекции ревизионной комиссии и региональных органах ПФР; –издает в пределах своей компетенции нормативные акты по вопросам, относящимся к деятельности ПФР и др.
<b>Контроль, аудит и отчетность</b>	Для осуществления контроля деятельности исполнительный дирекции ПФР и его региональных органов образуется ревизионная комиссия ПФР. Порядок проведения аудита Пенсионного фонда Российской Федерации установлен постановлением Правительства РФ от 4 июня 1997 г. № 667. Отчеты об исполнении бюджета ПФР утверждают ежегодно в виде федеральных законов.

### **Государственные мероприятия, обеспечиваемые за счет средств Пенсионного фонда Российской Федерации**

**Пенсионный фонд РФ обеспечивает**

**целевой сбор и аккумуляцию страховых взносов; финансирование соответствующих расходов; организацию работы по взысканию с работодателей и граждан, виновных в причинении вреда здоровью работников и других граждан, сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или по случаю потери кормильца; капитализацию средств ПФР; привлечение добровольных взносов; организацию и ведение индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц; организацию и ведение государственного банка данных по всем категориям плательщиков страховых взносов; межгосударственное и международное сотрудничество; участие в разработке и реализации в установленном порядке межгосударственных и международных договоров и соглашений по вопросам пенсий и пособий; изучение и обобщение практики применения нормативных актов по вопросам уплаты в ПФР страховых взносов; проведение научно-исследовательской работы в области государственного пенсионного страхования; разъяснительную работу по вопросам, относящимся к компетенции ПФР**

## Источники формирования средств Пенсионного фонда Российской Федерации



### Динамика изменений объема бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в 1999-2005 гг. (в млн. руб.)

ГОДЫ	ДОХОДЫ ФОНДА	РАСХОДЫ ФОНДА	ДЕФИЦИТ/ПРОФИЦИТ
1999	244495,9	244495,9	0
2000	325883,6	346771,5	+ 6112,1
2001	564208,0	504929,5	+ 59278,5
2002	783477,7	739556,6	+ 43921,1
2003	822841,4	864898,3	- 42056,9
2004	1000316,6	946640,2	+ 53676,4
2005	1177375,0	1176131,3	+ 1243,7

### Общая характеристика Фондов обязательного медицинского страхования Российской Федерации

<i>Федеральный и территориальные Фонды обязательного медицинского страхования (Фонды ОМС)</i>	
<b>Правовые основы функционирования</b>	Закон РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп.), Указ Президента РФ от 29 июня 1998 г. № 729 «Вопросы Федерального фонда обязательного медицинского страхования», Устав Федерального фонда обязательного медицинского страхования, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 1998 г. № 857, и др.
<b>Местонахождение</b>	Федеральный фонд - город Москва, территориальные фонды столицы субъектов Федерации.
<b>Особенности юридического статуса</b>	Государственное некоммерческое финансово-кредитное учреждение. Создан в целях реализации государственной политики области обязательного медицинского страхования граждан как составной части государственного социального страхования. Имеет самостоятельный баланс, обособленное имущество, счета в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и других кредитных организациях, печать со своим наименованием, штампы и бланки установленного образца.
<b>Статус имущества</b>	Финансовые средства Федерального фонда ОМС являются федеральной собственностью, не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат.
<b>Источники</b>	—часть страховых взносов (отчислений) хозяйствующих субъектов и иных

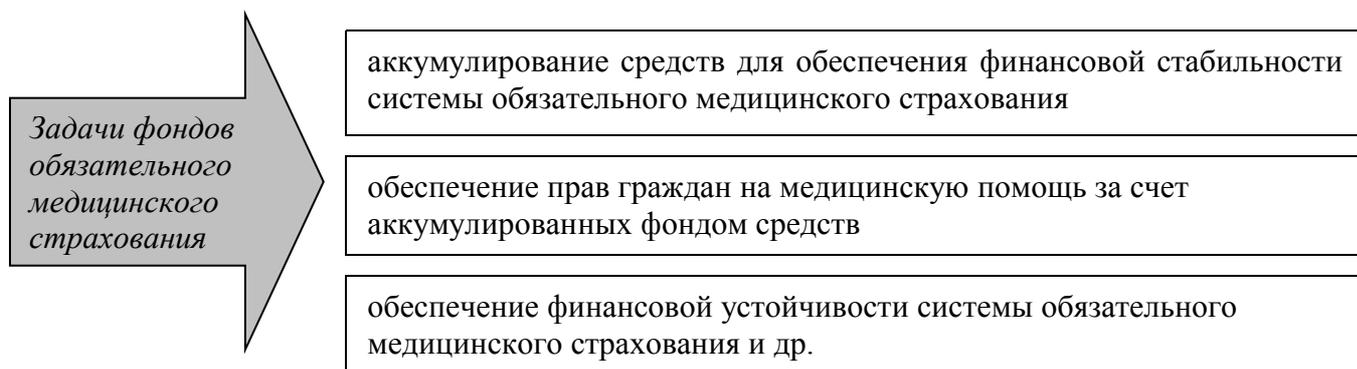
<b>формирован ия бюджета фонда</b>	<p>организаций на обязательное медицинское страхование;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>–ассигнования из федерального бюджета на выполнение федеральных целевых программ в рамках обязательного медицинского страхования;</li> <li>–добровольные взносы юридических и физических лиц;</li> <li>–доходы от использования временно свободных финансовых средств;</li> <li>–нормированные страховые запасы Федерального фонда ОМС;</li> <li>–поступления из иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.</li> </ul>
<b>Основные функции</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–аккумулирование финансовых средств для обеспечения финансовой стабильности системы обязательного медицинского страхования;</li> <li>–финансовое обеспечение установленных законодательством прав граждан на медицинскую помощь за счет аккумулированных фондом средств обязательного медицинского страхования;</li> <li>–обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования и др.</li> </ul>
<b>Органы управления</b>	<p>Правление - у коллегиального органа, директор - у постоянно действующего исполнительного органа (назначается на должность и освобождается от должности Правительством РФ).</p>
<b>Функции и компетенция правления фонда</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–утверждение перспективных планов работы Федерального фонда <b>ОМС</b>;</li> <li>–рассмотрение проектов бюджета Федерального фонда ОМС и отчетов о его исполнении, утверждение годовых отчетов о результатах деятельности Федерального фонда ОМС;</li> <li>–определение направлений и порядка использования доходов Федерального фонда ОМС, в том числе полученных от использования временно свободных средств и нормированного страхового запаса, а также порядка покрытия убытков;</li> <li>–утверждение порядка направления финансовых средств на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования, на выполнение целевых программ по оказанию медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию;</li> <li>–рассмотрение проектов базовой программы обязательного медицинского страхования и предложений о тарифе взносов на обязательное медицинское страхование;</li> <li>–рассмотрение разрабатываемых Федеральным фондом ОМС проектов нормативных актов по совершенствованию системы обязательного медицинского страхования;</li> <li>–принятие решений о внесении в установленном порядке предложений по определению норматива средств на содержание Федерального фонда ОМС, о рекомендациях по определению норматива средств на содержание территориальных фондов обязательного медицинского страхования и страховых медицинских организаций;</li> <li>–формирование ревизионной комиссии.</li> </ul>
<b>Функции и компетенции директора фонда</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–распоряжается имуществом Федерального фонда ОМС;</li> <li>–заключает договоры, в том числе трудовые;</li> <li>–открывает расчетный счет и другие счета;</li> <li>–действует от имени Федерального фонда ОМС без доверенности;</li> <li>–утверждает по согласованию с правлением структуру, штатное расписание и смету расходов Федерального фонда;</li> <li>–издает приказы и дает указания, обязательные для исполнения всеми работниками Федерального фонда;</li> <li>–по согласованию с правлением представляет в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов о бюджете Федерального фонда ОМС и о его исполнении;</li> <li>–по вопросам, относящимся к компетенции Федерального фонда ОМС, утверждает нормативно-методические документы, обязательные для исполнения</li> </ul>

	<p>территориальными фондами обязательного медицинского страхования и страховыми медицинскими организациями, входящими в систему обязательного медицинского страхования;</p> <p>–использует для выполнения задач, стоящих перед Федеральным фондом ОМС, финансовые средства в пределах утвержденного бюджета и сметы расходов;</p> <p>–принимает на работу и увольняет работников в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации;</p> <p>–организует учет и отчетность Федерального фонда ОМС;</p> <p>–решает все вопросы деятельности Федерального фонда ОМС, кроме тех, которые входят в исключительную компетенцию правления.</p>
<b>Контроль, аудит и отчетность</b>	<p>–Контроль деятельности осуществляет ревизионная комиссия. Правление Федерального фонда ОМС по мере необходимости, но не реже 1 раза в год, назначает аудиторскую проверку деятельности фонда. Она осуществляется специализированной организацией, имеющей соответствующую лицензию. Отчет о результатах этой проверки представляется в Правительство РФ.</p> <p>–Отчет об исполнении бюджета Федерального фонда ОМС утверждается федеральным законом, а отчет об исполнении бюджетов территориальных фондов ОМС - законами соответствующих субъектов Федерации.</p>

**Динамика изменений объема бюджета Фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации в 2002-2005 гг. (в млн. руб.)**

ГОДЫ	ДОХОДЫ ФОНДА	РАСХОДЫ ФОНДА	ДЕФИЦИТ/ПРОФИЦИТ
2002	3970,0	3960,0	+ 10,0
2003	5314,33	5314,33	0
2004	6406,2	6391,2	+ 15
2005	88991,7	88991,7	0

**Основные задачи функционирования Фондов обязательного медицинского страхования в Российской Федерации**



**Общая характеристика Фонда социального страхования Российской Федерации**

<b>Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС РФ)</b>	
<b>Правовые основы функционирования</b>	<p>Положение о Фонде социального страхования Российской Федерации утв. постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. № 101 (с изм. и доп.),</p> <p>Положение об отделении Фонда социального страхования Российской Федерации, утв. постановлением Фонда социального страхования РФ от 5 января 1995 г. № 1.</p>

<b>Местонахождение</b>	Город Москва
<b>Особенности юридического статуса</b>	Государственное финансово-кредитное учреждение. Создан в целях управления финансами государственного социального страхования, его региональные и центральные отраслевые отделения являются юридическими лицами, имеют гербовую печать со своим наименованием, текущие валютные и иные счета в банках. Является специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве Российской Федерации. Координация деятельности Фонда социального страхования РФ возложена на Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации.
<b>Статус имущества</b>	Денежные средства и иное имущество, находящееся в оперативном управлении ФСС РФ, а также имущество, закрепленное за подведомственными фонду санаторно-курортными учреждениями, являются федеральной собственностью. Денежные средства ФСС РФ не входят в состав бюджетов соответствующих уровней, других фондов и изъятию не подлежат. Бюджет ФСС РФ и отчет о его исполнении утверждаются федеральным законом, а бюджеты региональных и центральных отраслевых отделений фонда и отчеты об их исполнении после рассмотрения Правлением фонда утверждаются председателем ФСС РФ.
<b>Источники формирования бюджета фонда</b>	<p>Бюджет образуется из:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>–страховых взносов работодателей (администрации предприятий, организаций, учреждений и иных хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности);</li> <li>–страховых взносов граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью и обязанных уплачивать взносы на социальное страхование в соответствии с законодательством;</li> <li>–страховых взносов граждан, осуществляющих трудовую деятельность на иных условиях и имеющих право на обеспечение по государственному социальному страхованию, установленному для работников, при условии уплаты ими страховых взносов в фонд;</li> <li>–доходов от инвестирования части временно свободных средств ФСС РФ в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады. Помещение этих средств ФСС РФ в банковские вклады производится в пределах средств, предусмотренных в бюджете ФСС РФ на соответствующий период;</li> <li>–добровольных взносов граждан и юридических лиц; поступления иных финансовых средств, не запрещенных законодательством;</li> <li>–ассигнований из федерального бюджета на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот (пособий и компенсаций) лицам, пострадавшим вследствие чернобыльской катастрофы или радиационных аварий на других атомных объектах гражданского или военного назначения и их последствий, а так же в других установленных законом случаях и др.</li> <li>–прочих поступлений (возмещаемых страхователем расходов, не принятых к зачету в счет страховых взносов, и не принятых расходов на выплату пособий по временной нетрудоспособности вследствие трудового увечья или профессионального заболевания; недоимок по обязательным платежам, сумм штрафов и иных санкций, предусмотренных законодательством; уплаченных в установленном порядке сумм за путевки, приобретенные страхователем за счет средств фонда; средств, возмещаемых фонду в результате исполнения регрессных требований к страхователям, и других).</li> </ul>
<b>Основные направления расходования средств фонда</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–выплата пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, при усыновлении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг;</li> <li>–оплата дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства до достижения им возраста 18 лет; оплата путевок для работников и их детей в санаторно-курортные учреждения, расположенные на территории Российской Федерации и в санаторно-курортные учреждения в государствах -</li> </ul>

	<p>участниках СНГ, аналогичных которым нет в Российской Федерации, а также на лечебное (диетическое) питание;</p> <p>–частичное содержание находящихся на балансе страхователей санаториев-профилакториев, имеющих лицензии на право занятия этим видом деятельности (оплата расходов на питание, лечение и медикаменты, заработную плату работников, культурно-массовое обслуживание);</p> <p>–частичная оплата путевок в детские загородные оздоровительные лагеря, находящиеся на территории Российской Федерации, для детей работающих граждан;</p> <p>–частичное содержание детско-юношеских спортивных школ (оплата расходов на оплату труда тренерско-преподавательского состава и аренду помещений, необходимых для учебно-тренировочного процесса);</p> <p>–оплата проезда к месту лечения и обратно;</p> <p>–создание резерва для обеспечения финансовой устойчивости ФСС РФ на всех уровнях;</p> <p>–обеспечение текущей деятельности, содержание аппарата управления ФСС РФ;</p> <p>–финансирование деятельности подразделений органов исполнительной власти, обеспечивающих государственную защиту трудовых прав работников, охрану труда (включая подразделения надзора и контроля за охраной труда) в случаях, установленных законодательством;</p> <p>–проведение научно-исследовательской работы по вопросам социального страхования и охраны труда;</p> <p>–осуществление иных мероприятий в соответствии с задачами ФСС РФ, включая разъяснительную работу среди населения, поощрение внештатных работников ФСС РФ, активно участвующих в реализации мероприятий по социальному страхованию;</p> <p>–участие в финансировании программ международного сотрудничества по вопросам социального страхования.</p>
<p><b>Основные функции</b></p>	<p>–обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг, санаторно-курортное обслуживание работников и их детей;</p> <p>–участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;</p> <p>–осуществление мер, обеспечивающих финансовую устойчивость системы государственного социального страхования;</p> <p>–сотрудничество с аналогичными фондами (службами) других государств и международными организациями по вопросам ее социального страхования и др.</p>
<p><b>Структура фонда</b></p>	<p>–Центральный аппарат;</p> <p>–региональные отделения, управляющие средствами государственного социального страхования на территории субъектов Российской Федерации;</p> <p>–центральные отраслевые отделения, управляющие средствами Государственного социального страхования в отдельных отраслях хозяйства;</p> <p>–филиалы отделений, создаваемые региональными и центральными отраслевыми отделениями фонда по согласованию с председателем ФСС РФ.</p>
<p><b>Органы управления</b></p>	<p>Руководство деятельностью Фонда социального страхования осуществляется его председателем. Для обеспечения деятельности фонда создается центральный аппарат ФСС РФ, а в региональных и центральных отраслевых отделениях и филиалах - аппараты органов фонда. При ФСС РФ образуется правление, а при региональных и центральных отраслевых отделениях - координационные советы, являющиеся коллегиальными совещательными органами. Председатель фонда и его заместители назначаются Правительством РФ. Председатель фонда имеет пять заместителей, в том числе одного первого.</p>

**Функции и компетенция председателя фонда**

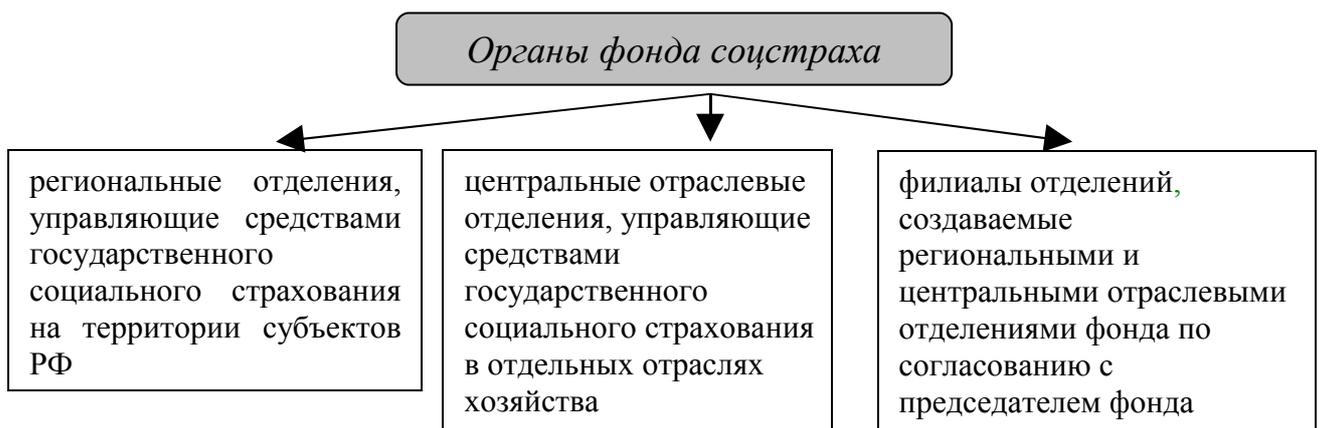
- утверждает сводный финансовый отчет об использовании средств государственного социального страхования, рассматривает сводный отчет по финансово-хозяйственной деятельности подведомственных санаторно-курортных учреждений фонда и вносит предложения по улучшению этой работы;
- руководит деятельностью фонда и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на него задач;
- распределяет обязанности между заместителями председателя фонда и руководителями структурных подразделений центрального аппарата фонда;
- вносит проект бюджета фонда на утверждение в Правительство РФ, а также после рассмотрения правлением утверждает бюджеты региональных и отраслевых органов ФСС РФ;
- разрабатывает совместно с органами труда и социального развития Российской Федерации, другими заинтересованными министерствами и ведомствами, профессиональными союзами предложения по совершенствованию системы социального страхования и обеспечению государственных гарантий по социальному страхованию;
- с учетом мнения правления фонда принимает решения о целесообразности создания или ликвидации центральных отраслевых отделений фонда;
- открывает (закрывает) счета фонда и его исполнительных органов в банках, принимает решения о списании с этих счетов в централизованный резерв платежей, подлежащих обязательному отчислению, и сверхнормативных остатков;
- совместно с органами здравоохранения Российской Федерации утверждает инструкцию о порядке выдачи документов, удостоверяющих временную нетрудоспособность граждан, и устанавливает порядок осуществления контроля организации экспертизы временной нетрудоспособности, соблюдение правил выдачи документов, удостоверяющих временную нетрудоспособность граждан в лечебно-профилактических учреждениях;
- с учетом мнения правления фонда утверждает структуру и штатное расписание центрального аппарата фонда, региональных, центральных отраслевых отделений фонда, сметы расходов (включая фонды оплаты труда и другие) и отчеты об их исполнении;
- рассматривает итоги исполнения бюджета фонда и принимает меры по улучшению этой работы, утверждает годовые отчеты о деятельности региональных и центральных отраслевых отделений фонда;
- принимает необходимые меры по результатам ревизий и проверок по расходованию средств фонда его органами и подведомственными санаторно-курортными учреждениями;
- издает в пределах своей компетенции приказы, положения, инструкции и другие документы, обязательные для исполнения всеми работниками фонда;
- руководит деятельностью региональных и центральных отраслевых отделений ФСС РФ по исполнению доходной и расходной частей бюджета ФСС РФ и обеспечивает контроль за использованием средств государственного социального страхования;
- определяет порядок работы подведомственных санаторно-курортных учреждений;
- рассматривает разногласия по вопросам формирования бюджета ФСС РФ, штатов и смет между органами ФСС РФ;
- представляет интересы ФСС РФ во всех организациях, без доверенности действует от имени ФСС РФ, в установленном порядке распоряжается средствами и имуществом ФСС РФ, заключает договоры;
- осуществляет в соответствии с законодательством прием на работу и увольнение работников центрального аппарата ФСС РФ, а также назначение на должность и освобождение от должности управляющих, заместителей управляющих региональных и центральных отраслевых отделений ФСС РФ с учетом мнения соответственно глав исполнительной власти субъектов Федерации и общероссийских отраслевых профессиональных союзов;

	<ul style="list-style-type: none"> <li>–делегировать отдельные свои права и полномочия подчиненным ему должностным лицам;</li> <li>–определяет направления международного сотрудничества в пределах компетенции ФСС РФ;</li> <li>–осуществляет иные действия в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации и инструкцией;</li> <li>–утверждает инструкцию о порядке приобретения, выдачи и учета страхователями путевок на санаторно-курортное лечение и отдых за счет средств социального страхования;</li> <li>–ежегодно утверждает норматив расходов на санаторно-курортное обслуживание работников и их детей.</li> </ul>
<b>Функции и компетенция правления фонда</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–рассматривает вопросы, входящие в его компетенцию, в том числе:</li> <li>–задачи ФСС РФ и совершенствование государственного социального страхования;</li> <li>–формирование и использование резервных средств;</li> <li>–проекты размера тарифа страховых взносов;</li> <li>–проект бюджета ФСС РФ и его исполнение;</li> <li>–участие в реализации проектов государственных программ по социальному страхованию;</li> <li>–отчеты о результатах деятельности региональных и центральных отраслевых отделений ФСС РФ;</li> <li>–контрольно-ревизионная деятельность ФСС РФ;</li> <li>–проекты законодательных и других нормативных актов, правил, инструкций и положений по вопросам государственно-социального страхования.</li> </ul>

**Динамика изменений объема бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации в 1996 - 2005 гг. (в млн. денонмированных руб.)**

<b>ГОДЫ</b>	<b>ДОХОДЫ ФОНДА</b>	<b>РАСХОДЫ ФОНДА</b>	<b>ДЕФИЦИТ/ПРОФИЦИТ</b>
1996	28899,6	28138,8	+ 760,8
1997	34292,0	33399,5	+ 892,5
1998	36362,3	34674,3	+ 1688,0
1999	48358,9	147071,91	+ 1287,0
2000	72431,9	70453,5	+ 1978,4
2001	86324,3	84740,0	+ 1584,3
2002	127102,1	123779,8	+ 3322,5
2003	134525,9	143185,4	- 8659,5
2004	159989,7	158935,0	+ 1054,7
2005	185514,7	190798,6	- 5283,9

**Структура исполнительных органов Фонда социального страхования Российской Федерации**



## Виды резервных фондов в Российской Федерации



## Общая характеристика резервных фондов в Российской Федерации

Резервные фонды в Российской Федерации	
<b>1. Резервный фонд Президента Российской Федерации</b>	Специальным федеральным законом, и, соответственно, федеральным бюджетом на очередной финансовый год может предусматриваться создание резервного фонда Президента РФ в размере не более 1 % утвержденных расходов федерального бюджета. Расходование этих средств осуществляется на основании письменного распоряжения Президента РФ на финансирование непредвиденных расходов, а также дополнительных расходов, предусмотренных указами Президента РФ. При этом такие распоряжения должны издаваться только на основании представлений заинтересованных лиц. Кассовое исполнение письменных распоряжений Президента РФ о расходовании средств резервного фонда осуществляется Федеральным казначейством. Основным ограничением целенаправлений расходования средств рассматриваемого резервного фонда является недопустимость их использования на решение текущих сугубо политических или личных задач. Так, согласно законодательству, эти денежные средства не могут быть направлены на финансирование проведения тех или иных выборов (даже таких важных, как выборы в Чечне), референдумов, освещение деятельности Президента РФ в средствах массовой информации и т.п. Таким образом, денежные средства из этого фонда должны направляться для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, природных катаклизмов, техногенных аварий, актов терроризма и т.д.
<b>2. Резервные фонды органов исполнительной власти и резервные фонды органов местного самоуправления</b>	В расходной части бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации предусматривается создание резервных фондов органов исполнительной власти и резервных фондов органов местного самоуправления. При этом запрещается создание резервных фондов законодательных (представительных) органов и депутатов законодательных (представительных) органов. Распоряжение средствами резервных фондов осуществляется на основе нормативных правовых актов Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления. Из этих фондов финансируются непредвиденные расходы
<b>3. Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации</b>	С 2004-2005 гг. образуется в составе федерального бюджета в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ, он распределяется между субъектами РФ в соответствии с единой методикой, утверждаемой Правительством РФ. Объем Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, подлежащий утверждению на очередной финансовый год, определяется путем умножения объема указанного Фонда, подлежавшего утверждению на текущий финансовый год, на прогнозируемый в очередном

финансовом году уровень инфляции (индекс потребительских цен). Объем Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ -на очередной финансовый год утверждается при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год во втором чтении. Распределение дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ между субъектами РФ утверждается при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в третьем чтении. Дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ предоставляются субъектам РФ, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ показателей фактических доходов и расходов за отчетный период и (или) показателей прогнозируемых доходов и расходов консолидированных бюджетов отдельных субъектов РФ не допускается. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ с учетом дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ не может превышать уровень расчетной бюджетной обеспеченности с учетом дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ иного субъекта РФ, который до распределения дотаций Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ имел более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта РФ исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой баз (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов РФ с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема бюджетных услуг в расчете на одного жителя. В составе дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ могут быть выделены дотации, отражающие отдельные факторы и условия, учитываемые при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Объем указанных дотаций не может превышать 10% объема Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ. Особенности расчета указанных дотаций определяются методикой распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ. Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства РФ могут быть установлены особенности перечисления и (или) использования указанных дотаций.

Министерство финансов РФ до 1 августа соответствующего финансового года направляет в исполнительные органы государственной власти субъектов РФ исходные данные для проведения расчетов распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ на очередной финансовый год и до 1 октября текущего финансового года проводит сверку указанных исходных данных с исполнительными органами государственной власти субъектов РФ в порядке, установленном Министерством финансов РФ. Внесение изменений в исходные данные для проведения расчетов распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ на очередной финансовый год после 1 октября текущего финансового года не допускается. Проект распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, а также исходные данные и расчет указанных дотаций представляются Правительством РФ в Государственную Думу в составе поправок к рассмотрению проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в

	<p>третьем чтении, которые направляются Государственной Думой в качестве информации в Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Внесение изменений во внесенный Правительством РФ в Государственную Думу проект распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год без внесения соответствующих изменений и дополнений в методику распределения указанных дотаций не допускается. Дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ для краев, областей, в состав которых входят автономные округа, рассчитываются для консолидированного бюджета края, области, включая бюджеты автономных округов, и зачисляются в бюджет края, области, если иное не установлено договором и (или) соглашением между органами государственной власти края, области и органами государственной власти автономного округа.</p>
<p><b>4. Стабилизационный резервный фонд России</b></p>	<p>Создан с 1 января 2004 г. и представляет собой часть средств федерального бюджета, образующуюся за счет превышения цены на нефть над базовой ценой на нефть. Подлежит обособленному учету, управлению и использованию в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой. Такой базовой ценой является стоимость сырой нефти марки «Юралс», эквивалентная 20 долл. США за один баррель.</p> <p><b>Формируется за счет:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>–дополнительных доходов федерального бюджета, образуемых расчетным путем в связи с превышением цены на нефть над базовой ценой, а также</li> <li>–остатков средств федерального бюджета предыдущего года.</li> </ul> <p>Основной экономической подоплекой создания рассматриваемого резервного фонда стала благоприятная для России ценовая конъюнктура на международных энергетических рынках, и в первую очередь рекордно высокая в 2003-2004 гг. цена на нефть. Однако очевидно, что высокая цена нефти во многом объясняется стечением геополитических факторов, поэтому предусмотрено, что накапливаемые в Стабилизационном фонде средства должны использоваться для финансирования дефицита федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой. Деньги из Стабилизационного фонда могут быть направлены на другие цели, только если когда накопленная сумма превысит 500 млрд. рублей. Средства Стабилизационного фонда могут размещаться в долговые обязательства иностранных государств, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации. В целом управление денежными средствами фонда осуществляет Министерство финансов РФ в порядке, определяемом Правительством РФ. Отдельные полномочия по управлению средствами Стабилизационного фонда могут осуществляться Центральным банком РФ по договору с Правительством РФ.</p>

#### **4 ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ**

Структура бюджетной системы нашей страны определена в статье 10 БК РФ. В соответствии со статьей 1 Конституции Российская Федерация является федеративным государством, поэтому бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов трех уровней (подсистем):

- федеральная подсистема, представленная федеральным бюджетом и бюджетами государственных внебюджетных фондов;

–региональная подсистема, представляющая собой совокупность бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

–муниципальная подсистема, представленная местными бюджетами.

Согласно существующему легальному определению бюджетная система Российской Федерации - это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов (ст. 6 БК РФ). При этом главным специфическим свойством бюджетной системы Российской Федерации является ее единство.

Таким образом, представляется, что *бюджетная система Российской Федерации* выступает совокупностью:

- системы бюджетов и внебюджетных фондов Российской Федерации;
- системы бюджетных правоотношений;
- системы участников бюджетных правоотношений и нормативно-правовой базы бюджетной деятельности.

## **Тема 2. Принципы построения и функционирования бюджетной системы России**

### **ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

#### **1. ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ ПРИНЦИПОВ ПОСТРОЕНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

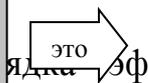
##### **Основные (общие) принципы бюджетной деятельности**



## Понятие принципов построения и функционирования бюджетной системы Российской Федерации

**Принципы построения бюджетной системы Российской Федерации**

(бюджетного строительства)



основополагающие и руководящие идеи, ведущие положения, определяющие порядок построения и функционирование этой системы, и в целом бюджетных отношений, закрепленные в действующем законодательстве

тщательного изучения опыта построения бюджетных систем зарубежных государств на различных исторических отрезках и совокупности правовых норм, регулирующих соответствующую сферу общественных отношений. В современной юридической науке под принципами принято понимать закрепленные в действующем законодательстве основополагающие руководящие начала и идеи, выражающие сущность норм какой-либо отрасли права и главные направления государственной политики в области правового регулирования соответствующих общественных отношений. При этом принципы права – это общеобязательные исходные нормативно-юридические положения, отличающиеся высшей императивностью, определяющие содержание такого правового регулирования и выступающие во многих случаях высшим критерием правомерности поведения участников регулируемых правоотношений.

При этом принципы той или иной экономико-правовой системы - это общеобязательные исходные нормативно-юридические положения, отличающиеся высшей императивностью, определяющие содержание такой системы и выступающие во многих случаях высшими критериями правомерности поведения участников правоотношений, формирующихся в процессе функционирования этой системы. Последнее обстоятельство не лишнее раз подчеркивает значение принципов бюджетной системы для бюджетного (да и в целом - для финансового) права.

Таким образом, **принципы бюджетной системы России** – это основополагающие и руководящие идеи, ведущие положения, определяющие порядок построения и функционирования этой системы, и в целом бюджетных отношений, закрепленные в действующем законодательстве

общие начала находят свое выражение непосредственно в нормах российского бюджетного права.

## **2 ВИДЫ ПРИНЦИПОВ ПОСТРОЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ**

К основным (базовым) принципам построения и функционирования бюджетной системы относятся, в частности:

- принцип законности (принцип надлежащей правовой формы бюджетов);
- принцип единства бюджетной системы Российской Федерации;
- принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;
- принцип самостоятельности бюджетов;
- принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- принцип сбалансированности бюджета;
- принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств;
- принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- принцип гласности бюджетной деятельности;
- принцип достоверности бюджета;
- принцип адресности и целевого характера бюджетных средств;
- принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и др.

Каждый из принципов построения и функционирования бюджетной системы неоднороден по своей структуре, состоит из совокупности разнообразных, но тесно взаимосвязанных и взаимообусловленных юридических, экономических и организационных императивов. Поэтому понимание принципов построения и функционирования бюджетной системы невозможно без уяснения сущности бюджетных отношений и значения

источников нормативно-правового регулирования порядка функционирования бюджетной системы Российской Федерации.

### Содержание принципов построения и функционирования бюджетной системы России.

<i>Содержание основных принципов бюджетной системы Российской Федерации</i>	
<b>1. Принцип законности (принцип надлежащей правовой формы бюджетов)</b>	Значение и содержание данного принципа заключается в том, что бюджет должен быть утвержден только в надлежащей правовой форме - нормативным правовым актом законодательного (представительного) органа государственной власти или местного самоуправления. Данный принцип закреплен в ст. 11 БК РФ, в соответствии с положениями которой федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов Российской Федерации, местные бюджеты - в форме правовых актов представительных органов местного самоуправления либо в порядке, установленном уставами муниципальных образований. В случаях, если бюджетным законодательством предусматривается регулирование определенных отношений законом о бюджете, для органов местного самоуправления эти отношения должны быть урегулированы соответствующими нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления о бюджете либо актами о бюджете, принимаемыми в порядке, установленном уставами муниципальных образований.
<b>2. Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации</b>	Рассматриваемый принцип означает единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса в Российской Федерации, санкций за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации, а также единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. При этом отмечается, что принцип единства бюджетной системы не существует без принципа самостоятельности бюджетов, которые в совокупности представляют собой динамическую систему. Это вызвано тем, что полная реализация принципа единства возможна только путем ограничения самостоятельности нижестоящих бюджетов, и наоборот. Кроме того, необходимым условием единства бюджетной системы является наличие единой бюджетной классификации и единой системы бюджетного процесса.
<b>3. Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации</b>	Рассматриваемый принцип заключается в закреплении соответствующих видов доходов (полностью или частично) и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Однако, как отмечают многие экономисты, на сегодняшний день в основу бюджетной системы положены такие принципы разграничения доходов и расходов между ее уровнями, которые в определенной мере стимулируют субъекты Федерации к повышению дефицита своего бюджета. В качестве примера такой ситуации часто приводится методика распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки регионов (трансфертов). «Первая его часть направляется в адрес так называемых «нуждающихся» регионов, вторая - в адрес «особо нуждающихся». «Нуждающимся» считается регион среднедушевые доходы которого ниже, чем в среднем по России, «особо нуждающимся» - регион, бюджетные расходы которого выше его доходов, т.е. бюджет с дефицитом. Таким образом, перерасход средств региональных бюджетов на основе данной методики будет автоматически покрыт из федерального бюджета. Естественным результатом этого является то, что стремление федерального Правительства снизить дефицит бюджета наталкивается на экономически обусловленное противостояние регионов».
<b>4. Принцип самостоятельности</b>	Рассматриваемый принцип означает: —право законодательных (представительных) и исполнительных органов

<b>бюджетов</b>	<p>государственной власти и органов местного самоуправления на соответствующем уровне бюджетной системы Российской Федерации самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;</p> <p>–наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы Российской Федерации, определяемых в соответствии с законодательством Российской Федерации;</p> <p>–законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов в соответствии с БК РФ и налоговым законодательством Российской Федерации;</p> <p>–право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с БК РФ определять направления расходования средств соответствующих бюджетов;</p> <p>–право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с БК РФ определять источники финансирования дефицитов соответствующих бюджетов;</p> <p>–недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов;</p> <p>–недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации потерь в доходах и дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, за исключением случаев, связанных с изменением законодательства.</p>
<b>5. Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов</b>	<p>Рассматриваемый принцип означает, что все доходы и расходы бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов и иные обязательные поступления, определенные налоговым и бюджетным законодательством Российской Федерации, законами о государственных внебюджетных фондах, подлежат отражению в бюджетах, бюджетах государственных внебюджетных фондов в обязательном порядке и в полном объеме. При этом в литературе отмечается, что исторически этот принцип был нацелен на борьбу с различного рода «черными кассами». Закрепленное на законодательном уровне требование отражения в бюджете всех доходов и расходов содействует установлению эффективного контроля за публичными финансами. Все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе Российской Федерации. Кроме того, рассматриваемый принцип связан с понятием бюджета-брутто, т. е. метода построения бюджета, при котором в него включаются полные суммы доходов и эксплуатационные расходы государственных предприятий (почта, телеграф, железные дороги и т. д.) и имущества (леса, земельные угодья, недра и т. п.), все оборотные, транзитные статьи, проходящие в равных суммах по доходам и расходам (например, взносы в государственные внебюджетные фонды, а также расходы, осуществляемые за счет этих фондов). Отказ от принципа полноты бюджета приводит к появлению бюджетов-нетто. Под бюджетом-нетто понимается метод построения бюджета, при котором его взаимоотношения с государственным хозяйством строятся по сальдо (положительному или отрицательному: в бюджете отражаются лишь итоговые финансовые результаты деятельности предприятий, находящихся на самостоятельном бюджете).</p>
<b>6. Принцип сбалансированности бюджета</b>	<p>Рассматриваемый принцип заключается в том, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Кроме того, необходимо отметить, что при составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета. Исторический опыт различных стран показывает, что величина бюджетного дефицита не должна превышать предельно допустимый размер, определяемый 5% валового национального продукта. В свою очередь, дефицит, превышающий предельно допустимые размеры, требует скорейшего принятия таких мер, которые могли бы привести к его быстрейшему сокращению.</p>

<b>7. Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств</b>	Рассматриваемый принцип означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.
<b>8. Принцип общего (совокупного) покрытия расходов</b>	Рассматриваемый принцип заключается в том, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. При этом проведенный анализ позволяет отметить, что законодателем специально устанавливается запрет специализации источников покрытия расходов бюджета: доходы бюджета и поступления из источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами. Доходы бюджета и поступления из источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, средств целевых иностранных кредитов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.
<b>9. Принцип гласности бюджетирования</b>	Рассматриваемый принцип означает обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления; обязательную открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти, либо между законодательным (представительным) и исполнительными органами государственной власти. Как отмечается в литературе, исключением из принципа гласности могут стать секретные статьи бюджета, содержащие информацию, являющуюся государственной тайной. При этом законодательством устанавливается, что секретные статьи могут утверждаться только в федеральном бюджете. Такие выдающиеся исследователи, как Ф.С. Нитти и С.Ю. Витте именовали принцип «гласности» принципом «публичности», отмечая, что бюджет должен быть публичным, т.е. составленным таким образом, чтобы каждый член общества мог понимать его язык и его цифры. Это обусловлено, прежде всего, необходимостью соблюдения демократических процедур в сфере распределения и использования общественных финансов.
<b>10. Принцип достоверности бюджета</b>	Рассматриваемый принцип означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета. Бюджет - документ, обращенный по времени в будущее. Он содержит прогностические оценки расходов, которые должны быть совершены в будущем финансовом году, а также оценку доходов, которые государство планирует собрать за тот же период. Поэтому достоверность бюджета означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов. Несоблюдение этого принципа неизбежно приводит к серьезным расстройствам в сфере публичных финансов и денежного обращения.
<b>11. Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств</b>	Рассматриваемый принцип означает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей. Любые действия, приводящие к нарушению адресности предусмотренных бюджетом средств либо к направлению их на цели, не обозначенные в бюджете при выделении конкретных сумм средств, являются нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации. Наиболее рельефно рассматриваемый принцип реализуется, например, при использовании в качестве инструмента адресного финансирования решения важных общественных федеральных, региональных или местных проблем либо задач института целевой региональной или

	<p>общегосударственной бюджетной программы. Так, в настоящее время приняты на общегосударственном уровне и финансируются такие федеральные целевые программы, как: «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)», «Культура России» (2001-2005 годы), «Развитие органов федерального казначейства на 2000-2004 годы», «Жилище» (2002-2010 годы), «Жилище» (на 2002-2004 годы), «Мировой океан» (1998-2012 годы), «Социальная поддержка инвалидов (2000-2005 годы)», «Развитие социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев на 1997-2006 годы», «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года», «Создание и развитие информационно-телекоммуникационной системы специального назначения в интересах органов государственной власти на 2001-2007 годы», «Молодежь России (2001-2005 годы)», «Программа развития образования (2000-2005 годы)», «Русский язык» на 2002-2005 годы, «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001-2005 годы)», «Реформирование уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации на 2002-2006 годы», «Развитие судебной системы России» на 2002-2006 годы, «Развитие налоговых органов на 2002-2004 годы», «Экология и природные ресурсы России» на 2002-2010 годы, «Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера (2002-2006 годы)», «Профилактика и лечение артериальной гипертонии в Российской Федерации», «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2002-2004 годы», «Ядерная и радиационная безопасность России на 2000-2006 годы», «Повышение плодородия почв России на 2002-2005 годы», «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года», «Сейсмобезопасность территории России» (2002-2010 годы), «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2005 года», «Сохранение и развитие архитектуры исторических городов» (2002-2010 годы), «Международный термоядерный реактор ИТЭР» на 2002-2005 годы, «Космическая программа России на 2001-2005 годы», «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)», «Глобальная навигационная система» (2002-2011 годы), «Национальная технологическая база» на 2002-2006 годы, «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002-2010 годы и на период до 2015 года», «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002-2006 годы)», «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники на 2002-2006 годы», «Интеграция науки и высшего образования России на 2002-2006 годы», «Развитие единой образовательной информационной среды (2001-2005 годы)» и т.д.</p>
<p><b>12. Принцип равенства бюджетных субъектов Российской Федерации, муниципальных образований</b></p>	<p>Рассматриваемый принцип означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными БК РФ. Договоры и соглашения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами государственной власти и органами местного самоуправления, не соответствующие БК РФ, являются недействительными.</p>

### **Тема 3. Бюджетная классификация и бюджетное планирование в России**

## **ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

### **1 ПОНЯТИЕ БЮДЖЕТНОЙ КЛАССИФИКАЦИИ И ЕЕ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

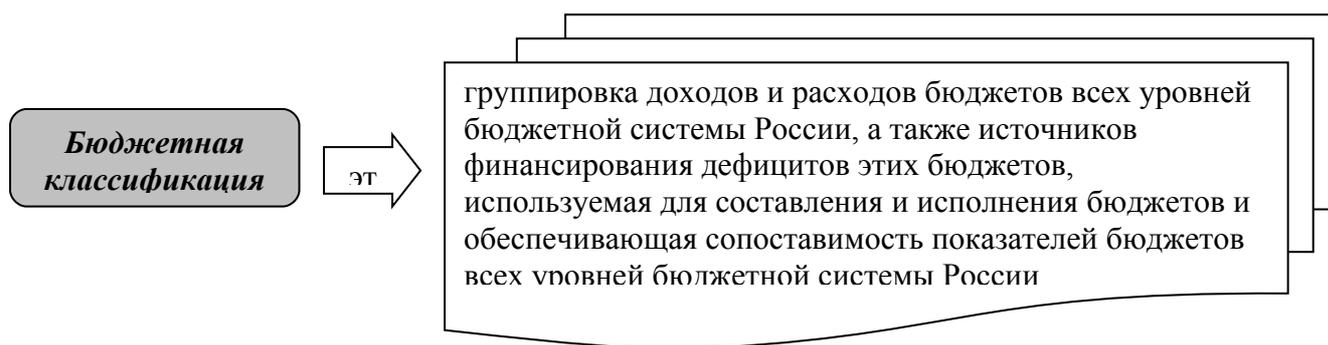
До 1996 г. бюджетная классификация регулировалась только на подзаконном уровне. В настоящее время вопросы правового регулирования бюджетной классификации в Российской Федерации находятся в переходной стадии своего развития. Во-первых, указанное обстоятельство находит свое выражение в том, что до вступления в действие главы 4 («Бюджетная классификация Российской Федерации») БК РФ эта сфера была регламентирована положениями Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 15-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» (с изм. и доп.) и приказа Министерства финансов Российской Федерации от 10 декабря 2004 г. № 114н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» (с изм.). Отметим, что в финансовой науке высказывается мнение о том, что даже после введения в действие соответствующей главы БК РФ названный Федеральный закон «О бюджетной классификации в Российской Федерации» не следует отменять, поскольку законодательный уровень бюджетной классификации имеет большое значение в деле предупреждения нарушений бюджетного законодательства, особенно нецелевого использования бюджетных средств. Даже то, что указанная глава 4 Кодекса во многом текстуально повторяет Закон «О бюджетной классификации в Российской Федерации», по мнению сторонников такой позиции, не является достаточным аргументом. «В правовом государстве для обеспечения соблюдения финансовой дисциплины именно Министерство финансов должно быть в первую очередь заинтересованным в сохранении этого порядка утверждения бюджетной классификации. В этом также должны быть заинтересованы и другие органы, осуществляющие финансовый контроль».

Под *бюджетной классификацией России* понимается *группировка доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы России, а также источников финансирования дефицитов этих бюджетов, используемая*

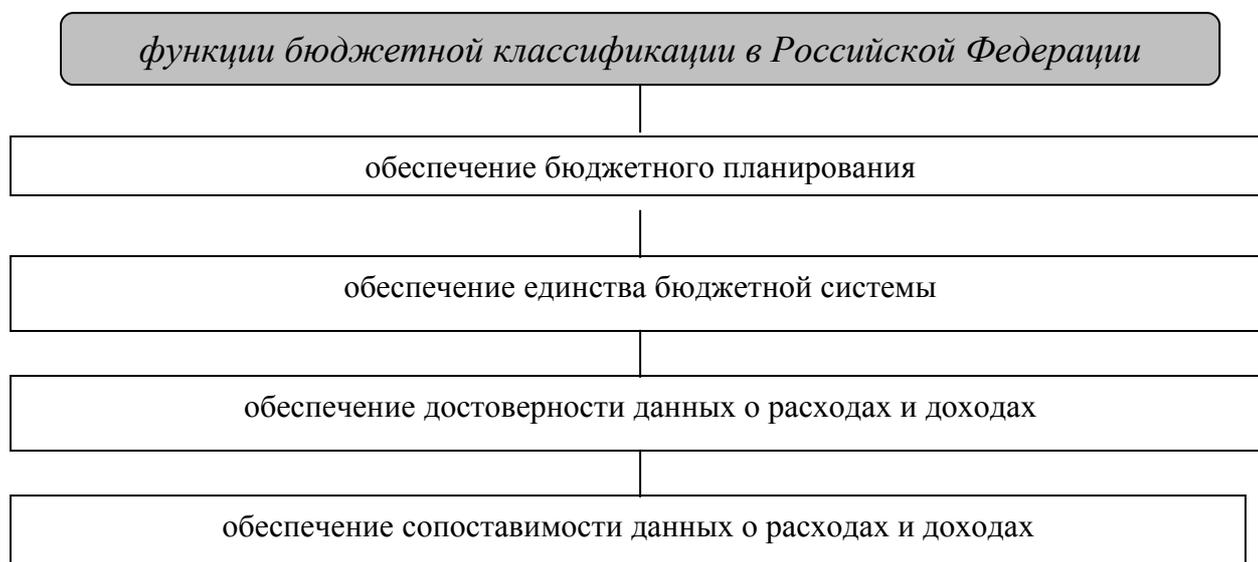
*для составления и исполнения бюджетов и обеспечивающая сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы России.*

Таким образом, основной важнейшей функцией бюджетной классификации является обеспечение эффективного, полного и четкого бюджетного планирования, т.е. деятельности по составлению бюджетов. При этом точность и логичность бюджетной классификации позволяет обеспечивать сопоставимость показателей всех бюджетов различных уровней бюджетной системы России. В плане регламентации этого процесса надо отметить, что с принятием БК РФ новшеством в этой части стало дополнение классификации государственных внутренних долгов уровнем муниципальных образований, а классификации видов долгов внешних - классификацией государственных внешних активов Российской Федерации.

### **Понятие бюджетной классификации Российской Федерации**



### **Основные функции бюджетной классификации в Российской Федерации**



## **2 СОДЕРЖАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ КЛАССИФИКАЦИИ**

Бюджетная классификация предусматривает присвоение объектам классификации соответствующих группировочных кодов обеспечивающих единство формы бюджетной документации, представление необходимой информации для составления консолидированного бюджета Российской Федерации и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а также отчетов об их исполнении.

Согласно положениям законодательства бюджетная классификация Российской Федерации включает:

- классификацию доходов бюджетов Российской Федерации;
- функциональную классификацию расходов бюджетов Российской Федерации;
- экономическую классификацию расходов бюджетов Российской Федерации;
- классификацию источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов Российской Федерации;
- классификацию источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета;
- классификацию видов государственных внутренних долгов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, видов муниципального долга;
- классификацию видов государственных внешних долгов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также государственных внешних активов Российской Федерации;
- ведомственную классификацию расходов бюджетов.

При этом необходимо отметить, что законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации и представительные органы местного самоуправления при утверждении соответствующих бюджетов вправе

производить дальнейшую детализацию объектов бюджетных классификаций, но не нарушая общих принципов построения и единства бюджетной классификации Российской Федерации.

#### **Тема 4. Бюджетные отношения как сфера правового регулирования**

Понятие и значение бюджетных отношений (бюджетных правоотношений) как предмета бюджетного права. Структура и состав бюджетных отношений. Субъекты бюджетных отношений и особенности их компетенции. Участники бюджетных отношений: • Министерство финансов Российской Федерации.

- Федеральное казначейство Российской Федерации.
- Счетная палата Российской Федерации.
- Федеральная служба финансово-бюджетного надзора Российской Федерации.

- Центральный банк Российской Федерации.

- Кредитные организации.

#### **ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

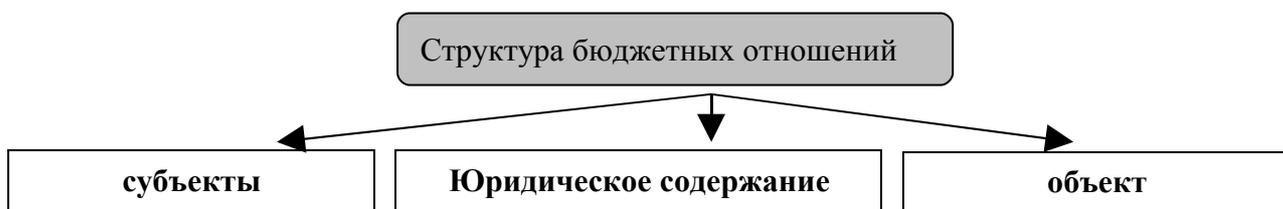
### **1 ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ (БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ) КАК ПРЕДМЕТА БЮДЖЕТНОГО ПРАВА**

В настоящее время в финансово-правовой науке считается, что общественные отношения, складывающиеся в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, т. е. отношения, которые в экономической науке именуется отношениями по поводу обращения публичных финансов, регулируются соответствующей самостоятельной отраслью права. Еще в советский период такую отрасль именовали финансовым или бюджетно-финансовым правом, а бюджетное право называли его крупнейшей подотраслью или крупным центральным разделом, институтом. И в современной литературе по финансовому праву часто указывается, что предметом финансового права являются общественные

отношения, возникающие в процессе деятельности государства и муниципальных образований по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию публичных денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации своих задач. Таким образом, считается, что финансовое право регулирует общественные отношения в сфере публичной финансовой деятельности или публичных финансов. Отношения, складывающиеся в сфере частных финансов, регулируются предпринимательским, наследственным правом и отчасти нормами трудового, семейного права и т.д.

Таким образом, представляется возможным определить урегулированные правом **бюджетные отношения (бюджетные правоотношения)** как *охраняемые государством общественные отношения, возникающие в бюджетной сфере в процессе функционирования бюджетной системы, которые представляют собой социально значимую связь субъектов посредством прав и обязанностей, предусмотренных нормами бюджетного права.*

### Элементы структуры бюджетного отношения



### Виды объектов бюджетных отношений



## 2 СТРУКТУРА И СОСТАВ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Под **составом** каждого конкретного бюджетного отношения понимается совокупность его участников, т. е. субъектов бюджетных отношений. Права и обязанности указанных субъектов (бюджетополучателей, финансовых органов

и т.д.) в составе бюджетных отношений выступают в качестве юридических свойств этих участников. В свою очередь, под **структурой бюджетных отношений** понимается внутреннее строение и взаимосвязь элементов такого правового отношения. *Субъекты бюджетных отношений* - это его участники (стороны). *Юридическое содержание* бюджетных отношений образуют **субъективные права и юридические обязанности** указанных субъектов - участников рассматриваемых общественных отношений. При этом материальное содержание бюджетных отношений представляет собой поведение сторон (действие либо бездействие), связанное с реализацией принадлежащих им прав и обязанностей. *Объект бюджетных отношений* - то, по поводу чего или ради чего субъекты правовых отношений в бюджетной сфере вступают в финансово-правовую связь. В качестве объекта правоотношений выступают разнообразные материальные блага - денежные средства бюджетов.

### **3 СУБЪЕКТЫ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Действующее российское бюджетное законодательство не содержит исчерпывающего перечня участников (субъектов) бюджетных отношений, при этом многие из участников бюджетных отношений наделены специальной компетенцией в бюджетной сфере - особыми функциями, правами, обязанностями, ибо бюджетное строительство в том или ином виде входит в предмет их ведения. Среди участников бюджетных отношений необходимо в первую очередь назвать:

1. государство и его территориальные подразделения: - Российская Федерация; - субъекты Российской Федерации, а это:

- 21 республика: Республика Адыгея (Адыгея), Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия —

Алания, Республика Татарстан ('Татарстан), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика - Чувашия.

- 6 краев: Алтайский край, Краснодарский край. Красноярский край, Приморский край, Ставропольский край, Хабаровский край;
  - 49 областей: Амурская область, Архангельская область, Астраханская область, Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Волгоградская область, Вологодская область, Воронежская область, Ивановская область, Иркутская область, Калининградская область, Калужская область, Камчатская область, Кемеровская область, Кировская область, Костромская область, Курганская область, Курская область, Ленинградская область, Липецкая область, Магаданская область, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новгородская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Пермская область, Псковская область, Ростовская область, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область, Сахалинская область, Свердловская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Томская область, Тульская область, Тюменская область, Ульяновская область, Челябинская область, Читинская область, Ярославская область;
  - 1 автономная область — Еврейская автономная область;
  - 10 автономных округов: Агинский Бурятский автономный округ, Коми-Пермяцкий автономный округ, Корякский автономный округ, Ненецкий автономный округ, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ, Чукотский автономный округ, Эвенкийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ;
  - 2 города федерального значения: Москва и Санкт-Петербург;
2. муниципальные образования, а именно:

- 1867 районов;
  - 1091 город;
  - 329 районов и округов в городах;
  - 1922 поселка городского типа;
  - 24 444 сельских администраций; Президент Российской Федерации;
3. органы государственной власти (исполнительные и законодательные органы) Российской Федерации;
  4. федеральные органы специальной компетенции, созданные для осуществления финансовой деятельности государства: [Министерство финансов Российской Федерации, Федеральное казначейство Российской Федерации, Федеральная налоговая служба Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации (Банк России), Счетная палата Российской Федерации и др.;
  5. органы государственной власти (исполнительные и законодательные органы) субъектов Российской Федерации;
  6. органы местного самоуправления;
  7. кредитные организации;
  8. органы государственных внебюджетных фондов;
  9. главные распорядители и распорядители бюджетных средств;

## **Тема 5. Доходы бюджетов.**

### **ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

Налогообложение выступает важнейшей функцией государства, определяющим условием его суверенитета. При этом в современных условиях в процессе налоговых правоотношений формулируется около 90 % денежных средств, выступающих финансовым обеспечением функционирования государства, реализации им своих функций. Иные (не налоговые, образующиеся вне налоговых правоотношений) источники формирования государственных и муниципальных финансов незначительны. Поэтому правомерно утверждать, что

одной из целей установления эффективного нормативного регулирования налоговых соотношений собственно и выступает обеспечение функционирования государства, в том числе в целях признания, установления и обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина.

Одновременно налогообложение выступает единственно законной формой безвиновного ограничения такого важнейшего конституционного права, как право собственности. При этом именно и только в процессе налоговых правоотношений определили как та мера собственности физического лица или организации, которая подлежит изъятию в публичных целях, так и тот объем собственности, ограничение которой не допускается. Таким образом, налогообложение направленно не только на изъятие собственности, но и на обеспечение ее защиты от неправовых посягательств государства. В этом видится общеправовое и конституционное значение налогообложения, а равно общесоциальная ценность налоговых отношений.

Между тем в настоящее время тезис о низком юридическом качестве и неэффективности актов российского налогового законодательства, отсутствии их научной проработанности является общепризнанным. При этом, как показывает анализ данных Федеральной налоговой службы России, низкое юридическое качество положений НК РФ прямо ведет к снижению собираемости налогов и сборов. Кодификация налогового законодательства ведется бессистемно, методом проб и ошибок. Принятие едва ли каждой новой главы части второй НК РФ осуществляется без учета положений первой части Кодекса и порождает перманентный процесс ее доработки «на ходу». При этом вносимые изменения и дополнения часто противоречат друг другу, что делает процесс их дальнейшего совершенствования неизбежным. Показательно, что многочисленные взаимоисключающие изменения вносятся в еще не введенные в действие акты, многие дополнения вводятся задним числом, после начала соответствующих налоговых периодов.

Естественно, такие действия законодателя не только не соответствуют стабилизации экономической системы, но и мало согласуясь с необходимостью

повышения налоговой культуры общества, вряд ли ведут к снижению объемов уклонения от уплаты налогов. Как следствие, государство несет серьезные бюджетные потери, восполнение которых административными методами с нарушением положений п. 7 ст. 3 НК РФ, как правило, приводит к массовым нарушениям налоговыми органами прав частноправовых участников налоговых отношений, что также вряд ли следует признать допустимым

К федеральным налогам и сборам относятся<sup>1</sup>:

- 1) налог на добавленную стоимость;
- 2) акцизы;
- 3) налог на прибыль организаций;
- 4) налог на доходы с физических лиц;
- 5) единый социальный налог;
- 6) государственная пошлина;
- 7) налог на добычу полезных ископаемых;
- 8) налог на наследование или дарение;
- 9) сборы за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов;
- 10) водный налог.

К региональным налогам относятся:

- 1) налог на имущество организаций;
- 2) транспортный налог;
- 3) налог на игорный бизнес.

К местным налогам относятся:

- 1) земельный налог;
- 2) налог на имущество физических лиц.

Основные бюджетообразующие налоги:

1. Прямые налоги

- **Налог на доходы физических лиц** В Российской Федерации налог на доходы физических лиц в рыночном формате введен с 1991 г., при обосновании этого налога была сделана попытка учесть опыт

зарубежных стран с развитой рыночной экономикой. Плательщиками налога являются физические лица, налоговые резиденты Российской Федерации, а также физические лица, получающие доходы от источников в Российской Федерации, не являющиеся российскими налоговыми резидентами. При определении налоговой базы учитываются доходы налогоплательщика как в денежной, так и в натуральной формах от источников в Российской Федерации и за пределами Российской Федерации. Первоначально, при введении налога на доходы физических лиц была установлена прогрессивная шкала с дифференциацией налоговых ставок от 12 до 30%. С 1 января 2001 г. согласно Налоговому кодексу РФ введена пропорциональная система налогообложения с единой для основной части доходов в размере 13%. Налог на доходы физических лиц — один из важнейших источников бюджетов субъектов Российской Федерации. В 2003 г., поданным ФНС России, его поступления составили 455,3 млрд руб., или 33,9% налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ.

- **Налог на прибыль** был введен в российской практике с 1991 г. Ставка налога была установлена единой на уровне 32%. С 1 января 2002 г. введен новый механизм определения и изъятия на-лргана прибыль организаций, закрепленный в Налоговом кодексе РФ. Так называемая основная ставка налога на прибыль составляет 24%, при этом с 1 января 2005 г. 6,5% зачисляется в федеральный бюджет, в бюджеты субъектов Российской Федерации — 17,5%. Налог на прибыль организаций играет весомую роль как в доходах федерального бюджета, так и в доходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации. Так, в 2003 г. в федеральный бюджет поступило 170,9 млрд руб., или свыше 7% всех доходов, а в бюджеты субъектов Федерации 355,6 млрд руб., или 26,5% всех налоговых доходов.

- **Налог на добычу полезных ископаемых** в силу целого ряда причин объективно играет особую роль не только в доходах бюджета, но и в регулировании процессов добычи и воспроизводства природных ресурсов. В соответствии с Налоговым кодексом РФ налог на добычу полезных ископаемых был введен в действие с 1 января 2002 г. По итогам 2003 г. в федеральный бюджет поступило почти 247 млрд руб. налога на добычу полезных ископаемых, или 10,3% всех налоговых поступлений, в бюджеты субъектов Федерации — 84,6 млрд руб., или 6,3% от суммы налоговых поступлений.
- **Налог на имущество организаций** В системе прямых налогов особая роль принадлежит налогу на имущество организаций. Этот налог относится к региональным налогам, регулируется Налоговым кодексом РФ и законами субъектов Федерации

## 2. Косвенные налоги:

- **НДС.** В структуре бюджетообразующих налогов исключительно важная роль принадлежит налогу на добавленную стоимость (НДС). Начиная с 1992 г. НДС используется в российской налоговой системе. Первоначально, в погоне за ростом доходов бюджета, ставки НДС были установлены на чрезвычайно высоком уровне. В момент введения НДС в 1992 г. ставка налога была утверждена в размере 28%. В последующие годы ставки НДС были снижены. Льготная ставка НДС в размере 10% установлена на ограниченную группу товаров. По всем остальным товарам, работам и услугам, включая подакцизные продовольственные товары, ставка НДС составляет 18%. Налоговая база при реализации товаров (работ, услуг) рассчитывается как стоимость этих товаров в соответствии с ценами с учетом акцизов (по подакцизным товарам), без включения в них НДС. Сроки внесения в бюджет НДС установлены в зависимости от размера фактических оборотов.

- **Акциз** — это разновидность косвенного налога на отдельные виды товаров. Устанавливается либо в процентах к стоимости товаров, либо в твердых ставках за единицу измерения<sup>1</sup>. В отдельных случаях применяются так называемые смешанные ставки, когда часть налога устанавливается в виде твердой ставки, часть — в процентах. Акцизы включаются в структуру цены подакцизной продукции, во многом определяют уровень цены конечной продукции. Многовековая история использования налогов показала, что акцизы — это один из наиболее надежных источников доходов бюджета. Ставка акцизов по подакцизным товарам устанавливается либо в процентах к стоимости товаров по отпускным ценам без учета акцизов, либо в рублях и копейках за единицу измерения продукции, либо смешанными, часть налога в твердых ставках, часть — в процентах. Рассмотрим особенности определения налоговой базы. При реализации (передаче) или получении подакцизных товаров налоговая база определяется отдельно по каждому виду подакцизных товаров. Налоговая база при реализации подакцизных товаров с использованием разных налоговых ставок определяется отдельно по операциям, облагаемым налогом по одинаковым ставкам. Установлены жесткие сроки по внесению акцизов в бюджет в зависимости от даты реализации. Уплата налога по большинству видов подакцизных товаров и минерального сырья производится исходя из фактической реализации или передачи за истекший налоговый период не позднее 25-го числа месяца, следующего за отчетным месяцем. Акцизы зачисляются в бюджеты соответствующих уровней в порядке и на условиях, устанавливаемых законом о федеральном бюджете на соответствующий год. Например, в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на очередной финансовый год». Таким образом, акцизы играют не только фискальную, но и регулирующую роль в межбюджетных отношениях центра и регионов. Кроме этого, акцизы в определенной

мере призваны ограничить неумеренное потребление алкогольной продукции и табачных изделий, так как акциз играет важную роль в ценообразовании на эту группу товаров.

## **Тема 6. *Общая характеристика расходов бюджетов***

### **ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

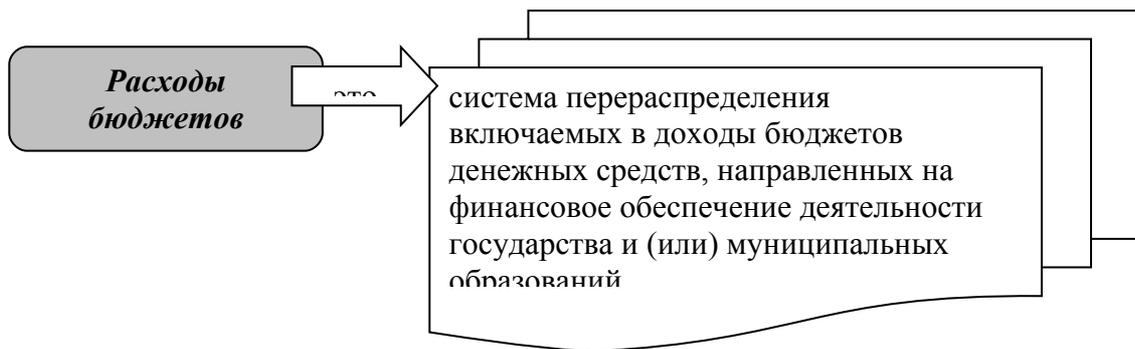
#### **1 ПРАВОВАЯ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАСХОДОВ**

Расходы бюджета являются комплексом отношений, способов и приемов, благодаря которым средства из бюджетов поступают по своему назначению. Под *расходами бюджетов* следует понимать *сложную систему перераспределения включаемых в доходы бюджетов денежных средств, в процессе функционирования которой такие доходы направляются на финансовое обеспечение деятельности государства и (или) муниципальных образований*. Формирование статей расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации должно базироваться на *единых*:

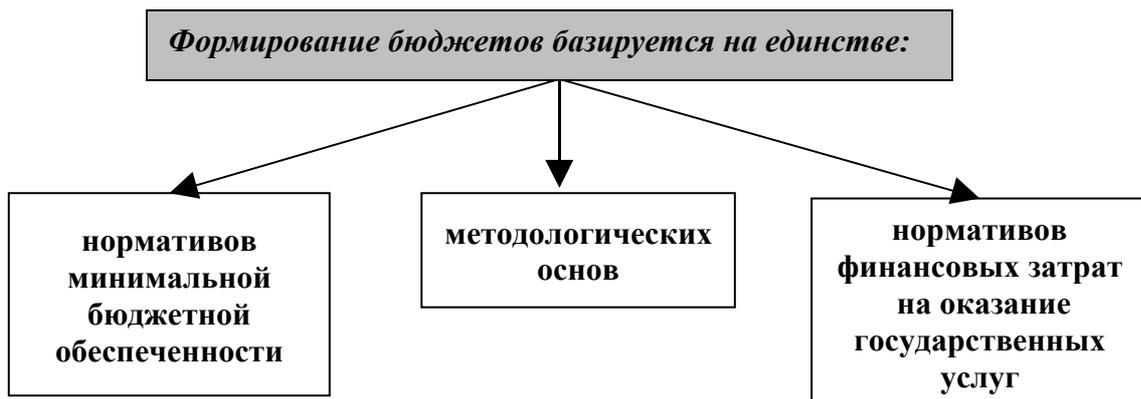
- методологических основах;
- нормативах минимальной бюджетной обеспеченности;
- нормативах финансовых затрат на оказание государственных услуг.

Указанные методологические и нормативные основы устанавливаются Правительством Российской Федерации. При этом органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления законодательством предоставлено право с учетом имеющихся финансовых возможностей увеличивать такие нормативы финансовых затрат на оказание государственных, муниципальных услуг.

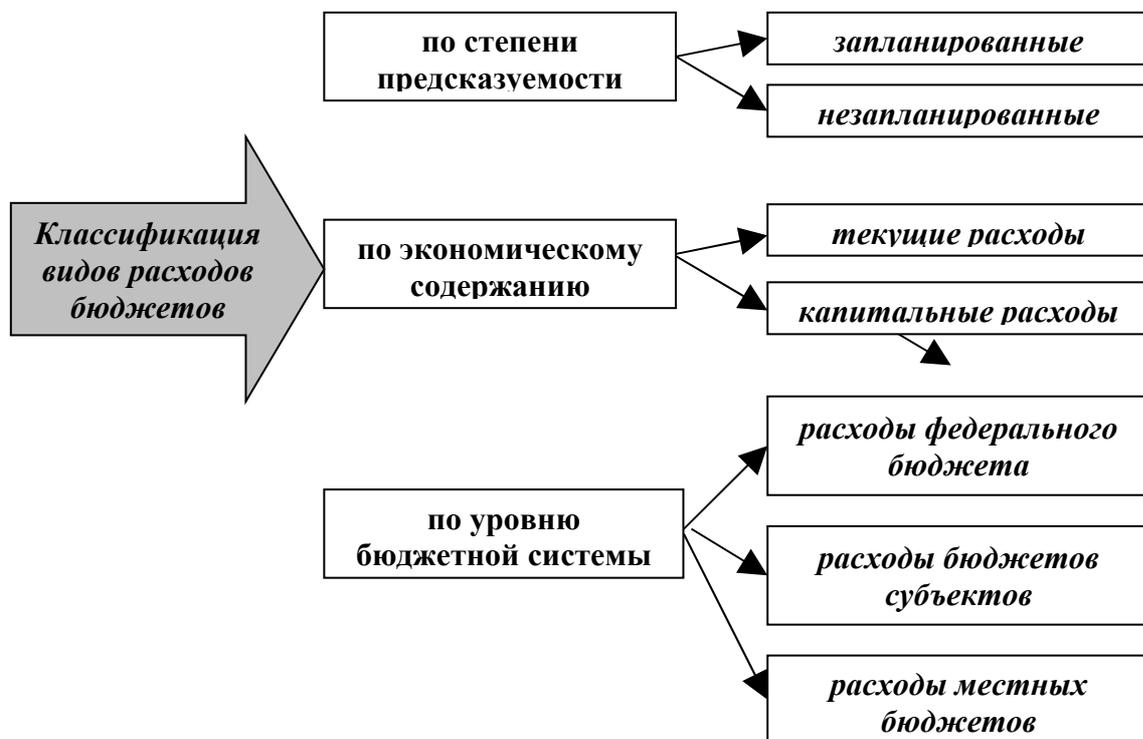
#### **Понятие расходов бюджетов**



## Принципы формирования расходов бюджетов всех уровней



## Классификация видов расходов бюджетов



## 2 ВИДА РАСХОДОВ БЮДЖЕТОВ

Классификация *видов* расходов бюджетов может осуществляться по различным основаниям. Наиболее часто критериями такой классификации выступают:

- *степень предсказуемости наступления необходимости несения таких расходов.* Расходы этого вида бывают запланированные и внезапные (незапланированные);
- *экономическое содержание указанных расходов.* Расходы этого вида делятся на текущие расходы и капитальные расходы;
- *уровень бюджетной системы Российской Федерации, на бюджет которой возлагается обязанность нести такие расходы.* Такие расходы делятся на расходы федерального бюджета, расходы бюджетов субъектов Российской Федерации, расходы местных бюджетов.

### **3 ТЕКУЩИЕ, КАПИТАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ И РАСХОДЫ, НЕ ПРЕДУСМОТРЕННЫЕ**

При классификации видов расходов бюджетов в зависимости от их экономического содержания и сущности, как уже указывалось нами выше, расходы делят на:

- текущие расходы;
- капитальные расходы.

Под *капитальными расходами бюджетов* понимается та часть государственных и муниципальных расходов, которой обеспечивается инновационная и инвестиционная деятельность. К таковым расходам относят, в частности, статьи расходов, предназначенные для:

- осуществления инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой;
- предоставления бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам;
- проведения капитального (восстановительного) ремонта различного государственного и муниципального имущества;

- несения иных расходов, связанных с расширенным вот производством;
- расходов, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и т.д.

Под *текущими расходами бюджетов* понимается часть государственных и муниципальных расходов, несением которой обеспечивается текущее финансирование бесперебойного функционирования органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование. Кроме того, к текущим расходам относят также любые другие необходимые для функционирования государственной машины расходы бюджетов, которые в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации не могут быть включены в капитальные расходы.

Помимо этого, возможны расходы, не предусмотренные бюджетом. Однако указанные непредвиденные расходы должны быть обеспечены источником финансирования, иначе само признание необходимости таких внезапных (не предвиденных ранее) расходов станет фикцией, т. е. расходы юридически закреплены, но отсутствует механизм исполнения такой не обеспеченной нормы бюджетного права. С этой целью в бюджетном законодательстве закреплён принцип, согласно которому в случаях, когда принимается федеральный закон либо другой правовой акт, предусматривающий увеличение финансирования по существующим видам расходов или введение новых видов расходов бюджетов, которые до принятия законодательного акта финансировались ни одним бюджетом, указанный правовой акт должен содержать нормы, определяющие источники и порядок финансирования новых видов расходов бюджетов, в том числе в случае необходимости передачи финансовых ресурсов на новые виды расходов в бюджеты других уровней. Но при определении источников финансирования

новых видов расходов нельзя таким образом увеличивать дефицит бюджетов. Общие параметры соотношения доходов бюджетов и их расходов, по возможности, должны оставаться неизменными.

### **Характеристика отдельных видов расходов бюджетов**

<b>Сущность и содержание отдельных видов расходов бюджетов</b>	
Капитальные расходы бюджетов	<p>К ним относятся статьи расходов, предназначенные для:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• осуществления инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой;</li> <li>• предоставления бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам;</li> <li>• проведения капитального (восстановительного) ремонта различного государственного и муниципального имущества;</li> <li>• несения иных расходов, связанных с расширенным воспроизводством; расходов, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и т.д.</li> </ul>
Текущие расходы бюджетов	<p>К ним относятся часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование, а так же другие расходы бюджетов, не включенные в капитальные расходы в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.</p>
Расходы, предусмотренные бюджетом	не
<p>К ним относятся внезапные (не предвиденные ранее) расходы, несение которых приходится на конкретный финансовый год.</p>	

### **Расходы федерального бюджета, расходы бюджетов субъектов Российской Федерации, расходы местных бюджетов**

Вопросы распределения тягот по финансированию деятельности государства между бюджетами различных уровней бюджетной системы Российской Федерации наравне с проблемами распределения между указанными бюджетами налоговых и неналоговых доходов бюджетов, по нашему мнению, и составляют квинтэссенцию бюджетно-налогового федерализма в любом государстве с федеративной формой территориально-административного устройства. Как отмечает А.Я. Лившиц, реальная сущность бюджетного федерализма сложна и представляет со взаимодействие экономических и политических интересов властных уровней и структур государства, направленных на формирование, присвоение, распоряжение и

использование денежных ресурсов общества посредством системы налогов, платежей, сборов и системы бюджетных ассигнований и расходов<sup>1</sup>.

В большинстве зарубежных государств именно вопросы распределения расходных обязательств по уровням бюджетной системы выступают становым хребтом и одновременно главным вектором развития общегосударственной и территориальной бюджетной политики. Именно выбранная модель распределения расходных полномочий и функций между бюджетами различных уровней на практике определяет эффективность или неэффективность национальной социально-экономической политики как на общегосударственном, так, в особенности, и на субфедеральном и местном уровнях.

Существует следующий перечень функциональных видов расходов, финансируемых исключительно из *федерального бюджета*: обеспечение деятельности Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, другие расходы на общегосударственное управление по перечню, определяемому при утверждении федерального закона о федеральном бюджете на очередной бюджетный год; функционирование федеральной судебной системы; осуществление международной деятельности в общефедеральных интересах (финансовое обеспечение реализации межгосударственных соглашений и соглашений с международными финансовыми организациями, международного культурного, научного и информационного сотрудничества федеральных органов исполнительной власти, взносы Российской Федерации в международные организации, другие расходы в области международного сотрудничества, определяемые при утверждении федерального закона о федеральном бюджете на очередной бюджетный год); национальная оборона и обеспечение безопасности государства, осуществление конверсии оборонных отраслей промышленности и т.д.

Расходами, которые совместно финансируются из *федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований* являются, например, государственная поддержка отраслей промышленности (за исключением атомной энергетики), строительства и строительной индустрии, газификации и водоснабжения, сельского хозяйства, автомобильного и речного транспорта, связи и дорожного хозяйства, метрополитенов; обеспечение правоохранительной деятельности; обеспечение противопожарной безопасности; обеспечение деятельности средств массовой информации; обеспечение охраны окружающей природой среды, охраны и воспроизводства природных ресурсов, обеспечение гидрометеорологической деятельности и т.д.

Следующим уровнем бюджетного управления, осуществляются государственные расходы, выступает ( *субъекта Российской Федерации*. Исключительно из бюджетов субъектов Российской Федерации финансируются следующие функциональные виды расходов: обеспечение функционирования органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации; обслуживание; погашение государственного долга субъектов Российской Федерации; проведение выборов и референдумов субъектов Российской Федерации; оказание финансовой помощи местным бюджетам и т.д.

Исключительно за счет средств местных бюджетов финансируется: содержание органов местного самоуправления; формирование и управление муниципальной собственностью; организация, содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, других учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления и т.д.

#### **4 РАСХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА, РАСХОДЫ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РАСХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ**

## Распределение расходных обязательств по уровням бюджетной системы

**Виды расходов, финансируемых исключительно из федерального бюджета**

- обеспечение деятельности Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, бюджета федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, другие расходы на общегосударственное управление по перечню, определяемому при утверждении федерального закона о федеральном бюджете на очередной бюджетный год;
- функционирование федеральной судебной системы;
- осуществление международной деятельности в общедоинтересных интересах (финансовое обеспечение реализации межгосударственных соглашений и соглашений с международными финансовыми организациями, международного культурного, научного и информационного сотрудничества федеральных органов исполнительной власти, взносы Российской Федерации в международные организации, другие расходы в области международного сотрудничества, определяемые при утверждении федерального закона о федеральном бюджете на очередной бюджетный год);
- национальная оборона и обеспечение безопасности государства, осуществление конверсии оборонных отраслей промышленности;
- фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- государственная поддержка железнодорожного, воздушного и морского транспорта;
- государственная поддержка атомной энергетики;
- ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба;
- исследование и использование космического пространства;
- содержание учреждений, находящихся в федеральной власти Российской Федерации;
- формирование федеральной собственности;
- обслуживание и погашение государственного долга Российской Федерации;
- компенсация государственным внебюджетным фондам расходов на выплату государственных пенсий и пособий, других социальных выплат, подлежащих финансированию в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет средств федерального бюджета;
- пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, государственного материального резерва;
- проведение выборов и референдумов Российской Федерации;
- федеральная инвестиционная программа;
- обеспечение реализации решений федеральных органов государственной власти, приведших к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов бюджетов других уровней;
- обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
- финансовая поддержка субъектов Российской Федерации;
- официальный статистический учет и т.д.

<p><b>Видов расходов финансируемых из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● государственная поддержка отраслей промышленности (за исключением атомной энергетики), строительства строительной индустрии, газификации и водоснабжения, сельского хозяйства, автомобильного и речного транспорта, связи и дорожного хозяйства, метрополитенов;</li> <li>● обеспечение правоохранительной деятельности;</li> <li>● обеспечение противопожарной безопасности;</li> <li>● научно-исследовательские, опытно-конструкторские проектно-испытательские работы, обеспечивающие но-технический прогресс;</li> <li>● обеспечение социальной защиты населения</li> <li>● обеспечение предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий регионального масштаба;</li> <li>● развитие рыночной инфраструктуры;</li> <li>● обеспечение развития федеративных и национальных отношений;</li> <li>● обеспечение деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;</li> <li>● обеспечение деятельности средств массовой информации;</li> <li>● обеспечение охраны окружающей природной среды, охраны и воспроизводства природных ресурсов, обеспечение гидрометеорологической деятельности и т.д.</li> </ul>
<p><b>Виды расходов, финансируемых исключительно из бюджета субъекта Российской Федерации</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● обеспечение функционирования органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации;</li> <li>● обслуживание и погашение государственного долга субъектов Российской Федерации;</li> <li>● проведение выборов и референдумов субъектов Российской Федерации;</li> <li>● формирование государственной собственности субъектов Российской Федерации;</li> <li>● осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации;</li> <li>● содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации;</li> <li>● обеспечение деятельности СМИ субъектов Российской Федерации;</li> <li>● обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень;</li> <li>● компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов местных бюджетов и другие расходы, связанные с осуществлением полномочий субъектов Российской Федерации;</li> <li>● обеспечение реализации региональных целевых и инвестиционных программ.</li> </ul>
<p><b>Виды расходов, финансируемых исключительно из местных бюджетов</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● содержание органов местного самоуправления;</li> <li>● формирование и управление муниципальной собственностью;</li> <li>● содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;</li> <li>● муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;</li> <li>● содержание мест захоронения, находящихся в ведении муниципальных органов;</li> <li>● организация транспортного обслуживания населения и учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления; реализация целевых программ, принимаемых организацией, содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, других учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;</li> <li>● организация, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства;</li> </ul>

- обслуживание и погашение муниципального долга;
- благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований; организация утилизации и переработки [бытовых отходов (за исключением радиоактивных)];
- содержание муниципальных архивов;
- охрана окружающей природной среды на территории муниципальных образований; обеспечение противопожарной безопасности;
- проведение муниципальных выборов и местных референдумов;
- финансирование реализации иных решений органов местного самоуправления и прочие расходы, отнесенные вопросам местного значения, определяемые представительными органами местного самоуправления в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.
- органами местного самоуправления;

## **Тема 7. Формы бюджетного финансирования**

### **ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

#### **1 ФОРМЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ (СПОСОБЫ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ)**

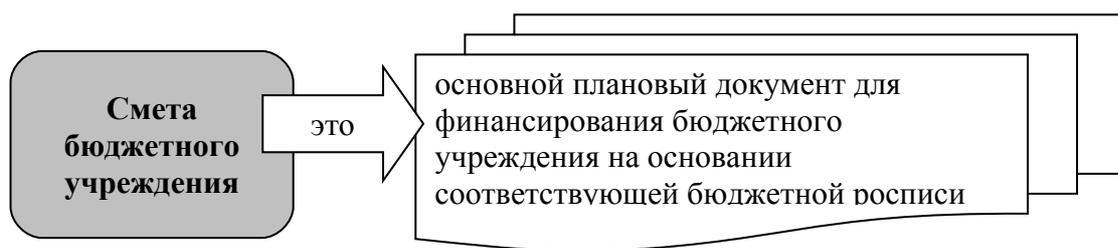
В широком смысле слова расходы бюджетов есть система распределения имеющихся в распоряжении государства доходов. Такое предоставление бюджетных средств может осуществляться только строго юридически установленными (формализованными) способами:

- в форме ассигнований на содержание *бюджетных учреждений*
- в виде средств на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами *по государственным или муниципальным контрактам* (в рамках поставок для государственных или муниципальных нужд);
- в виде различных по своим целям *трансфертов*, включающих в себя ассигнования на реализацию органами местного самоуправления обязательных выплат населению, установленный законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, правовыми актами представительных органов местного самоуправления;
- бюджетных кредитов юридическим лицам (в том числе налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и платежей и других обязательств);

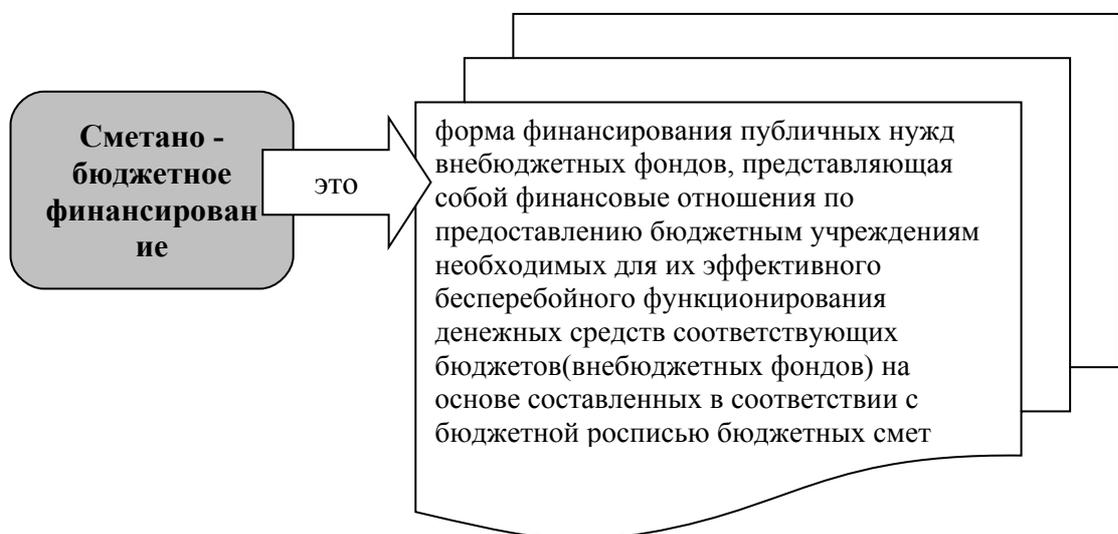
- субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам;
- инвестиций в уставные капиталы действующих или создаваемых юридических лиц;
- бюджетных ссуд, дотаций, субвенций и субсидий бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации государственным внебюджетным фондам;
- кредитов и займов внутри страны за счет государственных внешних заимствований; кредитов иностранным государствам и др.

предоставления других субсидий. Для их получения необходима строка в расходной части бюджета, наличие соответствующей целевой федеральной программы и в ряде случаев принятие компетентным государственным органом исполнительной власти специальных подзаконных актов.

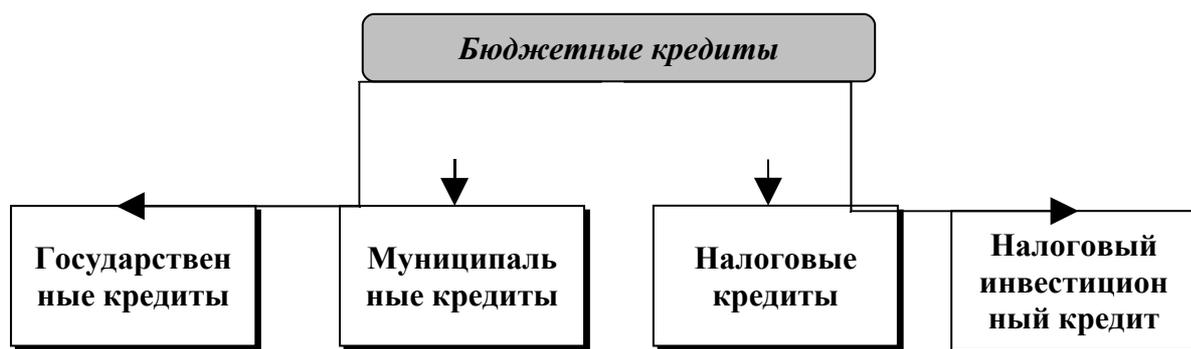
### **Понятие сметы бюджетного учреждения**



### **Понятие сметно - бюджетного финансирования**



## Виды бюджетных кредитов в Российской Федерации



## 2 ХАРАКТЕРИСТИКА СМЕТНО-БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Под *бюджетным учреждением* понимается публично - правовое юридическое лицо, созданное органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления для осуществлен управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельное которого полностью или частично финансируется из соответствующего бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда) на основе сметы доходов и расходов.

Смета бюджетного учреждения выступает основным плановым документом для финансирования этого учреждения на основании соответствующей бюджетной росписи. Выступая проста шей формой финансового плана, смета определяет объем, цел! вое направление и поквартальное распределение бюджетных ассигнований на все расходы данного учреждения. При этом помимо бюджетного финансирования указанные учреждения могут осуществлять дополнительное финансирование за счет привлеченных (частных) источников.

Таким образом, под сметно-бюджетным финансированием понимается одна из форм финансирования публичных нужд, представляющая собой финансовые отношения по предоставлении бюджетным учреждениям необходимых для их эффективного бесперебойного функционирования

денежных средств соответствующих бюджетов (внебюджетных фондов) на основе составленных соответствия с бюджетной росписью финансовых смет.

### **3 ГОСУДАРСТВЕННЫЙ (МУНИЦИПАЛЬНЫЙ) БЮДЖЕТНЫЙ КРЕДИТ**

Одной из форм бюджетного финансирования выступает государственный или муниципальный бюджетный кредит. Кредит указанных видов может предоставляться за счет временно свободных средств федерального, региональных или местных бюджетов национальным (внутренний государственный или муниципальный бюджетный кредит) или зарубежным (внешний государственный или муниципальный бюджетный кредит) заемщикам, российским (не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями) и иностранным юридическим лицам, а равно зарубежным государствам и надгосударственным образованиям. При этом бюджетный кредит предоставляется частному юридическому лицу на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации с учетом положений БК РФ, только при условии предоставления заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату указанного кредита. Естественно, государство вряд ли должно быть заинтересовано в «разбазаривании» собственных финансовых активов, поэтому такой кредит предоставляется только на условиях возмездности и возвратности. Для получения бюджетного кредита субъектам экономической деятельности необходимо не только серьезно «посуетиться», но и предоставить государству ликвидное обеспечение получаемого кредита. Способами обеспечения исполнения обязательств по возврату бюджетного кредита могут быть только банковские гарантии, поручительства, залог имущества, в том числе в виде акций, иных ценных бумаг, паев в размере не менее 100% предоставляемого кредита. Кроме того, необходимо отметить, что обязательным условием предоставления бюджетного кредита является проведение предварительной проверки финансового состояния получателя бюджетного кредита финансовым органом или по его поручению другим

уполномоченным органом. При этом указанные уполномоченные органы имеют право на проверку получателя бюджетного кредита в любое время действия кредита.

#### **4 ТРАНСФЕРТЫ, СУБСИДИИ И СУБВЕНЦИИ КАК ФОРМЫ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ**

Под *трансфертами населению* понимаются бюджетные средства для финансирования обязательных выплат населению: пенсий, стипендий, пособий, компенсаций, других социальных выплат, установленных законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, правовыми актами органов местного самоуправления.

Под *субвенциями* понимаются бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов. В свою очередь, субсидии — это бюджетные средства предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Предоставление субсидий и субвенций, в том числе на выделение грантов и оказание материальной поддержки, допускается в случаях, предусмотренных целевыми программами и при наличии соответствующей нормативно-правовой базы (федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации или решений представительных органов местного самоуправления).

На федеральном уровне примером показателя достаточности таких правовых основ может выступать ситуация с порядком предоставления жилищных субсидий гражданам из средств федерального бюджета. Так, помимо соответствующей строки в законе о федеральном бюджете на конкретный год и принятой в надлежащем порядке федеральной целевой программы, необходимо дополнительно принять специальный акт Государственного комитета РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, в котором были бы определены средние размеры стоимости жилья

по регионам, исходя из которых и должны рассчитываться размеры федеральных бюджетных субсидий. Например, в настоящее время действует постановление Госстроя РФ от 27 февраля 2004 г. № 11 «О средней рыночной стоимости I кв. метра общей площади жилья на I квартал 2004 г. для расчета размеров безвозмездных субсидий и ссуд на приобретение жилых помещений всеми категориями граждан, которым указанные субсидии и ссуды предоставляются за счет средств федерального бюджета»<sup>1</sup>. В приложении к указанному акту установлено, например, что средний размер рыночной стоимости жилья по России составляет 10 800 руб. за 1 кв. м, в том числе по Москве - 17 500 руб., а по Санкт-Петербургу - 13 600 руб. и т.д. Аналогичным образом обстоит дело и с нормативно-правовым обеспечением предоставления других субсидий. Для их получения необходима строка в расходной части бюджета, наличие соответствующей целевой федеральной программы и в ряде случаев принятие компетентным государственным органом исполнительной власти специальных подзаконных актов.

## **Тема 8. Организация бюджетного процесса**

### **ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

#### **1 ПОНЯТИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА**

Основными организационными механизмами, эффективное функционирование которых выступает необходимым и достаточным условием нормальной работы бюджетной системы, выступают бюджетный процесс, а равно бюджетная классификация. Охранительными механизмами обеспечения эффективности бюджетного строительства и бесперебойного функционирования бюджетной системы являются бюджетный контроль и ответственность за нарушения бюджетного законодательства.

Под *бюджетным процессом* понимается *регламентированная и регулируемая процессуальными нормами бюджетного права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и всех участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов*

*бюджетов, проектов бюджетов внебюджетных фондов, их утверждению, исполнению, а также утверждению отчетов об их исполнении.*

Правовой основой бюджетного процесса в Российской Федерации выступают положения Конституции Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также принятые в рамках, очерченных нормами БК РФ, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В основе указанных правовых норм, на которых и базируется бюджетный процесс, положены основные принципы бюджетной системы Российской Федерации, и в частности такие принципы бюджетного процесса, как ежегодное принятие бюджета (краткосрочность бюджетного планирования) и конкретность (специализированность) бюджетных показателей. При этом *ежегодное принятие* бюджета означает, что бюджет составляется, а законом о бюджете принимается сроком на один финансовый год, который в нашей стране соответствует календарному году (с 1 января по 31 декабря). Кроме того, необходимо подчеркнуть, что в зарубежных странах бюджет также, как правило, принимается на один год, однако сроки начала и окончания бюджетного года могут быть самые различные. В свою очередь, принцип специализации бюджетных показателей означает, что бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации составляются по единой бюджетной классификации — обязательной группировке доходов и расходов по общим признакам с присвоением отдельным разделам бюджета точных наименований и порядковых номеров.

## **2 УЧАСТНИКИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА**

Круг *участников бюджетного процесса* в Российской Федерации очерчен в ст. 152 БК РФ. В систему органов, обладающих бюджетными полномочиями, входят финансовые органы, органы денежно-кредитного регулирования, органы государственного (муниципального) финансового контроля. Каждый орган имеет собственные задачи и действует в пределах

закрепленных за ним полномочий. Участниками бюджетного процесса являются:

- Президент Российской Федерации;
- органы законодательной (представительной) власти;
- органы исполнительной власти (высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, главы местного самоуправления, финансовые органы, органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов, другие уполномоченные органы);
- органы денежно-кредитного регулирования;
- органы государственного и муниципального финансового контроля;
- государственные внебюджетные фонды;
- главные распорядители и распорядители бюджетных средств;
- иные органы, на которые законодательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации возложены бюджетные, налоговые и иные полномочия.

### **3 БЮДЖЕТНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ УЧАСТНИКОВ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА**

Рассмотрим **основные** бюджетные полномочия указанных выше участников бюджетного процесса в нашей стране.

*Законодательные (представительные) органы, представительные органы местного самоуправления* рассматривают и утверждают бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль исполнения бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль исполнения бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы Российской Федерации, осуществляют другие полномочия в соответствии с БК РФ, иными правовыми актами бюджетного законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, актами органов местного самоуправления. Аналогичные полномочия законодательные (представительные) органы осуществляют по отношению к государственным внебюджетным фондам.

В свою очередь, *органы исполнительной власти, органы местного самоуправления* составляют проект бюджета, вносят его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательного (представительного) органа, представительного органа местного самоуправления, исполняют бюджет. Для этого они осуществляют сбор доходов бюджета, управление государственным, муниципальным долгом, ведомственный контроль исполнения бюджета. Кроме того, следует отметить, что указанные органы представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов, представительных органов местного самоуправления. Аналогичные полномочия органы исполнительной власти осуществляют по отношению к государственным внебюджетным фондам.

Главным *органом денежно-кредитного регулирования* является Центральный банк Российской Федерации, который совместно с Правительством Российской Федерации разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики. Кроме того, ЦБ РФ обслуживает счета бюджетов и осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам Российской Федерации.

*Органы государственного (муниципального) финансового контроля* осуществляют контроль исполнения соответствующих бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, проводят экспертизы проектов указанных бюджетов, федеральных и региональных целевых программ и иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, актов органов местного самоуправления. Полномочия рассматриваемых органов определяются БК РФ, Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>1</sup> (с изм. и доп.), а также законами субъектов Российской Федерации о контрольных органах, правовыми актами

представительных органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов исполнительной власти.

Следующую группу участников бюджетного процесса составляют *главные распорядители и распорядители бюджетных средств*. Главным распорядителем средств федерального бюджета является орган государственной власти Российской Федерации, имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, определенный ведомственной классификацией расходов федерального бюджета. Следует отметить, что главный распорядитель средств федерального бюджета наделен самым широким кругом полномочий, например, он выступает в суде от имени казны Российской Федерации:

- по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными решениями и действиями (бездействием) соответствующих должностных лиц и органов, по ведомственной принадлежности;
- по искам подведомственных предприятий и **учреждений**, предъявляемым в порядке субсидиарной ответственности.

Главный распорядитель средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств местного бюджета - орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств местного бюджета, определенные ведомственной классификацией расходов соответствующего бюджета.

В свою очередь, распорядителем бюджетных средств является орган государственной власти или орган местного самоуправления, имеющие право распределять бюджетные средства, подведомственным получателям бюджетных средств.

Следующий участник бюджетного процесса — *получатели бюджетных средств*. Таковыми выступают в бюджетных правоотношениях

бюджетные учреждения или иные организации, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год. В свою очередь, под бюджетным учреждением понимается организация, созданная органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета и бюджета государственного внебюджетного фонда на основе с ты доходов и расходов.

Бюджетное учреждение использует бюджетные средства в соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов. Федеральное казначейство Российской Федерации либо другой орган, исполняющий бюджет, совместно с главными распорядителями бюджетных средств определяет права бюджетного учреждения по перераспределению расходов по предметным статьям и видам расходов при исполнении сметы. Бюджетное учреждение при исполнении сметы доходов и расходов самостоятельно в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников. Наконец, участниками бюджетного процесса, осуществляющими отдельные операции со средствами бюджета выступают *кредитные организации*, которые могут привлекаться для осуществления расчетных операций по предоставлению средств бюджета на возвратной основе. Правовой статус кредитных организации регулируется Конституцией РФ, Федеральными законами «О банках и банковской деятельности», «Об акционерных обществах», «Об обществах с ограниченной ответственностью», «О валютном регулировании и валютном контроле» и др.

### **Характеристика бюджетных полномочий участников бюджетного процесса**

<b>Бюджетные полномочия участников бюджетного процесса</b>	
<b>Законодательные (представительные) органы, представительные органы местного самоуправления</b>	Рассматривают и утверждают бюджеты и отчеты, осуществляют последующий контроль исполнения бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль исполнения бюджетов соответствующих уровней бюджетной

	<p>системы Российской Федерации правовыми актами бюджетного законодательства РФ, субъектов Российской Федерации, актами органов местного самоуправления. Аналогичные полномочия законодательные (представительные) органы осуществляют государственным внебюджетным фондам.</p>
<p><b>Органы исполнительной власти, органы местного самоуправления</b></p>	<p>Составляют проект бюджета, вносят его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательного (представительного) органа, представительного органа местного самоуправления, исполняют бюджет. Они осуществляют сбор доходов бюджета, управление государственным или муниципальным долгом, ведомственный контроль исполнения бюджета. Кроме того, следует отметить, что указанные органы представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов, представительных органов местного самоуправления. Аналогичные полномочия органы исполнительной власти осуществляют государственным внебюджетным фондам.</p>
<p><b>Органы денежно-кредитного регулирования</b></p>	<p>Главным органом денежного регулирования является Центральный банк Российской Федерации, который совместно с Правительством Российской Федерации разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики. Кроме того, ЦБ РФ обслуживает счета бюджетов и осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам Российской Федерации.</p>
<p><b>Органы государственного, муниципального финансового контроля</b></p>	<p>Осуществляют контроль исполнения соответствующих бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, проводят экспертизы проектов указанных бюджетов, федеральных и региональных целевых программ и иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, актов органов местного самоуправления. Полномочия рассматриваемых органов определяются БК РФ, Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. и доп.), а также законами субъектов Российской Федерации о контрольных органах, правовыми актами представительных органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов исполнительной власти.</p>
<p><b>Главные распорядители и распорядители бюджетных средств</b></p>	<p>Главным распорядителем средств федерального бюджета является орган государственной власти РФ, имеющий право распределять средства федерального бюджета, по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, определенный ведомственной классификацией расходов федерального бюджета. Следует отметить, что главный распорядитель средств федерального бюджета наделен самым широким кругом полномочий. Главный распорядитель средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств местного бюджета - орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств местного бюджета, определенные ведомственной классификацией расходов соответствующего бюджета. Распорядителем бюджетных средств является орган государственной власти или орган местного самоуправления, имеющие право распределять</p>

	<p>бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств. Главный распорядитель и распорядитель бюджетных средств как органы исполнительной власти, а также должностные лица главного распорядителя и распорядителя бюджетных I средств отвечают за:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- целевое использование выделенных в их распоряжение бюджетных средств;</li> <li>- достоверность и своевременное представление установленной отчетности и другой информации, связанной с исполнением бюджета;</li> <li>- своевременное составление бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств по подведомственным получателям и распорядителям бюджетных средств;</li> <li>- своевременное представление бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств по подведомственным получателям и распорядителям бюджетных средств в орган, исполняющий бюджет;</li> <li>- утверждение смет доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений;</li> <li>- соответствие бюджетной росписи показателям, утвержденным законом (решением) о бюджете;</li> <li>- соблюдение нормативов финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг при утверждении смет доходов и расходов;</li> <li>- эффективное использование бюджетных средств;</li> <li>- соответствие иным требованиям законодательства Российской Федерации.</li> </ul>
<p><b>Получатели бюджетных средств</b></p>	<p>Бюджетные учреждения или иные организации, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год. В свою очередь, под бюджетным учреждением понимается организация, созданная органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов. Бюджетное учреждение использует бюджетные средства в соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов. Федеральное казначейство Российской Федерации либо другой орган, исполняющий бюджет совместно с главными распорядителями бюджетных средств, определяет права бюджетного учреждения по перераспределению расходов по предметным статьям и видам расходов при исполнении сметы. Бюджетное учреждение при исполнении сметы доходов и расходов самостоятельно в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников.</p>
<p><b>Кредитные организации</b></p>	<p>Могут привлекаться для осуществления расчетных операций по предоставлению средств бюджета на возвратной основе. Правовой статус кредитных организаций регулируется Конституцией РФ, федеральными законами «О банках и банковской деятельности», «Об акционерных обществах», «Об обществах с ограниченной ответственностью», «О валютном регулировании и валютном контроле» и др. При этом под кредитной организацией понимается юридическое лицо, которое</p>

для извлечения прибыли, как основной цели своей деятельности, на основании специального разрешения (лицензии) ЦБ РФ имеет право осуществлять банковскую деятельность (банковские операции и банковские сделки). При классификации кредитных организаций по юридическому статусу в зависимости от круга осуществляемых банковских операций и банковских сделок выделяют банки и небанковские кредитные организации.

#### **4 ПОНЯТИЕ СТАДИЙ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА**

*Стадии бюджетного процесса* представляют собой урегулированную нормами бюджетного права, выстроенную в определенной логической последовательности взаимосвязанную и взаимоувязанную систему составляющих указанный процесс элементов, каждый из которых, являясь подсистемой более низкого порядка, представлен в виде определенной последовательной совокупности действий (деятельности) участников бюджетного процесса.

**Выделяют следующие стадии бюджетного процесса:**

- составление проекта бюджетов;
- рассмотрение и утверждение бюджетов;
- исполнение бюджетов;
- контроль исполнения и отчет об исполнении бюджетов

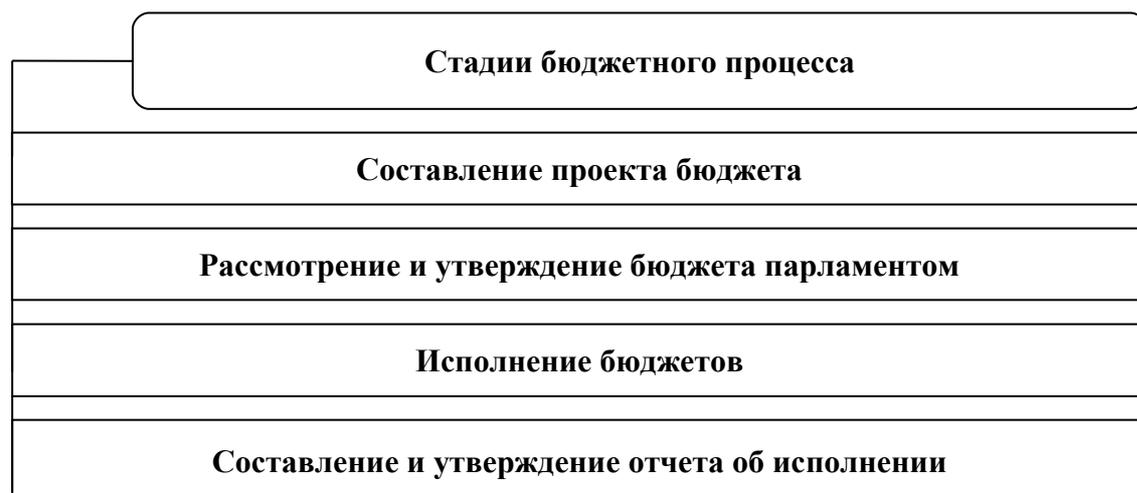
#### **. 4. Понятие стадий бюджетного процесса**

*Стадии бюджетного процесса* представляют собой урегулированную нормами бюджетного права, выстроенную в определенной логической последовательности взаимосвязанную и взаимоувязанную систему составляющих указанный процесс элементов, каждый из которых, являясь подсистемой более низкого порядка, представлен в виде определенной последовательной совокупности действий (деятельности) участников бюджетного процесса.

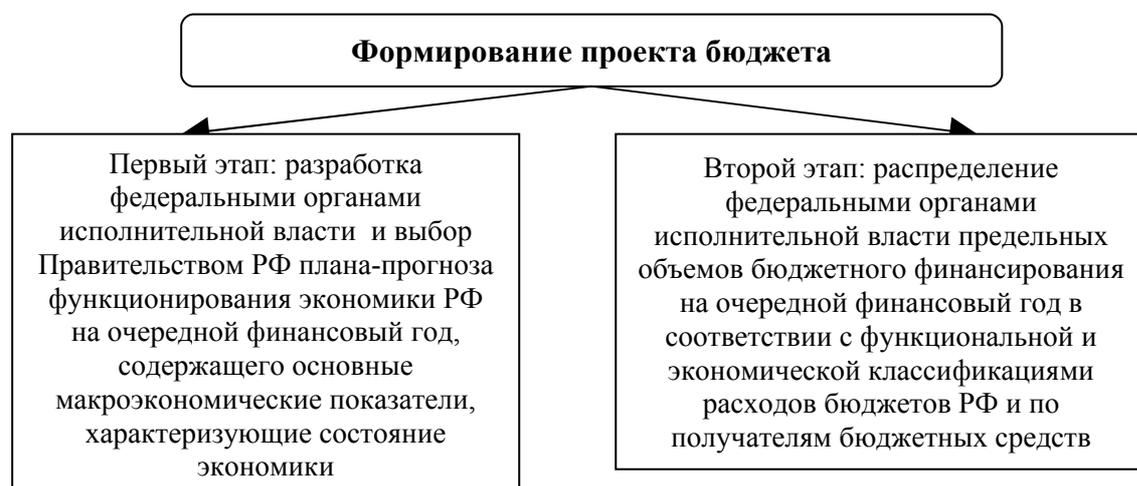
**Выделяют следующие стадии бюджетного процесса:**

- составление проекта бюджетов;
- рассмотрение и утверждение бюджетов;
- исполнение бюджетов;
- контроль исполнения и отчет об исполнении бюджетов.

## Стадии бюджетного процесса



## Этапы формирования проекта федерального бюджета



## Тема 9. Межбюджетные отношения в России

### ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

#### 1 ПРОБЛЕМЫ ПОСТРОЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

Практически все специалисты признают, что важной проблемой, оказывающей дестабилизирующее влияние на развитие бюджетной системы Российской Федерации, является необходимость пересмотра сложившихся отношений между бюджетами различных уровней (проблема межбюджетных отношений). Для России, как для федерального государства с трехуровневой бюджетной системой, чрезвычайно актуальна проблема построения бюджетного устройства, основанного на принципах бюджетного федерализма,

под которым понимается система налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса<sup>1</sup>. Вместе с тем необходимо учитывать, что бюджетно-налоговые противоречия между центром и регионами имели место во всех налоговых системах во все времена.

Согласно положениям действующего бюджетного законодательства **под межбюджетными отношениями** понимаются *бюджетные правоотношения между органами государственной власти (федерального и регионального уровней), а также органами местного самоуправления по поводу реализации бюджетного федерализма, в том числе по поводу распределения и перераспределения доходов и бремени расходов между различными уровнями бюджетной системы и бюджетами различных уровней бюджетной системы.*

Общеизвестно, что действующая система межбюджетных отношений, заложенная в 1994 году, создала предпосылки для перехода от индивидуального согласования объемов финансовой помощи субъектам Российской Федерации к единым правилам распределения ее на формализованной основе. Не случайно специалисты отмечают, что российская модель бюджетного федерализма опирается на конституционно декларированное распределение предметов ведения между Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями и исходит из законодательно установленной структуры разделения между всеми уровнями власти собираемых в государстве налогов. В ее рамках используется механизм бюджетного выравнивания с помощью федеральных трансфертов субъектам Федерации. Однако заимствованные из мирового опыта методы выравнивания региональных различий по критерию «бюджетной обеспеченности», предполагающие сближение уровней социального развития регионов за счет федеральных трансфертов, на практике столкнулись с рядом проблем, **основная** из которых — проблема сравнительной оценки уровней социально-экономического развития регионов и определения объемов финансовой помощи региону. Если в 1991 — 1993 гг. осуществлялось индивидуальное согласование объемов финансовой поддержки тех или иных

регионов, то затем была предпринята попытка перехода к единым правилам распределения финансовой помощи на основе формализованных критериев и расчетов. Незавершенность реформы системы публичных финансов в настоящее время выражается в ряде негативных факторов:

- закрепление за бюджетами субъектов Российской Федерации и местного самоуправления обязательств, возложенных федеральным законодательством, без предоставления источников финансирования (далее - «нефинансируемые федеральные мандаты»);
- централизованное регламентирование значительной части расходов региональных и местных бюджетов, включая заработную плату в бюджетной сфере, а также финансирование всех, бюджетных учреждений;
- направление в региональные и местные бюджеты значительной части федеральных налогов;
- отсутствие четких критериев и процедур распределения финансовой помощи между бюджетами бюджетной систем Российской Федерации;
- наличие конфликтов при распределении бюджетник средств на всех уровнях бюджетной системы.

Противоречия между децентрализацией бюджетных ресурсов, формальной централизацией налогово-бюджетных полномочий усугубляются неустойчивостью макроэкономических условий, слабостью демократических институтов, неразвитостью рынков капиталов и низкой мобильностью факторов производства, завышенными социальными ожиданиями и требованиями к государству, резкими различиями в бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

## **2. Проблемы реформирования и развития финансовых основ местного самоуправления**

Согласно Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Основной задачей органов местного самоуправления является обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения, а также

владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130). При этом Конституция Российской Федерации одновременно провозглашает самостоятельность местного самоуправления в пределах предоставленных полномочий и гарантий государства по отношению к местному самоуправлению. Однако ввиду того, что «самоуправление-это управление, объекты и субъекты которого совпадают, а значит, управляют и выступают в качестве управляемых одни и те же лица», решение вопросов местного значения и реализация задач в пределах ведения муниципальных образований зависит от двух факторов, а именно, наличие достаточной финансовой основы и волеизъявления органов местного самоуправления.

Рассмотрение законодательной основы этих факторов дает представление о действительной возможности достижения населением и органами местного самоуправления цели решения местных вопросов. В условиях формирования системы бюджетного федерализма необходимо принимать во внимание, что финансовая основа местного самоуправления находится в неразрывной взаимосвязи с институтами бюджетного и налогового администрирования государства, которые государством устанавливаются законодательно и гарантируются силой государственного принуждения.

На органы государственной власти РФ органы государственной власти субъекта Федерации в соответствии с Конституцией РФ юридически возложена обязанность содействия органам местного самоуправления, которая на практике выражается «удивительным способом». Существующие правовые и экономические проблемы местного самоуправления в условиях финансового федерализма на современном этапе не решаются путем повышения финансовой достаточности и укрепления самостоятельности местной власти за счет совершенствования налоговой системы и межбюджетных отношений. Напротив эти проблемы перекадываются на плечи населения РФ.

Так, в настоящее время «решены» проблемы муниципального жилищно-коммунального хозяйства. За исключением граждан, имеющих право на получение субсидий по оплате коммунальных услуг в соответствии с

постановлением Правительства РФ от 2 августа 1999 года №887 «О совершенствовании системы оплаты жилья и коммунальных услуг и мерах по социальной защите населения», все остальные должны оплачивать полную их стоимость, что в условиях естественной монополии ведет к непомерному росту тарифов. И на этом законодатель не останавливается. Медицина, по сути, тоже уже является страховой, дело остается только за страховым образованием. Представляется, что проблемы местного самоуправления в условиях финансового федерализма отпадут сами собой в условиях, когда проводимая в настоящее время концепция будет доведена до своего логического завершения, и решение всех местных вопросов население станет оплачивать непосредственно из собственного кармана.

Для того чтобы этого не произошло, предстоит многое сделать в сфере межбюджетных отношений:

- урегулировать права и обязанности бюджетов всех уровней,
- четко определить критерии разграничения расходных и доходных полномочий;
- исключить нефинансируемые бюджетные мандаты,
- установить ответственность публично-территориальных образований за невыполнение бюджетных обязательств.

В частности, поступили предложения о переводе ряда **налогов** в разряд местных. Это необходимо делать исключительно после детального анализа соразмерности решений, так как «конституционные нормы налогово-бюджетного федерализма становятся эффективной базой финансовой деятельности государства, когда они учитываются как часть системы финансовых регуляторов общества и рынка». До настоящего времени принципы распределения доходов и расходов между отдельными звеньями бюджетной системы не формируют достаточной финансовой базы для обеспечения самостоятельности каждого звена бюджетной системы. Не случайно отмечается, что процесс становления местного самоуправления не может осуществляться вне рамок общего процесса государственного строительства в

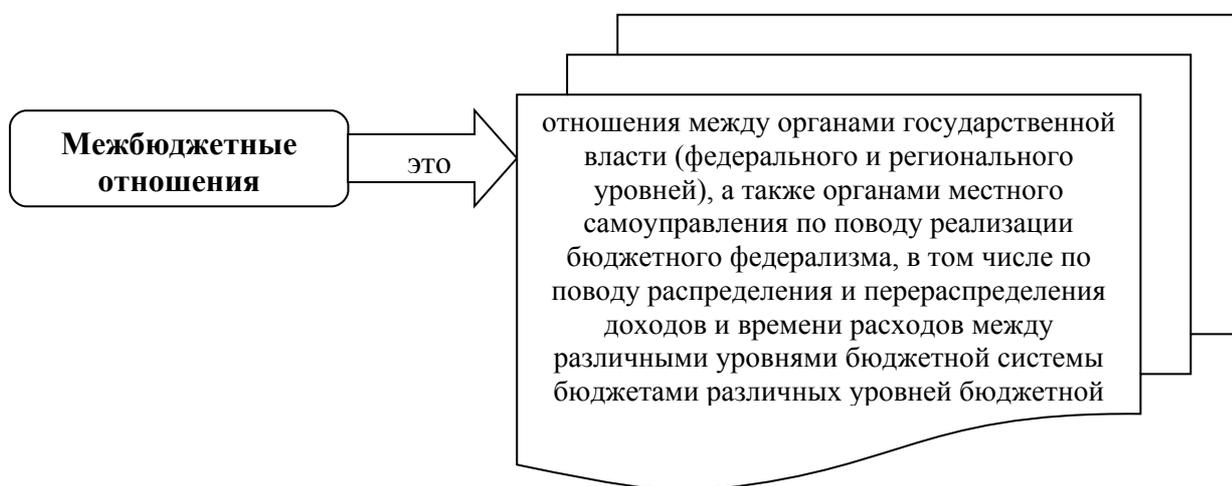
отрыве от других направлений развития российской государственности. В свою очередь развитие местного самоуправления не может ограничиться рассмотрением и внесением поправок в базовые законы о местном самоуправлении, поэтому подходить к вопросу развития законодательства о местном самоуправлении необходимо гораздо шире. Учитывая роль и место местного самоуправления в решении вопроса перехода России к устойчивому развитию и повышению конкурентоспособности страны, становление и развитие местного самоуправления должно стать одной из приоритетных задач государственного строительства.

Процесс реформирования необходимо осуществлять в рамках специальной государственной программы самого высокого уровня. Условием развития местного самоуправления является наличие общей стратегии государственного строительства и представлений о роли и месте местного самоуправления в системах публичной власти и управления развитием.

Таким образом, местное самоуправление в условиях формирования системы бюджетного федерализма не закончило до настоящего времени свою эволюцию. Жизнь подсказывает необходимость дальнейшего конструктивного совершенствования налогового и бюджетного законодательства, направленного на обеспечение финансовых возможностей местного самоуправления для решения стоящих перед ним задач.

Жизнь подсказывает необходимость дальнейшего конструктивного совершенствования налогового и бюджетного законодательства, направленного на обеспечение финансовых возможностей местного самоуправления для решения стоящих перед ним задач.

### **Понятие межбюджетных отношений**



**Соотношение основных моделей вертикального распределения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы в основных зарубежных *индустриально развитых* федеративных государствах и в России (федеральным - «Ф», региональным - «р», местным - «М»)**

Виды расходных обязательств	Индустриальные страны	Россия
Оборона и национальная безопасность	<b>Ф</b>	<b>Ф</b>
Международные публичные отношения и межгосударственное гуманитарное сотрудничество	<b>Ф</b>	<b>Ф</b>
Международное экономическое сотрудничество	<b>Ф</b>	<b>Ф, Р</b>
Финансовая (кредитно-денежная) политика	<b>Ф</b>	<b>Ф</b>
Межрегиональное экономическое сотрудничество	<b>Ф</b>	<b>Ф, Р</b>
Миграция и иммиграция	<b>Ф</b>	<b>Ф, Р</b>
Транспорт и связь, дорожное хозяйство	<b>Ф(кроме местных дорог)</b>	<b>Ф, Р, М</b>
Экология и защита окружающей среды	<b>Ф, Р, М</b>	<b>Ф, Р, М</b>
Образование, наука, культура	<b>Р, М</b>	<b>Ф, Р, М</b>
Природные ресурсы	<b>Ф, Р, М</b>	<b>Р, М</b>
Здравоохранение	<b>Р, М</b>	<b>Ф, Р, М</b>
Правоохранительная деятельность	<b>Р, М</b>	<b>Ф, Р, М</b>
Жилищно-коммунальное хозяйство	<b>М</b>	<b>Р, М</b>

**Соотношение основных моделей вертикального распределения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы в основных зарубежных *развивающихся* государствах и в России (федеральным - «Ф», региональным - «р», местным - «М»)**

Виды расходных обязательств	Индустриальные страны	Россия
Оборона и национальная безопасность	<b>Ф</b>	<b>Ф</b>
Международные публичные отношения и межгосударственное гуманитарное сотрудничество	<b>Ф</b>	<b>Ф</b>
Международное экономическое сотрудничество	<b>Ф</b>	<b>Ф, Р</b>
Финансовая (кредитно-денежная) политика	<b>Ф</b>	<b>Ф</b>
Межрегиональное экономическое сотрудничество	<b>Ф</b>	<b>Ф, Р</b>
Миграция и иммиграция	<b>Ф</b>	<b>Ф, Р</b>

Транспорт и связь, дорожное хозяйство	Р, М	Ф, Р, М
Экология и защита окружающей среды	Р, М	Ф, Р, М
Образование, наука, культура	Р, М	Ф, Р, М
Природные ресурсы	Р, М	Ф, Р
Здравоохранение	М	Ф, Р, М
Правоохранительная деятельность	Р, М	Ф, Р, М
Жилищно-коммунальное хозяйство	М	Р, М

**Распределение бюджетного бремени (по расходам) в различных развивающихся и индустриально развитых странах между общегосударственными (федеральными) и территориальными (региональными, местными) бюджетами в процентном исчислении (по данным за 2003-2004 гг.)**

Виды расходных обязательств	Общегосударственный бюджет	Территориальный бюджет
<b>США</b>	<b>55,8</b>	<b>44,2</b>
<b>ФРГ</b>	<b>41,5</b>	<b>58,5</b>
<b>Канада</b>	<b>46,9</b>	<b>53,1</b>
<b>Швейцария</b>	<b>47,8</b>	<b>52,2</b>
<b>Бразилия</b>	<b>85,9</b>	<b>14,1</b>
<b>Индонезия</b>	<b>83,9</b>	<b>16,1</b>
<b>Мексика</b>	<b>78,5</b>	<b>21,5</b>
<b>Индия</b>	<b>39,8</b>	<b>60,2</b>
<b>Китай</b>	<b>35</b>	<b>65</b>

## **Тема 10. Организация бюджетного контроля**

### **ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

#### **1 БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

Контроль в целом есть не что иное, как осуществление функции управления, суть которой заключается в проверке, наблюдении, отслеживании того или иного явления, Государственный контроль является неминуемым и необходимым условием эффективного функционирования экономической системы любого государства. Одной из составляющих такого контроля является *государственный и муниципальный финансовый контроль*, т.е. *установленная правовыми нормами система осуществляемых публичными органами контрольных мероприятий, направленных на мониторинг и обеспечение соблюдения узаконенных интересов государства и муниципальных*

*образований в финансовой сфере.* По сути, такой контроль направлен на обеспечение соблюдения узаконенных интересов государства в финансовой сфере.

Непосредственной практической целью финансового контроля выступает гарантия бесперебойного и эффективного финансового обеспечения деятельности государства и органов местного самоуправления. С экономической точки зрения, финансовый контроль - это совокупность действий и операций по проверке финансовых и связанных с ними вопросов деятельности субъектов хозяйствования и управления с применением специфических форм и методов его организации<sup>1</sup>. Кроме того, в юридической и экономической науке под финансовым контролем нередко понимают осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных и муниципальных органов, наделенных законом соответствующими полномочиями в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной и муниципальной собственности. Отмечается, что финансово-контрольная деятельность нацелена на выявление всех случаев нарушений финансовой дисциплины, под которой понимается установленный финансовым законодательством порядок образования, распределения и использования денежных фондов Российской Федерации, субъектов РФ и местного самоуправления.

С формально-юридической точки зрения, финансовый контроль рассматривается в качестве комплексного образования<sup>3</sup>. Он включает в себя нормы, регулирующие общественные отношения по поводу осуществления финансового контроля в ходе бюджетной, налоговой и валютной деятельности государства и муниципальных образований. При этом комплексный характер указанного финансово-правового института заключается в том, что в него включаются нормы различных отраслей финансового права. Например, правовые нормы, регулирующие финансовый

контроль в сфере налогообложения, — налоговый контроль — являются составной частью налогового права. В свою очередь, нормы, регулирующие финансовый контроль в валютной сфере - валютный контроль, как правило, включаются в финансово-правовой институт валютного регулирования, и т.д.', а по сути, входит в предмет правового регулирования валютного права. Кроме того, в комплексный институт государственного и муниципального финансового контроля включаются и нормы права, регулирующие организацию и порядок проведения, общие цели, задачи и принципы осуществления финансового контроля, характеристику его форм и методов<sup>2</sup>.

Кроме того, одной из важнейших составных частей финансового контроля выступает бюджетный контроль, или, как его также называют, финансовый контроль в бюджетной сфере, представляющий собой государственный и муниципальный финансовый контроль исполнения соответствующих бюджетов. Указанный вид финансового контроля является разновидностью финансовой деятельности государства, осуществляется как органами государственной власти общей компетенции, так и специальными контролирующими органами, и состоит в проверке законности и целесообразности осуществляемой на территории Российской Федерации бюджетной деятельности.

## **2 СУБЪЕКТЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

Главными органами, наделенными полномочиями по осуществлению государственного финансового контроля в нашей стране, являются, в частности:

- Счетная палата Российской Федерации;
- Центральный банк Российской Федерации (Банк России);
- Министерство финансов Российской Федерации;
- Федеральное казначейство Российской Федерации;
- Федеральная служба по финансово-бюджетному надзору Российской Федерации;
- Федеральная налоговая служба Российской Федерации;

- Федеральная таможенная служба Российской Федерации;
- органы представительной (законодательной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти;
- иные органы, осуществляющие контроль поступления и расходования средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.

Необходимо отметить, что специальные контрольные органы, призванные осуществлять мероприятия по защите бюджетных интересов, созданы и функционируют в большинстве стран мира, но далеко не во всех. Так в ряде государств указанные функции наравне с надзором за дисциплиной и правопорядком в других сферах (общим контролем, экологическим, банковским, страховым, антимонопольным, контбраконьерским, антитеррористическим, строительным и т.п. контролями) возложены на прокуратуру, службы главного (генерального) контролера и другие органы с широкими полномочиями.

### **3 ВИДЫ (ФОРМЫ, МЕТОДЫ) ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

В настоящее время в литературе можно встретить самые различные классификации видов, форм, методов финансового контроля. При этом необходимо учитывать, что соотношение понятий «вид», «форма» и «метод» в науке финансового права остается дискуссионным. В то же время в большинстве работ указанные понятия представлены в различных смысловых сочетаниях, но фактически используются как равнозначные. В зависимости от выбранного критерия такой классификации, как правило, выделяют следующие формы (или виды, методы) финансового контроля:

1) в зависимости от субъекта контроля: государственный; ведомственный; независимый; правовой; гражданский; внутрихозяйственный; общественный контроль.

2) в зависимости от методов проведения: документальная (камеральная) или выездная проверки; экономический анализ; ревизия; обследование;

3) в зависимости от характера проверяемого материала: документальный контроль и фактический контроль;

4) в зависимости от степени охвата материала: частичный; тематический; комплексный; сквозной; выборочный контроль и т.д.<sup>1</sup>.

Вместе с тем, с точки зрения предмета контрольного воздействия, основными видами государственного (муниципального) финансового контроля в настоящее время являются:

- бюджетный контроль - финансовый контроль соблюдения бюджетного законодательства (финансовый контроль в бюджетной сфере);
- налоговый контроль - финансовый контроль законности (полноты) налогообложения;
- валютный контроль — финансовый контроль соблюдения валютного законодательства.

#### **4 ПОНЯТИЕ И ФОРМЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ**

Являясь составной частью публично-правового финансового контроля, *бюджетный контроль* представляет собой *урегулированную нормами бюджетного права систему ревизионно-правовых мер, направленных на проверку законности и целесообразности осуществляемой в Российской Федерации бюджетной деятельности*. Здесь же необходимо отметить, что в БК РФ указаны *три формы финансового контроля в бюджетной сфере*, осуществляемого законодательными (представительными) органами, а также органами местного самоуправления:

- *предварительный контроль* осуществляется в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам;
- *текущий контроль* проводится в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов, органов местного самоуправления в ходе слушаний и в связи с депутатскими запросами;

- *последующий контроль* имеет место в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Из официально постулируемой федеративной природы Российского государства и единства его бюджетной системы вытекает необходимость наличия общих требований к организации и осуществлению контрольной деятельности в сфере бюджета. Эти требования составляют правовую основу бюджетного контроля в Российской Федерации и являются обязательными для всех субъектов бюджетных правоотношений. Они имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации и не должны нарушаться при законодательном регулировании бюджетного контроля на соответствующих уровнях публичной власти<sup>1</sup>.

## **5 ОРГАНЫ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ**

Основными органами, осуществляющими государственный и (или) муниципальный финансовый контроль в бюджетной сфере выступают:

- Контрольные и финансовые органы исполнительной власти: Правительство Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации и др.;

- Счетная палата Российской Федерации;
- Контрольные органы законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления.

Здесь же необходимо отметить, что в соответствии с законодательством Российской Федерации, в случае наличия на то необходимости, осуществление отдельных бюджетных полномочий может быть возложено на иные федеральные органы исполнительной власти.

Кроме того, в соответствии с БК РФ субъектам Российской Федерации предоставлено право создания своих финансовых органов и органов финансового контроля, А органы местного самоуправления могут в целях обслуживания местного бюджета и управления средствами местного бюджета

создавать муниципальные казначейства и (или) иные финансовые органы. Естественно, при этом должен соблюдаться принцип законности, т. е. порядок создания таких органов должен быть урегулирован нормами, соответственно, законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований, а полномочия и организационно-правовой статус создаваемых органов не должны противоречить федеральному законодательству.

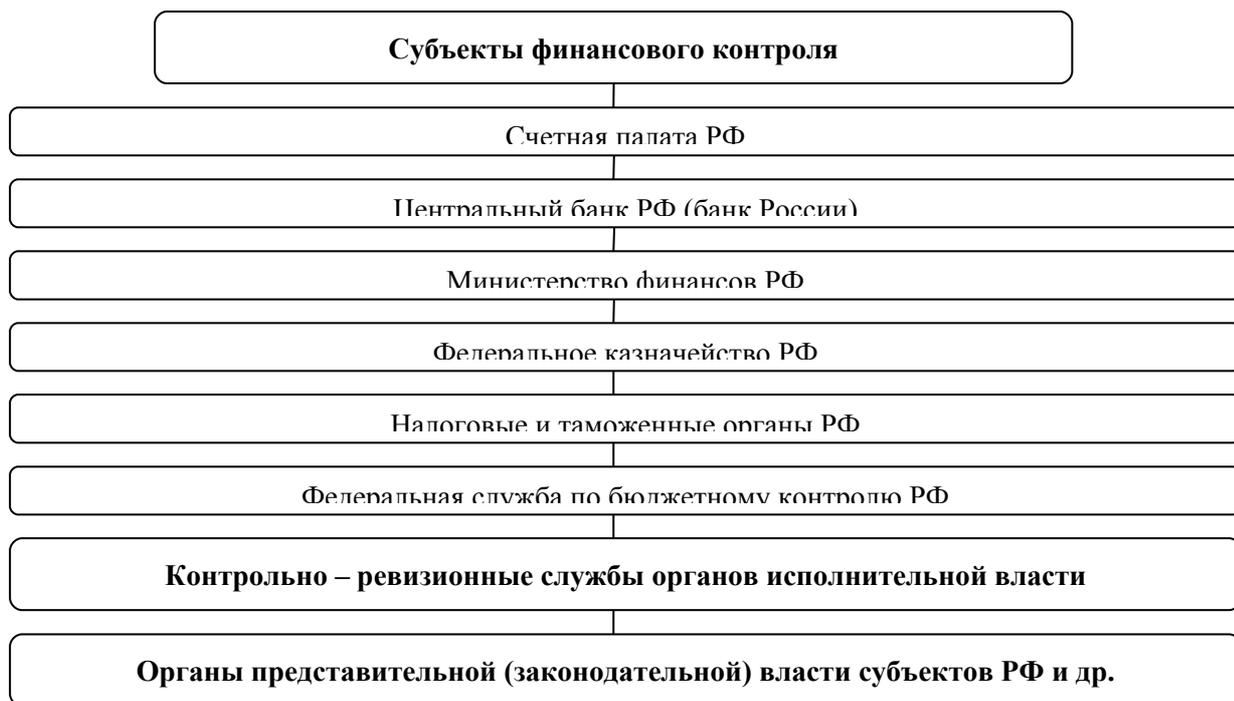
### **Понятие государственного и финансового контроля**



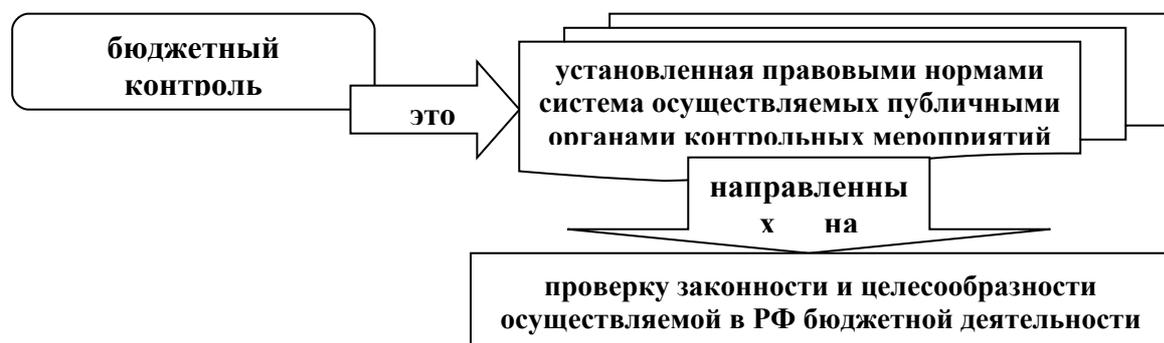
### **Виды государственного финансового контроля**



### **Органы, осуществляющие государственный и муниципальный финансовый контроль**



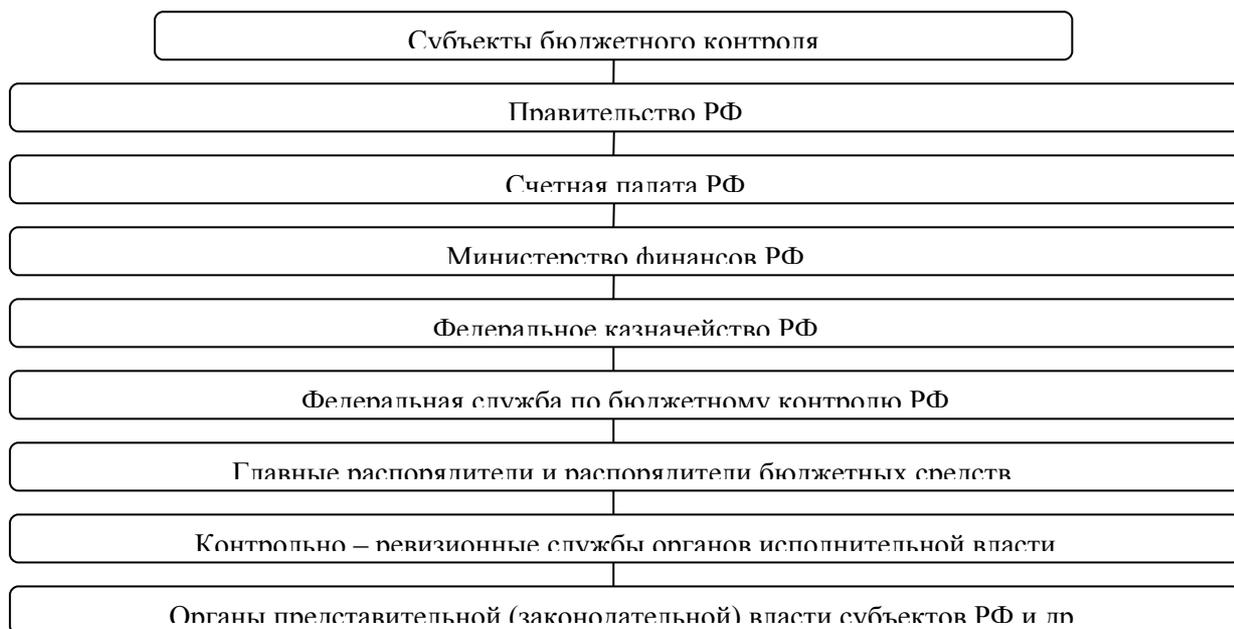
### Понятие бюджетного контроля



### Формы бюджетного контроля



### Органы, осуществляющие бюджетный контроль



### Понятие налогового контроля



### Органы, осуществляющие налоговый контроль



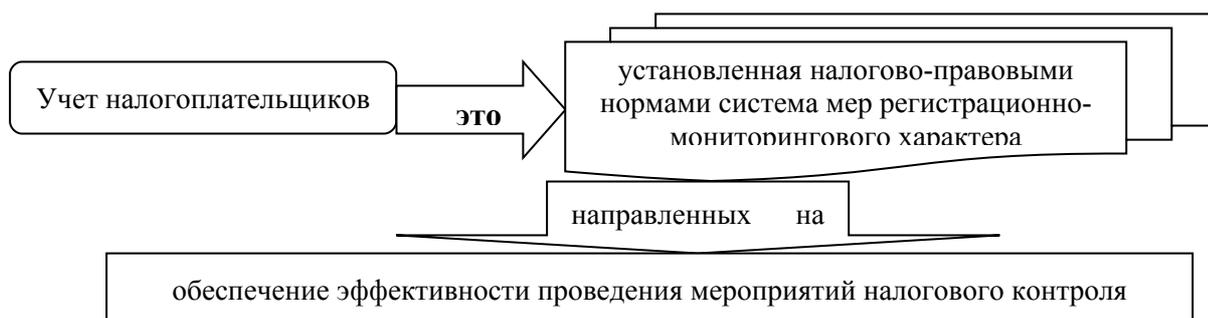
### Субъекты налогообложения, в отношении которых осуществляются мероприятия налогового контроля



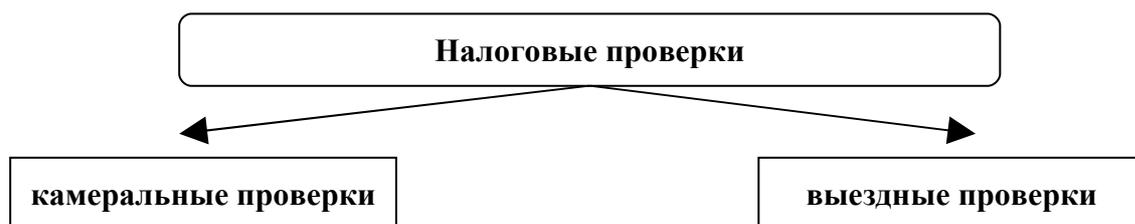
### Система целей мероприятий налогового контроля



### Понятие учета налогоплательщиков



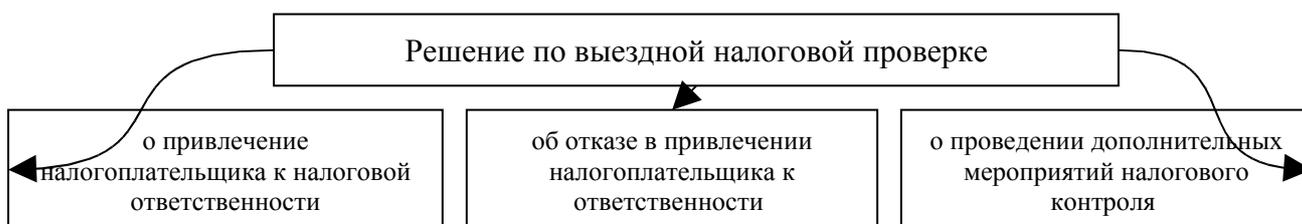
### Виды налоговых проверок



### Основные отличия камеральных и выездных налоговых проверок

Камеральные проверки	Выездные проверки
Проводится по месту нахождения налогового органа	Проводится в месте нахождения проверяемого
Проверяются только документы	Проверяются документы (торговые) объекты
Проводится без специального решения налогового органа	Проводятся только по специальному решению налогового органа
Срок, как правило, -3 месяца	Как правило – 2 месяца

### **Варианты решения, принимаемого налоговым органом по результатам выездной налоговой проверки**



## **Тема 11. Нарушения бюджетной дисциплины и ответственность за их совершение**

### **ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

#### **1 ПОНЯТИЕ НАРУШЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ**

Рассмотрение вопросов финансовой и в том числе бюджетной ответственности в последнее десятилетие находится в поле внимания отечественной аналитической юриспруденции. В советской юридической науке обращалось внимание на меры ответственности, которые носили финансовый характер. Более того, предпринималась попытка дать общую характеристику финансово-правовых санкций и их особенностей. Вместе с тем указанная проблема пока не нашла исчерпывающего исследования. Более того, выделение финансово-правовой ответственности как самостоятельного вида

ответственности сопровождалось целым рядом досадных недоразумений и «неопределенностей, которые и сейчас имеют место». Так, в связи с изменением экономической и политической модели развития нашего общества и сопряженным с указанными процессами бурным развитием налогового права возникла объективная необходимость переосмысления места и роли финансового права в правовой системе, а как отмечается отдельными исследователями, и его структуры. Считается, что это среди прочего породило теории об отсутствии рассматриваемого вида юридической ответственности, и «о существовании лишь административной ответственности за нарушения бюджетного законодательства». Так, Д.Н. Бахрах пишет, что ответственность за административные правонарушения предусматривают не только нормы административного права, но и ряда других отраслей права, и, в частности, финансового права. Как известно, неплодотворность такого подхода в настоящее время показана в финансово-правовой литературе.

*Таким образом, под юридической ответственностью за нарушение бюджетного законодательства следует понимать особый вид государственного принуждения, состоящий в претерпевании, субъектом бюджетных правоотношений невыгодных последствий предусмотренных санкцией нарушенной нормы бюджетного права и осуществляемой в форме охранительного правоотношения.*

При этом бюджетная ответственность (ответственность за нарушение бюджетного законодательства), естественно, возникает в процессе бюджетных отношений не беспричинно и внезапно, а как результат нарушения установленного законодательством правила поведения, реализуемой ответственности ранее предшествует обязанность лица воздержаться от совершения деяний, за которые предусмотрена ответственность.

*Под нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации понимается неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного БК РФ порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля исполнения бюджетов всех уровней*

*бюджетной системы Российской Федерации. Нарушение бюджетного законодательства влечет применение к нарушителю мер принуждения.*

## **2 ВИДЫ НАРУШЕНИЙ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ИХ СОВЕРШЕНИЕ**

Общие вопросы ответственности за нарушения бюджетного законодательства регламентируются нормами части четвертой (глава 28 «Общие положения») БК РФ. Однако основной проблемой как теоретического, так и практического свойства выступает то обстоятельство, что большинство норм о юридической ответственности, содержащихся в БК РФ, имеют отсылочный характер. При этом в силу некоординированное различных отраслей российского законодательства (в данном случае финансового и административного законодательства) целый ряд этих норм, по сути, отсылают в никуда.

Положения о конкретных видах административных правонарушений в сфере бюджетной деятельности и размеры санкций ответственности за их совершение установлены положениями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в частности ст. 15.14 «Нецелевое использование бюджетных средств», ст. 15.15 «Нарушение срока возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе», ст. 15.16 «Нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами».

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, вступивший в силу с 1 июля 2002 г., представляет собой принципиально новый законодательный акт, регулирующий отношения в области охраны прав и свобод человека и гражданина, охраны здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты общественной нравственности, охраны окружающей среды, поддержания установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защиту законных экономических

интересов государства, в том числе основ бюджетной системы Российской Федерации, от административных правонарушений.

*Административные правонарушения* — это *противоправные, виновные действия (бездействия) физических или юридических лиц за которые КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность*. Под административными правонарушениями в сфере бюджета следует понимать нарушения бюджетного законодательства, ответственность за совершение которых установлена КоАП РФ.

Уголовная ответственность за отдельные нарушения бюджетного законодательства установлена в статьях 285.1 «Нецелевое расходование бюджетных средств\*» и 285.2 «Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов» УК РФ. Напомним, что *уголовным преступлением* признается *виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное Уголовным кодексом Российской Федерации под угрозой наказания*. Вместе с тем не является преступлением действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного УК РФ, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности.

В свою очередь, под бюджетным преступлением понимается виновное общественно опасное деяние (действие или бездействие) в сфере бюджета и бюджетной системы, за совершение которого УК РФ предусмотрено наказание.

В финансовой доктрине, напротив, выделяют следующие виды нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации:

- несвоевременное зачисление бюджетных средств на счета получателей бюджетных средств;
- неисполнение норм закона (решения) о бюджете;
- нецелевое использование бюджетных средств;
- неперечисление, неполное перечисление или несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;

- несвоевременное предоставление отчетов и других сведений, связанных с исполнением бюджета;
- несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о бюджетных ассигнованиях;
- несоответствие уведомлений о бюджетных ассигнованиях, уведомлений о лимитах бюджетных обязательств утвержденным законом и бюджетной росписи;
- несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов, доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов и иных поступлений в бюджетную систему РФ;
- несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного и муниципального долга и расходов на обслуживание государственного и муниципального долга, установленных БК РФ;
- несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о лимитах бюджетных обязательств;
- несоответствие бюджетной росписи закону (решению) о бюджете;
- несвоевременное представление проектов бюджетов и отчетов об исполнении бюджетов;
- отказ подтвердить принятые бюджетные обязательства, кроме оснований, установленных БК РФ;
- несвоевременное подтверждение бюджетных обязательств, несвоевременное осуществление платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам;
- несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджета и государственных внебюджетных фондов;
- несоблюдение нормативов финансовых затрат на оказание государственных и муниципальных услуг;

- финансирование расходов в размерах, превышающих размеры, включенные в бюджетную роспись, и утвержденные лимиты бюджетных обязательств;

- открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений ЦБ РФ и др.

Указанные выше нарушения выступают основаниями применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства. Круг мер, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства РФ, очерчен положениями ст. 282 БК РФ. Такими мерами государственного воздействия, в частности, являются:

- предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджет процесса;
- блокировка расходов;
- изъятие бюджетных средств;
- приостановление операций по счетам в кредитных организациях;
- наложение штрафа;
- начисление пени и т. л.

Полномочия по применению мер государственного воздействия за нарушение бюджетного законодательства предоставлены органам Федерального казначейства и иным органам, исполняющим бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты. Порядок реализации указанных полномочий органами Федерального казначейства регламентируется положениями БК РФ и Инструкцией о порядке применения органами федерального казначейства мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации, утвержденной приказом Министерства финансов РФ от 26 апреля 2001 г. № 35н.

Однако экономическая и правовая модель бюджетных отношений, заложенная в БК РФ, неэффективна с точки зрения предотвращения нарушений законодательства, поскольку нечетко регламентирует вопросы бюджетного, налогового федерализма, межбюджетных отношений. Нормы бюджетного законодательства об ответственности, основа которых — Бюджетный кодекс

РФ, не согласованы с действующими нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: из 22 видов оснований применения мер принуждения по Бюджетному кодексу Российской Федерации в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях включено лишь четыре. Отмечается несоответствие бюджетного законодательства с законами и актами других отраслей права, что объясняется несогласованностью подходов в законопроектной работе. Необходимо в законодательном порядке придать бюджетным обязательствам статус властных (публичных) имущественных (денежных) обязательств, невыполнение которых влечет за собой не только административную, дисциплинарную ответственность, но и возмещение имущественного вреда субъектам бюджетных отношений. Следует ясно определить в БК РФ имущественную ответственность за вред, причиненный интересам государства и субъектов нарушениями бюджетного законодательства. Таким образом, можно утверждать, что основными проблемами функционирования бюджетной системы Российской Федерации и, в частности, неэффективности механизмов защиты бюджетных средств от незаконных посягательств и нарушений бюджетной дисциплины являются: несовершенство нормативно-правовой базы, в частности, отсылочный и нечеткий характер многих норм БК РФ; наличие большого количества дестабилизирующих бюджетную систему факторов в части межбюджетных отношений и неудовлетворительности финансовых основ местного самоуправления; отсутствие эффективных мер юридической ответственности за правонарушения в бюджетной сфере и другие проблемы, для разрешения которых необходимо дальнейшее системное совершенствование порядка функционирования бюджетной системы.

## **Тема 12. *Общая характеристика современного бюджета России***

Эта характеристика отражает специфику экономического и социального состояния страны в настоящее время, она в значительной мере связана с процессом перехода от социалистической экономики к рыночной. Этот процесс

еще не завершен и переходное состояние общества сказывается на бюджете страны. Можно отметить четкую тенденцию улучшения финансового состояния государства за последние три — четыре года по сравнению с начальным периодом реформ в течение 1992—1998 гг.

Коренная ломка всей системы экономических отношений за годы не очень удачной и чрезмерно затянувшейся реформы создала, особенно на первом этапе, обстановку хаоса и неопределенности. Прежде всего это относится к денежно-финансовой сфере. Безудержный рост цен, натурализация хозяйства, чрезмерная либерализация внешнеторговой и валютной деятельности, фактическое уничтожение денежных сбережений, поспешная и неэффективная приватизация привели к падению доходов в хозяйстве и обострили все бюджетные проблемы. Произошло резкое сокращение объема бюджетного финансирования, все получатели бюджетных средств оказались в очень тяжелом положении. По всей государственной финансовой системе был нанесен сильный удар, от которого она стала оправляться только после 1999 г. В течение всего десятилетия (1992—2001 гг.) функционированию государственной финансовой системы были присущи определенные черты, отражающие специфику периода перехода к рынку от социализма.

В связи с высокой инфляцией, особенно начиная с 1992 г., доходы бюджета стали зависеть от динамики цен или от уровня инфляции. Это достаточно распространенное в мире явление, оно наблюдается во многих странах, особенно в Латинской Америке. Здесь основной вопрос — мера влияния инфляции на доходы бюджета. Точных методик определения этой меры пока не разработано, но в принципе ясно, что чем выше инфляция, тем больше доля бюджетных доходов, полученных от нее. Само по себе формирование доходов бюджета за счет инфляции осуждать не следует. В таких сложных ситуациях лучше иметь хотя бы такие доходы, чем ничего. Бюджет, осуществляя платежи за счет этих доходов, поддерживает социальное равновесие и удерживает общество от катастрофы. Но важно, чтобы период, когда инфляционные доходы играют заметную роль в бюджете, был как можно

меньше. Ведь инфляционные доходы не связаны с реальными изменениями в производстве (объем продукции, ее структура, смена технологий и т.д.), они зависят только от повышения цен. Привыкание к инфляционным доходам таит в себе опасность деградации общества.

России вообще удалось погасить сверхинфляцию к 1997 г., но затем произошла ее новая вспышка. Характерно, что наибольшие трудности в бюджете в течение переходного периода возникли в России именно в 1997 г., когда была наинизшая инфляция, измеряемая индексом потребительских цен. За 2000—2001 гг. инфляция составляла в среднем (по тому же индексу)  $IS=20\%$ . Это достаточно много и говорит о том, что в бюджете сохранялись инфляционные доходы, хотя их доля, несомненно, снизилась по сравнению с 1992—1995 гг.

В настоящее время сложилась не очень четкая тенденция к стабилизации инфляции. За 2003 г. она составила 12% (потребительские цены), но в 1997 г. она была 11%, за 2004 г. снова 12%, т.е. была равна предыдущему году. Ситуация очень сложная, до «международного стандарта» — 3% — России еще далеко. На это потребуется, видимо, лет пять-шесть. Вести «борьбу» за полное уничтожение инфляции не следует, это бессмысленно и вредно. Опыт развитых стран показывает, что в каких-то размерах инфляция — естественное свойство современного рыночного хозяйства, иногда она помогает преодолевать хозяйственные и финансовые трудности. Кстати, возникающая в некоторых случаях в развитых рыночных странах дефляция, т.е. снижение цен, в масштабах всего народного хозяйства по своим последствиям обычно бывает хуже, чем умеренная инфляция, и прежде всего для финансового состояния хозяйства. Поэтому в современных условиях инфляция составляет естественное условие развивающегося хозяйства, и составление бюджета даже в «нормальных» странах всегда происходит на фоне «безопасной» инфляции.

Для России главная задача — сделать инфляцию безопасной, введя ее в соответствующие пределы (3—4%). Доля инфляционных доходов в бюджете будет снижаться, но полностью исчезнуть они не могут, и это должно

учитываться в планировании бюджета. Это касается государственных финансов многих стран, везде объем доходов бюджета в какой-то мере зависит от инфляции. Но это воздействие инфляции на бюджет должно быть производным от общей хозяйственной ситуации в народном хозяйстве, а не быть самоцелью. Инфляционные доходы бюджета не являются какой-то особой статьей бюджета, они «распыляются» по многим статьям доходов. «Планирование» инфляции не входит в процедуру составления бюджета, который имеет дело с конкретными объемами доходов различных юридических и физических лиц. А это означает, что воздействие инфляции на доходы бюджета косвенное, а не прямое. Сначала увеличиваются доходы субъектов экономической деятельности, а уже как следствие этого возрастают доходы бюджета. Кстати, под влиянием инфляции могут возрасти не только доходы, но и расходы бюджета, поэтому окончательный вывод, как воздействует инфляция на бюджет, предполагает проведение специальных исследований.

Между расходами бюджета и динамикой инфляции существует достаточно тесная связь. Денежные средства, поступающие из бюджета, увеличивают платежеспособный спрос в хозяйстве, а это может отразиться на уровне цен. Чтобы избежать повышения цен, рекомендуется соблюдать эмпирическое правило: рост непроцентных расходов бюджета не должен превышать предполагаемые темпы роста ВВП в текущих ценах. Процентные расходы бюджета, составляющие, как правило, относительно небольшую долю общих расходов, мало влияют на объемом платежеспособного спроса, так как, во-первых, могут направляться за границу, а во-вторых, в части, связанной с внутренними кредиторами бюджета, они, как правило, постоянно обращаются в кредитной сфере или на фондовом рынке.

Сознание того, что инфляция есть в определенных пределах «нормальное состояние» современной рыночной экономики, особенно важно для России и ее населения. Длительное время официальная пропаганда вдалбливала в головы граждан СССР чепуховую мысль, что неизменность цен и снижение цен — одна из главных задач экономической политики, что, кстати говоря, не

соответствовало реальному положению дел. В 20-е, 30-е годы XX в., после окончания Отечественной войны государственные цены резко повышались. Цены колхозного рынка и оптовые государственные цены повышались почти в течение всего времени существования СССР. Пропагандистские идеи (о «снижении» цен) легко воспринимаются плохо подготовленными людьми и превращаются в догмы, в символы веры. А отсюда и нежелательные последствия, недовольство широких слоев населения уровнем цен с возложением вины на государственную власть. Цены в рыночной экономике определяются самим рынком, что, конечно, не исключает возможности вмешательства государства в этот процесс, но только в опасных ситуациях. Однако, учитывая большую инерционность мышления людей, проживших длительное время «при социализме», следует больше внимания уделять разъяснению истинной роли инфляции в экономике.

В 90-е годы прошедшего века бюджет России характеризовался неустойчивостью динамики и непредсказуемостью соотношения между фактическими и плановыми показателями, первые отличались от вторых в некоторые годы на десятки процентов. Существенно колебалась доля расходов бюджета в ВВП, на 4—5 процентных пункта в разные стороны по сравнению с предшествующим годом. В подобной динамике важнейших макроэкономических показателей отразились общий развал хозяйственных связей и отсутствие какого-либо управляющего начала в развитии экономики. Высокая инфляция, рост процентных ставок и падение валютного курса рубля деформировали все финансовые связи в народном хозяйстве, с 1991 г. по 1999 г. консолидированный бюджет страны сводился с дефицитом, а в 1998 г. был объявлен дефолт<sup>1</sup> по долгам государства. Государственные финансы из фактора стабилизации экономической ситуации стали фактором дезорганизации всей хозяйственной жизни. Только в 1999 г. начался процесс постепенного роста производства и упорядочения финансовых отношений. Начиная с 2000 г. бюджет России сводится с профицитом.

Как известно, переход к рыночным отношениям в России сопровождался такими неожиданными явлениями, как натурализация хозяйства, уменьшение денежного оборота и замена денежных платежей бартером, зачеты и появление денежных суррогатов типа векселей, выпускаемых отдельными предприятиями. Это сказалось и на бюджете, часть доходов и расходов бюджета реализовалась не в денежной форме, а за счет разнообразных зачетов, а также денежных суррогатов, некоторые из которых являлись государственными ценными бумагами. Подобная практика серьезно подрывала роль бюджета и его значение как организующего начала не только государственных, но и всех финансов страны. Дело в том, что в нынешних условиях именно бюджет является наиболее надежной и устойчивой частью всей финансовой системы. От его состояния и укрепления зависит укрепление всей нашей финансовой сферы. И если опора системы будет подорвана, то перспективы оздоровления и экономики, и финансов становятся неопределенными. Эту негативную тенденцию удалось преодолеть и по крайней мере федеральный бюджет освободился от участия каких-либо суррогатов и зачетов в его доходах и расходах. Бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты также должны перейти на исключительное использование денежных отношений и по доходам, и по расходам, это — важная предпосылка оздоровления и государственных финансов, и денежного оборота в хозяйстве. Сейчас «денатурализация» бюджета в основном завершилась и реальные деньги заняли подобающее им место в бюджете.

Из других новшеств переходного периода 1992—1999 гг. следует отметить попытку ввести так называемое секвестирование расходов бюджета, т.е. их сокращение по сравнению с утвержденным плановым бюджетом. Идея эта была заимствована, видимо, у американцев. В США в 80-х годах прошлого века был принят закон о секвестре доходов бюджета, если в стране складывается неблагоприятная экономическая ситуация и возможно образование крупного дефицита бюджета. Это объяснялось существенными экономическими (уровень инфляции) и финансовыми (дефицит бюджета) трудностями, наблюдавшимися

в то время в США. В этих условиях американский конгресс и принял закон о секвестре бюджетных расходов с целью недопущения дефицита и дальнейшего роста государственного долга. Закон был очень конкретным и предусматривал, как и когда надо сокращать государственные расходы. Надо сказать, что финансовые трудности у американского государства продолжались до конца 1980-х годов, но ни разу закон о секвестре не был использован. Это знаменательный факт. Самая богатая страна в мире не решилась на использование столь прямолинейных средств сокращения бюджетного дефицита. Слишком много неприятных последствий порождает секвестр государственных расходов.

Этот опыт ценен и для России. Конечно, желательно иметь бездефицитный бюджет, но надо хорошо взвешивать социальные последствия сокращения государственных расходов против принятых в утвержденном бюджете. Можно, пожалуй, сделать вывод, что секвестр как радикальное средство корректировки бюджета не оправдан, он опасен. Нельзя, конечно, исключить его использование в частных случаях, по отдельным второстепенным статьям, но и там он должен быть хорошо обоснован. В части секвестра просматривается определенное сходство с инфляционными доходами бюджета. Конечно, такие доходы нежелательны, но общественная психология такова, что лучше такие доходы, чем никаких, и политики должны с этим считаться.

Если секвестр неприемлем как повседневное средство финансового регулирования, то как разрешить финансовые трудности в случаях большого недобора доходов? Очевидно, надо признать образование задолженности бюджета перед соответствующими организациями и лицами. Это в определенной мере и происходит в России, где бюджет, к сожалению, часто является должником по текущим платежам. Можно сказать, что это одна из характеристик состояния бюджета в России. Но задолженность бюджета по расходам почти всегда связана с задолженностью бюджету по доходам. Одновременное наличие двух противоположных по смыслу задолженностей

ослабляет российский бюджет. Ясно, что первопричиной задолженности бюджета являются долги по платежам бюджету.

Обоюдная задолженность в бюджетных отношениях начала формироваться с начала 1990-х годов и шла по нарастающей до 2000 г. За 2001—2003 гг. произошло определенное сокращение задолженности перед бюджетом (консолидированным), что отразило общее улучшение финансового состояния страны. На 1 января 2004 г. объем задолженности перед бюджетом составил 521 млрд руб., что было меньше на 3 млрд руб., чем за год до этого, хотя объем бюджета возрос в 2003 г. против 2002 г. на 18% по доходам и на 15,6% по расходам. Задолженность перед бюджетом на 1 января 2003 г. составила 13% к сумме доходов за 2003 г. Структура задолженности выглядит так: 42% — недоимка, т.е. собственно неуплата налогов и других обязательных платежей; 15% — отсроченные платежи; 43% — приостановленные к взысканию платежи.

Недоимкой в русской финансовой литературе называют самую задолженность по налогам, т.е. неуплату положенных налогов. Термин этот известен с XVIII в. Остальная часть задолженности — это тоже неуплата налогов и других обязательных платежей в бюджет, но согласованная с налоговыми органами. Следует иметь в виду, что иногда в общую сумму задолженности бюджету включаются пени и штрафы с неплательщиков за неуплату налогов. В этом случае сумма задолженности может существенно вырасти, так как длительность неуплаты может быть весьма значительной. Во многих случаях образовавшаяся таким образом суммированная задолженность не может быть выплачена предприятиями в установленные сроки, и речь идет о ее реструктуризации, т.е. уменьшении ежегодных платежей, но с увеличением общего срока возврата долгов. Не исключена и процедура списания безнадежных долгов государству.

Задолженность бюджета тоже стала «постоянно действующим» фактором. Правда, объем ее значительно меньший, чем долги бюджету. Но это задолженность консолидированного бюджета только перед бюджетными организациями, 85% этой задолженности приходится на бюджеты субъектов

Федерации и местных властей. Статус этой задолженности несколько иной, она накапливается только по некоторым статьям расходов. Прежде всего это заработная плата работникам бюджетных организаций и другие социально значимые расходы. Например, задолженность по заработной плате работникам бюджетных учреждений составляла в начале 2004 г. около 3 млрд руб. Но недоплачиваются (без накопления задолженности) деньги и по другим статьям. В основном это расходы по отдельным отраслям хозяйства (промышленность, сельское хозяйство и др.). В промышленности наиболее заметные суммы выделяются на финансирование заказов военной продукции, а сельское хозяйство получает значительные суммы по многим

позициям (топливо, поощрение экспорта и др.). Разумеется, недофинансирование этих отраслей ухудшает их экономическое состояние, но здесь имеются значительные внутренние резервы и возможны варианты развития, не требующие существенной государственной поддержки. Гораздо хуже, когда недофинансируются такие отрасли обслуживания населения, как образование, медицина, социальная помощь (дома престарелых, детские учреждения и др.). В этих случаях действует, правда, принцип накопления задолженности, т.е. государство берет на себя обязательство погасить всю образовавшуюся задолженность, но хотя сами по себе платежи невелики, их задержка, пусть и с последующим возвратом, порождает большое недовольство и представляет серьезный недостаток всей бюджетной работы. Большая часть «социальной» задолженности приходится на бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты.

Сокращение обоих видов задолженности (и по доходам, и по расходам) представляется одной из самых актуальных проблем совершенствования бюджетной деятельности в России. За последние годы удалось, в частности, значительно сократить задолженность бюджета перед получателями государственных финансовых ресурсов. Это существенно улучшило ситуацию в денежном обращении, сократилась доля суррогатов денег и неденежных форм расчетов. Бюджет перестал быть генератором неплатежей в народном

хозяйстве. Но проблема задолженности перед бюджетом пока далека от удовлетворительного разрешения.

Важнейшей особенностью современной экономической и финансовой ситуации в России является происходящий процесс приватизации государственной собственности. Началась она достаточно давно, почти 10 лет назад, но все еще не завершена. Не касаясь ее принципов по существу, посмотрим только на ее финансовые результаты, с точки зрения государства. В целом эти результаты следует признать неудовлетворительными. То, что большая часть бывшей государственной (общенародной, социалистической) собственности перешла в частный сектор хозяйствования, в принципе, конечно, хорошо. Но этот переход сопровождался финансовыми потерями для государства, хотя правильнее было бы получить от этого существенное пополнение государственной казны. Это — одна из причин нынешних трудностей бюджета страны. Приватизация имущества сопровождалась и приватизацией доходов государства, о конечном использовании которых ничего доподлинно неизвестно. Но и оставшаяся еще в распоряжении государства собственность также приносит относительно небольшие доходы. Низкая финансовая эффективность и уже прошедшей приватизации, и использования пока еще принадлежащего государству имущества наблюдается на протяжении всего периода реформ.

Одним из неблагоприятных результатов этих реформ стала возникающая финансовая зависимость бюджета от весьма ограниченного круга предприятий в экспорто-ориентированных отраслях. Бюджет, чьи доходы чрезмерно зависят от экспортной продукции, подвергается риску неустойчивости и колебаний мировой конъюнктуры. Да и в принципе небольшое число «ведущих» плательщиков — малоподходящая база формирования бюджета. Кто знает, что с этими плательщиками может случиться? Чем больше экономических субъектов реально участвуют в формировании доходов бюджета, тем лучше. Взять к примеру, США. Основной доход их федерального бюджета — подоходный налог, уплачиваемый миллионами физических лиц, его доля около

40%. Ясно, что это — солидная и устойчивая база бюджета. А когда несколько десятков компаний формируют 40—50% дохода, ситуация имеет неустойчивый характер вплоть до того, что появляется какое-то субъективное влияние на поступление доходов в бюджет. Подсчитано, что не менее трет и всех доходов бюджета связано с деятельностью таможни. Это чрезмерно много и не соответствует практике развитых стран. Напротив, это типичный признак развивающейся страны. В перспективе нужно обязательно добиться снижения зависимости бюджета от таможенных доходов.

Доля доходов от государственной собственности в российском бюджете должна, видимо, в перспективе увеличиться. Существенный государственный сектор в экономике соответствует историческим традициям России, и нужно добиться, чтобы доходы от государственного сектора и государственного имущества соответствовали по масштабности присутствию государства в экономике. Речь идет прежде всего о текущих поступлениях за счет повседневного использования государственной собственности. Но следует решительно поправить дело и с доходами от приватизации, поскольку она еще продолжается, финансовая отдача от нее должна быть резко повышена в пользу государства. То, что это возможно, продемонстрировали страны Восточной Европы — бывшие члены СЭВ.

Увеличение финансовой эффективности непосредственного участия государства в экономике должно сопровождаться и повышением отдачи от государственных средств, направляемых на поддержку производства в частном секторе экономики. Надо изменить традицию, давно сложившуюся в России, рассматривать государственные средства как подарок. Коль скоро государство считает возможным участвовать в работе частного сектора, то и требования к эффективности таких расходов должны быть соответствующие. Если такие требования не выдвигаются, то нужно иметь объяснение, в чем же состоит конечный эффект государственных расходов в этом случае (создание новой технологии, повышение безопасности страны и т.д.). Финансовая отдача и

финансовый порядок в стране не в последнюю очередь зависят от того, как с этим обстоит дело у самого государства, в его хозяйстве, в его бюджете.

Бюджет государства в конечном счете формируется, создается ради его расходов. Именно расходуя собранные средства, государство оказывает влияние на общество, точнее говоря, общество само при посредстве государства достигает тех целей, которые оно считает необходимыми. Именно расходы бюджета содержат в себе активное начало, управляющее в какой-то мере общественным развитием. Но с этой точки зрения различные расходы бюджета не равноценны. Некоторые, безусловно, содействуют решению поставленных принципиальных задач, другие тратятся на пассивные меры, сохраняющие существующее положение или исправляющие ошибки, допущенные в прошлом. К пассивным расходам можно отнести, к примеру, расходы, связанные с обслуживанием государственного долга. Характеристика этих расходов непосредственно связана с их долей в бюджете. Чем она больше, тем меньше в них рационального, они превращаются в наглядный измеритель прошлых ошибок правительства. Высокая доля этих расходов говорит о неправильной оценке будущего в момент, когда правительство брало соответствующие займы. В финансовой практике существует даже особый термин процентные расходы бюджета. Это как раз те расходы, которые связаны с обслуживанием государственного долга, т.е. они просто вычитаются из общей суммы ресурсов, и учитывать их как источник для решения каких-то текущих задач бесполезно. Соответственно выделяются не процентные расходы бюджета, которые, в сущности, и представляют реальные ресурсы, находящиеся в данный момент в распоряжении общества. Доля непроцентных расходов в расходах консолидированного бюджета за последние годы заметно повысилась в связи с общим улучшением финансового состояния страны и хозяйства. Это очень важно, так как расходы по обслуживанию государственного долга не просто пассивная статья, она содержит в себе определенные угрозы для финансового равновесия страны в целом.

К числу типичных пассивных статей следует отнести бюджетные дотации. Хотя дотации имеются в бюджетах почти всех стран, но в России они играют особую роль. Исторически дотации в их нынешней форме являются наследием СССР, в финансовой системе которого они достигли громадных размеров и стали одной из причин его краха. В настоящее время главные виды дотаций — это поддержка сельского хозяйства и средства, идущие на покрытие убытков жилищно-коммунального хозяйства и местного транспорта. Дотации по своей экономической сути больше всего напоминают долги, полученные по наследству, и в этом смысле недалеко ушли от платежей по государственному долгу, хотя формально эти средства и поступают в организации, занимающиеся производством продукции и услуг. Все дело в их объеме. Дотации как прием финансовой политики характеризуются тем, что обычно они носят строго целевой и, так сказать, точечный характер, как правило, они временные. В России же дотации громадны по объему и применяются (считая с СССР) десятки лет, причем в СССР они возрастали год от года. По расчетным данным, только дотации сельскому хозяйству составляли в СССР в 1990 г. 117 млрд руб., что равнялось 22,8% всех расходов государственного бюджета. Приняв в силу необходимости такое тяжелое наследство, Россия сразу оказалась в очень сложном положении. Либерализация цен в 1992 г. несколько сократила объем дотаций, но, разумеется, их не устранила. Эта связь не случайна. Вопрос дотаций в России — это вопрос уровня жизни населения. В настоящее время это относится прежде всего к дотациям жилищно-коммунального хозяйства, так как дотации сельскому хозяйству достаются только занятым в этом хозяйстве, ибо розничные цены свободны. Хотя дотационные средства остаются в хозяйстве, дотации как таковые не являются финансовым ресурсом с народно-хозяйственной точки зрения. Они только консервируют сложившиеся отсталые неконкурентоспособные структуры в хозяйстве, тормозят реальное развитие производства, поощряют иждивенчество и воровство. Поэтому главным направлением финансовой политики по отношению к дотациям должно быть их значительное сокращение. Полностью

отменить дотации, видимо, невозможно, как показывает опыт других вполне рыночных стран.

Дотации в России мешают становлению рынка в таких важных сферах, как сельское хозяйство и обслуживание населения. Давно обнаружена связь дотаций с финансовыми злоупотреблениями, поскольку это «дармовые» деньги, то они часто не доходят до адресата в полном объеме, соответствующие приемы давно отработаны. Поэтому в части дотаций особо важна прозрачность финансовых отношений, возможность проследить движение дотационных денег по всем этапам перечислений и установление их поступлений в полном объеме именно конечному адресату, а также их использование последним на указанные цели. Дотации означают низкое качество продукции и услуг, так как предоставляются на формальных основаниях вне отношений купли-продажи. На примере российского комплекса жилищно-коммунального хозяйства очевидно, что длительные дотации ведут к снижению уровня квалификации занятых в этих отраслях, поощряют вымогательство и взятки. Можно указать и на вредные психологические последствия массовых дотаций. Люди привыкают не платить за квартиру, ездить без билетов на общественном транспорте, нарушаются основы законопослушания. Установленная массовая бесплатность одних благ легко распространяется в сознании людей и на другие, официально платные.

Сокращать дотации в российском бюджете лучше всего по специально разработанной программе и постепенно, стараясь по возможности избежать вспышки концентрированного социального недовольства. Но при составлении и реализации такой программы приходится учитывать, что бюджетные дотации не исчерпывают общей суммы дотаций в народном хозяйстве России. Дело в том, что помимо прямого дотирования из бюджета различных отраслей и социальных потребностей в СССР существовала практика больших социальных расходов за счет средств крупных предприятий. Промышленные гиганты типа Магнитогорского металлургического комбината, Норильского никелевого комбината и многие другие были так называемыми градообразующими

предприятиями, т.е. за их счет существовали крупные города, все расходы на содержание и на развитие которых брали на себя эти самые предприятия. После начала рыночных реформ подобные города оказались в очень трудном положении, так как предприятия по новым порядкам не обязаны их содержать. Как правило, все это огромное хозяйство стараются передать в ведение местных властей, но у тех нет ресурсов для его содержания. Вопрос не сводится только к сравнительно крупным городам. Десятки тысяч промышленных предприятий имели свои рабочие поселки или просто свое жилье в городе, где они находились, помимо жилья были санатории, базы отдыха, детские и медицинские учреждения. Реформа заставила искать новых хозяев для большинства этих объектов и новые источники средств для их содержания. Эта сложная проблема пока окончательно не решена, но нетрудно видеть, что механическая передача этого имущества местным властям потребует существенного роста дотаций из бюджета. Поэтому программа сокращения бюджетных дотаций жилищно-коммунальному хозяйству должна быть увязана с решением вопроса о «социалке» бывших государственных предприятий, так как это, в сущности, единый комплекс проблем, объем расходов на эти цели, пока еще осуществляемых предприятиями, возможно, превышает сумму дотаций из бюджета.

Имеются значительные трудности и с упорядочением дотаций для отдельных отраслей. Сельское хозяйство получает дотации непосредственно из бюджета, но имеются отрасли, где дотирование производства осуществляется в завуалированной форме. Как правило, это происходит там, где возникают естественные монополии. На железнодорожном транспорте, например, убытки от пассажирских перевозок в связи с низкими тарифами для населения компенсируются относительно высокими тарифами на грузовые перевозки, как следствие — сокращается налоговая база и уменьшаются платежи в бюджет. Такая практика получила название перекрестного финансирования, очевидно, что она не соответствует рыночным принципам хозяйства и относится к «пережиткам социализма» в российской экономике. Программа сокращения

дотирования производства должна охватывать не только бюджет, но и крупные перераспределения средств в сфере естественных монополий, только тогда она сможет повысить эффективность экономики, заставит самих предпринимателей проявлять инициативу по снижению затрат, расширению объема реализации продукции и перехода к рентабельной работе предприятий. Важность дотационной проблемы для России исключительно велика, достаточно сказать, что ликвидация дотационности системы жилищно-коммунального хозяйства и его перевод на рыночные отношения оценивается в 800—850 млрд руб. В сельском хозяйстве все расходы, идущие на поддержку его производства и экспорта, оцениваются примерно в 500 млрд руб. Таковы масштабы финансовых трудностей, связанных с дотационностью в России. Потребуется не менее 10 лет, чтобы нормализовать положение, сведя дотации к «цивилизованному» уровню. В своих нынешних объемах дотации, безусловно, представляют серьезное препятствие для дальнейшего развития рыночных отношений.

При характеристике расходов бюджета обычно особо выделяется группа социальных расходов, доля которых рассматривается как своеобразная оценка всего бюджета. Подразумевается, что чем выше эта доля, тем лучше бюджет, так как расход этих средств связан непосредственно с поддержанием и повышением уровня жизни населения. Но поскольку состав этих расходов достаточно разнороден, целесообразно рассмотреть отдельные виды этих расходов и уточнить их роль в жизни российского общества. Здесь пойдет речь только об общей характеристике этих расходов, детально они будут рассмотрены в специальных главах.

В точном смысле слова термин «социальные» означает общественные, но при таком подходе все расходы бюджета являются социальными. Практика составления бюджета в России, сложившаяся под сильнейшим влиянием традиций СССР, сузила трактовку социальных расходов бюджета до тех, которые связаны непосредственно с получением населением каких-то благ за счет общества. Сюда включаются государственные расходы на систему

образования и воспитания, на медицинские услуги, дотации в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также некоторые виды пенсионного обеспечения и многочисленные выплаты, связанные с болезнью, инвалидностью, детьми и др. Нетрудно видеть, что набор социальных расходов в бюджете современной

России весьма широк, а также то, что аналогичные расходы могут делать и предприятия (частные фирмы), на что указывалось выше. Груз социальных расходов из всех источников сейчас достаточно тяжел и не соответствует экономическим возможностям нынешней России. Это несоответствие возникло как следствие унаследованного от СССР объема и состава социальных услуг и падения производства в России за годы реформ (ВВП России за 2003 г. составил примерно 77,5% к 1990 г.). Поэтому финансирование социальных услуг — одна из самых сложных проблем в настоящее время. Этот факт хорошо известен. Вопрос заключается в следующем: надо ли по мере постепенного роста объема производства стремиться восстановить прежний объем финансирования социальных услуг по уже сложившемуся их набору (а он образовался в СССР) или изменить этот набор, а возможно, и уровень финансирования за счет средств общества?

Для ответа на вопрос следует выяснить смысл социальных расходов в современных условиях. Исторически социальные расходы в бюджетах государств появились сравнительно поздно, а это означает, что первоначально соответствующие услуги приобретались и потреблялись за счет частных средств. Только в XIX—XX вв. появились в бюджетах передовых стран расходы на образование (в основном начальное, среднее, профессиональное), причем общественное образование существовало наряду с частным. Это сочетание является весьма полезным почти для всех видов социальных услуг. На таком же принципе стало развиваться пенсионное обеспечение, медицинское обслуживание.

Резким контрастом с подобным развитием социальных услуг являлось положение в СССР. В нем была провозглашена полная бесплатность всех социальных услуг и существенно расширена сфера их применения. Казалось

бы, ничего плохого в этом нет, напротив, видна явная забота о населении. Но практика показала, что советские принципы социального обслуживания населения вели в конечном счете в тупик. Принципиальная ошибка заключалась в распространении метода социального обслуживания на такие объекты, которые должны приобретаться населением за счет личных доходов. Речь идет о жилище и всем комплексе коммунального хозяйства, а частично о пенсиях и о медицинском обслуживании. Это решение фактически было вынужденным. Форсируя индустриализацию и создание мощной армии, руководители СССР фактически тормозили рост уровня жизни народа, и у людей не было средств на приобретение жилья, а иногда даже и на нормальное питание. Поэтому пришлось многие виды традиционно личного потребления сделать «общественными». За счет социальных выплат в СССР поддерживался прожиточный минимум, отсюда и номинальная квартплата, государственные пенсии — как единственный вид пенсионного обеспечения, бесплатная для потребителей медицина и т.д. Вообще-то на первых этапах своего существования советская система социальных услуг представляла сложную смесь положительных и отрицательных элементов, но к концу существования СССР негативное воздействие на общество этой системы стало очевидным.

Социализм фактически сводил социальные расходы к «материальной помощи», тогда как их задача принципиально другая. Они должны способствовать развитию личности за счет доступности образования, бесплатности библиотек, музеев, других источников знания. Разумеется, полностью отвлечься от «материальной» стороны нельзя, расходы на медицину, к примеру, должны покрываться за счет комбинации частных и общественных расходов. Но все же главная цель социальных расходов в современных условиях — формирование «человека будущего».

Однако сразу избавиться от «социалистической» системы социальных платежей очень тяжело, так как современная ситуация в экономике России исключает возможность быстрого роста расходов населения на социальные

услуги. Но нужно по крайней мере сформулировать основные направления реконструкции системы социальных выплат.

В условиях рыночной экономики социальные выплаты не должны в широких масштабах использоваться для обеспечения минимума потребления. Каждый самодостаточный гражданин должен содержать себя и свою семью, не надеясь на помощь от государства. Но для современной России нужно сделать исключение, учитывая резкое падение уровня жизни в ходе реформ. Приходится в ряде случаев за счет социальных расходов поддерживать необходимый уровень потребления. В перспективе в пенсионном обеспечении и в потреблении медицинских услуг необходимо постепенно повышать долю частных средств. Современное рыночное хозяйство создало необходимые возможности (прежде всего в виде мощной системы страхования) для каждого члена общества заранее создать соответствующие финансовые резервы и на предмет обеспечения в старости, и на предмет оплаты медицинских услуг. Сочетание частных и общественных средств должно стать в России, как и во всех развитых странах, ведущим принципом и условием получения социальных услуг.

Надо учесть, что состав социальных расходов меняется прежде всего по объектам финансирования. Непрерывное повышение уровня жизни в развитых странах позволяет включать в состав частных расходов то, что раньше считалось социальными услугами. Например, начальное и среднее образование, определенные виды медицинских услуг и т.д. Но социальные расходы не исчезают, а возникают их новые виды.

Пример других стран показывает, что в качестве социальных услуг могут реализовываться программы улучшения семейных отношений, перехода к всеобщему высшему образованию, поиска и воспитания одаренных детей, поддержки талантливых людей во всех сферах науки и искусства и др. Это связано с тем, что человек, его знания превращаются действительно в решающий фактор развития экономики и всего общества. Но чтобы подобные объекты стали предметом финансирования из общественного бюджета, надо

иметь высокую эффективность экономики и соответствующий уровень доходов. Россия пока далека от этого, но важно хотя бы установить направления развития. Состав социальных расходов не есть нечто застывшее, он меняется, и главная оценка этих расходов заключается не в их доле в бюджете, а в общественной значимости тех целей, для достижения которых они предназначены.

Следует отметить, что в сумбурный период начала реформ, когда стал заметно снижаться уровень жизни народа, было принято много законов о «защите» населения, о всевозможных льготах различным категориям граждан и т.д. Все это шло под лозунгом «социальной защиты» трудящихся. Выполнение этих Законов требовало значительных финансовых ресурсов, которых фактически не было. Чтобы оградить федеральный бюджет от этих неподъемных расходов, ежегодно принимались решения о приостановке действия этих законов. Но это, конечно, не лучший выход из положения. Очевидно, что надо избавиться радикально от этого груза невыполнимых обязательств, приняв соответствующее решение законодательной и исполнительной власти.

Российский бюджет с самого начала перехода к рынку обзавелся одной особенностью, которой не было в бюджете СССР. Речь идет о бюджетных целевых фондах. Число этих фондов колебалось по годам, большинство из них имеет самостоятельные источники Доходов, но некоторые присутствуют только в расходах бюджета, выделенные отдельной строкой. Постепенно их число и доля в бюджете сокращаются. К 2004 г. остался в федеральном бюджете только фонд Министерства РФ по атомной энергии, а в бюджетах субъектов Федерации территориальные дорожные и некоторые другие фонды. Доля целевых фондов составляла в 2003 г. 4% в консолидированном и меньше 10% в федеральном бюджетах (по доходам). Следует отметить, что создание целевых фондов в рамках бюджета означает некоторые привилегии для определенного круга бюджетополучателей, это как бы бюджет в бюджете. Ситуация напоминает известный афоризм: «Все равны, но некоторые равнее».

Несомненно, что создание целевых фондов является отклонением от принципа единства фонда государственных финансовых ресурсов, давно уже сформулированного финансовой наукой.

Получатели средств из целевого фонда находятся в несколько лучшем положении, чем остальные адресаты бюджетных средств. Появлению целевых фондов в российском бюджете способствовали, видимо, следующие обстоятельства. Во-первых, общее падение объема доходов, которое обострило борьбу за финансовые ресурсы государства, целевой фонд, конечно, очень удобное средство гарантировать получение бюджетных денег. Эту причину можно назвать экономической. Вторая причина — образование мощных групп давления на исполнительную и законодательную власть. Демократические методы борьбы за свои интересы в России только еще начали формироваться, еще сильны традиции привилегий для тех, «кто равнее других». В результате и возник такой способ распределения доходов, как целевые бюджетные фонды. Эту причину можно назвать политической. Дальнейшее упорядочение финансовой системы, рост доходов в хозяйстве позволит постепенно отказаться от целевых фондов как постоянного фактора распределения общественных ресурсов.

Считать целевые фонды в составе бюджета ненужными ни при каких обстоятельствах, видимо, было бы неправильно. Может возникнуть такая ситуация, когда от создания целевых фондов возможна определенная польза. Речь идет о том, что иногда доходы и расходы какого-то предприятия (отрасли) целесообразно на время замкнуть, чтобы ускорить его финансирование. Если бы, к примеру, была создана широкая сеть платных автодорог, то был бы смысл эту плату направлять в особый фонд, предназначенный для поддержания данных дорог в порядке, а может быть, и для их дальнейшего развития. Этот фонд ради его сохранности можно было бы и ввести в бюджет. Но в этом случае желательно примерное совпадение собираемых и расходуемых сумм. На практике этого не наблюдается, так как расход обычно превышает приход. И не случайно российский дорожный фонд складывается из отчислений от валовой

выручки разных предприятий, такой метод формирования фонда может опираться только на принуждение со стороны налоговых органов при условии принятия соответствующего закона. Но если формирование целевых фондов идет за счет доходов бюджета общего характера, т.е. могущих быть истраченными на любые нужды, то направление их в целевой фонд означает значительную привилегию, а она должна быть обоснована. Конечно, заинтересованная сторона приведет массу доказательств необходимости данного целевого фонда, но к ним нужно относиться весьма критически. То, что часть общих доходов бюджета сразу направляется в состав целевых фондов, как бы минуя стадию перераспределения, и означает привилегию для определенного ведомства или органа власти.

Как прием финансовой политики целевые бюджетные фонды могут иметь место, но, видимо, временно, это время должно быть достаточно коротким. Объем ресурсов, предоставляемых через их посредство, также должен быть невелик (1—2% объема бюджета).

И всегда нужно помнить, что за предложениями о создании целевых бюджетных фондов могут стоять интересы определенных ведомств, групп граждан и т.д., добивающихся для себя определенных льгот. Но для государства важно, чтобы создание целевых фондов давало выгоду обществу в целом. Только на таких условиях можно создавать целевые бюджетные фонды.

## **2.3 Информационно-методическое обеспечение курса**

### *2.3.1 Основная литература*

1. Конституция Российской Федерации. Официальный текст. – М., 2001.
2. Гражданский кодекс РФ, часть 1. – М., 1996.
3. Бюджетный кодекс РФ. – М.: «Издательство ЭЛИТ», 2005.
4. Налоговый кодекс РФ. Части 1, 2. – М.: ИКФ «ЭКМОС», 2005.
5. ФЗ от 29.12.2005 г. «О Федеральном бюджете на 2006 г.».
6. ФЗ от 08.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

7. Областной закон от 20.12.2005 г. «Об областном бюджете на 2006 г.».
8. Областной закон Ростовской области от 19.09.2002 г. № 271-ЗС «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ростовской области».
9. Бюджетная система России: Учебник для вузов / Под ред. Г.Б. Поляка. – М.: ИНФРА, 2000.
10. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Сост. О.В. Врублевская и др. – М.: Юрайт, 2003.
11. Бюджетный процесс в зарубежных государствах. – М.: ИНИОН РАН, 1996.
12. Егоров В.В., Парсаданов Г.А. Прогнозирование национальной экономики. – М., 2001.
13. Налоги и налогообложение / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – Изд. СПб., 2001.
14. Налоги и налоговая система РФ: Учебник / Под ред. В.Д. Панскова. – М.: Финансы и статистика, 2005.
15. Паскачев А.Б. Налоговый потенциал экономики России. – М.: «МЕЛАП», 2001.

### *2.3.2 Дополнительная литература*

1. Финансы. Учебник / Под ред. проф. В.М. Родионовой – М.: Финансы и статистика, 2005
2. Журналы: Финансы. Финансы и кредит. Деньги и кредит. Вопросы экономики.

Газеты: Российская газета. Экономика и жизнь.

## **2.4 Примерный перечень заданий для проведения практических занятий**

1. Рассчитайте и проанализируйте динамику доли федерального бюджета в ВВП и национальном доходе России за последние 10 лет.
2. Опишите конкретных субъектов перераспределительной функции государственного бюджета.
3. Рассчитайте и сравните динамику структуры бюджетной системы

РФ и США за последние десять лет.

4. Определите структуру местных бюджетов Ростовской области.
5. Выявите общее и различия в бюджетных посланиях Президента РФ на 2000-2004 гг.
6. Опишите структуру и особенности бюджетной политики Ростовской области (г. Ростова-на-Дону).
7. Систематизируйте бюджетные контрольные структуры РФ. Рассчитайте динамику численности их сотрудников за последние годы.
8. Назовите нормативные акты по контрольной деятельности.
9. Проанализируйте механизм регулирующих доходов и трансфертов на примере Ростовской области.
10. Нарисуйте схему возможных консолидированных бюджетов.
11. Сравните бюджетную классификацию доходов федерального бюджета за 1998 и 2004 гг., выявите различия.
12. Сравните бюджетную классификацию расходов федерального бюджета за 1998 и 2004 гг., выявите различия.
13. Рассчитайте и проанализируйте структуру внешнего долга России за последние 5 лет.
14. Рассчитайте и проанализируйте структуру внутреннего долга России за последние 5 лет.
15. Рассчитайте и проанализируйте динамику выполнения планов бюджета Ростовского областного ФОМС.
16. Рассчитайте пенсию работнику при условной месячной заработной плате 10 тыс. руб. и 20-летнем стаже работы.
17. Составьте бюджет Ростовской области.
18. Составьте прогноз экономического развития Ростовской области.
19. Составьте и проанализируйте хронологическую схему процесса рассмотрения и утверждения федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на 2004 г. (на примере Ростовской области и г. Ростова-на-Дону).

20. Проанализируйте выполнение федерального бюджета за последние три года.
21. Проанализируйте выполнение бюджета Ростовской области за последние три года.
22. Сравните и проанализируйте разные виды смет.
23. Перечислите и произведите классификацию норм и нормативов с указанием нормативных и других источников.
24. Проанализируйте структуру раздела расходов федерального бюджета на социальную политику за последние пять лет.
25. Определите и проанализируйте динамику структуры бедного и неимущего населения России за последние пять лет.
26. Назовите нормативно-правовые акты Российской Федерации, Ростовской области и г. Ростова-на-Дону, определяющие порядок регулирования межбюджетных отношений.
27. Рассчитайте размер финансовой помощи для Ростовской области.

#### *2.4.1 Рекомендованная литература*

##### *Основная литература*

1. Конституция Российской Федерации. – М.: «Юридическая литература», 2000.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации (с изменениями и дополнениями). – М.: Проспект, 2003.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая (с изменениями и дополнениями). – М.: Проспект, 2003.
4. Федеральный закон Российской Федерации "О бюджетной классификации Российской Федерации" № 115-ФЗ от 15 августа 1996 г. (ред. от 07.05.02).
5. Федеральный закон Российской Федерации "О федеральном бюджете на соответствующий год".
6. Федеральный закон Российской Федерации "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" № 126-ФЗ от 25

сентября 1997 г. (ред. от 09.07.1999 г. с изм. от 30.12.2001 г.).

7. Федеральный закон Российской Федерации "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" №154-ФЗ от 28 августа 1995 г. (ред. от 21.03.2002 г.).
8. Федеральный закон Российской Федерации "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" № 81-ФЗ от 19 мая 1995 г. (ред. от 28.12.2001 г.).
9. Закон Российской Федерации "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" от 28 июня 1991 г. № 1499-1 (ред. от 29.05.2002 г.).
10. Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" № 1032-1 от 19 апреля 1991 г. (ред. от 29.12.2001 г.).
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584 "О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года".
12. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 октября 1992 г. № 785 (ред. от 06.02.2001 г.) "О дифференциации в уровнях оплаты труда работников бюджетной сферы на основе Единой тарифной сетки".
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2001 г. № 775 "О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы".
14. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 октября 2003 г. № 609 "О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы".
15. Письмо Минобразования Российской Федерации и Профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации от 16 января 2001 г. № 20-58-196/20-5/7 «О порядке исчисления заработной

платы работников образовательных учреждений».

16. Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 377 (ред. от 17.11.2000 г.) "Об утверждении Положения об оплате труда работников здравоохранения Российской Федерации".
17. Бюджетное право. Учебное пособие для вузов / Под ред. проф. А.М. Никитина. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001.
18. Бюджетная система России. Учебник для вузов / Под ред. проф. Г.Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000.
19. Акперов И.Г. и др. Казначейская система исполнения бюджета в Российской Федерации: Учебное пособие. – М.: Финансы и статистика, 2002.
20. Бюджетная система Российской Федерации. Учебник / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – М.: Юрайт, 2001.
21. Журналы "Финансы", "Российский экономический журнал" и др.
22. Газеты "Экономика и жизнь", "Финансовая газета" и др.

### 3. РЕЙТИНГОВАЯ СИСТЕМА ОЦЕНКИ И КОНТРОЛЯ ЗНАНИЙ

#### 3.1 Структура и балльная оценка рейтингов

Содержание	Максимальный балл
<b>Первый этап контроля</b>	
<i>Стартовый (входной) рейтинг</i>	<b>5</b>
<i>Первый рубежный контроль:</i>	<b>25</b>
- вопросы (тесты) по аудиторным занятиям	<b>10</b>
- вопросы (рефераты) по самостоятельной работе	<b>15</b>
<i>Второй рубежный контроль:</i>	<b>35</b>
- вопросы (тесты) по аудиторным занятиям	<b>10</b>
- вопросы (рефераты) по самостоятельной работе	<b>15</b>
- выполнение практического задания	<b>10</b>
<b>ИТОГО</b>	<b>65</b>
<b>Второй этап контроля</b>	
<i>Стартовый (входной) рейтинг</i>	<b>5</b>
<i>Первый рубежный контроль:</i>	<b>20</b>
- вопросы (тесты) по аудиторным занятиям	<b>10</b>
- вопросы (рефераты) по самостоятельной работе	<b>10</b>
<i>Второй рубежный контроль:</i>	<b>25</b>
- вопросы (тесты) по аудиторным занятиям	<b>10</b>
- вопросы (рефераты) по самостоятельной работе	<b>15</b>
<i>Третий рубежный контроль:</i>	<b>50</b>
- деловая игра	<b>50</b>
<b>ИТОГО</b>	<b>100</b>

#### 3.2 Содержание рейтингов

##### **Вопросы для проведения стартового контроля.**

1. Как Вы можете определить понятие «бюджет»?
2. В чём состоит, на Ваш взгляд, его значение?
3. Какими нормативно-правовыми актами регулируется бюджетная сфера в РФ?
4. Докажите, что государственный бюджет – это звено финансовой системы любого государства.
5. В чём проявляется сущность бюджета любого государства?
6. Каково назначение бюджетных расходов?

##### **Вопросы для проведения первого рубежного контроля.**

1. Объясните экономическое содержание понятий «бюджет», «бюджетный план» и «бюджетный фонд».

2. В чём состоит общественное назначение бюджета и каковы его функции?
3. Охарактеризуйте этапы развития бюджетной системы СССР.
4. Какова роль бюджета в системе перераспределительных отношений?
5. Перечислите звенья бюджетной системы.
6. Охарактеризуйте структуру консолидированного бюджета РФ.
7. Охарактеризуйте структуру консолидированного бюджета субъекта РФ.
8. Каковы основные принципы построения бюджетной системы РФ?
9. Как реализуется на практике принцип самостоятельности бюджета каждого уровня?
10. Охарактеризуйте основные направления бюджетной политики нашего государства на современном этапе.
11. Что представляет собой бюджетный механизм?
12. Дайте определение бюджетного федерализма.
13. Назовите формы межбюджетных отношений.
14. Объясните различия между закреплёнными и регулируемыми доходами.
15. Перечислите общие принципы организации межбюджетных отношений в субъектах Федерации.

### **Вопросы для проведения второго рубежного контроля.**

1. Укажите особенности структуры доходов и расходов отдельных видов бюджетов.
2. Дайте определение бюджетной классификации.
3. Какова структура классификации доходов бюджета?
4. Какова структура классификации расходов бюджета?
5. По каким основным признакам группируются доходы бюджета?
6. Укажите признаки классификации расходов бюджета.
7. Приведите характеристики функциональной, экономической и ведомственной классификации расходов.

8. Что представляет собой бюджетный дефицит? Каковы причины его возникновения?
9. Каковы основные источники покрытия и предельный уровень бюджетного дефицита?
10. Каковы методы сбалансирования местных бюджетов?
11. Возможные пути укрепления доходной базы местных бюджетов.
12. Что представляет собой Бюджет развития?
13. Каковы источники формирования Бюджета развития и основные направления его использования?
14. Целевые бюджетные фонды: их состав, назначение, порядок образования.

#### **Вопросы для проведения стартового контроля.**

1. Перечислите важнейшие характеристики бюджета и раскройте их содержание.
2. Что представляет собой бюджетный дефицит и профицит и каково их назначение?
3. Охарактеризуйте перераспределительный механизм государственного бюджета.
4. Состав бюджетной системы Российской Федерации.
5. Принципы построения бюджетной системы РФ.
6. Характеристика Бюджетного послания Президента РФ о бюджетной политике на текущий год.

#### **Вопросы для проведения первого рубежного контроля.**

1. Бюджетные учреждения: понятие, источники и особенности их финансирования.
2. Сметный порядок планирования и финансирования.
3. Что такое оперативно-сетевые показатели бюджетных учреждений и для чего они используются?
4. Перечислите статьи сметы бюджетного учреждения.
5. Каков состав расходов бюджетов на образование?

6. Каковы основные направления расходов в здравоохранении?
7. Перечислите основные виды расходов на науку.
8. В чем состоит специфика расходов на культуру и искусство?
9. Назовите основные виды социальных расходов государства.
10. Какие группы можно выделить в экономических расходах государства?
11. Каковы особенности расходов территориальных бюджетов на экономику?
12. Как финансируются инвестиционные затраты из бюджета?
13. В чем особенности финансирования промышленности, сельского хозяйства, транспорта?
14. Бюджетная поддержка жилищно-коммунального хозяйства.
15. Охарактеризуйте виды финансовой помощи вышестоящих бюджетов нижестоящим.

#### **Вопросы для проведения второго рубежного контроля.**

1. Объясните роль и значение финансового планирования.
2. Что представляет собой система финансовых планов?
3. Охарактеризуйте сводный финансовый план: а) на федеральном уровне и б) территориальном уровне.
4. Как вы понимаете термин «бюджетное прогнозирование»?
5. Какие методы используются при разработке прогноза развития бюджета? Дайте их сравнительную характеристику.
6. На каких показателях основано прогнозирование развития территориальных бюджетов?
7. Каково назначение нормативного метода в финансово-бюджетной практике?
8. Как происходит рассмотрение и утверждение проекта бюджета?
9. Какое место занимает в бюджетном процессе исполнение бюджета? Охарактеризуйте этот этап.
10. Объясните термин «бюджетная роспись».

11. Перечислите виды бюджетных смет и объясните их отличительные черты.
12. Назовите этапы исполнения бюджета по расходам.
13. Что означает казначейское исполнение бюджета?
14. Охарактеризуйте формы бюджетного контроля.

### **Деловая игра для проведения третьего рубежного контроля.**

Деловая игра моделирует ситуацию, возникающую в процессе составления проекта бюджета, когда учреждения и организации представляют заявки на получение бюджетного финансирования на предстоящий год с приложением необходимых документов и расчетов, которые тщательно проверяются и корректируются. В данной ситуации, выполняя роль экономиста финансового отдела Администрации города, следует определить обоснованность заявленных сумм путем проверки представленной сметы доходов и расходов и расчетов к ней.

#### *Цель работы:*

1. Проанализировать показатели деятельности бюджетных учреждений, составить аналитические таблицы, характеризующие отдельные стороны деятельности бюджетной организации. Научиться использовать результаты проведенного анализа для оценки финансовой обеспеченности учреждений бюджетной сферы, расчета показателей сметы на планируемый год.
2. Ознакомиться с законодательным, методическим и инструктивным материалом по вопросам составления сметы образовательного учреждения, уметь использовать его при проведении практических расчетов.
3. Освоить методику планирования отдельных показателей сметы, производить поквартальную разбивку доходов и расходов в соответствии со сроками поступления средств и направлениями их расходования.

4. Ознакомиться с бланками сметы доходов и расходов образовательного учреждения и расчетов к ней. Научиться правильно заполнять эти бланки.
5. Закрепить приобретенные в процессе обучения навыки подготовки письменных заключений по отдельным вопросам.

*Основные этапы работы:*

1. Формируется несколько рабочих групп (из 5 студентов каждая) для выполнения различных вариантов игры.
2. Каждая рабочая группа проверяет правильность расчета показателей представленной сметы школы на 2003 год и составляет уточненную смету.
3. В соответствии с выбранным вариантом каждая рабочая группа составляет смету на планируемый (2008) год.
4. Составляется заключение, где следует указать, какие отклонения были выявлены в ходе проверки сметы, чем они вызваны, обосновать свою позицию, сформулировать предложения по улучшению финансового положения школы, привлечению внебюджетных источников, экономному использованию средств.
5. Обсуждаются различные варианты сметы школы, составленные разными рабочими группами.

*Порядок оформления:*

Работа представляется в папке и включает:

1. Титульный лист, оформленный по установленным правилам.
2. Уточненную смету доходов и расходов школы на 2003 год вместе с расчетами.
3. Проект сметы на 2008 год и расчеты показателей сметы с обоснованиями:
  - среднегодового числа учащихся и классов;
  - учебного плана;

- заработной платы педагогического персонала на основе тарификационного списка;
- заработной платы административно-хозяйственного и учебно-вспомогательного персонала на основании штатного расписания;
- положения о надбавках и доплатах;
- суммы трансфертов населению;
- материальных и приравненных к ним затрат по видам затрат;
- фонда производственного и социального развития по направлениям затрат.

4. Заключение по итогам проверки и уточнения показателей сметы доходов и расходов школы на 2007 и 2008 гг. по установленной форме.

### **3.3 Тестовые задания**

#### **1 Экономическое содержание и роль государственного бюджета**

*1. Бюджет является:*

- 1) экономической категорией;
- 2) экономической категорией и субъективным стоимостным инструментом;
- 3) субъективным финансовым инструментом рыночной экономики;
- 4) субъективным методом экономического хозяйствования.

*2. Как экономическая категория, бюджет выражает отношения по поводу:*

- 1) планомерного формирования и использования фондов денежных ресурсов экономических субъектов;
- 2) формирования и использования централизованных фондов денежных средств;
- 3) обращения денежных ресурсов;
- 4) функционирования ссудного капитала.

*3. К свойствам бюджета не относится:*

- 1) целенаправленность;
- 2) стихийность;
- 3) планомерность;
- 4) научность.

*4. Итог бюджета представляется наиболее благоприятным:*

- 1) при равенстве доходов и расходов;
- 2) превышении доходов над расходами;
- 3) превышении расходов над доходами;
- 4) невыполнении доходов и расходов.

*5. Назовите главный бюджет Российской Федерации:*

- 1) местный бюджет;
- 2) бюджет субъекта РФ;
- 3) федеральный бюджет;
- 4) консолидированный бюджет.

*6. Дефицит бюджета означает:*

- 1) превышение доходов бюджета над расходами;
- 2) превышение расходов бюджета над доходами;
- 3) недополучение доходов бюджета;
- 4) перерасход бюджетных средств.

*7. К основным характеристикам бюджета не относится:*

- 1) сумма доходов бюджета;
- 2) сумма дефицита бюджета;
- 3) сумма расходов бюджета;
- 4) сумма государственных заимствований.

*8. Государственный бюджет выражает отношения между:*

- 1) государственными органами и экономическими субъектами по поводу формирования и использования государственных финансовых ресурсов;
- 2) экономическими субъектами по поводу использования государственных финансовых ресурсов;

3) экономическими субъектами по поводу формирования и использования денежных фондов;

4) экономическими субъектами по поводу формирования государственных финансовых ресурсов.

*9. Функцией государственного бюджета не является:*

1) формирование денежных средств государства;

2) контроль формирования и использования государственных денежных средств;

3) использование государственных денежных средств;

4) учет государственных финансовых ресурсов.

*10. Бюджетный год в РФ равен:*

1) 12 месяцам;

2) 13 месяцам;

3) 18 месяцам;

4) 24 месяцам.

## **2 Понятие бюджетной системы**

*1. Бюджетная система РФ – это:*

1) совокупность федерального, региональных, местных бюджетов, а также государственных внебюджетных фондов, основанная на экономических отношениях и юридических нормах;

2) совокупность бюджетов административно-территориальных образований РФ, основанная на экономических и юридических нормах;

3) конкретная форма реализации государственного бюджета РФ;

4) совокупность консолидированных бюджетов страны.

*2. Какой из элементов не входит в понятие бюджетной системы РФ:*

1) бюджеты административно-территориальных образований;

2) совокупность экономических норм;

3) концепция государственной финансовой политики;

4) совокупность юридических норм.

*3. Бюджетная система РФ не включает:*

- 1) федеральный бюджет;
- 2) бюджеты экономических субъектов;
- 3) бюджеты субъектов РФ;
- 4) местные бюджеты.

*4. Бюджетная система РФ состоит из:*

- 1) двух уровней;
- 2) трех уровней;
- 3) четырех уровней;
- 4) шести уровней;

### **3 Бюджетно-финансовая политика**

*1. Расположите по мере расширения следующие виды политики: финансовая политика (1), фискальная политика (2), бюджетная политика (3), социально-экономическая политика (4):*

- 1) 1, 2, 3, 4;
- 2) 3, 1, 2, 4;
- 3) 2, 3, 4, 1;
- 4) 2, 3, 1, 4.

*2. Принцип фискальной политики, используемый на современном этапе развития рыночной экономики в РФ:*

- 1) обложение налогами согласно взаимовыгодности экономических субъектов и государства;
- 2) пожертвования со стороны экономических субъектов;
- 3) налогообложение согласно платежеспособности экономических субъектов;
- 4) максимальное обложение налогами получаемых и имеющихся жизненных ценностей экономических субъектов.

*3. Главным требованием к бюджетной политике является:*

1) обеспечение необходимого уровня жизни для нетрудоспособного населения;

2) обеспечение минимума жизненных благ для существования и воспроизводства рабочей силы;

3) обеспечение условий для расширенного воспроизводства;

4) повышение жизненного уровня всего населения страны.

*4. Причиной необходимости бюджетной реформы в РФ не является:*

1) переход от административно-командной экономики к рыночной;

2) переход по существу от унитарного государственного устройства к федеративному;

3) устаревшая система бюджетного устройства;

4) множество политических концепций перестройки бюджетной системы.

*5. Главное направление бюджетной реформы в РФ:*

1) последовательная реализация Бюджетного кодекса РФ;

2) решение проблемы бюджетного федерализма;

3) обеспечение самостоятельности бюджетов;

4) обеспечение бездефицитного бюджета.

*6. Бюджетную политику страны формируют:*

1) исключительно Минфин;

2) Минфин, Министерство РФ по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет и др.;

3) Государственная Дума и Совет Федерации;

4) Президент.

*7. К функциям Министерства финансов РФ не относится:*

1) разработка проекта и исполнение федерального бюджета;

2) контроль правильного исчисления, полноты и своевременной уплаты в бюджет налоговых платежей;

3) контроль за целевым и рациональным расходованием бюджетных средств;

4) участие в разработке прогнозов социально-экономического развития РФ.

8. *Функцией Министерства РФ по налогам и сборам не является:*

- 1) ведение в установленном порядке учета налогоплательщиков;
- 2) предупреждение, выявление и пресечение коррупции в налоговых органах;
- 3) контроль соблюдения налогового законодательства при перемещении товаров через границу РФ;
- 4) контроль правильного исчисления, полноты и своевременной уплаты в бюджет всех обязательных платежей.

9. *За кассовое исполнение бюджета отвечает:*

- 1) Центральный банк;
- 2) Министерство РФ по налогам и сборам;
- 3) Федеральное казначейство Минфина РФ;
- 4) Правительство.

#### **4 Бюджетный контроль**

1. *Бюджетный контроль – это:*

- 1) одна из стадий управления финансами;
- 2) совокупность действий по мобилизации финансовых ресурсов для эффективного выполнения государством своих функций;
- 3) совокупность действий по проверке финансовой деятельности субъектов хозяйствования;
- 4) форма реализации контрольной функции бюджета.

2. *К основным задачам бюджетного контроля не относится:*

- 1) проверка расходов всех звеньев бюджетной системы;
- 2) соблюдение правил учета и отчетности;
- 3) недопущение хищений и выявление резервов эффективного использования бюджетных средств;
- 4) проверка правильности и своевременности поступления налогов.

*3. Основной формой бюджетного контроля по времени проведения не является:*

- 1) предварительный контроль;
- 2) комплексный контроль;
- 3) текущий контроль;
- 4) заключительный контроль.

*4. В задачи бюджетного контроля не входит:*

- 1) обеспечение своевременной и достоверной информации о движении бюджетных средств;
- 2) предупреждение кризисных ситуаций в бюджетной системе;
- 3) стимулирование интенсификации финансовых процессов;
- 4) обеспечение своевременного поступления и расходования государственных средств.

*5. Укажите высший орган бюджетного контроля в РФ:*

- 1) Счетная палата;
- 2) Министерство финансов;
- 3) Министерство РФ по налогам и сборам;
- 4) Правительство.

*6. Методом бюджетного контроля не является:*

- 1) ревизия;
- 2) проверка счетов;
- 3) экономический анализ;
- 4) социологическое исследование.

*7. Ревизия не бывает:*

- 1) предварительной;
- 2) полной;
- 3) тематической;
- 4) частичной.

*8. К задачам Счетной палаты РФ не относится:*

- 1) контроль поступления и расходования средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов;
- 2) оценка доходов и расходов проектов федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов;
- 3) назначение и освобождение от должности министра финансов;
- 4) финансовая оценка проектов федеральных законов.

*9. Федеральное казначейство не осуществляет:*

- 1) контроль исполнения федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов;
- 2) кассовый контроль деятельности бюджетных организаций;
- 3) контроль состояния государственных финансов в целом по стране;
- 4) контроль совместно с Центральным банком состояния государственного внутреннего и внешнего долга.

## **5 Бюджетное устройство РФ: основные принципы и понятия**

*1. Минимальная бюджетная обеспеченность – это:*

- 1) расчетный объем доходов соответствующего консолидированного бюджета, покрывающего минимальные расходы;
- 2) консолидированный бюджет, покрывающий минимально необходимые расходы, гарантируемые вышестоящими органами власти;
- 3) минимально допустимая стоимость государственных услуг в денежном выражении в расчете на душу населения;
- 4) расчетный объем консолидированного бюджета, покрывающий расходы на государственные нужды соответствующих бюджетов.

*2. К закрепленным доходам относятся доходы, которые:*

- 1) полностью поступают в соответствующие бюджеты;
- 2) поступают в соответствующий бюджет в твердо фиксированной доле;
- 3) поступают в бюджет в виде процентных отчислений от налогов по нормативам, утвержденным на следующий финансовый год;

4) полностью или в твердо фиксированной доле поступают в соответствующий бюджет.

*3. Регулирующие доходы – это доходы, которые поступают в соответствующий бюджет:*

- 1) в твердо фиксированной доле;
- 2) полностью либо в твердо фиксированной доле;
- 3) в виде процентных отчислений от налогов по нормативам, утвержденным на следующий финансовый год;
- 4) полностью.

*4. Дотации – это средства, предоставляемые вышестоящим бюджетом нижестоящему:*

- 1) на возмездной и возвратной основе;
- 2) на определенный срок и конкретные цели;
- 3) на безвозмездной и безвозвратной основе для текущих расходов;
- 4) на безвозмездной и безвозвратной основе на определенный срок и конкретные цели.

*5. Субвенция – это сумма, предоставляемая вышестоящим бюджетом нижестоящему:*

- 1) при недостаточности доходов для формирования минимальной обеспеченности;
- 2) на определенный срок и конкретные цели;
- 3) на безвозмездной и безвозвратной основе для определенных целевых расходов;
- 4) на возмездной основе для покрытия дефицита.

*6. Субсидией называется сумма, предоставляемая вышестоящим бюджетом нижестоящему:*

- 1) на безвозмездной и безвозвратной основе для определенных целевых расходов;
- 2) на возмездной основе для покрытия дефицита;

3) при недостаточности доходов для формирования минимальной обеспеченности;

4) на условиях долевого финансирования целевых расходов.

*7. Минимальные государственные социальные стандарты – это государственные услуги, предоставляемые гражданам:*

1) на безвозмездной и безвозвратной основе;

2) на безвозмездной и безвозвратной основе на минимально допустимом уровне;

3) на безвозмездной и безвозвратной основе и гарантируемые государством на среднем по территории России уровне;

4) на безвозмездной и безвозвратной основе на минимально допустимом уровне конкретного региона.

*8. Секвестр расходов означает:*

1) пропорциональное снижение расходов до конца текущего финансового года;

2) уменьшение расходов на величину дефицита;

3) устранение статей бюджета развития;

4) перераспределение ассигнований по статьям расходов бюджета.

*9. К защищенным статьям бюджетов относятся:*

1) статьи текущего бюджета;

2) статьи бюджета, подлежащие обязательному выполнению;

3) статьи бюджета, не подлежащие секвестру;

4) статьи расходов бюджета, утверждаемые к обязательному исполнению в законодательном порядке.

*10. Под бюджетным устройством понимается:*

1) организация и принципы построения бюджетной системы РФ;

2) организация построения бюджетной системы;

3) бюджетный механизм РФ;

4) механизм составления и исполнения бюджета.

*11. Принципом бюджетного устройства не является:*

- 1) единство;
- 2) сбалансированность;
- 3) самостоятельность;
- 4) самообеспеченность.

*12. Фактором, обуславливающим единство бюджетов РФ, не является:*

- 1) единство административно-политической системы РФ;
- 2) единство правовой системы;
- 3) единство бюджетной классификации и нормативных документов;
- 4) единство территориально-национальных интересов.

*13. Консолидированный бюджет – это:*

- 1) свод бюджетов нижестоящих административно-территориальных образований и бюджета соответствующего административно-территориального образования;
- 2) свод всех возможных бюджетов страны;
- 3) совокупность бюджетов нижестоящих административно-территориальных образований;
- 4) совокупность бюджетных и внебюджетных фондов.

## **6 Бюджетная классификация Российской Федерации**

*1. Бюджетная классификация представляет собой:*

- 1) определенную группировку доходов и расходов бюджета, составленную по однородным признакам;
- 2) определенную группировку бюджетов государства, составленную по однородным признакам;
- 3) определенную группировку бюджетных средств;
- 4) классификацию доходов и расходов бюджета по количественному выражению.

*2. Бюджетная классификация не предназначена для:*

- 1) планирования, учета и составления отчетности;
- 2) проведения контроля движения бюджетных средств;

3) кодирования и аналитической работы по видам доходов и расходов бюджета;

4) повышения эффективности аккумуляции и расходования бюджетных средств.

*3. Структура бюджетной классификации РФ не включает:*

- 1) классификацию доходов бюджета;
- 2) ведомственную классификацию расходов бюджета;
- 3) институциональную классификацию бюджетов;
- 4) функциональную классификацию расходов бюджетов.

*4. Структура расходов бюджета РФ не бывает:*

- 1) функциональной;
- 2) ведомственной;
- 3) экономической;
- 4) финансовой.

*5. Бюджетные поступления не классифицируются по:*

- 1) группам;
- 2) статьям;
- 3) элементам;
- 4) подстатьям.

*6. Бюджетные расходы по экономической классификации не классифицируются по:*

- 1) группам;
- 2) статьям;
- 3) элементам;
- 4) видам.

*7. Какой из перечисленных видов классификации бюджета не является единым для всех бюджетов РФ:*

- 1) классификация доходов бюджетов РФ;
- 2) функциональная классификация расходов бюджетов;
- 3) ведомственная классификация расходов бюджетов;

4) классификация источников внутреннего финансирования дефицита бюджетов.

8. *Ведомственная классификация расходов федерального бюджета не включает:*

- 1) перечень прямых получателей средств из федерального бюджета;
- 2) распределение расходов федерального бюджета по целевым статьям и видам расходов по прямым получателям;
- 3) классификацию источников финансирования бюджетного дефицита;
- 4) классификацию целевых статей и видов федерального бюджета.

9. *К основным элементам расходов прямых получателей средств не относится:*

- 1) ремонт зданий и сооружений;
- 2) техническое оснащение и информационное обеспечение;
- 3) амортизация основных фондов;
- 4) денежное содержание аппарата.

## **7 Поступления бюджетной системы**

1. *Источником поступлений бюджета страны является:*

- 1) только чистый доход общества;
- 2) только национальный доход;
- 3) только национальное богатство;
- 4) национальное богатство и национальный доход.

2. *Могут ли национальный доход и национальное богатство зарубежных стран быть источниками бюджетных поступлений?*

- 1) да;
- 2) нет;
- 3) только в случае войны;
- 4) да, в результате проведения агрессивной военной политики.

3. *К поступлениям государственного бюджета не относятся:*

- 1) налоги;

- 2) дотации;
- 3) займы;
- 4) эмиссия.

4. *Налог – это:*

- 1) тайное изъятие ценностей одним субъектом у другого;
- 2) добровольная передача ценностей одним субъектом другому;
- 3) гласное, обязательно-принудительное изъятие средств государством;
- 4) обязательно-принудительный платеж должника кредитору.

5. *В Российской Федерации налоги устанавливаются и отменяются:*

- 1) органами государственной власти административно-территориальных образований;
- 2) Министерством финансов РФ;
- 3) Министерством РФ по налогам и сборам;
- 4) Федеральным Собранием РФ.

6. *К прямым относятся налоги:*

- 1) на доход и имущество субъектов;
- 2) на товары и услуги;
- 3) зачисляемые во внебюджетные фонды;
- 4) устанавливаемые федеральными органами власти.

7. *Наиболее актуальной проблемой совершенствования налогообложения в РФ является:*

- 1) снижение ставок налогов;
- 2) упрощение расчетов налогов;
- 3) сокращение числа налогов;
- 4) ликвидация уклонения субъектов от уплаты налогов.

## **8 Расходы бюджетной системы**

1. *Какие расходы бюджета не являются сугубо государственными:*

- 1) расходы на экономические цели;
- 2) расходы на государственное управление;

3) расходы на обеспечение правопорядка;

4) расходы на вооруженные силы.

*2. Бюджет развития – это совокупность:*

1) расходов на развитие экономики страны;

2) расходов на развитие социально-экономической сферы конкретного административно-территориального образования;

3) текущих расходов государства;

4) всех расходов конкретного бюджета.

*3. Бюджет текущих расходов представляет собой:*

1) совокупность всех расходов конкретного бюджета;

2) совокупность расходов на развитие экономики страны;

3) совокупность расходов бюджета за минусом расходов бюджета развития;

4) совокупность расходов бюджета на финансирование социально-культурных мероприятий.

*4. Распределите следующие статьи расходов федерального бюджета на 2007 г. по мере уменьшения (1 – социальные расходы, 2 – оборона, 3 – экономика, 4 – обслуживание государственного долга):*

1) 1, 2, 3, 4;

2) 2, 4, 1, 3;

3) 3, 2, 4, 1;

4) 1, 2, 4, 3.

*5. Наибольшей из перечисленных статей расходов бюджетов субъектов РФ является:*

1) правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности;

2) сельское хозяйство и рыболовство;

3) прочие расходы;

4) здравоохранение.

*6. Отличительная черта расходов местных бюджетов:*

1) меньше средств направляется на финансирование управления;

- 2) отсутствуют бюджетные трансферты (дотации и субвенции);
- 3) большая доля средств используется на развитие экономики;
- 4) отсутствуют расходы на обеспечение безопасности.

*7. Какая из перечисленных статей отсутствует в бюджетах субъектов РФ и местных бюджетах:*

- 1) расходы на обеспечение безопасности;
- 2) расходы на оборону;
- 3) расходы на социальную политику;
- 4) обслуживание внутреннего долга.

## **9 Формирование бюджетов**

*1. Бюджетный процесс – это:*

- 1) составление, рассмотрение и утверждение бюджетов;
- 2) регламентированный законодательством порядок утверждения и исполнения бюджетов;
- 3) совокупность процессов рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов;
- 4) регламентированный законодательством порядок формирования, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов.

*2. Законодательные органы государственной власти осуществляют:*

- 1) составление и рассмотрение бюджетов;
- 2) рассмотрение, утверждение и исполнение бюджетов;
- 3) рассмотрение и утверждение бюджетов;
- 4) утверждение и исполнение бюджетов.

*3. Исполнительные органы власти занимаются:*

- 1) составлением и рассмотрением бюджетов;
- 2) рассмотрением и утверждением бюджетов;
- 3) составлением, рассмотрением и исполнением бюджетов;
- 4) составлением и исполнением бюджетов.

*4. При составлении бюджетов не используются:*

- 1) прогнозы социально-экономического развития РФ и административно-территориальных образований;
- 2) планы социально-экономического развития государственного сектора экономики;
- 3) прогнозы и программы развития административно-территориальных образований;
- 4) совокупность социально-экономических нормативов и норм.

## **10 Рассмотрение и утверждение бюджетов**

*1. Проект федерального бюджета рассматривают:*

- 1) Государственная Дума;
- 2) Федеральное Собрание;
- 3) Совет Федерации;
- 4) Президент.

*2. В пакете материалов к проекту федерального закона о федеральном бюджете, представляемом Правительством РФ, отсутствует:*

- 1) прогноз социально-экономического развития РФ;
- 2) проект основных направлений государственной денежно-кредитной политики;
- 3) программа государственных внешних заимствований РФ;
- 4) основные принципы и расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета с бюджетами субъектов РФ.

*3. Законопроект о федеральном бюджете Государственной Думой рассматривается в:*

- 1) двух чтениях;
- 2) трех чтениях;
- 3) четырех чтениях;
- 4) пяти чтениях.

*4. В первом чтении проекта федерального бюджета РФ не принимаются:*

- 1) функциональная классификация расходов федерального бюджета;
- 2) размеры дефицита (профицита) федерального бюджета;
- 3) доходы федерального бюджета в разрезе действующей классификации;
- 4) распределение федеральных налогов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ.

*5. При определении размера несбалансированности федерального бюджета не утверждаются:*

- 1) размер дефицита в абсолютном выражении;
- 2) размер дефицита в процентах к расходам;
- 3) показатель годовой инфляции;
- 4) способы покрытия дефицита.

*6. В случае непринятия бюджета до 1 января планового года происходит следующее:*

- 1) прекращается финансирование из федерального бюджета;
- 2) финансирование ведется по рассматриваемому проекту;
- 3) финансирование идет по результатам последнего квартала текущего года;
- 4) вопрос поставлен некорректно.

## **11 Исполнение бюджетов**

*1. Цель исполнения бюджета состоит в обеспечении:*

- 1) полного и своевременного поступления доходов бюджета;
- 2) полного финансирования государственных нужд;
- 3) финансирования бюджетных мероприятий на основе своевременного поступления доходов;
- 4) выполнения государственных функций с помощью финансовых ресурсов.

*2. Механизм исполнения бюджетов РФ определяется:*

- 1) только Бюджетным кодексом РФ;
- 2) законами органов власти субъектов Федерации;

- 3) законами и постановлениями органов государственной власти РФ;
- 4) законами и постановлениями органов власти РФ, субъектом и местных административно-территориальных образований.

*3. Ростись доходов и расходов представляет собой:*

- 1) научно обоснованную группировку доходов и расходов бюджета;
- 2) документ с поквартальной разбивкой доходов и расходов, на основании которого контролируется ход исполнения бюджетов;
- 3) финансовый план доходов и расходов;
- 4) смету расходов бюджетных организаций.

*4. В совокупный механизм исполнения бюджетов не входит:*

- 1) механизм поступлений в бюджет;
- 2) механизм расходов бюджетов;
- 3) механизм перераспределения средств между бюджетами;
- 4) механизм изменения налогового законодательства.

*5. К основным задачам Федерального казначейства не относятся:*

- 1) организация и контроль исполнения бюджетов;
- 2) оперативное управление государственными финансовыми ресурсами;
- 3) сбор налогов, пошлин и других платежей;
- 4) сбор, обработка и анализ информации о состоянии государственных финансов.

*6. Органы Федерального казначейства не вправе:*

- 1) приостанавливать операции по счетам организаций, использующих государственные средства;
- 2) получать от банков справки о состоянии счетов юридических лиц, использующих государственные средства;
- 3) осуществлять проверки любых юридических лиц, связанных с движением бюджетных средств;
- 4) лишать банки лицензий на право совершения банковских операций за нарушение государственной бюджетной дисциплины.

*7. Распределители бюджетных назначений – это:*

- 1) представительные органы государственной власти РФ, субъектов РФ и местных образований;
- 2) исполнительные органы государственной власти всех уровней;
- 3) должностные лица, обладающие правом распоряжаться бюджетными ассигнованиями;
- 4) должностные лица, имеющие счета в банках.

*8. Главным распорядителем бюджетных назначений не может быть:*

- 1) министр сельского хозяйства;
- 2) начальник районного отдела народного образования;
- 3) руководитель районной центральной больницы;
- 4) директор школы.

## **12 Бюджетные организации: сметный порядок планирования и финансирования**

*1. Бюджетная смета учреждения – это:*

- 1) финансовый план предприятия;
- 2) финансовый план, отражающий целевой отпуск средств на содержание организации;
- 3) финансовый план развития государственных предприятий;
- 4) особый порядок финансирования предприятий.

*2. В смету включаются:*

- 1) все расходы, необходимые для нормального функционирования учреждения;
- 2) все расходы учреждения за вычетом имеющихся доходов;
- 3) основные виды расходов, определяющие главную деятельность учреждения;
- 4) расходы на содержание обслуживающего персонала.

*3. Контроль правильности сметного финансирования не осуществляют:*

- 1) финансовые органы государственной власти;
- 2) предприниматели;

- 3) вышестоящие организации;
- 4) представительные органы власти территориальных образований.

*4. Для содержания районной администрации составляется:*

- 1) индивидуальная смета учреждения;
- 2) общая смета;
- 3) смета расходов на централизованные мероприятия;
- 4) сводная смета.

*5. Нормирование расходов не позволяет:*

- 1) создавать равные финансовые условия для однотипных учреждений;
- 2) упрощать расчеты, учет и контроль затрат;
- 3) получать дополнительные доходы;
- 4) оказывать влияние на структуру расходов бюджетных учреждений.

*6. Норматив представляет собой:*

- 1) размер плановых затрат на расчетную единицу;
- 2) плановый уровень тех или иных затрат учреждений;
- 3) единицу измерения государственных расходов;
- 4) механизм учета бюджетных средств.

*7. Бюджетные нормативы не устанавливаются:*

- 1) федеральными органами власти;
- 2) субъектными органами;
- 3) экономическими субъектами;
- 4) местными органами власти.

*8. Факультативные нормативы – это нормативы, которые:*

- 1) устанавливаются местными органами власти;
- 2) подлежат безусловному выполнению;
- 3) устанавливаются исполнительными органами власти субъектов РФ;
- 4) допускают возможность согласования и коррекции местными

финансовыми органами.

*9. Нормативные показатели не бывают:*

- 1) натуральными;

- 2) финансовыми;
- 3) региональными;
- 4) относительными.

### **13 Финансирование управления, правопорядка и обороны**

*1. В состав управленческих расходов не включаются:*

- 1) оплата труда управленческого персонала;
- 2) строительство управленческих учреждений;
- 3) командировочные расходы;
- 4) расходы на погашение бюджетных кредитов.

*2. Какие расходы не относятся к управленческим:*

- 1) расходы на капитальный ремонт;
- 2) отчисления государственных служащих в негосударственные пенсионные фонды;
- 3) расходы на содержание ведомственных медицинских учреждений;
- 4) расходы на содержание телефаксной связи.

*3. Штатное расписание – это перечень:*

- 1) структурных подразделений и должностных наименований организации;
- 2) должностных наименований с указанием количества штатных единиц по каждому наименованию;
- 3) подразделений и должностных наименований с указанием количества штатных единиц по каждому наименованию;
- 4) должностных лиц организации.

*4. В командировочные расходы не включаются:*

- 1) суточные;
- 2) квартирные;
- 3) представительские;
- 4) проездные.

*5. Смету расходов Министерства обороны РФ составляют:*

- 1) Министерство финансов РФ;
- 2) Министерство обороны РФ;
- 3) Комитет по обороне Государственной Думы РФ;
- 4) войсковые части.

*6. В смете на национальную оборону не предусматриваются расходы:*

- 1) на приобретение техники;
- 2) денежное довольствие и заработную плату;
- 3) участие армии во внутригосударственных правовых мероприятиях;
- 4) участие в военных программах СНГ.

#### **14 Финансирование социально-культурных мероприятий**

*1. К расходам на образование не относятся расходы на содержание:*

- 1) детских садов;
- 2) детских домов;
- 3) родильных домов;
- 4) яслей.

*2. Какая из статей расходов федерального бюджета РФ на образование является наибольшей:*

- 1) дошкольное образование;
- 2) начальное и среднее общее образование;
- 3) высшее образование;
- 4) профессионально-техническое образование.

*3. Система оперативно-сетевых показателей образования не включает:*

- 1) количество групп;
- 2) число дней пребывания ребенка в учреждении;
- 3) число детей;
- 4) минимум заработной платы учителя.

*4. Число школьников и студентов за год определяется:*

- 1) по состоянию на 1 января;
- 2) по состоянию на 1 сентября;

3) по состоянию на 1 января и 1 сентября года;

4) по состоянию на середину (1 июля) года.

*5. Какая из статей сметы расходов на образование является наибольшей:*

1) 110110;

2) 110200;

3) 110300;

4) 110700.

*6. Расходы на здравоохранение не включают затраты на содержание:*

1) больниц;

2) санитарно-профилактических учреждений;

3) судебно-медицинской экспертизы;

4) аптек.

*7. В систему оперативно-сетевых показателей здравоохранения входят:*

1) среднегодовое число коек;

2) нормативы отчислений в фонды медицинского страхования;

3) число посещений;

4) среднегодовое количество коек.

*8. Расходы медицинских учреждений на приобретение мягкого инвентаря и обмундирования производятся по статье сметы:*

1) 110500;

2) 110300;

3) 110200;

4) 110100.

*9. Государственным источником финансирования науки, культуры и СМИ не являются:*

1) федеральный бюджет;

2) консолидированный бюджет территорий;

3) бюджеты субъектов РФ;

4) местные бюджеты.

*10. Важнейшей экономической проблемой современного развития науки является:*

- 1) неудовлетворительный уровень финансирования;
- 2) низкая результативность научных инвестиций;
- 3) отсутствие рациональной научной политики;
- 4) сложность управления научными исследованиями.

*11. В смете научного учреждения не предусматриваются расходы на:*

- 1) приобретение инвентаря;
- 2) командировки;
- 3) питание;
- 4) защиту диссертаций.

*12. В систему оперативно-сетевых показателей театра не входит:*

- 1) среднегодовое число спектаклей;
- 2) средняя заполняемость зала;
- 3) число посещений;
- 4) среднемесячная заработная плата артиста.

*13. Истинное назначение социальной помощи:*

- 1) выплата пенсий;
- 2) устранение негативных последствий чрезвычайных ситуаций;
- 3) содержание неимущих и малоимущих людей;
- 4) повышение квалификации работников.

*14. В состав социальных расходов не включаются:*

- 1) расходы на миграционную политику;
- 2) расходы на социальную помощь;
- 3) расходы на культуру и искусство;
- 4) расходы на базовую пенсию граждан.

*15. Из федерального бюджета не финансируются:*

- 1) пенсии работникам правоохранительных органов;
- 2) накопительные пенсии граждан;
- 3) пенсии военнослужащих;

4) базовые пенсии граждан.

*16. Социальная политика федерального бюджета включает следующие группы расходов:*

- 1) пенсии;
- 2) социальную помощь и миграционную политику;
- 3) пенсии, социальную помощь и миграционную политику;
- 4) социальную помощь, пенсии, миграционную и молодежную политику.

*17. Какой из методов бюджетного финансирования социальной помощи является наиболее эффективным:*

- 1) сметный;
- 2) программно-целевой;
- 3) адресный;
- 4) кредитный.

*18. Пенсионное обеспечение государственных служащих не регулирует пенсии:*

- 1) за выслугу лет;
- 2) по инвалидности;
- 3) по случаю утраты кормильца;
- 4) по возрасту.

*19. Раздел функциональной классификации расходов бюджетов, по которому отражаются расходы на социальную политику:*

- 1) 1600;
- 2) 1700;
- 3) 1800;
- 4) 1900.

## **15 Расходы государства на экономику**

*1. Самой большой статьей расходов федерального бюджета 2007 г. на экономику являются:*

- 1) расходы на промышленность, энергетику, строительство;

- 2) расходы на транспорт и жилищно-коммунальное хозяйство;
- 3) расходы на обслуживание внутреннего долга;
- 4) расходы на сельское хозяйство.

*2. Источниками формирования бюджета развития не могут быть:*

- 1) связанные иностранные кредиты под гарантии Правительства РФ;
- 2) инвестиционные кредиты Мирового банка реконструкции и развития и Европейского банка реконструкции и развития;
- 3) средства из источников внутреннего заимствования;
- 4) кредиты Центрального банка РФ.

*3. Назовите наибольшую статью расходов федерального бюджета 2007*

*г. на экономическое регулирование:*

- 1) расходы на финансовую помощь регионам;
- 2) расходы на страховые резервы;
- 3) расходы на обслуживание внутреннего долга;
- 4) расходы на государственные страховые фонды.

*4. Основным направлением совершенствования государственного финансирования экономики является:*

- 1) использование бюджета развития;
- 2) разработка долговременной оптимизации размеров и структуры государственного сектора;
- 3) повышение рентабельности функционирования государственного сектора;
- 4) снижение риска бюджетного финансирования производственно-инвестиционных программ на субъектном уровне.

*5. Средства бюджета развития расходуются только на основах:*

- 1) конкурсной и целевой;
- 2) возвратной, платной и целевой;
- 3) конкурсной, возвратной, платной и целевой;
- 4) плановой, конкурсной, возвратной, платной и целевой.

*6. Назовите наибольшую статью расходов федерального бюджета на 2007 г. на отрасли инфраструктуры:*

- 1) расходы на транспорт;
- 2) расходы на связь;
- 3) расходы на информатику;
- 4) расходы на средства массовой информации.

*7. Назовите наибольшую из перечисленных статей консолидированного бюджета РФ:*

- 1) расходы на транспорт;
- 2) расходы на связь;
- 3) расходы на информатику;
- 4) расходы на ЖКХ.

*8. Из федерального бюджета в 2007 г. больше всего средств расходовалось на следующий вид транспорта:*

- 1) железнодорожный;
- 2) автомобильный;
- 3) воздушный;
- 4) водный.

## **4 САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ РАБОТА СТУДЕНТОВ**

### **4.1 Виды самостоятельной работы**

- усвоение учебного материала дисциплины;
- самостоятельное изучение тем теоретического курса;
- подготовка к практическим занятиям;
- проработка законодательного, нормативного, инструктивного материала;
- написание рефератов;
- подготовка к проверке остаточных знаний, текущей успеваемости, экзамену;
- участие в олимпиаде.

### **4.2 Темы рефератов**

1. Роль государственного бюджета в развитии страны.
2. Дефицит государственного бюджета в прошлом, настоящем и будущем Российской Федерации.
3. Распределительная функция государственного бюджета.
4. Регулирующая функция государственного бюджета.
5. Контрольная функция государственного бюджета.
6. Функции и роль бюджетной системы РФ.
7. Бюджетная система субъекта РФ (Амурская области).
8. Финансово-бюджетная политика РФ на современном этапе становления рыночной экономики.
9. Финансовая политика федеральных органов власти.
10. Финансовая политика субъекта РФ (Амурской области).
11. Финансовая политика местных органов самоуправления.
12. Проблемы развития бюджетной политики в РФ.
13. Методика бюджетного планирования.
14. Государственный бюджетный контроль и его роль в условиях рыночной экономики.

15. Методы бюджетного контроля.
16. Иерархия органов бюджетного контроля.
17. Проблемы бюджетного контроля.
18. Принцип самостоятельности бюджетов: теория и практика.
19. Дотации и субвенции в практике бюджетного федерализма.
20. Сбалансированность бюджетов.
21. Плановое и оперативное сбалансирование федерального бюджета в 2007 г.
22. Структура и особенности классификации расходов бюджетов.
23. Проблемы и перспективы развития бюджетной классификации в РФ.
24. Ведомственная классификация: структура и значение в реализации бюджетной политики.
25. Экономическая классификация расходов государственного бюджета.
26. Особенности поступлений федерального бюджета в 2007г.
27. Единство и различие поступлений федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.
28. Неналоговые поступления и их роль в бюджетах России.
29. Налоговые проблемы и пути их решения.
30. Единство и различие расходов федерального бюджета, бюджета субъекта РФ и местного бюджета.
31. Особенности динамики структуры федерального бюджета за последние три года.
32. Особенности динамики структуры бюджета Амурской области за последние три года.
33. Особенности динамики структуры бюджета г. Благовещенска за последние три года.
34. Государственные ценные бумаги в России.
35. Государственный долг России – проблемы и перспективы.
36. Управление госдолгом России.
37. Роль государственных социальных ВБФ в бюджетной системе РФ.

38. Перспективы пенсионного страхования в России.
39. Особенности и перспективы социального страхования.
40. Проблемы и перспективы целевых бюджетных фондов.
41. Порядок и особенности составления федерального бюджета.
42. Порядок и особенности составления бюджетов субъектов РФ.
43. Порядок и особенности составления местных бюджетов.
44. Особенности планирования бюджетов.
45. Особенности рассмотрения и утверждения федерального бюджета РФ на 2007г.
46. Порядок рассмотрения и утверждения бюджета субъекта РФ.
47. Порядок рассмотрения и утверждения местных бюджетов.
48. Проблемы рассмотрения бюджетов.
49. Проблемы исполнения доходной части бюджетов РФ на современном этапе становления рыночной экономики.
50. Федеральное казначейство: назначение, функции, роль и проблемы функционирования.
51. Проблемы исполнения расходной части бюджетов РФ.
52. Особенности бюджетного финансирования в условиях перехода РФ к рыночной экономике.
53. Бюджетные организации России: особенности их финансирования в условиях становления рыночной экономики.
54. Бюджетное нормирование и проблемы его совершенствования.
55. Сметный порядок планирования и финансирования.
56. Расходы на управление в федеральном бюджете на 2007г.
57. Расходы на управление в бюджете Амурской области на 2007год.
58. Расходы на оборону и проблемы их экономии на 2007год.
59. Расходы на обеспечение правопорядка и безопасности страны.
60. Особенности составления сметы школы.
61. Особенности составления сметы больницы.

62. Особенности и проблемы финансирования образования в условиях перехода РФ к рыночной экономике.
63. Особенности и проблемы финансирования здравоохранения в условиях перехода РФ к рыночной экономике.
64. Расходы на науку в федеральном бюджете на 2005–2007 гг.
65. Расходы на культуру и искусство в бюджете Амурской области 2005-2007 гг.
66. Особенности и проблемы финансирования науки в условиях перехода РФ к рыночной экономике.
67. Особенности и проблемы финансирования культуры и искусства в Российской Федерации в настоящее время.
68. Социальные расходы в федеральном бюджете на 2005–2007гг.
69. Расходы на социальную политику в бюджете Амурской области на 2005-2007 гг.
70. Расходы на социальную политику и проблемы их рационализации в 2005-2007 гг.
71. Проблемы совершенствования отчетности бюджетной сферы в условиях становления рыночной экономики и бюджетного федерализма.
72. История и тенденции расходов бюджетов на экономические функции в России.
73. Формы и методы финансирования государственного сектора.
74. Проблемы и перспективы бюджетного федерализма в сфере расходов на экономические функции.
75. Проблемы и перспективы финансирования государственной промышленности в Российской Федерации.
76. Динамика расходов на сельское хозяйство.
77. Проблемы и перспективы государственного финансирования сельского хозяйства.

78. Проблемы и перспективы финансирования отраслей инфраструктуры в современной России.
79. Проблемы и перспективы межбюджетного регулирования в современной России.
80. По желанию студентов.

## 5 ВОПРОСЫ К ЭКЗАМЕНУ

1. Социально-экономическая сущность бюджетов РФ и их значение в формировании рыночной экономики.
2. Основы бюджетного устройства страны.
3. Структура и принципы построения бюджетной системы РФ.
4. Характеристика федерального бюджета.
5. Сущность и причины возникновения дефицита бюджета.
6. Состав и структура доходов бюджетов и основные принципы их распределения между бюджетами.
7. Межбюджетные отношения: сущность, формы, направления совершенствования.
8. Бюджетный федерализм: сущность, принципы, модели.
9. Фондовые методы регулирования межбюджетных отношений.
10. Состав и структура расходов бюджетов и основные принципы их распределения между отдельными звеньями бюджетной системы.
11. Сущность и этапы бюджетного процесса.
12. Участники бюджетного процесса в РФ.
13. Порядок составления проекта федерального бюджета.
14. Порядок составления проекта бюджета субъекта РФ.
15. Порядок составления проекта местного бюджета.
16. Порядок рассмотрения и утверждения федерального бюджета.
17. Порядок рассмотрения и утверждения бюджета субъекта РФ.
18. Порядок рассмотрения и утверждения местного бюджета.
19. Порядок исполнения бюджетов. Основы казначейской системы исполнения бюджетов.
20. Контроль за исполнением бюджетов всех уровней.
21. Содержание, значение и принципы построения подразделений бюджетной классификации в РФ.
22. Характеристика основных подразделений бюджетной классификации доходов бюджета.

23. Характеристика основных подразделений бюджетной классификации расходов бюджета.
24. Бюджет текущих расходов и бюджет развития, порядок их формирования и исполнения.
25. Финансовый резерв в составе федерального бюджета: источники формирования, направления использования.
26. Понятие и содержание закрепленных и регулирующих доходов бюджета.
27. Понятие профицита бюджета, направления его использования.
28. Бюджетное послание Президента РФ на предстоящий финансовый год.
29. Бюджетные проблемы в современной России и пути их решения.
30. Источники финансирования дефицита бюджетов различного уровня.
31. Понятие бюджетных ассигнований. Распорядители бюджетных ассигнований, их права и обязанности.
32. Бюджетополучатели: понятие, права и обязанности.
33. Методы планирования доходов и расходов бюджета.
34. Основные направления бюджетной и налоговой политики в РФ.
35. Характеристика Бюджетного кодекса РФ.
36. Бюджетный механизм, характеристика его элементов.
37. Связь бюджета с другими экономическими категориями.
38. Социально-экономическое значение федерального бюджета.
39. Роль бюджетов субъектов РФ в развитии территорий.
40. Усиление роли местных бюджетов в условиях расширения самостоятельности местного самоуправления.

#### СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Бюджетная система России. Учебник. Под редакцией В.А.Парыгиной. Москва. Издательство Эксмо. 2006 год.

2. Бюджетная система России в схемах и комментариях. Учебник. Под редакцией А.А.Тедеева. Москва. Издательство Эксмо. 2005 год.
3. Государственные и муниципальные финансы. Под редакцией С.И.Лушина. Москва. Экономистъ. 2006 год.
4. Бабич А. М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. - М., 1999.
5. Браун К., Стиглиц Дж.Э., Тедеев А.А., Парыгина В.А., Мельников С.М. Бюджетная система России: Учебник. - М.: Изд-во Эксмо, 2005.
6. Бюджетная система России: Учебник/Под ред. Г.Б. Поляка. - М.: ЮНИТИ, 2000.
7. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. - 3-е изд., доп. и перераб. - М.: Юрайт-Издат, 2004.
8. Бюджетное право: Учебное пособие для вузов / Под ред. А.М. Никитина. - М., 2001.
9. Государственный бюджет: Учебное пособие. / Под ред. М.И. Ткачук. - Минск: Высшая школа, 1995.
10. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (вводный) / М.В. Романовский и др.; Под ред. М.В. Романовского и О.В. Врублевской. - М.: Юрайт, 1999.
11. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.Н. Козырина. - М.: Экар, 2002.
12. Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм - М., 2002.
13. Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник. - М.: ИНФРА-М, 2003.
14. Парыгина В.А., Тедеев А.А., Мельников С. И. Бюджетная система Российской Федерации. – Ростов н/Д: Феникс, 2003.
15. Пискотин М.И. Советское бюджетное право (основные проблемы). - М., 1971.

16. Сабанти Б.М. Теория финансов: Учебное пособие. - М.: Менеджер, 1998.
17. Тедеев А.А., Парыгина В.А. Бюджетная система России: Учебное пособие. - М.: Эксмо, 2005.
18. Тедеев А.А., Парыгина В.А. Бюджетное право и процесс: Учебник. - М.: Эксмо, 2005.
19. Тедеев А.А., Парыгина В.А. Налоговое право: Учебник. - М.: Эксмо, 2004.
20. Тедеев А.А., Парыгина В. А. Финансовое право: Учебник / Под общей ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. РАЕН Ю.А. Дмитриева. - М.: Эксмо, 2004.
21. Финансы / Под ред. В.М. Родионовой - М., Финансы и статистика, 1995.
22. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник для вузов / Под ред. проф. Л.А. Дробозиной. - М.: Финансы, ЮНИТИ, 1997.
23. Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ИНФРА-М, 2002.