

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ОРЕНБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**Методические указания для обучающихся  
по освоению дисциплины**

М2. В. ДВ. 3.1 Бюджетное право

**Направление подготовки (специальность): 400401 Юриспруденция**

**Профиль образовательной программы: "Конституционное право, муниципальное право"**

**Форма обучения:** заочная

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>1. Конспект лекций .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1.Лекция №1.....</b>	<b>3</b>
<b>1.2.Лекция №2.....</b>	<b>4</b>
<b>1.3. Лекция №3 .....</b>	<b>11</b>
<b>1.4. Лекция №4.....</b>	<b>13</b>
<b>1.5.Лекция №5 .....</b>	<b>17</b>
<b>1.6 Лекция №6.....</b>	<b>22</b>
<b>1.7 Лекция №7.....</b>	<b>28</b>
<b>2. Методические указания по проведению практических занятий и лабораторных практикумов.....</b>	<b>31</b>
<b>2.1. Практическое занятие №ПЗ-1 Бюджет. Бюджетная система РФ.....</b>	<b>31</b>
<b>2.2. Практическое занятие №ПЗ-2 Доходы бюджета. Целевые бюджетные фонды.....</b>	<b>31</b>
<b>2.3. Лабораторный практикум № 1 ПЗ-1 Расходы бюджета.....</b>	<b>32</b>
<b>2.4. Практическое занятие №ПЗ-3 Выравнивание бюджетов.....</b>	<b>32</b>
<b>2.5. Практическое занятие №ПЗ-4 Бюджетный процесс.....</b>	<b>33</b>
<b>2.6. Практическое занятие № ПЗ-5 Государственные внебюджетные фонды.....</b>	<b>34</b>
<b>2.7. Практическое занятие № ПЗ-6 Правовые основы государственного и муниципального кредита.....</b>	<b>34</b>

# **КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ**

## **Лекция №1 (2 часа)**

### **Тема: Бюджет. Бюджетная система РФ.**

#### *1.1.1. Вопросы лекции*

1. Понятие, правовая роль государственного и местного бюджетов.
2. Бюджетная система РФ и бюджетное устройство РФ.
3. Принципы бюджетной системы.
4. Бюджетная классификация.
5. Развитие межбюджетных отношений.

#### *1.1.2. Краткое содержание вопросов*

1. Понятие, правовая роль государственного и местного бюджетов.

Согласно ст.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации» категория «бюджет» определяется в экономическом, материальном и правовом аспекте, а также как форма образования и расходования публичных денежных фондов. В Бюджетном кодексе РФ (ст.1) установлена основная правовая форма этого акта применительно к бюджетам разных уровней: федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ утверждаются в форме соответствующих законов, местные (муниципальные) в форме решений представительных органов местного самоуправления.

Роль бюджета выражается в том, что он создает финансовую базу функционирования государства и муниципальных образований, выполнения ими своих задач. И государственный аппарат, и органы местного самоуправления содержатся за счет средств соответствующего бюджета.

#### *2. Бюджетная система РФ и бюджетное устройство РФ.*

Бюджетная система Российской Федерации трехуровневая: включает в себя федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты. Также следует отметить, что в соответствии с БК РФ в бюджетную систему Российской Федерации также входят целевые внебюджетные фонды (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Фонд обязательного медицинского страхования РФ). Следует отметить, что подобная позиция законодателя не всегда находит поддержку среди ученых, которые внебюджетные целевые фонды выделяют как отдельное звено финансовой системы государства. Бюджетная система Российской Федерации в совокупности с ее принципами, а также бюджетной классификацией составляют бюджетное устройство Российской Федерации.

#### *3. Принципы бюджетной системы.*

*К основным (базовым) принципам построения и функционирования бюджетной системы относятся, в частности принципы: законности, единства бюджетной системы России; разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы России; самостоятельности бюджетов, полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов, сбалансированности бюджета; эффективности и экономности использования бюджетных средств; общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; гласности бюджетной деятельности; достоверности бюджета; адресности и целевого характера бюджетных средств, равенства бюджетных прав субъектов Федерации. Муниципальных образований.*

#### *3. Бюджетная классификация.*

Бюджетная классификация Российской Федерации является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, видов государственного (муниципального) долга и государственных (муниципальных) активов, используемой для составления и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Ее структура и порядок применения регулируются БК РФ, нормативно-правовыми актами Министерства финансов РФ, а также законами субъектов РФ и нормативно-правовыми актами ОМСУ.

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

Бюджетная классификация подвержена частым изменениям. Это обусловлено появлением новых видов доходов и расходов бюджетов, а также отменой прежних. При характеристике доходов бюджетов всех уровней следует обратиться к БК РФ, который разграничивает их. Также следует отметить, какие доходы можно считать налоговыми, а какие – неналоговыми – и указать особенности их уплаты.

## **Лекция №2 (2 часа)**

### **Тема: Доходы бюджетов. Целевые бюджетные фонды.**

#### *1.1.1. Вопросы лекции*

1. Понятие доходов, их значение.
2. Виды доходов бюджетов.
3. Налоговые доходы. Неналоговые доходы.
4. Собственные и регулирующие доходы.
5. Целевые бюджетные фонды.

#### *1.1.2. Краткое содержание вопросов*

##### *1. Понятие доходов, их значение.*

Каждый бюджет, вне зависимости от его уровня в бюджетной системе, состоит из доходов и расходов. Первичным источником доходов бюджетов является национальный доход общества, а расходы бюджетов, находясь в тесной взаимосвязи с доходами, определяются задачами, стоящими перед государством и муниципальными образованиями (местным самоуправлением).

Доходы бюджетов классифицируют по разным признакам:

- по социально-экономическому признаку;
- по условиям зачисления доходов в соответствующие бюджета;
- по юридическим формам доходов.

По социально-экономическому признаку доходы бюджетов подразделяются на *доходы от хозяйствующих субъектов*, вне зависимости от формы собственности, на основе

которой они осуществляют хозяйственную (в том числе предпринимательскую) деятельность, и *доходы от граждан*.

По условиям зачисления доходов в соответствующие бюджета доходы подразделяются на *закрепленные и регулирующие*.

По юридическим формам доходы бюджетов подразделяются на *налоговые и неналоговые*.

Новое бюджетное законодательство детально регламентирует доходы и расходы бюджетов. Многие положения, выработанные наукой финансового права, получили в БК РФ законодательное закрепление.

БК РФ устанавливает не только общие положения о формировании доходов бюджетов, вне зависимости от их уровня в бюджетной системе, но и регламентирует доходы отдельных видов бюджетов: федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов.

Формирование доходов бюджетов осуществляется в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации.

В доходах бюджетов могут быть частично централизованы доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней бюджетной системы Российской Федерации для целевого финансирования централизованных мероприятий, а также безвозмездные перечисления.

Доходы целевых бюджетных фондов учитываются в составе доходов бюджетов обособленно.

Доходы бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также за счет безвозмездных перечислений.

В доходы бюджета текущего года зачисляется остаток средств на конец предыдущего года.

## *2. Виды доходов бюджетов. Налоговые доходы. Неналоговые доходы.*

К налоговым доходам относятся предусмотренные налоговым законодательством Российской Федерации федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы.

Размер предоставленных налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджет полностью учитывается в доходах соответствующего бюджета.

К неналоговым доходам БК РФ относит такие доходы, которые по ранее действующему законодательству имели режим «внебюджетных средств».

Так, к неналоговым доходам в соответствии с ст. 41 БК РФ относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- доходы от продажи или иного возмездного отчуждения имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- доходы от платных услуг, оказываемых соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления; средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда,

причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

- доходы в виде финансовой помощи и бюджетных ссуд, полученных от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;

- иные неналоговые доходы.

В соответствии со ст. 42 БК РФ в доходах бюджетов учитываются следующие средства, полученные от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности:

- средства, получаемые в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

- средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в кредитных организациях;

- средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, под залог, в доверительное управление;

- средства от возврата государственных кредитов, бюджетных кредитов и бюджетных ссуд, в том числе средства, получаемые от продажи имущества и другого обеспечения, переданного получателями бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и государственных или муниципальных гарантий соответствующим органам исполнительной власти в качестве обеспечения обязательств по бюджетным кредитам, бюджетным ссудам и государственным или муниципальным гарантиям;

- плата за пользование бюджетными средствами, предоставленными другим бюджетам, иностранным государствам или юридическим лицам на возвратной и платной основах;

- доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям;

- часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей;

- другие предусмотренные законодательством Российской Федерации доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Новеллой бюджетного законодательства является норма, согласно которой доходы бюджетного учреждения, полученные от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход, в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов бюджетного учреждения и отражаются в доходах соответствующего бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг.

Средства, получаемые от продажи государственного и муниципального имущества, подлежат зачислению в соответствующие бюджеты в полном объеме.

Порядок перечисления в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации средств, получаемых в процессе приватизации государственного и муниципального имущества, нормативы их распределения между бюджетами разных

уровней, а также размеры затрат на организацию приватизации определяются законодательством Российской Федерации о приватизации.

В доходы бюджетов могут зачисляться безвозмездные перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительства иностранных государств.

В соответствии со ст. 45 БК РФ в доходы бюджетов могут также зачисляться безвозмездные перечисления по взаимным расчетам. Под взаимными расчетами понимаются операции по передаче средств между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации, связанные с изменениями в налоговом и бюджетном законодательстве Российской Федерации, передачей полномочий по финансированию расходов или передачей доходов, прошедшими после утверждения закона (решения) о бюджете и не учтенными законом (решением) о бюджете.

Особый порядок установлен для таких неналоговых доходов, как штрафы и иные суммы принудительного изъятия.

Штрафы подлежат зачислению в местные бюджета по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Суммы конфискаций, компенсаций и иные средства, в принудительном порядке изымаемые в доход государства, зачисляются в доходы бюджетов в соответствии с законодательством Российской Федерации и решениями судов.

#### *Собственные и регулирующие доходы.*

БК РФ закрепляет ранее известное бюджетному законодательству деление доходов бюджетов, вне зависимости от их уровня в бюджетной системе, на собственные доходы бюджетов и регулирующие. В ст. 47 БК РФ определены понятие собственных доходов бюджетов и их виды. *Собственные доходы бюджетов* - это доходы, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами законодательством Российской Федерации.

К собственным доходам бюджетов относятся:

- налоговые доходы, закрепленные за соответствующими бюджетами, бюджетами государственных внебюджетных фондов законодательством Российской Федерации;
- неналоговые доходы, а также безвозмездные перечисления.

При этом БК РФ закрепляет положение о том, что финансовая помощь не является собственным доходом соответствующего бюджета, бюджета государственного внебюджетного фонда, несмотря на необходимость осуществления учета в доходах того бюджета, который является получателем финансовой помощи в форме дотаций, субвенций, субсидий или иной безвозвратной и безвозмездной передачи средств.

В соответствии со ст. 48 БК РФ *регулирующие доходы бюджетов* - это федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года) по разным видам таких доходов.

Нормативы отчислений определяются законом о бюджете того уровня бюджетной системы Российской Федерации, который передает регулирующие доходы, либо законом о бюджете того уровня бюджетной системы Российской Федерации, который распределяет переданные ему регулирующие доходы из бюджета другого уровня.

БК РФ не только закрепил общие положения о формировании доходов бюджетов, вне зависимости от их уровня в бюджетной системе, но и регламентирует доходы отдельных видов бюджетов: федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

В доходы федерального бюджета зачисляются:

1) *собственные налоговые доходы* федерального бюджета, за исключением налоговых доходов, передаваемых в виде регулирующих доходов бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Собственные налоговые доходы федерального бюджета предусмотрены налоговым законодательством РФ. До принятия Налогового кодекса (ч. 2) действовал Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. в части установления конкретного перечня налогов и сборов (ст. 19-21, п. 2 ст. 18).

В ст. 50 БК РФ, кроме отыскочной нормы, предусматривающей применение налогового законодательства и федерального закона об утверждении федерального бюджета на конкретный год при определении видов федеральных налогов, ставки и пропорции их распределения в порядке бюджетного регулирования, закрепляются два вида налоговых доходов федерального бюджета:

- таможенные пошлины, таможенные сборы и иные платежи;
- государственная пошлина в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) *собственные неналоговые доходы*, которые формируются в соответствии с общими нормами БК РФ, закрепляющими неналоговые доходы бюджетов, вне зависимости от их уровня в бюджетной системе, в том числе:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности, доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти Российской Федерации, — в полном объеме;
- доходы от продажи имущества, находящегося в государственной собственности, — в порядке и по нормативам, которые установлены федеральными законами и другими нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации;
- часть прибыли унитарных предприятий, созданных Российской Федерацией, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, — в размерах, устанавливаемых Правительством Российской Федерации.

В доходах федерального бюджета также учитываются:

- прибыль Банка России — по нормативам, установленным федеральными законами;
- доходы от внешнеэкономической деятельности;
- доходы от реализации государственных запасов и резервов;

3) *безвозмездные перечисления*, которые могут поступать в процессе исполнения федерального бюджета, в том числе средства по взаимным расчетам из бюджетов субъектов Российской Федерации;

4) *остаток средств федерального бюджета* на конец предыдущего года.

В БК РФ предусмотрен порядок передачи собственных доходов федерального бюджета в бюджет других уровней в порядке бюджетного регулирования.

Собственные доходы федерального бюджета могут передаваться бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам по нормативам, устанавливаемым

федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год на срок не менее трех лет и Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Срок действия нормативов может быть сокращен только в случае внесения изменений в налоговое законодательство Российской Федерации.

В соответствии со ст. 54 БК РФ доходы федеральных целевых бюджетных фондов обособленно учитываются в доходах федерального бюджета по ставкам, установленным налоговыми законодательством Российской Федерации, и распределяются между федеральными целевыми бюджетными фондами и территориальными целевыми бюджетными фондами по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 55 БК РФ формируются за счет собственных и регулирующих налоговых доходов. Не учитываются доходы, передаваемые в порядке бюджетного регулирования местным бюджетам.

В доходы бюджетов субъектов Российской Федерации полностью поступают также неналоговые доходы от использования имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, и доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Иные неналоговые доходы поступают в бюджеты субъектов Российской Федерации в порядке и по нормативам, установленным федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

БК РФ устанавливает условия передачи субъектами Российской Федерации в порядке бюджетного регулирования собственных доходов местным бюджетам.

Субъекты Российской Федерации могут передать местным бюджетам собственные доходы как от региональных налогов и сборов, так и от закрепленных за ними федеральных налогов и сборов. Доходы передаются на постоянной основе полностью или частично — в процентной доле, утверждаемой законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации на срок не менее трех лет.

Срок действия нормативов может быть сокращен только в случае внесения изменений в налоговое законодательство Российской Федерации.

Доходы местных бюджетов в соответствии со ст. 60 БК РФ формируются за счет собственных доходов и доходов за счет отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов.

В доходы местных бюджетов поступают также неналоговые доходы. Полностью поступают в местные бюджеты доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности; доходы от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления и бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления; от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности.

*Понятие целевых бюджетных фондов. Целевые бюджетные фонды, образуемые в составе федерального и регионального бюджетов*

Формирование доходов бюджетов осуществляется в соответствии с бюджетным и налоговыми законодательством Российской Федерации. В доходах бюджетов могут быть частично централизованы доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней бюджетной системы Российской Федерации для целевого финансирования централизованных мероприятий, а также безвозмездные перечисления.

Доходы целевых бюджетных фондов учитываются в составе доходов бюджетов обособленно. Доходы бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также за счет безвозмездных перечислений.

*К налоговым доходам* относятся предусмотренные налоговым законодательством Российской Федерации федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы.

Размер предоставленных налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджет полностью учитывается в доходах соответствующего бюджета.

*К неналоговым доходам* БК РФ относит такие доходы, которые по ранее действующему законодательству имели режим «внебюджетных средств».

Так, к неналоговым доходам в соответствии с ст. 41 БК РФ относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- доходы от продажи или иного возмездного отчуждения имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- доходы от платных услуг, оказываемых соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления; средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;
- доходы в виде финансовой помощи и бюджетных ссуд, полученных от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- иные неналоговые доходы.

В соответствии со ст. 42 БК РФ в доходах бюджетов учитываются следующие средства, полученные от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности:

- средства, получаемые в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в кредитных организациях;
- средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, под залог, в доверительное управление;
- средства от возврата государственных кредитов, бюджетных кредитов и бюджетных ссуд, в том числе средства, получаемые от продажи имущества и другого обеспечения, переданного получателями бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и государственных или муниципальных гарантий соответствующим органам исполнительной власти в качестве обеспечения обязательств по бюджетным кредитам, бюджетным ссудам и государственным или муниципальным гарантиям;
- плата за пользование бюджетными средствами, предоставленными другим бюджетам, иностранным государствам или юридическим лицам на возвратной и платной основах;
- доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям;

- часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей;
- другие предусмотренные законодательством Российской Федерации доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Новеллой бюджетного законодательства является норма, согласно которой доходы бюджетного учреждения, полученные от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход, в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов бюджетного учреждения и отражаются в доходах соответствующего бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг.

Средства, получаемые от продажи государственного и муниципального имущества, подлежат зачислению в соответствующие бюджеты в полном объеме. Порядок перечисления в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации средств, получаемых в процессе приватизации государственного и муниципального имущества, нормативы их распределения между бюджетами разных уровней, а также размеры затрат на организацию приватизации определяются законодательством Российской Федерации о приватизации.

В доходы бюджетов могут зачисляться безвозмездные перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительства иностранных государств.

В соответствии со ст. 45 БК РФ в доходы бюджетов могут также зачисляться безвозмездные перечисления по взаимным расчетам. Под взаимными расчетами понимаются операции по передаче средств между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации, связанные с изменениями в налоговом и бюджетном законодательстве Российской Федерации, передачей полномочий по финансированию расходов или передачей доходов, произошедшими после утверждения закона (решения) о бюджете и не учтенными законом (решением) о бюджете.

Особый порядок установлен для таких неналоговых доходов, как штрафы и иные суммы принудительного изъятия.

Штрафы подлежат зачислению в местные бюджеты по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Суммы конфискаций, компенсаций и иные средства, в принудительном порядке изымаемые в доход государства, зачисляются в доходы бюджетов в соответствии с законодательством Российской Федерации и решениями судов.

### **Лекция №3 (2 часа)**

#### **Тема:Расходы бюджетов.**

##### *1.1.1. Вопросы лекции*

- 1.Понятие государственных и муниципальных расходов.
- 2.Виды расходов бюджетов.
- 2.Формы распределения бюджетных средств.
- 2.Понятие целевых бюджетных фондов. Целевые бюджетные фонды, образуемые в составе федерального и регионального бюджетов.

##### *1.1.2. Краткое содержание вопросов*

- I. Понятие государственных и муниципальных расходов.

Бюджетное законодательство устанавливает, что формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации базируется на единых методологических основах, нормативах минимальной бюджетной обеспеченности, финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством Российской Федерации.

Минимальная бюджетная обеспеченность - минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления с учетом имеющихся финансовых возможностей вправе увеличивать нормативы финансовых затрат на оказание государственных, муниципальных услуг.

#### *Виды расходов бюджетов.*

Расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания делятся на текущие и капитальные расходы. Группировка расходов бюджетов на текущие и капитальные устанавливается экономической классификацией расходов бюджетов РФ.

Текущие расходы бюджетов - это 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 также другие расходы бюджетов, не включенные в капитальные расходы в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Капитальные расходы бюджетов — часть расходов бюджетов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность, включающая статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой, средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам, расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством, расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, другие расходы бюджета, включенные в капитальные расходы бюджета в соответствии с экономической классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

#### *Формы распределения бюджетных средств (формы расходов бюджетов).*

В составе капитальных расходов бюджетов может быть сформирован бюджет развития. Порядок и условия формирования бюджета развития определяются федеральным законом.

Бюджетное законодательство усматривает различные формы расходов бюджетов. В соответствии со ст. 69 БК РФ предоставление бюджетных средств осуществляется в следующих формах:

- 1) ассигнований на содержание бюджетных учреждений;
- 2) средств на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным или муниципальным контрактам;
- 3) трансфертов населению, включающих в себя ассигнования на реализацию органами местного самоуправления обязательных выплат населению, установленных законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, правовыми актами представительных органов местного самоуправления;
- 4) ассигнований на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;

5) ассигнований на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению или уменьшению бюджетных доходов;

6) бюджетных кредитов юридическим лицам (в том числе налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и платежей и других обязательств);

7) субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам;

8) инвестиций в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;

9) бюджетных ссуд, дотаций, субвенций и субсидий бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации, государственным внебюджетным фондам;

10) кредитов иностранным государствам;

11) средств на обслуживание и погашение долговых обязательств, в том числе государственных или муниципальных гарантий.

Рассмотрим более подробно некоторые из перечисленных выше форм расходов бюджетов. Важнейшей формой расходов бюджета являются ассигнования на содержание бюджетных учреждений. В ст. 70 БК РФ предусмотрены цели, на которые бюджетные учреждения могут расходовать бюджетные средства. К ним относятся:

- оплата труда в соответствии с заключенными трудовыми договорами и правовыми актами, регулирующими размер заработной платы соответствующих категорий работников;

- перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;

- трансферты населению, выплачиваемые в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления;

- командировочные и иные компенсационные выплаты работникам в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- оплата товаров, работ и услуг по заключенным государственным или муниципальным контрактам;

- оплата товаров, работ и услуг в соответствии с утвержденными сметами без заключения государственных или муниципальных контрактов.

Расходование бюджетных средств бюджетными учреждениями на иные цели не допускается.

Бюджетное законодательство устанавливает, что все закупки товаров, работ и услуг за счет бюджетных средств на сумму свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда осуществляются исключительно на основе государственных или муниципальных контрактов.

БК РФ содержит легальное определение государственного или муниципального контракта, а также государственного или муниципального заказа. Государственный или муниципальный контракт — договор, заключенный органом государственной власти или органом местного самоуправления, бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования с физическими и юридическими лицами в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, предусмотренных в расходах соответствующего бюджета.

Государственный и муниципальный контракты размещаются на конкурсной основе, если иное не установлено федеральными законами, законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления

## Лекция №4 (2 часа)

### Тема: Выравнивание бюджетов муниципальных образований

### *1.1.1. Вопросы лекции*

1. Условия и цели выравнивания бюджетов
2. Объективные предпосылки необходимости выравнивания бюджетов
3. Условия и цели выравнивания бюджетов муниципальных образований методом отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов.
4. Условия и цели выравнивания бюджетов муниципальных образований методом оказания прямой финансовой поддержки.
5. Полномочия органов местного самоуправления в выравнивании местных бюджетов на стадиях составления, рассмотрения и утверждения и на стадии их исполнения.

### *1.1.2. Краткое содержание вопросов*

#### *1. Условия и цели выравнивания бюджетов*

Сбалансированность бюджета - один из основополагающих принципов формирования и исполнения бюджета, состоящий в количественном соответствии (равновесии) бюджетных расходов источникам их финансирования.

Этот принцип даже при наличии дефицита бюджета позволяет достичь равенства, (баланса) между суммарной величиной бюджетных поступлений (доходов бюджета и источников покрытия дефицита) и объемом производимых расходов. Отсутствие бюджетного равновесия порождает несбалансированность. Если расходы превышают бюджетные поступления, бюджет в принципе не исполним - несбалансированный бюджет заведомо нереален, несбалансированность делает его фиктивным. Составление бюджета профицитом также нежелательно, поскольку связано с завышенной нагрузкой на экономику и снижением общей эффективности использования бюджетных средств. Отсюда сбалансированность бюджета - обязательное требование, предъявляемое к составлению и утверждению бюджета. Сбалансированность бюджета призвана обеспечить нормальное функционирование органов власти всех уровней. Несбалансированность даже небольшой части бюджетов ведет к задержке финансирования государственных и муниципальных заказов, к сбоям в системе сметно-бюджетного финансирования, порождая неплатежи в народном хозяйстве страны. Именно поэтому сбалансированность бюджета особенно важна для России, где финансовое положение в период проведения реформ характеризовалось острой нехваткой бюджетных ресурсов из-за кризисного состояния экономики.

Наилучший вариант обеспечения сбалансированности бюджета – разработка бездефицитного бюджета, в котором объем расходов, включая затраты на обслуживание и погашение государственного (муниципального) долга, не превышает величины доходов. Если же избежать дефицита бюджета не удается, даже исчерпав полностью обычные источники финансирования, то для сбалансированности бюджета приходится прибегать к разным формам заимствований, что требует минимизации размеров Дефицита бюджета на всех стадиях бюджетного процесса.

Сбалансированность бюджета достигается разными методами; одни из них применяются при формировании бюджета; другие - при его исполнении. К методам сбалансированности бюджета, широко используемым в практике бюджетного планирования, относятся: лимитирование бюджетных расходов с учетом экономических возможностей общества и объема централизуемых доходов; совершенствование механизма распределения доходов между бюджетами разных уровней, адекватного распределению расходных полномочий между ними; выявление и мобилизация резервов роста бюджетных доходов; построение эффективной системы бюджетного регулирования и оказания финансовой помощи в сфере межбюджетных отношений; планирование направлений бюджетных расходов, положительно воздействующих на рост доходов и одновременно обеспечивающих решение стоящих перед обществом социально-экономических задач при минимальных затратах и с максим, эффектом; сокращение масштабов государственного сектора экономики

на основе разумной приватизации государственной собственности; жесткая экономия расходов путем исключения из их состава лишних затрат, не обусловленная крайней необходимостью; использование наиболее эффективных форм бюджетных заимствований, способных обеспечить реальные поступления денежных средств с финансовых рынков.

В ходе исполнения бюджета сбалансированность достигается с помощью: введения процедуры санкционирования бюджетных расходов; строгого соблюдения установленных лимитов бюджетных обязательств, ориентированных на реально поступающие доходы; определения оптимальных сроков осуществления расходов; использования механизма сокращения и блокировки расходов бюджета; совершенствования системы бюджетного финансирования на основе постепенного прекращения дотирования предприятий и введения полной имущественной ответственности экономических субъектов за выполнение взятых обязательств перед государством и партнерами; мобилизации дополнительных резервов роста бюджетных доходов; последовательного проведения финансового контроля за целевым, экономным и эффективным расходованием бюджетных средств; оказания финансовой помощи, в разных ее формах другими бюджетами; использования бюджетных резервов и т.д.

В России принцип сбалансированности бюджета определен в Бюджетном кодексе в качестве одного из основных принципов построения бюджетной системы. Его претворение в жизнь позволит прекратить распространенную в 90-е гг. практику составления и утверждения фактически несбалансированных бюджетов, особенно на субфедеральном и муниципальном уровнях.

#### *Объективные предпосылки необходимости выравнивания бюджетов*

Основной причиной выравнивания бюджетов муниципальных образований является необходимость выравнивания уровня финансовых возможностей соответствующих органов местного самоуправления для осуществления своих полномочий по решению вопросов местного значения. Вопросы местного значения решаются органами местного самоуправления во взаимосвязи с органами государственной власти, с использованием механизма выравнивания для удовлетворения минимального уровня жизненно необходимых потребностей населения в муниципальном образовании.

В юридической литературе выделяются следующие объективные предпосылки выравнивания бюджетов муниципальных образований:

1) выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований как части общей государственной политики, направленной на реализацию конституционного принципа социального государства;

2) выравнивание направлено на защиту более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления;

3) выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований обусловлено бюджетным регулированием, которое является объектом межбюджетных отношений;

4) выравнивание бюджетов муниципальных образований призвано стимулировать развитие их собственных доходов;

5) выравнивание способствует укреплению взаимодействия и интеграции усилий государственных и муниципальных органов власти в решении общегосударственных задач, координации их деятельности и др.

#### *Условия и цели выравнивания бюджетов муниципальных образований методом отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов.*

Детальный анализ правовых норм федерального и регионального законодательства, касающегося выравнивания бюджетов муниципальных образований можно выделить цели

отчисления от региональных и федеральных налогов и сборов в бюджеты муниципальных образований.

Следует обратить внимание на то, что исключение отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов из числа «регулирующих» и приданье им статуса «собственных средств местных бюджетов» призвано повысить экономическую самостоятельность муниципальных образований, потому как такой механизм улучшит качество налоговых доходов местных бюджетов при реальном укреплении самостоятельности.

Представляет интерес предложение ученых о законодательном закреплении вопроса о том, какие отчисления могут заменить дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений и регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований рассчитываются на одного жителя.

*Условия и цели выравнивания бюджетов муниципальных образований методом оказания прямой финансовой поддержки.*

Исследуя федеральное и региональное законодательство по выравниванию бюджетов муниципальных образований методом оказания прямой финансовой поддержки можно сделать вывод, что наиболее оптимальным способом выравнивания бюджетной обеспеченности поселений из регионального фонда финансовой поддержки поселений является делегирование полномочий муниципальным районам по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований рассчитываются на одного жителя. Но, учитывая, что одним из основных полномочий муниципальных образований является организация электро-, тепло-, водо-, газоснабжения населения, предлагается сочетание расчета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности по функциональному принципу с расчетом на одного жителя поселения, муниципального района, городского округа для предоставления из региональных фондов финансовой поддержки.

Но, учитывая, что одним из основных полномочий муниципальных образований является организация электро-, тепло-, водо-, газоснабжения населения, предлагается сочетание расчета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности по функциональному принципу с расчетом на одного жителя поселения, муниципального района, городского округа для предоставления из региональных фондов финансовой поддержки.

*Полномочия органов местного самоуправления в выравнивании местных бюджетов на стадиях составления, рассмотрения и утверждения и на стадии их исполнения.*

На стадии составления проектов бюджетов реализация принципа сбалансированности бюджета обеспечивается благодаря полному и последовательному соблюдению другого принципа - общего (совокупного) покрытия расходов бюджета, причем данный принцип должен соблюдаться при планировании не только годовых назначений бюджета, но и при внутригодовом (поквартальном, помесячном) распределении бюджетных доходов и расходов.

На стадии исполнения бюджета дополнительными факторами, влияющими на сбалансированность бюджета, выступают, с одной стороны, методы оперативного регулирования бюджетных потоков, позволяющие с наибольшей эффективностью маневрировать бюджетными средствами, а с другой - механизм сокращения бюджетных расходов и бюджетные резервы, используя которые исполнительный орган власти

осуществляет финансирование внезапно возникших, непредвиденных расходов.

В настоящее время сбалансированность бюджета должна обеспечиваться на каждом уровне управления усилиями и профессиональным мастерством работников соответствующего органа власти. Большое значение в этих условиях приобретают устойчивость бюджета и ответственность финансового органа за ее обеспечение.

## **Лекция №5 (2 часа)**

### **Тема: Правовое регулирование бюджетного процесса**

#### *1.1.1. Вопросы лекции*

1. Понятие и сущность бюджетного процесса.
2. Участники бюджетного процесса.
3. Бюджетные полномочия участников бюджетного процесса.
4. Составление проектов бюджетов.
5. Рассмотрение и утверждение бюджетов.
6. Исполнение бюджетов.
7. Составление и утверждение отчета об исполнении бюджетов

#### *1.1.2. Краткое содержание вопросов*

##### *1. Понятие и сущность бюджетного процесса*

При изучении темы «Правовые основы бюджетного процесса» важно отметить специфику правового регулирования этого вида деятельности государства (муниципальных образований): на федеральном уровне он регулируется БК РФ, на уровне субъектов РФ и муниципальных образований – БК РФ, где заложены основы бюджетного процесса в Российской Федерации, а также законами и иными нормативно-правовыми актами о бюджетном процессе в регионах и на местах. Следует перечислить стадии бюджетного процесса, после чего на примере Российской Федерации раскрыть компетенцию органом представительной и исполнительной власти в ходе бюджетного процесса, а также такого контрольного органа как Счетная палата РФ. Особо следует остановиться на характеристике Бюджетного послания Президента РФ, с которого начинается ежегодный бюджетный процесс (на примере Бюджетного послания текущего года). Указав, что федеральный закон о бюджете рассматривается и утверждается в трех чтениях, отметить предмет рассмотрения каждого чтения. Также важно раскрыть сущность казначейского исполнения бюджетов, принцип единства кассы. Указать на различие правового статуса главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета. Следует обратить внимание на особенность бюджетов всех уровней — последовательное прохождение постоянно возобновляющихся одних и тех же стадий их формирования и исполнения в установленном законом порядке. Это обусловлено тем, что акт, издаваемый о бюджете того или иного уровня, действует в течение определенного периода времени, по окончании которого должен быть принят новый акт о конкретном бюджете на следующий период времени.

##### *2. Участники бюджетного процесса.*

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

##### *3. Бюджетные полномочия участников бюджетного процесса.*

Законодательные (представительные) органы, представительные органы местного самоуправления рассматривают и утверждают бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль над исполнением бюджетов, формируют и

определяют правовой статус органов, осуществляют последующий контроль над исполнением бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль над исполнением бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы России, осуществляют другие полномочия в соответствии с БК РФ. Формирование бюджетов включает в себя следующие три стадии: составление бюджетов, их рассмотрение и утверждение.

*4. Составление проектов бюджетов.*

*5. Исполнение бюджетов.*

Исполнение бюджета является одной из важнейших стадий бюджетного процесса. На данной стадии реализуются намеченные планы и программы, осуществляются приоритетные направления бюджетной политики государства, субъектов и муниципальных образований.

Общепризнанного понятия категории «исполнение бюджета» в теории финансового права нет. Многообразие подходов не исключает выявления основных признаков этого понятия. Таким признаком исполнения бюджета многие авторы называют двойственность процесса – с одной стороны, направленного на обеспечение полного и своевременного поступления всех доходов в целом и по каждому источнику, с другой – на финансирование мероприятий в пределах, утвержденных по бюджету сумм. Следует обратить внимание на то, что данное определение подчеркивает, что оба процесса – как концентрация доходов, так и расходования бюджетных средств, осуществляются одновременно. При исполнении бюджета в первую очередь необходимо обеспечить своевременное и полное поступление доходов, законодательно закрепленных за бюджетом соответствующего уровня, а также финансирование главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных федеральным законом о бюджете и фактически осуществляемых согласно сводной бюджетной росписи. В то же время планируемый объем кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году, согласно которым должны пройти кассовые операции по исполнению бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета, реализуется с совершением платежных операций в рамках кассового исполнения бюджета.

На Центральный банк Российской Федерации как правопреемника Госбанка СССР, помимо иных полномочий, возлагалась координация деятельности по кассовому исполнению бюджетов бюджетной системы. В связи с тотальными изменениями политического, экономического, социального курсов государства деятельность Банка России в начале 90-х гг. была сконцентрирована на выработке направлений денежно-кредитной политики, а также достижение основных целей его деятельности, что шло в ущерб осуществлению управления кассовым исполнением бюджетов и приводило к большому количеству невыясненных потерь бюджетных средств в процессе кассового исполнения бюджетов всех уровней коммерческими банками.

Таким образом, возникла необходимость в создании отдельного органа, структура которого отражала бы федеративное устройство государства, закрепленное в Конституции. Основной целью деятельности данного органа должно было стать обеспечение исполнения, в т. ч. кассового, бюджетов на всех уровнях бюджетной системы. Указом Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 г. № 1556 и постановлением Правительства России от 27 августа 1993 г. № 864 принято решение о создании Федерального казначейства в составе Министерства финансов Российской Федерации. С декабря 1992 г. начался процесс передачи Банком России функций кассового исполнения государственного бюджета вновь созданному Федеральному казначейству. Изменения, внесенные в БК РФ в связи с принятием Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ способствовали трансформации принципа единства кассы, существовавшего ранее в ст.216 в ст.215.1 БК РФ. Согласно ст. 215.1 Бюджетного кодекса Федеральное казначейство осуществляет кассовое исполнение всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. вышеперечисленных бюджетов. Учитывая достаточно сложную и разветвленную структуру

Федерального казначейства, необходимо проведение дальнейшей модернизации процесса управления государственными финансами, в т.ч. касательно реформирования правового регулирования движения денежных средств через единые казначайские счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В настоящее время казначейство концентрирует оба потока денежных средств, которые возникают в процессе исполнения бюджета, - доходный и расходный – на одном счете, такой порядок позволяет ускорить процесс финансирования.

Таким образом, к положительным сторонам стадии исполнения бюджета можно отнести переход России на казначайскую систему исполнения бюджета, а так же законодательное закрепление принципа единства кассы. Федеральным законом от 20.08.2004 № 120-ФЗ законодатель ввел в Бюджетный кодекс РФ механизм кассового обслуживания исполнения бюджетов Федеральным казначейством, указав при этом, «что наряду с единством кассы бюджет должен исполняться на основе подведомственности расходов (абз.3 ст.215.1 Кодекса).

Согласно закону для кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации Федеральное казначейство открывает в Центральном банке Российской Федерации с учетом положений статьи 38.2 и 156 БК РФ счета, через них все кассовые операции по исполнению бюджетов производятся Федеральным казначейством или органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с соглашением, предусмотренным частью пятой ст.215.1 БК РФ.

Однако, кассовое исполнение бюджета может производиться и другими кредитными организациями, уполномоченными Правительственной комиссией по вопросам финансовой и денежно-кредитной политики и определяемых на конкурсной основе. Эти банки называются уполномоченными, примером уполномоченного банка является Сберегательный банк Российской Федерации. Они могут осуществлять отдельные операции со средствами бюджета, а именно: предоставлять средства на возвратной основе или выполнять функции банка России по реализации некоторых операций в пользу бюджета в случае отсутствия учреждений Центрального банка на соответствующей территории или невозможности выполнения структурами Центрального Банка этих операций.

Согласно пункта 2 статьи 155 Бюджетного кодекса Российской Федерации: «Центральный банк Российской Федерации обслуживает счета бюджетов». Тем самым законодатель подчеркнул, что Центральный банк только представляет банковские услуги, но не является ведущим органом в процессе исполнения бюджета. Как удачно подмечено в литературе «банк в этом случае выступает как хранилище денег»

Согласно закону функции по исполнению бюджета возложены на органы Федерального казначейства. В обязанности федерального казначейства входит организация, осуществление и контроль за исполнением бюджета и управление средствами на счетах казначейства (п.2 Указа Президента Российской Федерации «О федеральном казначействе», п. 8 Постановления Правительства Российской Федерации «О федеральном казначействе Российской Федерации»). Так же осуществление данных функций на практике сопряжено с определенными трудностями и иногда даже невыполнимо, т.к. у федерального казначейства отсутствует вся полная информации по вопросам исполнения бюджета, как по расходам, так и по доходам. В распоряжении федерального казначейства нет оперативной информации о поступающих на единый казначайский счет доходах и совершаемых расходах, хотя такая информация необходима и для текущего исполнения бюджета и контроля. Не позднее конца операционного дня казначейство должно иметь информацию о всех зачисленных на единый казначайский счет доходах и всех списанных с него расходах, иначе казначейство не сможет планировать работу даже на следующий день.

Само федеральное казначейство не обладает полной информацией относительно количества организаций и физических лиц, имеющих право на получение средств из федерального бюджета.

## *6. Составление и утверждение отчета об исполнении бюджетов*

Стадией составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета завершается бюджетный процесс.

БК РФ законодатель выделяет три процедуры для данной стадии бюджетного процесса:

- составление бюджетной отчетности;
- внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета;
- рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета<sup>1</sup>».

Первая процедура - предполагает сбор, регистрацию и обобщение данных об активах, том числе финансовых и нефинансовых, выраженных в денежном выражении, об обязательствах РФ, субъектов РФ и муниципалитетов, и проведенном изменении в активах и в обязательствах. Такой вывод можно сделать из анализа п.2 ст.264.1 Бюджетного кодекса РФ.

Составление бюджетной отчетности производится согласно данным, имеющихся в Главной книге и регистре учетов бюджетов. Подобную отчетность составляют и другие участники бюджетного процесса на данной стадии, а именно: получатели, распорядители, главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы дохода бюджета и главные администраторы источника дефицита бюджетов. В итоге происходит «сквозное» составление бюджетной отчетности, так как без бюджетной отчетности всего нижестоящего уровня не составляется бюджетная отчетность вышестоящего уровня. Таким образом, бюджетная отчетность РФ, субъектов РФ и муниципалитетов состоит из бюджетной отчетности указанных выше участников процесса исполнения бюджетов. Главные администраторы бюджетных средств (главные распорядители, главные администраторы источника финансирования дефицита бюджетов) составляют сводную бюджетную отчетность и представляют ее Федеральному казначейству, финансовым органам субъектов РФ и муниципальному образованию. Далее, уже составляется бюджетная отчетность РФ и направляется Правительству РФ, в высшему исполнительному органу государственной власти субъектов РФ, муниципалитету. Отчеты об исполнении федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета, за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего финансового года утверждает Правительство РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, муниципалитет и направляет законодательному (представительному) органу и созданному им органу государственного (муниципального) финансового контроля, которые утверждают отчеты путем издания закона или муниципального правового акта.

Такой же порядок представления отчетности установлен для государственных внебюджетных фондов. Территориальные государственные внебюджетные фонды направляют отчетность финансовому органу субъекта РФ, а далее Федеральному казначейству. Федеральному казначейству направляется и отчетность государственного внебюджетного фонда Российской Федерации. После полученных отчетов Федеральным казначейством формируется консолидированная отчетность и направляется Министерству финансов Российской Федерации.

Второй процедурой рассматриваемой стадии является «Внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета. Указанная процедура урегулирована статьей 264.4 БК РФ. Счетной палатой Российской Федерации проводится внешняя проверка бюджетной отчетности, после представления годовой бюджетной отчетности главными администраторами средств федерального бюджета, в срок до 1 апреля текущего финансового года. Счетной палатой оформляется заключение, учитывая результаты проверки каждого главного администратора средств федерального бюджета. Для подготовки заключений законодателем установлен пресекательный срок – 1 июня текущего финансового года.

---

<sup>1</sup> Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития. Дисс...д.юн. М.,2008. С.76.

Правительством РФ направляется в Счетную палату РФ отчет за год действия бюджета, а также пакет документов, необходимых для представления в Государственную Думу, Составленное Счетной палатой РФ заключение аккумулирует в нем анализ достоверности показателей, деятельности органа государственной власти РФ по вопросу исполнения федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год и его результатов. Получается что заключение Счетной палаты имеет двойственное содержание и имеет два объекта правоотношений: по отчету исполнения бюджета, информации об итогах исполнения бюджета и его результатов на этапе внешней проверки Счетной палатой РФ.

Бюджетный кодекс РФ не включает на сегодняшний день положений о закреплении надлежащих правил и стандартов проведения внешней проверки и подготовки заключения на отчет: все это решает в рамках своей компетенции внешний аудитор. Логично, что подготовка заключения отчета исполнения бюджета внешним органом финансового контроля, может быть подготовлена минуя сплошную ежегодную проверку, используя результаты прошлогоднего аудита. И это не всегда приводит к эффективности деятельности таких органов финансового контроля. РФ.

Третьей процедурой рассматриваемой стадии являются правила о рассмотрении и утверждении отчета об исполнении бюджета.

Внешняя проверка бюджетной отчетности заканчивается рассмотрением итогов на законодательном уровне. Годовой отчет об исполнении бюджета с другой бюджетной отчетностью представляются одновременно с проектом закона. Законодательным (представительным) органом принимается обоснованное решение, которым либо утверждается, либо отклоняется проект закона. Если проект закона отклоняется, то должны быть устранены недостоверные или неполные данные и через месяц повторно представляется на утверждение.

Итогом четвертой стадии бюджетного процесса является принятие закона (решения). Указанный закон (решение) не должен содержать никаких общеобязательных норм и предписаний, носящих исключительно политический окрас. Значение его для бюджетного процесса должно главным образом определять его правовую сущность механизма реализации прав законодателя в области бюджета и контроля за его исполнением. Таким образом, Конституция, закрепляя обязанность Правительства РФ представлять отчет об исполнении бюджета, подразумевает под ним не составленный управомоченными субъектами документ бухгалтерской отчетности, а специфический конституционно-правовой институт.

В положениях статьи 114 Конституции Российской Федерации, которая устанавливает обязанность Правительства Российской Федерации предоставлять Государственной Думе Российской Федерации отчет об исполнении бюджета закреплен конституционный механизм отчетности исполнительной власти перед законодательной, выступая так называемой «сдержанкой» исполнительной власти, в ходе реализации которого она должна быть подотчетна не просто органу законодательной власти, а представительному органу федерального уровня - Федеральному Собранию Российской Федерации.

Таким образом, можно утверждать, что конституционная обязанность центрального органа исполнительной власти отчитываться перед высшим представительным органом государства предполагает его опосредованную обязанность отчитываться перед народом – избирателями, формирующими такой представительный орган.

Для устранения смешений таких понятий как «отчет об исполнении бюджета» и «проект закона (решения) об исполнении бюджета», которое затрудняет правовое регулирование вопроса «отклонения отчета об исполнении бюджета», которое должно пониматься как отклонение именно проекта закона (решения) об исполнении бюджета, необходимо совершенствовать бюджетное законодательство.

Итогом бюджетной стадии рассмотрения отчета об исполнении бюджета является принятие закона (решения). Указанный закон (решение) не должен содержать никаких общеобязательных норм и предписаний, носящих исключительно политический окрас. Значение его для бюджетного процесса должно главным образом определять его правовую сущность механизма защиты прав законодательных органов в сфере бюджетов и при осуществлении контроля при его исполнении.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод, что отчет об исполнении бюджета, оформленный законом, является уже правовой формой.

## **Лекция №6 (2 часа)**

### **Тема: Государственные внебюджетные фонды**

#### *1.1.1. Вопросы лекции*

1. Правовой статус государственных внебюджетных фондов в Российской Федерации
2. Правовой режим финансовых средств и основы формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов
3. Формирование доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов
4. Особенности бюджетного процесса в отношении бюджетов государственных внебюджетных фондов
- 6.

#### *1.1.2. Краткое содержание вопросов*

#### *Правовой статус государственных внебюджетных фондов в Российской Федерации*

Создание внебюджетных фондов денежных средств позволяет аккумулировать значительные денежные ресурсы и направлять их на решение определенных социально-экономических целей и задач. Внебюджетные фонды образуются в соответствии с законодательством Российской Федерации, которое определяет также и порядок их расходования. Средства этих фондов находятся в федеральной собственности. Одновременно средства государственных внебюджетных фондов не входят в состав бюджетов уровней бюджетной системы Российской Федерации и изъятию не подлежат.

В зависимости от целевого назначения внебюджетные фонды делятся на экономические и социальные, в соответствии с уровнем управления - на федеральные и региональные. Образование государственных внебюджетных фондов позволяет влиять на процесс производства путем финансирования наиболее важных отраслей, осуществлять различные мероприятия социального характера путем выплаты пенсий, пособий, решать природоохранные задачи и т. д.

Государственными внебюджетными фондами Российской Федерации являются:

- Пенсионный фонд Российской Федерации;
- Фонд социального страхования Российской Федерации;
- Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;

— Государственный фонд занятости населения

Можно рассматривать различные аспекты понимания государственного внебюджетного фонда: во-первых, как совокупности денежных средств, аккумулируемых государством для социальных целей и, во-вторых, как специально созданного государством юридического лица публичного права для управления публичными финансами, имеющими целевой характер.

Определение бюджета государственного внебюджетного фонда

Публичные финансы системы обязательного социального страхования ограничиваются от финансов государственного социального обеспечения, гарантированных государством вне рамок системы обязательного социального страхования за счет средств федерального, региональных и местных бюджетов.

В структуре финансов обязательного социального страхования выделяются: публичные финансы, сосредоточенные в рамках бюджетной системы на бюджетных счетах государственных внебюджетных фондов и публичные финансы, находящиеся во временном управлении за рамками бюджетной системы на счетах коммерческих или некоммерческих организаций..

В литературе отмечается, что с участием государственных внебюджетных фондов складывается достаточно сложная система взаимосвязанных между собой отношений различного правового характера, регулируемая нормами различных отраслей права. Исследование проблем правового регулирования в контексте разграничения правоотношений различного характера позволяет выстроить системное представление обо всех аспектах функционирования государственных внебюджетных фондов и определить их место как в бюджетной системе, так и в системе обязательного социального страхования.

Исследуя специфику организационно-правовой составляющей статуса государственных внебюджетных фондов можно отметить, что публичность задач, целей, функций, полномочий, методов управления, правового режима финансовых средств, особую внутреннюю организационную структуру управления и ряд иных свойств, что позволяет выделить в самостоятельную разновидность юридических лиц публичного права - публичных страховщиков, выполняющих конституционные обязательства публичного субъекта перед населением. Правовое положение государственных внебюджетных фондов должно быть законодательно оформлено путем придания им особой организационно-правовой формы государственного фонда. Подобные специфические конструкции правового статуса характерны именно для финансовой сферы, где тесно соприкасаются интересы государственного управления и самостоятельной финансовой деятельности государственных организаций.

Внебюджетные фонды обладают свойствами, отличающими их от органов государственной власти: *во-первых*, они представляют собой самостоятельные юридические лица, действующие по поручению публичного субъекта от собственного имени; *во-вторых*, фонды несут самостоятельную имущественную ответственность; *в-третьих*, фонды формируют объем своих бюджетных средств в процессе своей собственной финансовой деятельности; *в-четвертых*, фонды подконтрольны органам государственной власти, но не подчинены им и т.д.

Исследуя место бюджетов государственных внебюджетных фондов в бюджетной системе России, их правовую форму и бюджетную классификацию их доходов и расходов, следует отметить, что в основе обособления бюджетов ГВФ лежат конституционные социальные обязательства публичных субъектов – Российской Федерации и субъектов РФ. Всем фондам присущи единые черты: сходная правовая природа доходов; целевая направленность расходов, обусловленная характером страховых выплат; самостоятельное резервирование средств внутри бюджета; сходные источники финансирования дефицита; собственная система управления каждым фондом; осуществление инвестирования средств бюджета фонда и др.

В то же время проявлений системности между бюджетами ГВФ не наблюдается, поскольку специфика каждого фонда предопределена изначально видом социального риска и характером страховых выплат.

Не все принципы бюджетной системы могут быть применены к бюджетам Государственных Внебюджетных Фондов, поскольку они не являются бюджетами самостоятельных публичных образований, а представляют собой обособленные бюджетные средства, имеющие изначально закрепленное целевое предназначение. Содержание ряда других принципов, например, принципа самостоятельности, принципа общего (совокупного покрытия) расходов, принципа сбалансированности бюджета, принципа подведомственности расходов значительным образом трансформируется в зависимости от особенностей правового режима финансовых средств и правового статуса каждого государственного внебюджетного фонда.

Принцип самостоятельности бюджетов, сформированный для бюджетов публично-правовых образований, преобразуется в отношении бюджетов ГВФ в принцип *их организационной обособленности*. Организационная обособленность бюджетов ГВФ имеет как *позитивный*, так и *негативный* аспект. В частности, запрет на изъятие средств из бюджетов фондов является «*негативным*» аспектом указанного принципа, однако такой запрет обусловлен не посягательствами одного публичного субъекта на собственные средства другого, а строго целевым предназначением финансовых средств ГВФ, которое предопределяет их выделение внутри бюджетной системы.

Отмечается особое действие *принципа общего (совокупного) покрытия* в отношении бюджетов ГВФ, обусловленное целевым предназначением средств фондов, которое диктует необходимость установления прямой взаимосвязи между доходами и расходами бюджетов ГВФ. В частности, в бюджетах Пенсионного фонда РФ (далее – ПФР) и Фонда социального страхования РФ (далее – ФСС) рассматриваемый принцип соблюдается фактически только в отношении той части бюджетных средств, которые не связаны персональным целевым назначением (как, например, пенсионные накопления), не являются межбюджетными трансфертами, предназначенными для выплат определенным категориям граждан, или в отношении которых не установлены особые изъятия из указанного принципа.

В связи с наличием прямой взаимосвязи между доходами и расходами внутри бюджета ПФР формируется обособленный бюджет по пенсионным накоплениям с обеспечением балансировки именно этой части, что может приводить к дефициту бюджета ПФР в одной его части и к профициту – в другой. Дефицит бюджета ПФР может быть вызван не только недостаточным поступлением обязательных страховых взносов, но и невыполнением Российской Федерации своих обязательств по перечислению нестраховых межбюджетных трансфертов для выплат, не связанных с обязательным пенсионным страхованием, а также межбюджетных трансфертов, обусловленных компенсацией льгот и пониженных тарифов страховых взносов, установленных федеральным законодателем для отдельных категорий страхователей. Поэтому, для целей эффективного управления финансовыми средствами ПФР следует отдельно определять дефицит (профицит) его бюджета не только в части накопительных средств, но и в части страховых и нестраховых поступлений и выплат.

В бюджете ФСС складывается два «внутренних» подбюджета по разным видам социального страхования. Для выявления реального финансового результата между формированием доходов и расходов следует особо выделить нестраховую часть поступающих доходов (прежде всего, в виде межбюджетных трансфертов) и осуществляемых за их счет выплат. Формирование и сбалансированность бюджетов фондов обязательного медицинского страхования (далее - ОМС) обеспечивается особым образом за счет того, что Федеральный фонд ОМС (далее - ФФОМС) осуществляет исключительно задачи бюджетного регулирования и поддержания финансовой стабильности бюджетов территориальных фондов ОМС (далее - ТФОМС), непосредственно реализующих большую часть полномочий публичного страховщика в отношениях со страховыми медицинскими организациями и медицинскими учреждениями.

Изъятие или перераспределение финансовых средств бюджетов ГВФ в рамках бюджетной системы возможно лишь путем принятия федерального закона в случае возникновения экстренной экономической ситуации с обязательным последующим восстановлением временно изъятых финансовых средств ГВФ.

Изъятия средств ГВФ обычно представляют собой временные заимствования со стороны публичного субъекта для достижения целей, как связанных, так и не связанных с финансированием социальной сферы. Таким финансовым операциям со средствами бюджетов ГВФ способствует тот факт, что их бюджеты включены в состав единой бюджетной системы, что позволяет государству перераспределять средства из одного публичного фонда в другой на возвратной или безвозвратной основе с помощью бюджетных

механизмов.

#### *Формирование доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов*

Правовая характеристика различных видов доходов бюджетов ГВФ, которые в силу своего особого целевого характера не подлежат распределению в другие бюджеты бюджетной системы, так как иное означало бы нарушение конституционных принципов финансового обеспечения прав застрахованных граждан в системе обязательного социального страхования. Несмотря на особые признаки, доходы бюджетов фондов формируются и классифицируются в порядке, установленном для формирования доходов бюджетной системы в целом.

Законодателем из числа доходов бюджетов ГВФ исключены налоговые доходы, что связано с переходом к страховым принципам построения системы обязательного социального страхования и введения обязанности по уплате обязательного платежа в бюджет каждого фонда - страхового взноса. После истечения периода времени взыскания недоимок, пеней и штрафов по налоговым платежам, поступления в бюджеты фондов станут формироваться только за счет неналоговых доходов и безвозмездных поступлений.

Неналоговые доходы бюджетов ГВФ обладают совершенно различной правовой природой: одни - публично-правовой, другие – частно-правовой, а третьи – специфической социально-правовой. Сущностные различия заключаются в том, что доходы формируются в рамках отношений различного правового характера, участниками которых являются фонды. В частности, неналоговые доходы в виде обязательных страховых взносов имеют публично-правовую природу. Размер и порядок получения фондами других неналоговых доходов, например, от инвестиционных операций, определяются условиями гражданско-правовых договоров с учетом тех ограничений и правил, которые устанавливаются федеральным законодательством, регулирующим эти процессы. Специфической разновидностью неналоговых доходов являются доходы, получаемые фондами в результате возмещения ущерба, нанесенного действиями страхователей или застрахованных лиц, а также доходы, получаемые в результате возмещения ущерба, причиненного застрахованному лицу действиями иных лиц.

Еще одна самостоятельная разновидность доходов бюджетов фондов – безвозмездные поступления, к числу которых относятся межбюджетные трансферты из бюджетов бюджетной системы, включая трансферты, передаваемые между бюджетами различных ГВФ. Правовой характер оснований перечисления межбюджетных трансфертов в бюджеты и из бюджетов ГВФ определяет различный правовой режим трансфертов как связанных, так и не связанных с наступлением страховых случаев по конкретному виду социального страхования.

В связи с отменой единого социального налога и введением обязательных страховых взносов полномочия органов ПФР и ФСС в сфере администрирования доходов своих бюджетов (у ПФР также в отношении доходов бюджетов фондов обязательного медицинского страхования) существенным образом расширились и в настоящий момент органами указанных фондов администрируются практически все обязательные платежи, а также платежи, уплачиваемые на обязательное социальное страхование в добровольном порядке.

Что касается администрирования доходов ФФОМС, то оно осуществляется: органами ПФР – в отношении обязательных страховых взносов, взимаемых со страхователей работающего населения и территориальными фондами ОМС – в отношении страховых взносов на ОМС неработающего населения, перечисляемых из бюджетов субъектов РФ в бюджет ФФОМС. Установленная законодателем «множественность» администраторов по доходам бюджета ФФОМС влечет за собой распределение полномочий публичного страховщика в сфере обязательного медицинского страхования между несколькими лицами и приводит к тому, что ФФОМС выступает страховщиком лишь名义上, а фактически и юридически властные полномочия страховщика в системе ОМС переданы органам ПФР, территориальным фондам ОМС и страховым медицинским организациям.

### *Правовая природа страховых взносов, поступающих в бюджеты государственных внебюджетных фондов»*

Анализ правовой природы и основных признаков обязательных страховых взносов, уплачиваемых в бюджеты ГВФ. В первую очередь - это индивидуальная возмездность платежа, от размера и (или) периода уплаты которого зависит размер последующего страхового обеспечения, а также персональное целевое назначение платежа, предусматривающее обеспечение прав конкретного застрахованного лица за счет уплаченных средств страховых взносов. Именно наличие подобного рода признаков позволило Конституционному Суду РФ утверждать о приобретении страховыми взносами особой страховой природы. В то же время государство не может на нынешнем этапе реформы социального обеспечения придать полную «автономию» системе обязательного социального страхования и поэтому вынуждено сохранять уплату обязательных страховых взносов в качестве публичной обязанности страхователя в целях формирования доходов бюджета государственного внебюджетного фонда, функционирующего в рамках единой бюджетной системы.

Отмечается, что особое значение приобретает устанавливаемая законодателем взаимосвязь обязанности по уплате страховых взносов с наличием статуса страхователя у того или иного лица, в результате чего становится необходимым уточнять обязанность плательщика взносов в части уплаты страховых взносов по каждому виду обязательного социального страхования в отношении выплат, начисляемых в пользу каждого застрахованного. Кроме того, особо значимым для формирования элементного состава страхового взноса становится проявление страховой взаимосвязи между элементами страхового взноса (объектом, базой обложения, тарифами и др.) и исчислением последующих выплат при наступлении страхового случая.

### *Расходные обязательства публичных субъектов и государственных внебюджетных фондов.*

В литературе отмечается, что ключевым моментом в понимании категории расходного обязательства выступает возникновение имущественной обязанности публичного образования предоставить денежные средства из бюджета организациям и физическим лицам или иным публично-правовым образованиям, исполнение которой связано с формированием таких бюджетных механизмов, которые приводят в действие ее окончательное исполнение. При этом именно на основе возникающих у публично-правового образования расходных обязательств выстраивается в дальнейшем формирование его бюджетных обязательств в определенном размере, подлежащих исполнению в соответствующем финансовом году или плановом периоде, а также формирование расходов его бюджета и доведение выплат до лица, перед которым возникло денежное обязательство. Публично-правовые образования (Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования), вступая в те или иные правоотношения (гражданско-правовые, финансово-правовые, международно-правовые, отношения по социальному обеспечению и др.), принимают на себя денежные обязательства, исполнение которых в денежной форме для публичного субъекта возможно исключительно в рамках последовательного развития процедур бюджетного процесса. Для публично-правового образования трансформация его денежного обязательства в бюджетное, подлежащее исполнению в определенном размере в определенный бюджетный период, происходит через формирование расходного обязательства, фактически гарантирующего исполнение денежного обязательства лицу, перед которым оно возникает, в том числе, когда публичное образование по каким-либо причинам не формирует бюджетного обязательства или в одностороннем порядке пытается приостановить его исполнение.

Кроме того, расходное обязательство, позволяет разграничить сферу самостоятельной имущественной ответственности публично-правовых образований, в том числе в ситуациях, когда, для исполнения денежного обязательства Российской Федерации должны

сформироваться не только ее собственное расходное обязательство, но и расходные обязательства субъектов РФ или муниципальных образований за счет передаваемых Федерацией межбюджетных трансфертов.

В литературе предлагается следующее определение *расходного обязательства публичного образования* как организационно-правового механизма, посредством действия которого денежное обязательство публичного субъекта, возникшее в рамках правового обязательства любого вида, в ходе бюджетного процесса будет трансформировано в бюджетное обязательство путем совершения властных действий государственных органов и их должностных лиц по формированию расходов соответствующего бюджета и перечислению средств лицу, перед которым возникло денежное обязательство. Правовая конструкция расходного обязательства позволяет, *во-первых*, гарантировать исполнение денежного обязательства публично-правового образования, *во-вторых*, организовать его исполнение посредством бюджетных механизмов, *в-третьих*, разграничить сферы имущественной ответственности публично-правовых образований в процессе исполнения принимаемых ими денежных обязательств.

Расходные обязательства возникают у публично-правовых образований - Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. Органы государственной власти и органы муниципальных образований, казенные учреждения и государственные внебюджетные фонды (в части расходных обязательств публичного субъекта) лишь осуществляют действия от имени публичного образования по реализации его расходных обязательств.

Более сложный субъектный состав расходного обязательства формируется, когда расходные обязательства возникают в связи с передачей федеральных полномочий или полномочий субъектов РФ на нижестоящий уровень, порождая совокупность расходных обязательств тех публично-правовых образований, на которые возлагается обязанность по совершению действий, связанных с исполнением за счет переданных им субвенций расходных обязательств передавшего полномочия публичного субъекта.

#### *Правовое регулирование межбюджетных трансфертов бюджетов государственных внебюджетных фондов.*

Исследуя правовую природу отношений, связанных с предоставлением фондам межбюджетных трансфертов, которые относятся к числу межбюджетных лишь в том случае, когда трансферты, поступая в бюджеты фондов, обеспечивают финансовую основу для реализации передаваемых на уровень субъектов РФ федеральных полномочий или участие Российской Федерации в софинансировании региональных целевых программ.

В то же время, когда за счет межбюджетных трансфертов исполняются расходные обязательства самого публичного образования, которое передает эти трансферты в бюджет ГВФ, межбюджетных отношений как отношений между различными публично-правовыми образованиями не возникает, а складываются отношения по перераспределению бюджетных

В бюджете Пенсионного фонда» рассматриваются различные виды межбюджетных трансфертов, передаваемые в бюджет ПФР из федерального бюджета и бюджетов других фондов: *во-первых*, это *нестраховые* межбюджетные трансферты (для осуществления нестраховых выплат отдельным категориям граждан; для снижения уровня дефицита бюджета ПФР; для финансового обеспечения передаваемых полномочий федерального уровня на уровень субъектов РФ); *во-вторых*, *страховые* межбюджетные трансферты (на софинансирование формирования пенсионных накоплений; на компенсацию выпадающих доходов бюджета ПФР в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов для отдельных категорий страхователей; на возмещение потерь, возникших при инвестировании сумм страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии).

Анализируются формы межбюджетных трансфертов (субвенции, субсидии и иные формы), передаваемых в бюджет ПФР.

Анализ страховых и нестраховых трансферт, передаваемых в бюджет ФСС из федерального

бюджета и бюджетов других ГВФ показал, что к «нестраховым» межбюджетным трансфертам относятся средства федерального бюджета, предназначенные для оказания государственной социальной помощи отдельным категориям граждан. К «страховым» межбюджетным трансфертам из федерального бюджета можно отнести, в частности, трансферты на компенсацию выпадающих доходов бюджета ФСС в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов для отдельных категорий страхователей.

### *Особенности бюджетного процесса в отношении бюджетов государственных внебюджетных фондов*

«Внутренний» процесс составления законопроекта у каждого фонда складывается по-своему и регламентируется актами фонда, определяющими участие региональных отделений и их подразделений в этом процессе, отличающимся оригинальностью для каждого из фондов. Применительно к фондам ОМС отмечается взаимозависимость бюджетных процессов бюджетов ФФОМС и ТФОМС, а также бюджетов субъектов РФ, обусловленная совместным финансированием территориальной программы ОМС.

Исполнение бюджетов ГВФ рассматривается как деятельность органов управления государственными внебюджетными фондами (в большей своей части - властно-распорядительная деятельность либо деятельность иного правового характера, в частности в сфере гражданского оборота), а также органов государственной власти по обеспечению поступлений доходов в бюджет соответствующего фонда, по организации и осуществлению предусмотренных в текущем финансовом периоде расходов, по привлечению средств из источников финансирования дефицита бюджетов, а также по управлению финансовыми резервами бюджетов ГВФ.

Отмечается, что общие правила исполнения бюджетов всех уровней не всегда применимы к порядку исполнения бюджетов фондов. Это объясняется, *во-первых*, специфическим характером расходных обязательств ГВФ как публичных страховщиков; *во-вторых*, осуществлением расходов бюджетов ГВФ в рамках страховых отношений по тому или иному виду социального страхования. В результате каждый федеральный и территориальный фонды должны осуществлять процесс исполнения своего бюджета, с одной стороны, на основе общих бюджетных принципов, с другой – с учетом тех особенностей, которые определяются той или иной разновидностью обязательного социального страхования.

## **Лекция №7 (2 часа)**

### **Тема: Правовые основы государственного, муниципального кредита**

#### *1..1.1 Вопросы лекции*

1. Понятие и значение государственного и муниципального кредита в РФ.
2. Понятие и формы государственного и муниципального долга.
3. Правовое регулирование государственных (муниципальных) заимствований.
4. Управление государственным и муниципальным долгом.

#### *1.1.2. Краткое содержание вопросов*

##### *1. Понятие и значение государственного и муниципального кредита в РФ.*

Государственный и муниципальный кредит как экономическая категория представляет собой систему денежных отношений, возникающих в связи с привлечением государством (муниципальными образованиями) на добровольных основах для использования временно свободных денежных средств граждан и хозяйствующих субъектов. Государственный и муниципальный кредит как правовая категория - это самостоятельный институт

финансового права, представляющий собой совокупность финансово-правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе привлечения государством временно свободных денежных средств юридических и физических лиц на условиях добровольности, возвратности, срочности и возмездности в целях покрытия бюджетного дефицита и регулирования денежного обращения.

Государство и муниципальные образования используют государственный и муниципальный кредит для обеспечения постоянного процесса финансирования различных собственных потребностей. Полученные таким образом средства поступают в распоряжение органов государственной представительной и исполнительной власти, а также органов местного самоуправления, превращаясь в дополнительные финансовые ресурсы. Они направляются на покрытие бюджетного дефицита. В последующем источником погашения государственных (муниципальных) займов и выплат процентов по ним выступают средства бюджета.

Важностью возникающих в процессе функционирования государственного (муниципального) кредита общественных отношений обусловлено их правовое регулирование. Правовой основой государственного (муниципального) кредита, в первую очередь, является Конституция Российской Федерации, где в п. 3 ст. 104 говорится, что «законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации». Пункт 4 ст. 75 Конституции Российской Федерации закрепляет, что государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе. Помимо конституционных норм правовую основу государственного кредита с 1 января 2000 года образуют соответствующие нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федеральный закон от 12 июля 1999 г. «О порядке перевода государственных ценных бумаг СССР и сертификатов Сберегательного банка ССР в целевые долговые обязательства Российской Федерации», а также иные законы и подзаконные нормативные акты.

Специфика финансовых правоотношений, складывающихся в области государственного (муниципального) кредита, заключается в том, что в названных отношениях государство (муниципальные органы) выступают в роли должника, заемщика, гаранта. Несмотря на это, именно эти органы в одностороннем порядке определяют условия проведения государственных (муниципальных) займов, что обусловлено государственно-властным характером финансово-правовых норм. Юридические и физические лица, добровольно вступившие в названные правоотношения, обязаны выполнять условия займа.

Как экономическая категория государственный (муниципальный) кредит находится на стыке двух видов денежных отношений - финанс и кредита, и, как следствие, несет в себе основные черты и финанс, и кредита. В качестве звена финансовой системы с помощью этого вида кредита государство и муниципальные образования формируют и используют денежные фонды.

Как один из видов кредита государственный (муниципальный) кредит имеет ряд специфических черт, к которым можно отнести: 1) добровольный характер этих отношений; 2) возвратный и платный характер; 3) в отличие от банковского кредита, где в качестве обеспечения выступают материальные ценности, при заимствовании средств государством (муниципальным образованием), обеспечением кредита служит все имущество, находящееся в их собственности; 4) привлекаемые в результате государственного (муниципального) кредита средства имеют специфический целевой характер - они направляются на погашение бюджетного дефицита. В то же время на уровне субъекта Российской Федерации или муниципального образования привлекаемые таким образом средства могут иметь четко выраженную целевую направленность; 5) государственный (муниципальный) кредит носит

срочный характер. В Бюджетном кодексе РФ оговорено, что государственные и муниципальные долговые обязательства не могут превышать соответственно 30 и 10 лет.

Данный вид кредита как финансовая категория выполняет три функции: распределительную, регулирующую и контрольную.

*Распределительная функция* обеспечивает формирование централизованных денежных фондов государства (муниципального образования) или их использование на принципах срочности, платности, возвратности. В нашей стране поступления от государственных займов стали вторым после налогов методом финансирования расходов бюджета. При непроизводительном использовании мобилизованных в результате государственных займов капиталов, например финансирования за их счет военных или социальных расходов, единственным источником их погашения становятся налоги либо новые займы.

*Регулирующая функция* государственного (муниципального) кредита проявляется в том, что государство (муниципальное образование), вступая в кредитные отношения, прямо или опосредованно воздействуют на состояние денежного обращения, процесс производства, занятость населения, уровень процентных ставок, в конечном счете - на финансовую политику.

*Специфика контрольной функции* в государственном (муниципальном) кредите проявляется в том, что с ее помощью контролируется целевое использование средств, сроки их возврата и своевременность уплаты процентов.

Функционирование государственного кредита ведет к образованию государственного долга, под которым понимаются долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права. Государственный долг полностью и без условий обеспечивается находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну (ст. 97 БК РФ).

Государственный долг подразделяется на *капитальный и текущий*. Капитальный государственный долг представляет собой всю сумму выпущенных и непогашенных долговых обязательств государства, включая проценты, которые должны быть уплачены по этим обязательствам. Текущий долг составляют расходы по выплате доходов кредиторам по всем долговым обязательствам государства и по погашению обязательств, срок оплаты которых наступил.

В зависимости от субъектов-кредиторов государственный долг делится на *внутренний и внешний*.

Кредиторами по внутренним займам преимущественно выступают физические и юридические лица, являющиеся резидентами данного государства. Внутренние займы выпускаются в национальной валюте. Для привлечения средств эмитируются ценные бумаги, пользующиеся спросом на национальном фондовом рынке. Для дополнительного поощрения инвесторов используются различные налоговые льготы.

## **2. МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ И ЛАБОРАТОРНЫХ ПРАКТИКУМОВ**

### **2.1. Практическое занятие № 1 (2 часа)**

Бюджет Бюджетная система РФ

#### **2.1.1. Задание для работы**

1. Понятие, правовая роль государственного и местного бюджетов.
2. Особенности бюджетной системы РФ и бюджетного устройства РФ.
3. Принципы бюджетной системы.
4. Роль и значение бюджетной классификации.
5. Развитие межбюджетных отношений.

#### **2.1.2. Краткое описание проводимого занятия**

Устный опрос по вопросам темы и решение следующих практических заданий:

- 1) Проанализируйте и сопоставьте содержание понятия «бюджет» с точки зрения его характеристики как экономической и правовой категории
- 2) Сопоставьте изменения Бюджетного кодекса по стадии исполнения федерального бюджета и укажите на наиболее важные отличия, которые определяют тенденции развития бюджетной политики.
- 3) Составьте тесты (не менее 5), относящиеся к вопросам темы №1

#### **2.1.3. Результаты и выводы.**

Выработка компетенции ПК-11 (способность квалифицированно проводить научные исследования в области права).

### **2.2. Практическое занятие №2 (2 часа)**

**Доходы бюджетов. Целевые бюджетные фонды.**

#### **2.2.1. Задание для работы**

1. Понятие доходов, их значение.
2. Виды доходов бюджетов.
3. Налоговые доходы. Неналоговые доходы.
4. Собственные и регулирующие доходы.
5. Целевые бюджетные фонды.

#### **2.2.2. Краткое описание проводимого занятия**

Устный опрос по вопросам темы и решение следующих практических заданий

- 1) Приведите 2-3 конкретных примера значения налоговых доходов для решения вопросов местного значения.

- 2) Составьте тесты (не менее 5), относящиеся к вопросам темы №2

#### **2.2.3. Результаты и выводы.**

Выработка компетенции ПК-11 (способность квалифицированно проводить научные исследования в области права).

## **Лабораторный практикум №1 (4 часа)**

### **Расходы бюджетов.**

#### **2.3.1. Задание для работы**

1. Понятие государственных и муниципальных расходов.
2. Виды расходов бюджетов.
2. Формы распределения бюджетных средств.
2. Понятие целевых бюджетных фондов. Целевые бюджетные фонды, образуемые в составе федерального и регионального бюджетов.

#### **2.3.2. Краткое описание проводимого занятия**

Устный опрос по вопросам темы и решение следующих практических заданий

- 1) На основе действующего законодательства найдите и приведите примеры форм распределения бюджетных средств.
- 2) Приведите примеры законов субъектов РФ (в т.ч. Оренбургской области), о формах распределения бюджетных средств. Проанализируйте их содержание с точки зрения соответствия ст.65 Бюджетного кодекса РФ.
- 3) Составьте тесты (не менее 5), относящиеся к вопросам темы №3

#### **2.2.3. Результаты и выводы.**

Выработка компетенции ОК-5 (компетентное использование на практике приобретенных умений и навыков в организации исследовательских работ, в управлении коллективом) ПК-8 (способность принимать участие в проведении юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов, давать квалифицированные юридические заключения и консультации в конкретных сферах юридической деятельности), ПК-9 (способность принимать оптимальныеправленческие решения).

## **Практическое занятие №3 (2час)**

### **Выравнивание бюджетов муниципальных образований**

#### **2.4.1.Задание для работы**

1. Условия и цели выравнивания бюджетов
2. Объективные предпосылки необходимости выравнивания бюджетов
3. Условия и цели выравнивания бюджетов муниципальных образований методом отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов.
4. Условия и цели выравнивания бюджетов муниципальных образований методом оказания прямой финансовой поддержки.
5. Полномочия органов местного самоуправления в выравнивании местных бюджетов на стадиях составления, рассмотрения и утверждения и на стадии их исполнения.

#### **2.4.2. Краткое описание проводимого занятия**

Устный опрос по вопросам темы и решение следующих практических заданий

- 1) Проанализируйте содержание предпосылок необходимости выравнивания бюджетов (ст.61 ФЗ от 6 октября 2003 и ст.58 Бюджетного кодекса РФ) с точки зрения оказания прямой финансовой поддержки, и покажите как она конкретно выражаются. Какие способы выравнивания местных бюджетов предусмотрены действующим законодательством? Ответ обоснуйте со ссылками на действующее законодательство.
- 2) Разделите расходные обязательства, возникающие при финансировании вопросов местного значения за счет дотаций и за счет субсидий. В чем различие в регулировании

отношений, которые связаны с этими понятиями? Ответ обоснуйте со ссылками на положения статьи 86 Бюджетного кодекса

3) Составьте тесты (не менее 5), относящиеся к вопросам темы №4

#### **2.4.3. Результаты и выводы.**

Выработка компетенции ОК-5 (компетентное использование на практике приобретенных умений и навыков в организации исследовательских работ, в управлении коллективом) ПК-8 (способность принимать участие в проведении юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов, давать квалифицированные юридические заключения и консультации в конкретных сферах юридической деятельности), ПК-9 (способность принимать оптимальныеправленческие решения), ПК-11 (способность квалифицированно проводить научные исследования в области права).

### **Практическое занятие №4 (2час)**

#### **Правовое регулирование бюджетного процесса**

##### **5.1. Задание для работы**

- 1.Понятие и сущность бюджетного процесса.
- 2.Участники бюджетного процесса.
- 3.Бюджетные полномочия участников бюджетного процесса.
- 4.Составление проектов бюджетов.
- 5.Рассмотрение и утверждение бюджетов.
- 6.Исполнение бюджетов.
- 7.Составление и утверждение отчета об исполнении бюджетов

#### **2.5.2. Краткое описание проводимого занятия**

Устный опрос по вопросам темы и решение следующих практических заданий

- 1)На основе соответствующих норм БК РФ сопоставьте права главных распорядителей бюджетных средств федерального бюджета и распорядителя бюджетных средств.
- 2) Какие органы и в какой срок готовят отчет об исполнении бюджета в целом и и каждого государственного внебюджетного фонда в отдельности.
- 3) Составьте тесты (не менее 5), относящиеся к вопросам темы №5

#### **2.5.3. Результаты и выводы.**

Выработка компетенции ОК-5 (компетентное использование на практике приобретенных умений и навыков в организации исследовательских работ, в управлении коллективом) ПК-8 (способность принимать участие в проведении юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов, давать квалифицированные юридические заключения и консультации в конкретных сферах юридической деятельности), ПК-9 (способность принимать оптимальные управленические решения), ПК-11 (способность квалифицированно проводить научные исследования в области права).

### **Практическое занятие №5 (2час)**

#### **Государственные внебюджетные фонды**

##### **6.1.Задание для работы**

- 1.Правовой статус государственных внебюджетных фондов в Российской Федерации

2. Правовой режим финансовых средств и основы формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов
- 3.Формирование доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов
- 4.Особенности бюджетного процесса в отношении бюджетов государственных внебюджетных фондов

### **2.6.2. Краткое описание проводимого занятия**

Устный опрос по вопросам темы и решение следующих практических заданий

- 1)Проанализируйте существующее правовое регулирование сбалансированности бюджетов государственных внебюджетных фондов. Ответ обоснуйте со ссылками на действующее законодательство.
- 2) Какие предложения возможны для решения проблем правового регулирования инвестирования временно свободных денежных средств фондов и средств их финансовых резервов: дать законодательное определение временно свободных денежных средств фондов?; закрепить перечень возможных финансовых инструментов для их инвестирования?; установить пределы полномочий органов управления фондов по принятию решений об инвестировании и порядок такого инвестирования, а также процедуру изъятия временно свободных средств из этого процесса в случае возникновения потребности в них для осуществления основного финансирования? Выберите подходящий вариант ответа.
- 3) Составьте тесты (не менее 5), относящиеся к вопросам темы №4

### **2.6.3. Результаты и выводы.**

Выработка компетенции ОК-5 (компетентное использование на практике приобретенных умений и навыков в организации исследовательских работ, в управлении коллективом) ПК-8 (способность принимать участие в проведении юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов, давать квалифицированные юридические заключения и консультации в конкретных сферах юридической деятельности), ПК-9 (способность принимать оптимальные управленческие решения), ПК-11 (способность квалифицированно проводить научные исследования в области права).

## **Практическое занятие № 6 (2час)**

### **Правовые основы государственного, муниципального кредита**

#### **7.1.Задание для работы**

- 1.Понятие и значение государственного и муниципального кредита в РФ.
- 2.Понятие и формы государственного и муниципального долга.
- 3.Правовое регулирование государственных (муниципальных) заимствований.
- 4.Управление государственным и муниципальным долгом.

### **2.6.2. Краткое описание проводимого занятия**

Устный опрос по вопросам темы и решение следующих практических заданий1)

- 1) Охарактеризуйте понятие государственного и муниципального кредита в экономическом и правовом аспектах.
- 2) Чем обусловлена необходимость использования государственного (муниципального) кредита? В чем заключается роль государственного и муниципального кредита?Ответ обоснуйте со ссылками на действующее законодательство.
- 3) Составьте тесты (не менее 5), относящиеся к вопросам темы №4

### **2.6.3. Результаты и выводы.**

Выработка компетенции ОК-5 (компетентное использование на практике приобретенных умений и навыков в организации исследовательских работ, в управлении коллективом) ПК-8 (способность принимать участие в проведении юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов, давать квалифицированные юридические заключения и консультации в конкретных сферах юридической деятельности), ПК-9 (способность принимать оптимальные управленческие решения), ПК-11 (способность квалифицированно проводить научные исследования в области права).