

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

Государственное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Оренбургский государственный университет»

Кафедра финансов

Ю.И. БУЛАТОВА

## БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ  
ДЛЯ ПОДГОТОВКИ К СЕМИНАРСКИМ ЗАНЯТИЯМ

Рекомендовано к изданию Редакционно-издательским советом  
государственного образовательного учреждения  
высшего профессионального образования  
«Оренбургский государственный университет»

Оренбург 2009

УДК 347.47(07)  
ББК 67.402.1я7  
Б 98

Рецензент

канд. эконом. наук, доцент кафедры финансов В.А. Волохина

Б 98

**Булатова, Ю.И.**

**Бюджетное право: методические рекомендации для подготовки к семинарским занятиям / Ю.И. Булатова. - Оренбург: ГОУ ОГУ, 2009. – 38 с.**

Методические рекомендации включают в себя содержание основных вопросов по теме занятия; вопросы для зачета по дисциплине; литературу, рекомендуемую для изучения тем, а также по каждой теме семинарского занятия имеются вопросы для дискуссионного обсуждения, задания для индивидуальной работы.

Методические рекомендации предназначены для подготовки к семинарским занятиям по дисциплине «Бюджетное право» студентов специальности 080105 «Финансы и кредит» специализации «Государственные и муниципальные финансы»

ББК 67.402.1я7

© Булатова Ю.И., 2009

© ГОУ ОГУ, 2009

## Содержание

Введение .....	4
1 Становление и развитие бюджетной системы .....	6
2 Бюджетная классификация .....	9
3 Бюджетное право как комплексная отрасль права.....	11
4 Доходы, расходы, сбалансированность бюджетов .....	14
5 Бюджетный процесс .....	16
6 Регулирование вопросов государственного долга .....	18
7 Внебюджетные фонды.....	20
8 Финансовый контроль.....	22
9 Ответственность за нарушение бюджетного законодательства.....	24
10 Литература, рекомендуемая для изучения дисциплины.....	28
11 Вопросы для зачета.....	29
12 Тематика контрольных работ.....	30
13 Основные категории и понятия.....	31
Приложение А Уголовный кодекс РФ (УК РФ) от 13.06.1996 N 63-ФЗ.....	36
Приложение Б Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30.12.2001 N 195-ФЗ.....	38

## Введение

Бюджетная система в условиях рыночных отношений играет важную роль в реализации единой финансовой политики государства. Поэтому вопросы правового регулирования бюджетных правоотношений приобретают все большую актуальность в социально-экономической сфере жизни страны, поскольку именно бюджетное право регулирует отношения в сфере бюджетного устройства, бюджетной системы и бюджетного процесса Российской Федерации.

Основная цель курса для студентов специальности «Финансы и кредит» состоит в формировании прочной теоретической базы для понимания экономического механизма финансовых отношений в бюджетной сфере, а также в получении практических навыков по правовому анализу и правоприменению в процессе исполнения бюджетов разных уровней

Предметом изучения дисциплины «Бюджетное право» является сфера взаимоотношений государства с физическими и юридическими лицами по поводу формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Методические рекомендации разработаны в соответствии с программой дисциплины.

В результате изучения дисциплины «Бюджетное право» студент:

1) будет иметь представление о / об:

- нормативно-правовой базе, регулирующей финансово-экономические отношения в бюджетной сфере;
- составе бюджетной системы РФ и принципах ее построения;
- полномочиях органов государственной власти и местного самоуправления в бюджетной сфере;
- организации бюджетного процесса в Российской Федерации;
- ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

2) будет знать:

- содержание правовых норм, определяющих конкретную область его деятельности;
- взаимосвязь и значение правовых норм для реализации права в профессиональной деятельности, формы защиты прав граждан и юридических лиц;
- полномочия органов бюджетного контроля за соблюдением бюджетного законодательства.

3) будет уметь:

- толковать и применять законы и другие нормативные акты;
- обеспечивать соблюдение законодательства в деятельности государственных органов, физических и юридических лиц;
- вскрывать и устанавливать факты правонарушений в бюджетной сфере, определять меры ответственности и наказания виновных;
- систематически повышать свою профессиональную квалификацию,

изучать законодательство и практику его применения, ориентироваться в специальной литературе.

# 1 Становление и развитие бюджетной системы

## План занятия

- 1 Бюджет как экономическая категория.
- 2 Бюджетное устройство и бюджетная система Российской Федерации.
- 3 Понятие межбюджетных отношений, их содержание.

Термин «бюджет» происходит от старинного нормандского слова *bougette* (возможно от латинского *bulga*), означающего карман, сумку, кожаный мешок. От него произошло *budget*, которым англичане обозначали кожаный мешок (затем портфель), содержащий документы (счета), касающиеся государственных доходов и расходов. Позднее этим словом стали обозначать речь канцлера казначейства, посвященную финансовым делам государства, а с конца XVIII века – уже сам документ, содержащий роспись доходов и расходов государства.

В настоящее время слово «бюджет» употребляют для обозначения любого денежного хозяйства. Но и в этом качестве термин имеет несколько значений и употребляется в разных смыслах.

Студенту следует обратить внимание на различные подходы к определению понятия «бюджет».

В материальном смысле бюджет – это денежный фонд находящийся в собственности.

Как экономическая категория бюджет – это совокупность экономических отношений, которые возникают в связи с формированием и распределением бюджета как денежного фонда.

В финансово-организационном смысле бюджет – это финансовый план формирования и распределения денежного фонда, предназначенного для обеспечения задач и функций государства и органов местного самоуправления.

Как правовая категория бюджет – это финансово-правовой акт, посредством которого утверждается финансовый план формирования и распределения денежного фонда, предназначенного для финансирования задач и функций государства. Правовая форма, в которую облекается бюджет как финансовый план, предопределяется тем, о каком бюджете – федеральном, субъекта Российской Федерации или местном – идет речь.

Бюджет – это специфическая финансовая категория, которая выражает отношение государства с юридическими и физическими лицами. Специфичность заключается в том, что обязательным участником бюджетных отношения является государство.

Студент должен знать, что бюджетное устройство включает в себя: 1) бюджетную систему, её составные части и компоненты (звенья бюджетной системы); 2) принципы организации бюджетного устройства; 3) бюджетное регулирование, которое отражает взаимодействие этих частей, механизм упорядочивания функционирования бюджетного устройства в целом и каждого его компонента в отдельности.

Бюджетная система – это совокупность бюджетов различных видов, организованных в определенную систему.

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет бюджетную систему как основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов (ст. 6).

Бюджетная система Российской Федерации имеет следующую структуру:

1) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

2) бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

3) местные бюджеты, в том числе: бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, бюджеты городских и сельских поселений.

Помимо названных бюджетов существуют еще так называемые «консолидированные бюджеты».

Необходимо отметить, что консолидированные бюджеты бюджетами в полном смысле этого слова не являются, поскольку они не являются фондами денежных средств (материальное значение бюджета) и не утверждаются никаким представительным органом. Иначе говоря, данные бюджеты не выступают в качестве финансового плана. Поэтому в лучшем случае названные бюджеты являются некой чисто учетной категорией и используются финансовыми органами в целях бюджетного планирования и отслеживания ситуации в сфере бюджетной деятельности.

В целях обеспечения единства подходов в организации бюджетного процесса на разных уровнях, достижения устойчивости и эффективности системы, Бюджетным кодексом определены принципы функционирования бюджетной системы. Законодательное закрепление принципов бюджетной системы важно также для разработки нормативных актов о бюджете и бюджетном процессе органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Бюджетное устройство определяется государственным устройством.

Для государств унитарного типа характерна двухуровневая бюджетная система: центральный (общегосударственный) бюджет; б) местные бюджеты.

Для федеративных государств, к которым относится Россия, характерна трехуровневая бюджетная система.

Для понимания места бюджета субъекта Российской Федерации в бюджетной системе Российской Федерации остановимся на принципах формирования бюджетных систем.

Бюджетные системы могут быть двух видов:

1) системы, основанные на принципе бюджетного централизма, когда каждый нижестоящий бюджет входит в состав вышестоящего бюджета. Более

мягким проявлением принципа бюджетного централизма является принцип единства бюджетной системы;

2) бюджетные системы, основанные на принципе автономности бюджетов.

Для бюджетных систем, построенных на принципе бюджетного централизма, характерны централизация управления бюджетами, строгая иерархия бюджетов, общность главных источников получения бюджетных доходов, организация бюджетного планирования по модели «сверху вниз», при которой каждый нижестоящий бюджетный план базируется на показателях вышестоящего. Такие системы присущи государствам социалистического типа, чья экономика основана на государственной собственности.

По такому принципу была организована бюджетная система СССР.

При построении бюджетной системы на принципе автономности все бюджеты являются обособленными (изолированными).

Для бюджетных систем, построенных на принципе автономности входящих в них бюджетов, характерны их относительная независимость друг от друга, наличие у каждого бюджета собственной доходной базы, самостоятельного аппарата управления, призванного обеспечить сбор доходов, права организовать распределение и контролировать использование выделенных из бюджета денег, что осуществляется по своему плану, не связанному с бюджетными планами, опосредующими другие бюджеты. По такому принципу обычно организованы бюджетные системы развитых стран либерально-демократического типа, чья экономика основана на частной собственности.

К сожалению, пока не выработана оптимальная бюджетная система, которая соединила бы в себе преимущества двух названных её типов, не восприняв в тоже время присущих им недостатков. Каждая из приведенных бюджетных систем имеет принципиально различный характер, является порождением определенного общественно-политического строя, основана на определенном виде собственности, имеет свои преимущества и внутренне отягощена собственными минусами.

В период становления Российской Федерации в качестве суверенного государства было решено перейти от принципа бюджетной централизации построения бюджетной системы на другой принцип – принцип автономности. Этот принцип, надо подчеркнуть, больше соответствует условиям рыночной экономики, на которую уже было ориентировано государство.

### **Вопросы для дискуссионного обсуждения**

1 Дайте определение бюджета как экономической категории.

2 Что представляет собой бюджетная система РФ?

3 Как соотносятся понятия «бюджет» и «бюджетная система»?

4 Охарактеризуйте влияние государственного устройства на структуру бюджетной системы.

5 Назовите уровни бюджетной системы РФ. На основании каких законодательных актов осуществляется эта классификация?



6 Охарактеризуйте принципы организации бюджетной системы РФ.

7 Охарактеризуйте развитие межбюджетных отношений в РФ.

### **Задания для индивидуальной работы**

1 Основные положения реформирования органов местного самоуправления.

2 Проанализировать формы финансовой помощи из бюджета другого уровня.

3 Рассмотреть условия и механизм получения средств финансовой помощи.

## **2 Бюджетная классификация**

### **План занятия**

1 Понятие, назначение и состав бюджетной классификации.

2 Правовое и организующее значение бюджетной классификации.

Под бюджетной классификацией Российской Федерации понимается группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемая для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Студент должен знать, что бюджетная классификация является основным методологическим документом, в соответствии с которым составляются и исполняются бюджеты всех уровней.

Она имеет большое значение. Она приводит каждый бюджет в обозримый вид, создает условия для объединения бюджетов всех уровней в единый консолидированный бюджет, обеспечивает сопоставимость показателей бюджетов всех уровней, упрощает контроль за исполнением бюджетов.

Министерство финансов Российской Федерации определяет принципы назначения, структуру кодов бюджетной классификации, а также присваивает коды бюджетной классификации.

Бюджетная классификация Российской Федерации включает:

- классификацию доходов бюджетов;
- классификацию расходов бюджетов;
- классификацию источников финансирования дефицитов бюджетов;
- классификацию операций публично-правовых образований (операций сектора государственного управления).

Код классификации доходов бюджетов Российской Федерации состоит из: кода главного администратора доходов бюджета; кода вида доходов; кода подвида доходов; кода классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджетов.

Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации группами доходов бюджетов являются:

- 1) налоговые и неналоговые доходы;
- 2) безвозмездные поступления.

Код классификации расходов бюджетов состоит из: кода главного распорядителя бюджетных средств; кода раздела, подраздела, целевой статьи и вида расходов; кода классификации операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов.

Поскольку бюджетная классификация – это важный инструмент системы принятия решений, в ней должны быть выделены целевые направления государственной деятельности, вытекающие из основных функций государства. Эту задачу решает функциональная структура расходов, связанных с осуществлением функций государства. Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации разделами классификации расходов бюджетов являются:

- 1) общегосударственные вопросы;
- 2) национальная оборона;
- 3) национальная безопасность и правоохранительная деятельность;
- 4) национальная экономика;
- 5) жилищно-коммунальное хозяйство;
- 6) охрана окружающей среды;
- 7) образование;
- 8) культура, кинематография, средства массовой информации;
- 9) здравоохранение, физическая культура и спорт;
- 10) социальная политика;
- 11) межбюджетные трансферты.

Код классификации источников финансирования дефицитов бюджетов состоит из: кода главного администратора источников финансирования дефицитов бюджетов; кода группы, подгруппы, статьи и вида источника финансирования дефицитов бюджетов; кода классификации операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов.

Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации группами источников финансирования дефицитов бюджетов являются:

- 1) источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов;
- 2) источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов.

Код классификации операций сектора государственного управления состоит из кода группы, статьи и подстатьи операций сектора государственного управления.

Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации группами операций сектора государственного управления являются:

- 1) доходы;
- 2) расходы;
- 3) поступление нефинансовых активов;
- 4) выбытие нефинансовых активов;

- 5) поступление финансовых активов;
- 6) выбытие финансовых активов;
- 7) увеличение обязательств;
- 8) уменьшение обязательств.

Студент должен знать основные коды бюджетной классификации.

### **Вопросы для дискуссионного обсуждения**

- 1 Какое значение имеет бюджетная классификация в формировании доходов бюджета?
- 2 Каким образом детализируется классификация доходов бюджетов?
- 3 Оцените преимущества и недостатки изменения бюджетной классификации.
- 4 Каким образом проводится детализация объектов бюджетной классификации субъектами РФ и органами местного самоуправления?

### **Задания для индивидуальной работы**

- 1 Определить преимущества и недостатки новой бюджетной классификации.
- 2 Проанализировать причины изменения бюджетной классификации.

## **3 Бюджетное право как комплексная отрасль права**

### **План занятия**

- 1 Понятие, предмет и метод бюджетного права.
- 2 Система бюджетного права.
- 3 Источники бюджетного права.
- 4 Понятие и признаки бюджетных правоотношений.

Эффективное регулирование бюджетной системы невозможно без нормального правового обеспечения.

Бюджетное право – это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере бюджетного процесса, по поводу планирования, формирования, а равно по распределению и использованию федерального, регионального и местных (муниципальных) бюджетов, бюджетов внебюджетных фондов, осуществлению бюджетного контроля и защите бюджетных прав и законных интересов участников таких отношений.

Предмет бюджетного права составляют общественные отношения по поводу планирования, формирования, распределения и эффективного использования бюджетов, а также государственных и местных (муниципальных) внебюджетных фондов, которые в совокупности именуются бюджетными правоотношениями. Указанные правоотношения как правило возникают, преобразуются и прекращаются в рамках бюджетного процесса.

К бюджетным правоотношениям относятся:

– отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

– отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

Следует знать, что отношения по непосредственному формированию бюджетов и внебюджетных фондов не входят в предмет бюджетного права, так как регулируются нормами налогового, административного и гражданского права.

Бюджетное право представляет собой систему последовательно расположенных и взаимно увязанных правовых норм, объединенных внутренним единством целей, задач, предмета регулирования. Система бюджетного права объединяет институты, субинституты и нормы бюджетного права.

Под институтами понимают взаимосвязанные группы норм, регулирующих небольшие группы видовых родственных отношений (например, институт доходов и расходов бюджета).

Субинститутами выступают составные части (элементы) указанных институтов (субинститут утверждения и исполнения бюджета).

В качестве норм вступают установленные (санкционированные) государством общеобязательные правила должного (допустимого) поведения участников бюджетных правоотношений, охраняемые от нарушения силой государственного принуждения.

По характеру регулируемых отношений нормы делятся на материальные и процессуальные.

Материальные нормы устанавливают бюджетное устройство и бюджетную систему РФ, состав доходов и направления расходов и т.д., то есть основу бюджетного права.

Процессуальные нормы выполняют подчиненную роль по отношению к материальным нормам и обеспечивают их правильное применение. Они имеют процедурный характер, регламентируют бюджетный процесс.

Структура нормы бюджетного права включает три основных элемента:

– гипотеза – указывает на условия действия нормы бюджетного права;  
– диспозиция – устанавливает содержание самого правила поведения;  
– санкция – определяет меры ответственности, применяемые к нарушителям норм.

Источники бюджетного права – это официально определенные внешние формы, в которых содержатся нормы, регулирующие отношения, возникающие

в процессе функционирования бюджетной системы, то есть формы внешнего содержания бюджетного права. Иерархия источников следующая:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) общепризнанные принципы международного права и нормы международных договоров Российской Федерации;
- 3) решения Конституционного Суда Российской Федерации;
- 4) бюджетное законодательство, которое состоит из следующих элементов:
  - федеральное бюджетное законодательство, представленное Бюджетным кодексом РФ; ежегодными федеральными законами о федеральном бюджете;
  - региональное бюджетное законодательство – законы субъектов РФ о бюджете этих субъектов и др.;
  - нормативные правовые акты о местных бюджетах, принятые представительными органами местного самоуправления;
- 5) подзаконные нормативные правовые акты по бюджетно-правовым вопросам:
  - акты органов общей компетенции (указы Президента, постановления Правительства, акты органов исполнительной власти субъектов РФ или исполнительных органов местного самоуправления);
  - акты органов специальной компетенции, то есть ведомственные подзаконные нормативные правовые акты;
- 6) внутренние договоры Российской Федерации.

### **Вопросы для дискуссионного обсуждения**

- 1 Дайте определение понятия «бюджетное право».
- 2 Что собой представляет система бюджетного права?
- 3 Дайте определение понятия «норма бюджетного права».
- 4 На какие виды подразделяются нормы бюджетного права?
- 5 Охарактеризуйте источники бюджетного права.
- 6 Что собой представляют бюджетные правоотношения?
- 7 Назовите отличительные признаки бюджетных правоотношений.
- 8 Назовите субъектов бюджетных правоотношений, подтвердите статьями Бюджетного кодекса РФ.

### **Задания для индивидуальной работы**

- 1 Рассмотреть различные подходы к определению бюджетного права.
- 2 Определить взаимосвязь бюджетного права с другими подотраслями финансового права.

## **4 Доходы, расходы, сбалансированность бюджетов**

### **План занятия**

1 Понятие доходов бюджета, их зачисление и виды.

2 Формирование расходов бюджетов. Формы расходования бюджетных средств.

3 Сбалансированность бюджетов. Источники финансирования дефицита бюджета.

Доходы бюджета – денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Доходы бюджета представляют собой экономические отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами по поводу формирования централизованного денежного фонда.

Доходы формируются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах; и зачисляются на счета органов Федерального казначейства, которые осуществляют учет доходов и их распределение между бюджетами в соответствии с кодом бюджетной классификации.

К доходам бюджетов относятся:

– налоговые доходы (доходы от федеральных налогов и сборов, от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним);

– неналоговые доходы (доходы от использования и продажи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности; доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями и т.д.);

– безвозмездные поступления (дотации, субсидии, субвенции, межбюджетные трансферты).

Студенты следует обратить внимание на полномочия законодательных (представительных) органов власти по формированию доходов бюджетов.

Расходы бюджета – это денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления. Необходимо отметить, что формирование расходов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными разграничением полномочий между органами власти, исполнение которых должно происходить в очередном финансовом году за счет средств соответствующих бюджетов

Расходы бюджета направляются на финансирование государственного управления, на международную деятельность, на национальную оборону, на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности, промышленность энергетику и строительство, сельское хозяйство, социальные и культурные мероприятия.

В расходной части бюджетов предусматривается создание резервных фондов исполнительных органов государственной власти.

Сбалансированность бюджетов - состояние бюджетов, при котором доходы и расходы уравновешены, близки или равны друг другу. Такое положение является нормальным для бюджетной деятельности. В практике финансового планирования наблюдается применение двух противоположных принципов: приоритета расходов и приоритета доходов.

Согласно первому принципу государственные расходы рассматриваются как нечто равносильное неизбежным общественным потребностям, которые необходимо удовлетворить любой ценой.

В соответствии со вторым принципом пределом расходов является общая сумма установленных доходов. Если расходы превышают доходы, то сокращению подлежат расходы.

Существует и третья точка зрения, именуемая «теорией минимальной достаточности государства»: на фоне сокращения (минимизации) государственных расходов, необходимо сокращать (минимизировать) и государственные доходы.

Дефицит бюджета – превышение расходов бюджета над его доходами. Ограничения по размерам дефицита федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета установлены 13 главой Бюджетного кодекса.

В состав источников внутреннего финансирования дефицита включаются:

- разница между средствами, поступившими от размещения государственных и муниципальных ценных бумаг и средствами, направленными на их погашение;

- разница между полученными и погашенными бюджетными кредитами;

- разница между полученными и погашенными кредитами кредитных организаций и международных финансовых организаций;

- изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета в течение соответствующего финансового года;

- иные источники внутреннего финансирования дефицита бюджета.

В состав источников внешнего финансирования дефицита бюджета включаются:

- разница между средствами, поступившими от размещения займов и средствами, направленными на их погашение;

- разница между полученными и погашенными в иностранной валюте кредитами иностранных государств, кредитных организаций;

- иные источники внешнего финансирования дефицита бюджета.

Профицит бюджета – превышение доходов бюджета над его расходами.

При изучении темы, студенту должен обратить внимание на законодательное регулирование предельных объемов дефицита бюджета и процесс расходование дополнительных доходов.

### **Вопросы для дискуссионного обсуждения**

- 1 Дайте определение доходов бюджета как экономической категории.
- 2 Охарактеризуйте особенности формирования доходов бюджета по уровням бюджетной системы РФ.
- 3 В чем состоит различие между налоговыми и неналоговыми доходами бюджета? Каким образом определены данные виды доходов в Бюджетном Кодексе РФ?
- 4 Дайте определение расходов бюджета как экономической категории.
- 5 Охарактеризуйте распределение расходных полномочий органов власти и управления по уровням бюджетной системы, подтвердите статьями Бюджетного кодекса РФ.
- 6 Назовите формы расходования средств бюджетов.
- 7 Какие фонды образуются в составе расходов бюджета?
- 8 Как бюджетное законодательство РФ регламентирует использование дефицита бюджета на разных уровнях бюджетной системы?

### **Задания для индивидуальной работы**

- 1 Дать характеристику фондов, образуемых в составе расходов бюджета.
- 2 Законодательное регулирование предельных объемов дефицита бюджета.

## **5 Бюджетный процесс**

### **План занятия**

- 1 Стадии и нормативно-правовое регулирование бюджетного процесса.
- 2 Механизм составления проектов бюджетов.
- 3 Рассмотрение и утверждение бюджета.
- 4 Исполнение бюджета.
- 5 Подготовка, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета.

Бюджетный процесс – регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Студент должен знать, что бюджетный процесс регулируется Конституцией РФ, Бюджетным кодексом (часть 3); на уровне субъекта федерации и местном уровне – дополняется законом (постановлением) о бюджетном устройстве и бюджетном процессе на соответствующем уровне.

Участниками бюджетного процесса являются:

- Президент РФ;
- высшее должностное лицо субъекта РФ, глава муниципального



образования;

- законодательные (представительные) органы;
- исполнительные органы власти;
- Центральный банк;
- органы государственного (муниципального) финансового контроля и управления государственными внебюджетными фондами;
- главные распорядители (распорядители) бюджетных средств; главные администраторы (администраторы) доходов бюджета и источников финансирования дефицита бюджета;
- получатели бюджетных средств.

Следует отметить, что на всех уровнях бюджетной системы выделяют 4 стадии бюджетного процесса:

1) составление проекта бюджета – прерогатива исполнительных органов власти. Бюджет составляется на основании Бюджетного послания Президента, прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и основных направлений бюджетной и налоговой политики;

2) рассмотрение и утверждение проекта бюджета – осуществляется законодательными органами власти до начала очередного финансового года.. В случае, если закон о бюджете не вступил в силу с начала текущего финансового года, то финансовый орган правомочен ежемесячно доводить до главных распорядителей бюджетных средств бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств в размере, не превышающем одной двенадцатой части бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств в отчетном финансовом году;

3) исполнение бюджета – обеспечивается исполнительными органами власти на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана. Бюджет исполняется на основе единства кассы и подведомственности расходов;

4) контроль за исполнением бюджета – осуществляется на основании бюджетной отчетности, составленной участниками бюджетного процесса. Отчет об исполнении бюджета принимается законодательными органами власти.

Студент должен изучить бюджетный процесс на 3 уровнях бюджетной системы подробно, используя для этого соответствующие нормативно-правовые акты. Особое внимание при этом следует уделить роли органов государственной власти и местного самоуправления в бюджетном процессе.

### **Вопросы для дискуссионного обсуждения**

- 1 Дайте определение понятия «бюджетный процесс».
- 2 Назовите нормативные документы, регламентирующие бюджетный процесс в РФ?
- 3 Назовите участников бюджетного процесса на федеральном уровне?
- 4 В каком документе прописаны сроки рассмотрения и утверждения федерального бюджета?
- 5 Перечислите этапы бюджетного процесса и укажите функции органов власти на каждом из них.

6 Расскажите о процедуре рассмотрения проекта федерального бюджета в Государственной Думе.

7 В чем состоит кассовое исполнение бюджета, и на какие органы оно возложено?

8 В чем заключается контроль за нецелевым использованием бюджетных средств? На какие органы возложен этот контроль?

### **Задания для индивидуальной работы**

1 Постройте схему бюджетного процесса в Российской Федерации, в Оренбургской области и городе Оренбурге.

2 Сравнительная характеристика бюджетного процесса на федеральном и региональном, на региональном и муниципальном уровнях.

3 Дать характеристику казначейской системе исполнения бюджетов и кассовому обслуживанию исполнения бюджетов.

## **6 Регулирование вопросов государственного долга**

### **План занятия**

1 Понятие и виды государственного и муниципального долга.

2 Источники обеспечения государственного долга.

3 Принципы и методы управления государственным долгом.

4 Необходимость оптимизации государственного долга.

Причиной возникновения государственного долга является проводимая государством политика, которая не обеспечивает сбалансированность доходов и расходов бюджета.

К государственному долгу Российской Федерации относятся долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, субъектами РФ, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникшие в результате государственных заимствований, а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией.

Муниципальный долг состоит из совокупности долговых обязательств муниципального образования.

Долговые обязательства Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования полностью и без условий обеспечиваются всем находящимся в соответствующей собственности имуществом.

Структура государственного долга представляет собой группировку долговых обязательств по их видам.

Структура и объем государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального долга; а также основания прекращения долговых обязательств определяются положениями ст.

98-100 Бюджетного кодекса РФ. В целях регулирования размера государственного и муниципального долга ст. 106-107 Бюджетного кодекса устанавливается их предельный объем.

Для проведения эффективной финансовой политики в области государственного и муниципального заимствований особое значение имеет процесс управления государственным и муниципальным долгом.

Под управлением государственным долгом в широком смысле понимается формирование одного из направлений экономической политики государства, связанной с его деятельностью в качестве заемщика. Управление государственным долгом заключается:

- в формировании политики в отношении государственного долга;
- в установлении границ государственной задолженности;
- в определении основных направлений и целей воздействия на микро- и макроэкономические показатели;
- в установлении возможности и целесообразности финансирования за счет государственного долга общегосударственных программ.

Под управлением государственным долгом в узком смысле понимается совокупность мероприятий, связанных с выпуском и размещением государственных долговых обязательств, обслуживанию, погашению и рефинансированию государственного долга, а также регулированию рынка государственных ценных бумаг.

Осуществление мероприятий по управлению государственным долгом требует от государства системного подхода и определяет многоплановый характер регулирования существующей задолженности.

Управление долгом осуществляется исполнительными органами власти соответствующего уровня.

Государственный кредит – денежные отношения, в которых органы власти и управления всех уровней выступают в качестве заемщика, кредитора и поручителя.

Как экономическая категория государственный кредит обслуживает формирование и использование государственных централизованных денежных фондов. Его специфическими чертами являются:

- добровольность;
- возвратность и платность;
- на общегосударственном уровне не имеет конкретного целевого характера.

### **Вопросы для дискуссионного обсуждения**

- 1 По каким признакам классифицируются государственные займы?
- 2 Дайте определения понятия «государственный долг».
- 3 Охарактеризуйте структуру государственного долга Российской Федерации.
- 4 В каких формах осуществляются долговые обязательства?
- 5 Назовите методы управления государственным долгом.

## **Задания для индивидуальной работы**

- 1 Провести анализ структуры и динамики государственного долга РФ, долга субъекта РФ и муниципального долга.
- 2 Управление государственным долгом Российской Федерации.

## **7 Внебюджетные фонды**

### **План занятия**

- 1 Понятие и состав внебюджетных фондов.
- 2 Источники формирования доходов внебюджетных фондов.
- 3 Составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Важным звеном государственных и муниципальных финансов являются внебюджетные фонды государства. Порядок их образования и использования регламентируется бюджетным правом.

Внебюджетные фонды – форма перераспределения и использования финансовых ресурсов, привлекаемых государством для финансирования не включаемых в бюджет некоторых общественных потребностей и комплексно расходующихся на основе оперативной самостоятельности строго в соответствии с целевыми назначениями фондов. Внебюджетные фонды решают две важнейшие задачи: обеспечение дополнительными средствами приоритетных сфер экономики и расширение социальных услуг населению.

Государственные внебюджетные фонды — это целевые централизованные фонды финансовых ресурсов, формируемые за счет обязательных платежей и отчислений юридических и физических лиц и предназначенные для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь.

Студент должен знать, что государственные внебюджетные фонды включают:

- Пенсионный фонд Российской Федерации;
- Фонд социального страхования Российской Федерации;
- Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования Российской Федерации.

Государственные внебюджетные фонда создаются на базе соответствующих актов высших органов власти, в которых регламентируется их деятельность, указываются источники формирования, определяются порядок и направленность использования денежных фондов.

Необходимо помнить, что основным источником доходов государственных внебюджетных фондов является единый социальный налог (ЕСН). Его плательщиками выступают организации-работодатели всех форм собственности, а налогооблагаемой базой являются все выплаты, начисленные работодателем в пользу работника по всем основаниям. Налог взимается по регрессивной ставке.

Расходование средств фондов осуществляется исключительно на цели, определенные законодательством РФ, регламентирующим их деятельность, в соответствии с бюджетами указанных фондов, утвержденными законами РФ и субъектов РФ.

Доходы и расходы государственного внебюджетного фонда образуют его бюджет, предназначенный для финансового обеспечения задач и выполняемых функций.

Проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов разрабатываются их органами управления и представляются в органы исполнительной власти, которые передают их на рассмотрение законодательных или представительных органов власти. Они представляются одновременно с проектами соответствующих бюджетов на очередной финансовый год.

Контроль за исполнением бюджетов возложен на органы, обеспечивающие контроль за исполнением бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы РФ.

### **Вопросы для дискуссионного обсуждения**

- 1 Каково социально-экономическое значение внебюджетных фондов?
- 2 В чем состоит необходимость создания внебюджетных фондов?
- 3 В чем состоят преимущества государственных внебюджетных фондов по сравнению с государственным бюджетом?
- 4 Назовите способы формирования внебюджетных фондов?
- 5 Как классифицируются внебюджетные фонды?
- 6 Какие функции выполняют внебюджетные фонды социального назначения?
- 7 Каковы источники формирования внебюджетных фондов?
- 8 Как государство регулирует источники формирования внебюджетных фондов?
- 9 Назовите направления расходования средств внебюджетных фондов.
- 10 Каковы особенности реформы внебюджетных фондов в 2001 году?
- 11 Как повлияло введение ЕСН на деятельность государственных внебюджетных фондов?
- 12 Как осуществляется контроль за деятельностью внебюджетных фондов?

### **Задания для индивидуальной работы**

- 1 Рассмотреть процесс принятия и исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов.
- 2 Проанализировать бюджеты государственных внебюджетных фондов.

## **8 Финансовый контроль**

### **План занятия**

- 1 Понятие и соотношение финансового и бюджетного контроля.
- 2 Содержание и классификация финансового контроля.
- 3 Формы и методы бюджетного контроля.
- 4 Органы бюджетного контроля, их компетенция.

Централизованное накопление в бюджете финансовых средств и организация процесса их распределения требуют четкой системы контроля, которая обеспечивает не только сохранность финансовых средств, но и эффективность законного распоряжения ими.

Финансовый контроль – контроль за законностью и целесообразностью действий в области образования, распределения и использования денежных фондов государства и субъектов местного самоуправления. Присущ всем финансово-правовым институтам.

Студент должен различать бюджетный контроль, который представляет собой направление финансового контроля, включающее деятельность наделенных соответствующей компетенцией субъектов с использованием специальных форм и методов, нацеленная на обеспечение сохранности бюджетных средств, их целевого и эффективного использования, создание эффективной системы бюджетного финансирования и достижения высокого уровня бюджетной дисциплины.

Под формой бюджетного контроля понимают способы его конкретного выражения и организации контрольных действий, что не отражено в Бюджетном кодексе РФ, где под формами контроля понимается его классификация по времени проведения.

Бюджетный контроль соотносится с государственным финансовым контролем как частное с общим, а от других направлений государственного финансового контроля отличается по своему объекту, составу контролирующих органов и контролируемых лиц, целями, задачами, содержанием.

Объектом бюджетного контроля являются финансовые и иные отношения, возникающие на всех стадиях бюджетного процесса в связи с формированием и использованием бюджетов и государственных внебюджетных фондов.

Предметом бюджетного контроля является надлежащее исполнение участниками бюджетного процесса своих обязанностей.

К целям бюджетного контроля можно отнести соблюдение законности на всех стадиях бюджетного процесса для эффективного выполнения государством и муниципальными образованиями своих функций и задач, а также создание эффективной системы бюджетного финансирования и достижения высокого уровня бюджетной дисциплины. Цели определяют соответствующие задачи бюджетного контроля:

- обеспечение правильности составления и исполнения бюджета;
- соблюдение налогового и бюджетного законодательства;

- проверка эффективности и целевого использования бюджетных средств и средств внебюджетных фондов;
- улучшение бюджетной и налоговой дисциплины;
- контроль за реализацией системы межбюджетных отношений;
- проведение профилактической, информационно-разъяснительной работы с целью повышения бюджетно-финансовой дисциплины.

Бюджетный контроль осуществляется законодательными (представительными) и исполнительными органами.

Законодательные (представительные) органы осуществляют следующие формы финансового контроля:

- предварительный контроль – в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам;

- текущий контроль – в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами;

- последующий контроль – в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Контроль законодательных (представительных) органов, представительных органов местного самоуправления предусматривает право на:

- получение от органов исполнительной власти, местных администраций муниципальных образований необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета;

- получение от финансовых органов оперативной информации об исполнении соответствующих бюджетов;

- утверждение (неутверждение) отчета об исполнении соответствующего бюджета;

- создание собственных контрольных органов;

- вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджеты.

Финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, органами местных администраций муниципальных образований, осуществляют Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и (или) уполномоченные ими органы, главные распорядители, распорядители бюджетных средств, главные администраторы доходов бюджета и источников финансирования дефицита бюджета.

### **Вопросы для дискуссионного обсуждения**

- 1 Что собой представляет бюджетный контроль?
- 2 Охарактеризуйте содержание бюджетного контроля.
- 3 Каким образом классифицируется бюджетный контроль?
- 4 Опишите формы и методы бюджетного контроля.

5 Назовите органы бюджетного контроля. Какова их компетенция?

### **Задания для индивидуальной работы**

1 Изучить перспективы развития бюджетного контроля в Российской Федерации.

2 Проанализировать проблемы бюджетного контроля на современном этапе.

## **9 Ответственность за нарушение бюджетного законодательства**

### **План занятия**

1 Бюджетно-правовая ответственность.

2 Понятие и состав бюджетного правонарушения.

3 Меры принуждения за нарушения бюджетного законодательства.

Стремление государства сохранять и поддерживать установленный им правовой порядок в бюджетной деятельности влечет необходимость правовой охраны этой сферы общественных отношений. Тем самым объясняется необходимость и возможность государственного принуждения, одной из форм которого является бюджетная ответственность как разновидность финансово-правовой, наличие которой как самостоятельного вида юридической ответственности в настоящее время не вызывает сомнения.

Под юридической ответственностью за нарушение бюджетного законодательства понимают особый вид государственного принуждения, состоящий в претерпевании субъектом бюджетных правоотношений невыгодных последствий, предусмотренных санкцией нарушенной нормы бюджетного права и осуществляемой в форме охранительного правоотношения.

Привлечение правонарушителя к юридической ответственности позволяет обеспечить исполнение бюджетного законодательства, предупредить повторные правонарушения, защитить имущественные интересы участников бюджетных правоотношений. Эффективность ответственности зависит от добросовестного поведения получателей, распорядителей и главных распорядителей бюджетных средств и осуществления надлежащего качественного финансового контроля, а также правового регулирования бюджетной ответственности.

В рамках юридической ответственности ответственность за нарушения бюджетного законодательства формирует особый вид ответственности – бюджетно-правовую ответственность.

Бюджетно-правовая ответственность – это применение уполномоченными органами, исполняющими бюджет, к нарушителю бюджетного законодательства мер юридической ответственности, установленных этим законодательством, возлагающих на правонарушителя



дополнительных обременений имущественного характера. Она возникает в процессе бюджетных правоотношений как результат бюджетных правонарушений.

Развитие института бюджетно-правовой ответственности является непосредственным отражением политики государства, направленной на обеспечение эффективного, экономного и правомерного использования бюджетных средств.

Несмотря на серьезные изменения и дополнения в действующем законодательстве, регулирующем отношения в бюджетной сфере, Бюджетный кодекс РФ по-прежнему не содержит понятия «бюджетное правонарушение», вместо него используется понятие «нарушение бюджетного законодательства».

Нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации признается неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного Бюджетным кодексом порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения.

Основанием для применения мер юридической ответственности выступает факт правонарушения. Поэтому говорить об ответственности за нарушения бюджетного законодательства можно лишь в контексте с деяниями, признаваемыми бюджетными правонарушениями.

Понятие бюджетного правонарушения является родовым и объединяет три вида правонарушений: уголовно-правовое, административно-правовое и бюджетно-правовое. Каждому виду соответствует своя юридическая ответственность: уголовно-правовая, административно-правовая и бюджетно-правовая.

Наибольший интерес представляют те виды бюджетных правонарушений, которые установлены непосредственно Бюджетным кодексом Российской Федерации и которые квалифицируются в качестве бюджетных правонарушений.

Бюджетное правонарушение (как разновидность финансового правонарушения) – это противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) деяние (действие или бездействие), выразившееся в ненадлежащем исполнении участником бюджетного отношения обязанностей, предусмотренных нормами бюджетного законодательства, за которое установлена финансово-правовая ответственность.

Бюджетные правонарушения характеризуются следующими признаками:

1) противоправность – правонарушитель совершает деяние, противоречащее предписаниям норм бюджетного законодательства, нарушает их;

2) виновность, что отражает психическое отношение правонарушителя к своему деянию. Вина может иметь форму умысла или неосторожности. В свою очередь умысел может быть прямым и косвенным;

3) вред, причиненный данным деянием;

4) причинная связь между противоправным деянием и наступившим в

результате его вредными последствиями;

5) юридическая ответственность за совершение правонарушения.

Состав бюджетного правонарушения – это совокупность предусмотренных нормами права элементов, при наличии которых деяние признается бюджетным правонарушением.

Элементами бюджетного правонарушения являются:

– субъект и объект правонарушения;

– субъективная и объективная сторона правонарушения.

Субъект бюджетного правонарушения – лицо, его совершившее и подлежащее в силу этого юридической ответственности (например, получатели бюджетных средств, кредитные организации, их руководители).

Объектом бюджетного правонарушения (то есть то, на что оно посягает) является установленный правопорядок в сфере бюджетной деятельности (например, нецелевое использование бюджетных средств).

Объективная сторона бюджетного правонарушения – признаки, характеризующие внешний акт противоправного деяния. Оно может совершиться в форме действия (например, нецелевое использование бюджетных средств) или бездействия (например, неперечисление бюджетных средств их получателям).

Субъективная сторона бюджетного правонарушения характеризует психическое отношение субъекта к противоправным действиям или бездействию и их последствиям.

Следует отметить, что бюджетное право не считает субъективное состояние правонарушителя обязательным основанием ответственности, поэтому состав бюджетного правонарушения обладает своеобразной трехчленной структурой: объект, объективная сторона, субъект.

Противоправное поведение в бюджетной сфере влечет определенные лишения имущественного или личного характера в результате применения к нарушителю соответствующих мер. За нарушения бюджетного законодательства могут применяться меры уголовной, административной ответственности и меры, предусмотренные бюджетным кодексом, в зависимости от того, признаки каких правонарушений содержат действия виновного лица. В бюджетном законодательстве определены следующие меры принуждения за нарушения бюджетного законодательства (ст. 282):

1 Предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса – это официальное уведомление участника бюджетного процесса о ненадлежащем исполнении им своих обязанностей с требованием прекратить нарушение бюджетного законодательства, предусматривается как мера превентивного характера.

2 Блокировка расходов – прекращение бюджетного финансирования путем сокращения лимита бюджетных обязательств либо отказа в подтверждении этих обязательств.

3 Изъятие бюджетных средств – носит правовосстановительный и предупредительный характер и применяется для того, чтобы имеющиеся средства бюджета у органа или организации, которые допустили нарушение, не

были растрочены в дальнейшем.

3 Приостановление операций по счетам в кредитных организациях – запрет на проведение операций по счетам участников бюджетного процесса в кредитных организациях до устранения причин, послуживших основанием для этого запрета.

4 Наложение штрафа. Штраф – принудительное взыскание определенной денежной суммы с нарушителя бюджетного законодательства. Взыскание штрафов осуществляется в соответствии с законодательством об административных правонарушениях. Следует иметь в виду, что штраф как мера юридической ответственности может применяться при совершении бюджетных правонарушений, носящих как административно-правовой, так и финансовый характер. В первом случае имеет место административные штраф, во втором – штраф, как мера ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

5 Начисление пени. Пеня – денежное взыскание, применяемое при просрочке исполнения денежных обязательств перед бюджетом в размере 1/300 действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки.

6 Иные меры в соответствии с Кодексом и федеральными законами.

Студент должен понимать, что меры, применяемые к нарушителям бюджетного законодательства, – это, прежде всего, санкции, одни из которых носят праввосстановительный, а другие – штрафной (карательный) характер. К числу карательных (штрафных) санкций, предусмотренных Бюджетным кодексом, можно отнести лишь начисление штрафа и пени. Установленные бюджетным законодательством меры принуждения применяются в соответствии с определенными процедурами.

Статья 283 Бюджетного кодекса РФ дает подробный перечень разновидностей бюджетных правонарушений, которые являются основанием применения мер государственного принуждения.

Полномочиями по применению мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства наделены федеральные органы исполнительной власти и органы, исполняющие бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты (статьям 284, 284.1).

В действующем бюджетном законодательстве предпринята попытка сформировать систему мер юридической ответственности за бюджетные правонарушения. Однако данные нормы бюджетного права нуждаются в дальнейшем совершенствовании. В частности, не предусмотрена ответственность за нарушения при составлении, рассмотрении и утверждении бюджета; в КоАП предусмотрены не все виды бюджетных правоотношений.

### **Вопросы для дискуссионного обсуждения**

1 Что собой представляет ответственность за нарушение бюджетного законодательства?

2 Какими нормами бюджетного законодательства регулируется данная ответственность?

3 Каковы меры принуждения за нарушение бюджетного законодательства?

4 Назовите составы нарушений бюджетного законодательства, подтвердите статьями Бюджетного кодекса РФ.

5 Какие органы наделены полномочиями по применению мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства? Охарактеризуйте их полномочия.

6 Порядок применения мер ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

### **Задания для индивидуальной работы**

1 Определить какие виды юридической ответственности установлены за нарушения бюджетного законодательства.

2 Рассмотреть какие органы и в каком порядке привлекают к ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

## **10 Литература, рекомендуемая для изучения дисциплины**

### 10.1 Основная литература

10.1.1 **Бюджетный кодекс Российской Федерации** : в ред. Федер. законов от 23.12.2004 N 173-ФЗ, от 23.12.2004 N 174-ФЗ, от 28.12.2004 N 182-ФЗ, от 29.12.2004 N 195-ФЗ. – М. : Изд-во «Элит», 2005. – 160 с.

10.1.2 **Поляк, Г.Б.** Бюджетная система России : учебник для вузов / под ред. проф. Г. Б. Поляка. – М. : Изд-во «ЮНИТИ-ДАНА», 2002. – 540 с.

10.1.3 **Парыгина, В.А.** Бюджетное право и процесс / В.А. Парыгина, А.А. Тедеев. – М. : Изд-во «Эксмо», 2007. – 416 с.

10.1.4 **Кучеров, И.И.** Бюджетное право России: курс лекций. – М. : Изд-во АО «ЦентрЮрИнфоР», 2002. – 317 с.

10.1.5 **Тедеев, А.А.** Бюджетное право Российской Федерации : учеб. пособие / А.А. Тедеев, В.А. Парыгина, С.И. Мельников. – М. : Изд-во «Приор», 2003. – 192 с.

10.1.6 **Тедеев, А. А.** Бюджетное право и процесс : учеб. пособие / А. А. Тедеев. – М. : Изд-во «Эксмо», 2005. – 416 с. – Прил. : с. 371-415.

### 10.2 Дополнительная литература

10.2.1 **Годин, А.М.** Бюджетная система Российской Федерации : учебник / А.М. Годин, Н.С. Максимов, И.В. Подпорин. – М. : Изд-во «Дашков и Ко», 2004. – 752 с.

10.2.2 **Крохина, Ю.А.** Бюджетное право и российский федерализм / Ю.А. Крохина. – М. : Изд-во «Норма», 2001. – 352 с.

10.2.3 **Карасева, М.В.** Финансовое правоотношение / М.В. Карасева. – М. : Изд-во «Норма», 2001. – 288 с.

10.2.4 **Карасева, М.В.** Бюджетное и налоговое право России (политический аспект) / М.В. Карасева. – М. : Изд-во «Юристъ», 2003. – 173 с.

10.2.5 **Пауль, А.Г.** Процессуальные нормы бюджетного права / А.Г.

Пауль. – М., СПб. : Изд-во «Питер», 2003. – 208 с.

10.2.6 **Тамбовцев, В.Л.** Право и экономическая теория / В.Л. Тамбовцев. – М. : Изд-во «Инфра-М», 2005. – 224 с.

10.2.7 **Парыгина, В.А.** Комментарий к Бюджетному Кодексу Российской Федерации (постатейный) / В.А. Парыгина, А.А. Тедеев. – М. : Изд-во «Эксмо», 2007. – 560 с.

10.2.8 **Парыгина, В.А.** Финансовое право : учебник / В. А. Парыгина, А. А. Тедеев. – 2-е изд., перераб. и доп. / – М. : Изд-во «Эксмо», 2006. – 752 с. – (Российское юридическое образование). – Библиогр. : с. 746-751.

10.2.9 **Финансовое право Российской Федерации** : учеб. для вузов / под ред. М. В. Карасева. – М. : Изд-во «Юристъ», 2005. – 576 с.

10.2.10 **Финансовое право** : учебник для вузов / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. – 2-е изд-во, перераб. и доп. / – М. : Изд-во «Проспект», 2007. – 528 с.

## 11 Вопросы для зачета

- 1 Становление бюджетной системы России.
- 2 Бюджетная реформа 1991 года.
- 3 Бюджет как правовая категория.
- 4 Понятие бюджетного права.
- 5 Источники бюджетного права.
- 6 Бюджетные правоотношения.
- 7 Субъекты бюджетных правоотношений.
- 8 Правовое положение Министерства финансов РФ.
- 9 Правовое положение Главного управления федерального казначейства.
- 10 Компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных правоотношений.
- 11 Бюджетная система РФ.
- 12 Принципы построения бюджетной системы.
- 13 Межбюджетные отношения.
- 14 Бюджетная классификация.
- 15 Доходы бюджетов.
- 16 Налоговые доходы бюджетов.
- 17 Неналоговые доходы бюджетов.
- 18 Безвозмездные перечисления из бюджетов.
- 19 Расходы бюджетов. Формы расходования средств бюджетов.
- 20 Фонды, формируемые в расходах бюджетов.
- 21 Сбалансированность бюджетов.
- 22 Дефицит бюджета и источники его финансирования.
- 23 Профицит бюджета и порядок его использования.
- 24 Государственные (муниципальные) заимствования, их формы.
- 25 Сущность и значение государственного кредита.
- 26 Формы государственного и муниципального долга, их характеристика.

- 27 Управление государственным (муниципальным) долгом.
- 28 Понятие и стадии бюджетного процесса.
- 29 Составление проектов бюджетов.
- 30 Рассмотрение и утверждение бюджетов.
- 31 Исполнение бюджетов.
- 32 Подготовка, рассмотрение, утверждение отчёта об исполнении бюджета
- 33 Государственные внебюджетные фонды: понятие и состав.
- 34 Составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов, контроль за их исполнением.
- 35 Характеристика видов государственных внебюджетных фондов социального назначения.
- 36 Понятие и содержание бюджетного контроля.
- 37 Формы и методы бюджетного контроля.
- 38 Контрольные полномочия Счётной палаты РФ.
- 39 Взаимодействие органов бюджетного контроля с другими контролирующими и правоохранительными органами.
- 40 Ответственность за нарушение бюджетного законодательства.
- 41 Характеристика составов нарушений бюджетного законодательства.
- 42 Применение мер принуждения за бюджетные правонарушения.

## **12 Тематика контрольных работ**

- 1 Становление и развитие бюджетной системы России.
- 2 Бюджет как экономическая и правовая категория.
- 3 Министерство финансов РФ и его роль в организации и регулировании бюджетных отношений.
- 4 Федеральное казначейство РФ и его роль в регулировании бюджетных правоотношений.
- 5 Механизм взаимодействия законодательных и исполнительных органов власти в области регулирования бюджетных правоотношений.
- 6 Межбюджетные отношения: современное состояние, проблемы и направления совершенствования.
- 7 Налоговые доходы и их роль в формировании бюджета.
- 8 Неналоговые доходы и их роль в формировании бюджета.
- 9 Доходы и расходы федерального бюджета РФ.
- 10 Доходы и расходы бюджетов субъектов РФ.
- 11 Доходы и расходы местных бюджетов РФ.
- 12 Механизм распределения расходных полномочий между органами власти РФ.
- 13 Механизм разграничения доходных источников между уровнями бюджетной системы РФ.
- 14 Дефицит бюджета и мероприятия по управлению им.
- 15 Профицит бюджета и порядок его использования.
- 16 Государственный долг РФ и методы управления им.

17 Роль стабилизационного фонда в регулировании государственной задолженности.

18 Государственные (муниципальные) заимствования и их формы.

19 Государственные внебюджетные фонды и их социально-экономическое значение.

20 Правовой механизм формирования и использования средств Пенсионного фонда РФ.

21 Фонд социального страхования РФ и его социально-экономическое значение.

22 Фонды обязательного медицинского страхования и их роль в организации медицинского обслуживания граждан.

23 Бюджетный контроль: содержание, формы и методы.

24 Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля.

25 Проблемы и перспективы развития финансового контроля в РФ.

26 Счётная палата РФ и её значение в организации и проведении финансового контроля.

27 Механизм взаимодействия органов бюджетного контроля с другими контролирующими и правоохранительными органами.

28 Механизм применения мер принуждения за бюджетные правонарушения.

### **13 Основные категории и понятия**

**Администратор доходов бюджета** – орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, бюджетное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено настоящим Кодексом.

**Администратор источников финансирования дефицита бюджета** (администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право в соответствии с настоящим Кодексом осуществлять операции с источниками финансирования дефицита бюджета.

**Бюджет** – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

**Бюджетная классификация Российской Федерации** – является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемой для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

**Бюджетная роспись** – документ, который составляется и ведется главным распорядителем бюджетных средств (главным администратором источников финансирования дефицита бюджета) в соответствии с настоящим Кодексом в целях исполнения бюджета по расходам (источникам финансирования дефицита бюджета).

**Бюджетная система Российской Федерации** – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

**Бюджетная смета** – документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств бюджетного учреждения.

**Бюджетное учреждение** – государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы.

**Бюджетные ассигнования** – предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

**Бюджетные инвестиции** – бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества.

**Бюджетные обязательства** – расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году.

**Бюджетные полномочия** – установленные настоящим Кодексом и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

**Бюджетный кредит** – денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.



**Бюджетный процесс** – регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

**Ведомственная структура расходов бюджета** – распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год главным распорядителям бюджетных средств, по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджетной классификации Российской Федерации.

**Внешний долг** – обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

**Внутренний долг** – обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации, а также обязательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

**Главный администратор доходов бюджета** – определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета, если иное не установлено настоящим Кодексом.

**Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета** (главный администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) – определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета и (или) являющиеся администраторами источников финансирования дефицита бюджета.

**Главный распорядитель бюджетных средств** (главный распорядитель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных

обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств, если иное не установлено настоящим Кодексом.

**Государственный или муниципальный долг** – обязательства, возникающие из государственных или муниципальных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, установленными настоящим Кодексом, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

**Дефицит бюджета** – превышение расходов бюджета над его доходами.

**Дотации** – межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования.

**Доходы бюджета** – поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета.

**Кассовое обслуживание исполнения бюджета** – проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

**Консолидированный бюджет** – свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами.

**Лимит бюджетных обязательств** – объем прав в денежном выражении на принятие бюджетным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде).

**Межбюджетные отношения** – взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

**Межбюджетные трансферты** – средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

**Отчетный финансовый год** – год, предшествующий текущему финансовому году.

**Очередной финансовый год** – год, следующий за текущим финансовым годом.

**Плановый период** – два финансовых года, следующие за очередным финансовым годом.

**Получатель бюджетных средств** (получатель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение

бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено настоящим Кодексом.

**Профицит бюджета** – превышение доходов бюджета над его расходами.

**Распорядитель бюджетных средств** (распорядитель средств соответствующего бюджета) - орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

**Расходные обязательства** – обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

**Расходы бюджета** – выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета.

**Сводная бюджетная роспись** – документ, который составляется и ведется финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в соответствии с настоящим Кодексом в целях организации исполнения бюджета по расходам бюджета и источникам финансирования дефицита бюджета.

**Текущий финансовый год** – год, в котором осуществляется исполнение бюджета, составление и рассмотрение проекта бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

**Финансовые органы** – Министерство финансов Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие составление и организацию исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации (финансовые органы субъектов Российской Федерации), органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований, осуществляющие составление и организацию исполнения местных бюджетов (финансовые органы муниципальных образований).

## **Приложение А** **(рекомендуемое)**

### **Уголовный кодекс РФ (УК РФ)** **от 13.06.1996 N 63-ФЗ**

Статья 285.1 Нецелевое расходование бюджетных средств.

1 Расходование бюджетных средств должностным лицом получателя бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденными бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, совершенное в крупном размере, –

наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

2 То же деяние, совершенное:

а) группой лиц по предварительному сговору;

б) в особо крупном размере, –

наказывается штрафом в размере от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Примечание. Крупным размером в настоящей статье, а также в статье 285.2 настоящего Кодекса признается сумма бюджетных средств, превышающая один миллион пятьсот тысяч рублей, а особо крупным размером – семь миллионов пятьсот тысяч рублей.

Статья 285.2 Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов.

1 Расходование средств государственных внебюджетных фондов должностным лицом на цели, не соответствующие условиям, определенным законодательством Российской Федерации, регулирующим их деятельность, и бюджетам указанных фондов, совершенное в крупном размере, –

наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

2 То же деяние, совершенное:

а) группой лиц по предварительному сговору;

б) в особо крупном размере, –

наказывается штрафом в размере от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

## **Приложение Б** **(рекомендуемое)**

### **Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30.12.2001 N 195-ФЗ**

Статья 15.14 Нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов.

1 Использование бюджетных средств получателем бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния, – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

2 Использование средств государственных внебюджетных фондов получателем средств государственных внебюджетных фондов на цели, не соответствующие условиям, определенным законодательством, регулирующим их деятельность, и бюджетам указанных фондов, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния, – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Статья 15.15 Нарушение срока возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе.

Нарушение получателем бюджетных средств срока возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе, – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от сорока тысяч до ста тысяч рублей.

Статья 15.16 Нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами.

Неперечисление получателем бюджетных средств в установленный срок платы за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе, – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей.