**Вопрос 1:** Перечислите принципы организации и функционирования бюджетной системы РФ и раскройте их содержание. Перечислите основные функции бюджета, раскройте их значение.

Важнейшее значение для развития теории и совершенствования практики бюджетного процесса имеет обоснование принципов построения и функционирования бюджетной системы. В главе 5 Кодекса регламентируются следующие принципы:

• единство бюджетной системы;

• разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы;

• самостоятельность бюджетов;

• полнота отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

• сбалансированность бюджета;

• эффективность и экономность использования бюджетных средств;

• общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов;

• гласность;

• достоверность бюджетов;

• адресность и целевой характер бюджетных средств.

Рассмотрим важнейшие из них более подробно.

Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации (статья 29) означает единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса в Российской Федерации, санкций за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации, а также единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Несмотря на самостоятельность каждого из бюджетов в РФ, законодательство подчеркивает единство бюджетной системы РФ. Оно проявляется во взаимодействии бюджетов всех уровней по линии доходов. Это взаимодействие осуществляется путем распределения между бюджетами регулирующих доходных источников, создания и частичного перераспределения целевых и региональных фондов.

Законодательство определяет организационно-правовые и экономические гарантии единства бюджетной системы. К ним относятся: ее единая правовая база; единая денежная система; использование единых форм бюджетной документации и единых бюджетных классификаций, обеспечивающих сопоставимость доходов и расходов бюджетов всех уровней, а также статистической и бюджетной информации, позволяющей составить консолидированные бюджеты; согласованные принципы бюджетного процесса. Единство бюджетной системы является необходимым условием проведения единой экономической, в том числе и налоговой политики в стране.

Принцип самостоятельности бюджетов означает:

«…право законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления на соответствующем уровне бюджетной системы Российской Федерации самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;

наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы Российской Федерации, определяемых в соответствии с законодательством Российской Федерации;

законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов в соответствии с настоящим Кодексом и налоговым законодательством Российской Федерации;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с настоящим Кодексом определять направления расходования средств соответствующих бюджетов;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с настоящим Кодексом определять источники финансирования дефицитов соответствующих бюджетов;

недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов;

недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации потерь в доходах и дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, за исключением случаев, связанных с изменением законодательства.» (статья 31 БК РФ).

Таким образом, самостоятельность бюджетов обеспечивается правом самостоятельного утверждения каждого из бюджетов соответствующими представительными органами власти; правом определять направления использования и расходования бюджетных средств; наличием собственных источников бюджетных доходов. Самостоятельность бюджетов обеспечивается и Конституцией Российской Федерации, которая относит федеральный бюджет к ведению Российской Федерации, следовательно, бюджеты субъектов Российской Федерации относятся к их ведению. Но при этом не следует забывать, что согласно статьи 71 Конституции Российской Федерации финансовое регулирование относится к ведению Российской Федерации.

Собственные источники доходов бюджета и право определять направления их использования обеспечивают самостоятельность бюджетов и оказывают решающее влияние на определение бюджетных прав органов власти соответствующего уровня. К источникам доходов бюджета относится три вида доходов: закрепленные законом доходные источники для каждого уровня бюджета (федеральные налоги и сборы, например, налог на имущество); отчисления от регулирующих доходных источников (налоги, отнесенные к регулирующим источникам доходов бюджета, например, подоходный налог с физических лиц, налог на прибыль предприятий и организаций); дополнительные источники, устанавливаемые органами субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Необходимо отметить, что принцип самостоятельности может быть полностью реализован лишь в условиях функционирования такого механизма разграничения доходных источников между органами власти разного уровня, при котором на любом уровне управления обеспечивается соответствие доходов финансируемым расходам и стабильность условий поступления денежных средств в бюджет.

Ряд видных российских экономистов считает, что содержание принятого Кодекса и нормы действующих законодательных актов, регулирующих бюджетный процесс, свидетельствуют о том, что эти условия не выполнены. Межбюджетные отношения федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, территориальных и местных бюджетов допускают проявление субъективизма, неравенство федеральных, территориальных и местных интересов, приоритет вышестоящих бюджетов над нижестоящими.

Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов (статья 32) означает, что все доходы и расходы бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов и иные обязательные поступления подлежат отражению в бюджетах, бюджетах государственных внебюджетных фондов в обязательном порядке и в полном объеме. Все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе Российской Федерации.

Принцип сбалансированности бюджета, закрепленный статьей 33 Кодекса означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

Сбалансированность доходов и расходов бюджетов является важнейшим условием успешного проведения бюджетно-финансовой политики любого государства. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

На практике средств отчислений от федеральных налогов не хватает для сбалансирования бюджетов субъектов Российской Федерации. Поэтому часть федеральных налогов полностью зачисляется в местный бюджет, например, налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения, государственная пошлина (кроме дел арбитражных судов), и по существу они являются регулирующими доходными источниками.

При дефиците бюджета Российской Федерации обычно принимаются следующие меры: первоочередное финансирование предусмотренных бюджетом текущих расходов; дотации; субвенции; выявление дополнительных доходов; выпуск займов; казначейские сертификаты; уточнение нормативов отчислений от налогов; установление предельных размеров дефицита бюджета, введение механизма секвестра расходов (ежемесячное пропорциональное снижение расходов по всем статьям, кроме защищенных статей). Состав защищенных статей может меняться и указывается в Законе о федеральном бюджете на соответствующий год. Обычно в состав статей, подлежащих финансированию в полном объеме входят: заработная плата (денежное довольствие) с учетом взносов на социальное страхование и отчислений в Государственный фонд занятости населения Российской Федерации; стипендии; государственные пособия, другие социальные компенсационные выплаты населению; питание (продовольственное обеспечение); приобретение медикаментов и перевязочных средств; погашение внутреннего товарного долга; расходы, относящиеся к деятельности особо опасных производств и объектов.

Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств (статья 34) означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов (статья 35) означает, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

Принцип гласности (статья 36) означает обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления. Процедуры рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов должны быть открыты для общества и средств массовой информации. Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета (например, расходы на армию).

Статья 38 закрепляет принцип адресности и целевого характера бюджетных средств. Он означает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей. Любые действия, приводящие к нарушению адресности предусмотренных бюджетом средств либо к направлению их на цели, не обозначенные в бюджете при выделении конкретных сумм средств, являются нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации.

Нецелевое использование предприятиями средств федерального бюджета, предоставленных на безвозмездной и возвратной основе, несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, а также просрочка уплаты процентов за их использование является основанием для сокращения или прекращения предоставления всех форм государственной поддержки, в том числе отсрочек налоговых платежей; взимания штрафа в двойном размере действующей учетной ставки Центрального Банка Российской Федерации.

**ФУНКЦИИ БЮДЖЕТА ГОСУДАРСТВА И ИХ ХАРАКТЕРИСТИКА**

Традиционно в рассмотрении функций бюджета выделяют 2 школы:Московская и Санкт-Петербургская.

Представители Московской школы (Поляк, Родионов, Грязнова и др.) определяют следующие функции бюджета государства:

***1.Перераспределение национального дохода;***

В развитых странах через  бюджеты различных уровней перераспределяется около 50% валового внутреннего продукта. Бюджет широко используется для межотраслевого и территориального перераспределения финансовых ресурсов с учётом требований наиболее рационального размещения производительных сил, подъёма экономики и культуры регионов. Финансируя из бюджетного фонда приоритетные отрасли хозяйства, государство оказывает влияние на перераспределение национального дохода между отраслями. Часть доходов более «доходных» отраслей направляется в отрасли с низкой рентабельностью (например, из промышленности в сельское хозяйство). Финансируя за счёт бюджетного фонда учреждения и организации социальной сферы, государство способствует воспроизводству рабочей силы, решению других социально-значимых задач.

***2.Контрольная функция.***

Представители же Санкт-Петербургской школы (Романовский,Вознесенский и др.) выделяют следующие функции бюджета:

***1.    формирование централизованных денежных фондов;***

Данную функцию выполняют бюджетные доходы, включающие налоги, займы, доходы от государственной собственности (предприятий) и эмиссии бумажных денег. При этом бюджетный фонд формируется за счёт доходов хозяйствующих субъектов (участников процесса общественного производства - физических и юридических лиц), полученных в результате первичного распределения чистого национального продукта: заработной платы рабочих и служащих; доходов физических лиц, предпринимательской прибыли, процентов. Структура бюджетных доходов непостоянна, она зависит от конкретных экономических условий на каждом этапе развития страны. Изменение структуры бюджетных доходов отражает изменения, связанные с динамикой экономических процессов

***2. Использование централизованных денежных фондов;***

 Данная функция бюджета связана с бюджетными расходами. Государство учитывает экономические интересы всех участников   воспроизводственного процесса, в связи с чем бюджетные расходы охватили все отрасли и сферы хозяйства. Потребность в соблюдении макроэкономических пропорций в народном хозяйстве предполагает регулирование объёмов бюджетного финансирования его отдельных отраслей, социальной сферы, экономических регионов (административно-территориальных образований), отдельных хозяйствующих субъектов различных форм собственности. Структура бюджетных расходов подвержена ещё более частым изменениям, чем бюджетных доходов.

***3. Контрольная функция.***

 Рассмотрим общую для обеих школ функцию - ***контрольную.***

Контрольная функция бюджета позволяет через формирование и использование фонда денежных средств государства «сигнализировать» о том, как поступают в доходы бюджета финансовые ресурсы (налоги и другие ресурсы) от разных субъектов хозяйствования, в каком количестве и на какие цели и в каком объеме они расходуются. Основу контрольной функции составляет движение бюджетных ресурсов, отражаемое в соответствующих показателях бюджетных поступлений и расходных назначений. Бюджетный контроль преследует в основном три цели: 1)мобилизацию денежных средств для централизованного фонда государства;2) соблюдение режима экономии при расходовании финансовых ресурсов;3) повышение эффективности расходования бюджетных средств. Контрольная функция обуславливает возможность эффективного воздействия государства на все экономические процессы.  Реализуя возлагаемые на него функции, бюджет выполняет важную экономическую, социальную и политическую роль в воспроизводственном процессе.