

ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ТИХООКЕАНСКИЙ ИНСТИТУТ
ДИСТАНЦИОННОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ТЕХНОЛОГИЙ



Н.Н. Ханчук

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ВЛАДИВОСТОК
2005 г.

Н. Н. ХАНЧУК**БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Оглавление

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА	4
Тема 2 Бюджетная система Российской Федерации	6
Предисловие	11
Методические указания по изучению дисциплины	11
МОДУЛЬ 1. Бюджетное устройство и бюджетная система Российской Федерации	12
Тема 1. Содержание и значение государственного бюджета. Влияние бюджета на социально-экономические процессы	12
Тема 2 Бюджетная система Российской Федерации	24
2.1 Бюджетное законодательство РФ: этапы формирования и развития	24
2.2 Бюджетные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления	29
2.3 Бюджетное устройство, принципы бюджетной системы Российской Федерации	32
2.4. Бюджетная классификация: состав и структура	37
Модуль 2 Основы разграничения доходов и расходов между бюджетами	54
Тема 3 Доходы бюджетов Российской Федерации	54
3.1 Экономические и правовые основы формирования доходов бюджетов	54
3.2 Доходы федерального бюджета	59
3.3 Особенности структуры территориальных бюджетов субъектов РФ	65
3.4 Доходы местных бюджетов	69
3.5 Основы прогнозирования и планирования доходов бюджетов	75
Тема 4 Расходы бюджетов Российской Федерации	77
4.2. Формирование расходов бюджетов	80
4.3 Распределение расходов по уровням бюджетной системы	87
4.4 Расходные обязательства федерального бюджета	91
4.5 Характеристика расходных обязательств бюджетов субъектов РФ	104
4.6 Особенности расходных обязательств местных бюджетов	110
4.7 Реестры расходных обязательств	110
Модуль 3 Сбалансированность бюджетов	112
Тема 5 Дефицит бюджета и источники его покрытия	112
5.1 Введение к теме	112
5.2 Дефицит бюджета: теоретические основы	113
5.3 Классификация дефицита бюджета, источники финансирования	116
Тема 6 Государственный и муниципальный долг	121
6.1 Государственный долг РФ: сущность, формы	121
6.2 Государственный долг субъекта РФ. Особенности муниципального долга	126
6.3 Управление государственным долгом: принципы и методы	130
6.4 Особенности управления субфедеральным долгом	134
6.5 Государственный кредит	136
Тема 7 Межбюджетные трансферты	138
7.1 Межбюджетные отношения: сущность, принципы и модели организации	138
7.2 Межбюджетные трансферты из федерального бюджета	143
7.3 Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ	158
7.4 Межбюджетные трансферты из местных бюджетов	164
Тема 8. Внебюджетные фонды	167
8.1 Сущность, структура и назначение внебюджетных фондов	168

8.2 Государственные внебюджетные фонды Российской Федерации	169
МОДУЛЬ 4 Основы организации бюджетного процесса в Российской Федерации	180
Тема 9 Бюджетный процесс в РФ и его организация	180
9.1 Содержание и участники бюджетного процесса.....	180
9.2 Порядок составления, рассмотрения и утверждения бюджетов.....	191
9.3 Исполнение бюджетов	202
Тема 10 Государственный и муниципальный финансовый контроль	216
10.1 Основы государственного и муниципального финансового контроля.....	216
10.2 Подготовка, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении федерального бюджета.....	218
10.3 Меры ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ	220
ГЛОССАРИЙ.....	226

РАБОЧАЯ УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА
дисциплины
БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Специальности:

060100 – экономическая теория
060400 – Финансы и кредит

факультет	Экономический; Финансовый
кафедра	Экономической теории
курс	третий/
семестр	пятый /
лекции	17 час./17 час.
практические занятия	17 час./17 час.
всего аудиторной нагрузки	34 час./34 час.
самостоятельная работа	34 час./34 час.
реферативные работы	не предусмотрены
контрольные работы	не предусмотрены
курсовой проект (работа)	не предусмотрен
экзамен	пятый семестр/
зачет	не предусмотрен

Программа утверждена на заседании кафедры экономической теории
Протокол № _____ от 22 декабря 2005 г.

Заведующая кафедрой экономической теории к.э.н., проф. Сабитова Р.Г.

Составитель: к.и.н., доцент Ханчук Н.Н.

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Программа курса «Бюджетная система Российской Федерации» составлена в соответствии с требованиями Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по указанным выше специальностям.

Цель курса:

Формирование у студентов глубокого знания современной системы Российской Федерации.

Основные задачи изучения курса:

- приобретение студентами знаний по бюджетной системе РФ, ее реформированию в условиях общих рыночных преобразований в стране;
- освоение методов экономического анализа в бюджетной сфере;
- закрепление полученных знаний и методов в процессе семинарских занятий, выполнения тестов и практических заданий (для студентов ОУ ДВГУ - в процессе тестинга по 4 Модулям).

По завершении теоретического изучения дисциплины студент **должен знать:**

- Бюджетное законодательство и бюджетные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- Бюджетное устройство Российской Федерации (Бюджетную систему РФ; Бюджетную классификацию РФ; Принципы бюджетной системы);

- Доходы бюджетов (Доходы федерального бюджета; Доходы субъектов РФ; Доходы местных бюджетов);
- Расходы бюджетов (Расходы федерального бюджета; Расходы бюджетов субъектов РФ; Расходы местных бюджетов);
- Сбалансированность бюджетов (Дефицит бюджета и источники его покрытия; Стабилизационный фонд РФ; Государственный и муниципальный долг; Государственные кредиты; Межбюджетные трансферты; Государственные внебюджетные фонды);
- Бюджетный процесс в Российской Федерации (Участники бюджетного процесса; Составление, рассмотрение и утверждение бюджетов; исполнение бюджетов; Государственный и муниципальный финансовый контроль);
- Ответственность за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации;

В результате практического изучения дисциплины студент **должен уметь**:

- использовать полученные знания по вопросам организации бюджетного процесса в своей практической деятельности;
- адекватно оценивать текущую бюджетную ситуацию с целью принятия правильных решений, опираясь на теоретические знания и практический анализ бюджетного процесса, а также обобщения законодательных и нормативных актов, опыта рыночных преобразований в бюджетной сфере.

1. СОДЕРЖАНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

[Для студентов очной формы обучения специальности *экономическая теория*: Лекции – 17 час., семинары-17 час., самостоятельная работа студентов (СРС - выделено курсивом) – 34 час.).

Студенты ОУ ДВГУ специальности *финансы и кредит* (заочная форма обучения) изучают дисциплину самостоятельно с использованием дистанционной образовательной технологии].

Модуль 1 Бюджетное устройство и бюджетная система Российской Федерации

Тема 1 Содержание и значение государственного бюджета. Влияние бюджета на социально-экономический процесс

(лекции - 2 час.)

Общественные финансы и функционирование финансовой системы: теоретические аспекты. Бюджет и его социально-экономическое значение. *Бюджет как историческая категория.*

Тема 2 Бюджетная система Российской Федерации

(лекции – 2 час., семинары – 4 час.)

Бюджетное законодательство РФ: этапы формирования и развития. *Бюджетные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере регулирования бюджетных правоотношений.* Бюджетное устройство, принципы бюджетной системы Российской Федерации. Бюджетная классификация: состав и структура.

Модуль 2 Основы разграничения доходов и расходов между бюджетами

Тема 3 Доходы бюджетов Российской Федерации

(лекции – 2 час., семинары – 4 час.)

Экономические и правовые основы формирования доходов бюджетов. Доходы федерального бюджета. Особенности структуры доходов территориальных бюджетов субъектов РФ. Доходы местных бюджетов. Основы прогнозирования и планирования доходов бюджета.

Тема 4 Расходы бюджетов Российской Федерации

(лекции – 2 час., семинары – 4 час.)

Расходы бюджетов: экономическое содержание, функциональное назначение и влияние на макроэкономические показатели. Формирование расходов бюджетов. Распределение расходов по уровням бюджетной системы. Расходные обязательства федерального бюджета. Характеристика расходных обязательств субъектов РФ. Особенности расходных обязательств муниципальных образований.

Модуль 3 Сбалансированность бюджетов

Тема 5 Дефицит бюджета и источники его покрытия

(лекции – 2 час.)

Введение к теме. *Дефицит бюджета: теоретические основы.* Классификация дефицита бюджета, источники финансирования.

Тема 6 Государственный и муниципальный долг. Государственный кредит (семинары – 2 час.)

Государственный долг РФ: сущность, формы. Государственный долг субъекта РФ. Особенности муниципального долга. Управление государственным долгом: принципы и методы. Особенности управления субфедеральным долгом. Государственный кредит.

Тема 7 Межбюджетные трансферты
(лекции- 2 час.)

Межбюджетные отношения: сущность, принципы и модели организации. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета. Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ. Межбюджетные трансферты из местных бюджетов.

Тема 8 Государственные внебюджетные фонды
(семинары – 2 час.)

Сущность, структура и назначение внебюджетных фондов. Государственные внебюджетные фонды Российской Федерации: Пенсионный фонд Российской Федерации; Фонд социального страхования Российской Федерации; Фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации.

Модуль 4 Основы организации бюджетного процесса в Российской Федерации

Тема 9 Бюджетный процесс в РФ и его организация
(лекции – 3 час., семинары – 1 час.)

Содержание и участники бюджетного процесса. Порядок составления, рассмотрения и утверждения бюджетов. Исполнение бюджетов.

Тема 10 Государственный и муниципальный контроль
(лекции – 2 час.)

Основы государственного и муниципального финансового контроля. Подготовка, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении федерального бюджета. Меры ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ.

СЕМИНАРСКИЕ ЗАНЯТИЯ

Тема 1 – нет семинарского занятия.

Тема 2 Бюджетная система. Особенности бюджетной системы стран с различным государственным устройством. Бюджетное устройство, принципы бюджетной системы РФ. Бюджетная классификация: ее состав и структура (сравнительный анализ).

Тема 3 Бюджеты субъектов РФ: структура доходов, ее особенности, сравнительный анализ по субъектам ДВФО. Доходы местных бюджетов (с привлечением конкретных материалов).

Тема 4 Расходные обязательства федерального бюджета 2005 года. Характеристика расходных обязательств субъектов РФ (на примере Приморского края, 2005 год). Особенности расходных обязательств муниципальных образований (с использованием конкретных примеров).

Тема 5 – нет семинарского занятия.

Тема 6 Государственный долг субъекта РФ (на примере Приморского края). Особенности муниципального долга. Управление государственным и муниципальным долгом: принципы и методы. Государственный кредит.

Тема 7 – нет семинарского занятия.

Тема 8 Государственные внебюджетные фонды, их структура, назначение. Характеристика территориальных государственных внебюджетных фондов (на примере Приморского края).

Тема 9 Содержание и участники бюджетного процесса в РФ.

Тема 10 – нет семинарского занятия.

2. САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ РАБОТА СТУДЕНТОВ

Тема 1 Бюджет как историческая категория

Тема 2 Бюджетные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере регулирования бюджетных правоотношений.

Тема 3 Экономические и правовые основы формирования доходов бюджетов.

Тема 4 Расходы бюджетов: экономическое содержание, функциональное назначение и влияние на макроэкономические показатели.

Тема 5 Дефицит бюджета: теоретические основы.

Тема 6 Государственный долг РФ: сущность, формы.

Тема 7 Межбюджетные отношения: сущность, принципы и модели организации.

Тема 8 Сущность, структура и назначение внебюджетных фондов.

Тема 9 Исполнение бюджетов.

Тема 10 Меры ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ.

3. ВОПРОСЫ К ЭКЗАМЕНУ (устному или письменному)

- 1 Бюджет: понятие, его экономическое значение, функции
- 2 Понятие бюджетного плана, бюджетного фонда, бюджетной системы
- 3 Влияние бюджета на социально-экономические процессы
- 4 Бюджетная политика
- 5 Основные этапы развития бюджетной системы
- 6 Бюджетное устройство РФ
- 7 Бюджетная система РФ, принципы ее построения
- 8 Бюджетный кодекс РФ как правовая основа бюджетной системы России
- 9 Основы разграничения доходов и расходов между бюджетами
- 10 Бюджетная классификация, понятие, состав
- 11 Экономическая сущность федерального бюджета
- 12 Доходы федерального бюджета
- 13 Особенности структуры доходов территориальных бюджетов субъектов РФ
- 14 Доходы местных бюджетов
- 15 Основы прогнозирования и планирования доходов бюджета
- 16 Налоги как основной источник доходов бюджетов. Виды налогов
- 17 Расходы бюджетов: экономическое содержание, функциональное назначение и влияние на макроэкономические показатели
- 18 Формирование расходов бюджетов
- 19 Распределение расходов по уровням бюджетной системы РФ
- 20 Расходные обязательства федерального бюджета
- 21 Характеристика расходных обязательств субъектов РФ
- 22 Особенности расходных обязательств муниципальных образований
- 23 Дефицит бюджета: классификация, источники финансирования
- 24 Государственный и муниципальный долг
- 25 Государственный кредит
- 26 Государственные внебюджетные фонды: сущность, структура и назначение
- 27 Пенсионный фонд РФ
- 28 Фонд социального страхования РФ
- 29 Фонд обязательного медицинского страхования РФ
- 30 Бюджетный процесс в РФ: содержание и участники
- 31 Порядок составления бюджетов
- 32 Рассмотрение и утверждение бюджетов
- 33 Исполнение бюджетов
- 34 Федеральное казначейство РФ, назначение, структура, функции

- 35 Основы государственного и муниципального финансового контроля
- 36 Подготовка отчета об исполнении федерального бюджета
- 37 Рассмотрение и утверждение отчета об исполнении федерального бюджета
- 38 Меры ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ

4. РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА ПО ДИСЦИПЛИНЕ

4.1 ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И НОРМАТИВНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

- 1 Конституция Российской Федерации (Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года).
- 2 Бюджетный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 15 апреля 2005 года). – Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2005.
- 3 Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая, вторая и третья.
- 4 Налоговый кодекс Российской Федерации: Часть первая и вторая.
- 5 Кодекс Российской Федерации об административных нарушениях
- 6 Федеральный закон “О внесении изменений в Федеральный бюджет “О бюджетной классификации Российской Федерации и Бюджетный кодекс Российской Федерации” от 23.12.2004 № 174-ФЗ.
- 7 Закон РСФСР “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР” от 10.10.1991. № 1734 -1 (с изм. и доп.).
- 8 Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28.08.1995. № 154-ФЗ.
- 9 Федеральный закон “О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28.12.2004. № 186-ФЗ.
- 10 Федеральный закон “О финансовых основах местного самоуправления” от 25.09.1997 № 126-ФЗ.
- 11 Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2000 год” от 31.12.1999. № 227-ФЗ.
- 12 Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2005 год” от 23.12.2004. № 173-ФЗ.
- 13 Федеральный закон “О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2005 год” от 29.12.2004. № 199-ФЗ.
- 14 Закон РФ “О медицинском страховании граждан в Российской Федерации” от 28.06.1991. № 1499-1 (и изм. и доп.).
- 15 Закон Приморского края “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Приморском крае” от 19.06.1997. №86-КЗ.
- 16 Закон Приморского края “О краевом бюджете на 2000 год” от 14.06.2000. № 94-КЗ.
- 17 Закон Приморского края “О краевом бюджете на 2004 год” от 29.12.2003. № 91-КЗ.
- 18 Закон Приморского края “О краевом бюджете на 2005 год” от 29.12.2004. № 200-КЗ.
- 19 Постановление Правительства РФ “О фонде социального страхования Российской Федерации” от 12.02.1994. №101.
- 20 Постановление Правительства РФ “О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах” от 30.07.1998. № 862.
- 21 Указ Президента РФ “О федеральном казначействе” от 08.12.1992. № 1556.

4.2. ОСНОВНАЯ И ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

- 1 Авторский коллектив: О.В. Врублевская, М.В. Романовский и др. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник. – М., 2003.
- 2 Годин А.М. и др. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник. М., 2003.
- 3 Поляк Г.Б. и др. Бюджетная система России: Учебник. – М., 2002.
- 4 Вахрин П.И. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник. М., 2003.
- 5 Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. – М., 2000.
- 6 Белозеров С.А. и др. Финансы: Учебник/ Под ред. В.В. Ковалева. – М., 2004.
- 7 Родионова В.М. и др. Финансы: Учебник. – М., 1999.
- 8 Сенчагов В.К., Архипов А.И и др. Финансы, денежное обращение и кредит: Учебник. – М., 2001.
- 9 Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. – М.: 2002.
10. Журналы: Финансы, Финансы и кредит, Деньги и кредит, Вопросы экономики, Экономист, Российский экономический журнал, Рынок ценных бумаг, 2000-2005, №1-12 .

5. МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

1.Фисенко А.И. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: Учебное пособие. – Владивосток, 2004.

6. ТЕХНИЧЕСКИЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ

1. Останин В.А. Финансы. Курс лекций. Электронная версия. Владивосток, 1999 /
2. Официальная Россия - <http://www.gov.ru>
3. Администрация Приморского края - <http://www.primorsky.ru>
4. ДВФО – <http://www.dfo.ru>
5. Все законодательство Российской Федерации – <http://www.minstp.ru>
6. Финансовые новости, аналитические материалы, деловые игры – <http://www.rbc.ru>
7. Дальневосточная научная библиотека – <http://www.dvgu.ru/donald/library/index.htm>

Предисловие

Предлагаемое пособие преследует цель оказания помощи студентам указанных специальностей в самостоятельном изучении курса. В нем представлены все обязательные темы нормативного курса “Бюджетная система Российской Федерации”. Каждая тема сопровождается перечнем вопросов, учебных материалов. Как обязательные элементы пособие содержит глоссарий, тесты, список основной и дополнительной литературы, методические указания для студентов по изучению курса.

“Содержание и значение государственного бюджета. Влияние бюджета на социально-экономические процессы. Бюджетная политика. Организационно-правовые основы построения бюджетной системы РФ. Бюджетное право. Основы разграничения доходов и расходов между бюджетами. Бюджетный процесс: составление, рассмотрение, утверждение, исполнение бюджетов по звеньям бюджетной системы. Формирование федерального, регионального и местных бюджетов. Управление бюджетами разных уровней. Бюджетная классификация. Содержание и принципы формирования доходов бюджета; методология их планирования по звеньям бюджетной системы и видам налогов и неналоговых доходов. Экономическая и контрольная работа финорганов по доходам и расходам бюджета. Экономическое содержание и функциональное назначение бюджетных расходов. Методология планирования, порядок их финансирования. Расходы бюджета на государственную поддержку отраслей материального производства и регулирование экономики. Расходы бюджета на социальную сферу: образование, здравоохранение, социальное обеспечение, культуру, искусство. Целевые бюджетные и внебюджетные фонды. Государственная поддержка науки. Расходы бюджета на государственное управление, обеспечение безопасности граждан и государства. Расходы на международную деятельность, обслуживание государственного внутреннего и внешнего долга. Финансовая поддержка субъектов Федерации”.

Методические указания по изучению дисциплины

Учебный процесс по данной дисциплине охватывает *один семестр* и строится как самостоятельная работа студента-заочника на основе использования образовательных компьютерных технологий под руководством тьютора; для студентов очной формы обучения данное пособие может быть использовано в ряду других источников изучения данного курса, а также для контроля знаний в форме промежуточных аттестаций по модулям.

Организация изучения дисциплины. Студент-заочник может построить изучение курса двояким образом: поэтапно – изучение каждого Модуля в течение запланированного самим студентом относительно короткого срока, тестовый тренинг, при уверенности, что студент сможет сдать промежуточный зачет, под руководством тьютора студент сдает каждый Модуль и в заключение - итоговый. Второй способ – в течение семестра изучает весь текст, тренируется по всем тестам и при уверенности, что сможет сдать итоговый экзамен, сдает его в присутствии тьютора. В порядке исключения студенту может быть предоставлена возможность аттестации в устной или письменной форме.

Для аттестации по курсу разработаны тесты, которые в полной мере отражают содержание курса. Время выполнения тестовых заданий – в любое удобное для студента-заочника время в соответствии с расписанием работы компьютерного класса. Тест-контроль длится 20 минут, студенту предстоит за это время ответить на 30 вопросов и заданий. Вопросы, задания определяются методом случайной выборки. По окончании итогового тестирования результаты передаются в Отдел учебных программ ОУ ДВГУ, в случае тест-контроля студентов очной формы обучения результаты в виде итоговой ведомости передаются преподавателю.

МОДУЛЬ 1. Бюджетное устройство и бюджетная система Российской Федерации

Тема 1. Содержание и значение государственного бюджета. Влияние бюджета на социально-экономические процессы

Общественные финансы и функционирование финансовой системы: теоретические аспекты

Бюджет и его социально-экономическое значение. Бюджетная политика
Бюджет как историческая категория

Общественные финансы и функционирование финансовой системы: теоретические аспекты

Прежде чем приступить к изучению дисциплины “Бюджетная система Российской Федерации”, необходимо четко представить, в чем отличие денег от финансов и каково назначение общественных (государственных) финансов и финансовой системы.

Итак, вспомним, что такое финансы? В *широком смысле* слова финансы есть не что иное, как совокупность денежных (стоимостных) отношений, связанных с формированием и использованием денежных фондов, движением капитала в процессе создания и перераспределения **валового внутреннего продукта**.

Сравнительно *более узкий круг* регламентированных государством денежных отношений, связанных с формированием и использованием централизованных (общественных) денежных фондов (доходов), необходимых государству для выполнения своих функций, - это общественные (государственные) финансы

Государственным финансам присущи *основные признаки*:

это всегда денежные отношения;

эти денежные отношения вызваны самим фактом существования государства, регламентированы и связаны в основном с безэквивалентным перераспределением средств.

Финансовая наука при исследовании денежных отношений пытается решить вопросы эффективного управления ограниченными ресурсами на протяжении определенного периода времени. Это связано с возникновением временного лага: несовпадения и разрыва во времени формирования доходов и необходимости их использования. У одних экономических субъектов (домашних хозяйств, фирм, территорий) появляются излишки средств, а у других, наоборот, средств не хватает. Поэтому и необходима определенная система, которая обеспечивает перераспределение этих средств на наиболее приемлемых для всех участников этого процесса условиях. Такое перераспределение призвана осуществить именно **финансовая система** (в широком понимании финансов) как “кровеносная система”, питающая всю экономику. Мэйстрим (западная экономическая наука) определяет финансовую систему как “совокупность **рынков** и других **институтов**, используемых для заключения финансовых **сделок**, обмена **активами** и **рисками**¹”. При этом уточняется, что “финансовая система включает рынки, посредников, фирмы, предоставляющие финансовые услуги, и другие институты, с помощью которых домохозяйства, частные компании и правительственные организации реализуют принимаемые ими финансовые решения²”. Это условия “идеального рынка”. В реальности, как известно, такого рынка не бывает.

В настоящее время вряд ли кто сможет отрицать наличие **экономических функций государства**, необходимость особого **государственного сектора экономики** и порожденного им понятия “**государственные финансы**”. Государство, наряду с выполнением таких древнейших функций, как:

оборона;

¹ Боди Э., Мэртон Р. Финансы: Пер.с англ. - М.: С 38

² Там же. С.64

охрана порядка и собственности;
 государственное управление,
 осуществляет и **чисто экономические функции**:
 обеспечение правовой базы, необходимой для эффективного функционирования рыночной системы;
 защита конкуренции;
 обеспечение неделимыми “общественными благами” своих граждан (образование, здравоохранение, фундаментальная наука, экология и т.п.);
 перераспределение доходов и богатства в целях сохранения социальной стабильности;
 корректировка распределения ограниченных ресурсов с целью структурных изменений в экономике;
 достижение необходимого **уровня занятости и инфляции**, которые обеспечивали бы **экономический рост**.

Для выполнения функций государству необходимо изыскать финансовые ресурсы, аккумулировать их и перераспределить с учетом эффективности.

Там, где движению денежных средств противопоставлены определенные эквиваленты – товары, расчеты, услуги, финансовые активы, то имеем дело с **денежными потоками**. Там же, где не происходит такого эквивалентного обмена, имеем дело с перераспределенной стоимостью, т.е. принудительно изъятой из оборота в форме налогов и других платежей хозяйствующих субъектов и домашних хозяйств. В этом случае речь идет о **финансовых потоках**.

Вполне понятно, что схема упрощена, и потому не полностью отражает реальное движение денежных средств, финансовых потоков и капитала в рыночной экономике. В частности, не показаны финансовые потоки, направляемые бюджетополучателям (институциональное финансирование), часть из которых тоже принимает форму заработной платы (дохода) домашних хозяйств.

Но важно понять главное: в условиях рыночной экономики государственные финансы выполняют свое общественное назначение - перераспределение ограниченных финансовых ресурсов с помощью специфического государственного посредника – **бюджетного фонда**.

Это перераспределение играет важную роль в достижении равновесного состояния экономики, обеспечения экономического роста и социальной стабильности. Но неизбежно возникают вопросы. Каковы должны быть границы и принципы этого перераспределения? Как найти ту “критическую” процентную долю перераспределения **ВВП**, превысив которую правительство будет угнетающе действовать на экономику и негативно влиять на уровень частных инвестиций, создаст социальную напряженность? Может ли этот критерий быть единым для всех государств, или он индивидуален для каждого? Возможна ли оптимизация налоговых доходов бюджета (соотношение **косвенных** и **прямых налогов**, налогов на доходы физических и юридических лиц), “цены доходов бюджета”, минимизирующая отрицательное влияние налогов на экономический рост?

Точного ответа на все эти вопросы не даст ни один финансист, ни даже, к сожалению, финансовая наука. Большинство решений принимается пока интуитивно или под влиянием лоббирования отдельных групп людей или корпораций.

Насколько велико это различие, можно судить на основании данных, которые характеризуют процентное отношение доли государственных доходов и расходов к ВВП ряда стран. Данные показывают, что тенденции изменения объема и доли доходов государственных бюджетов по отношению к ВВП существенно различаются по отдельным странам. В большинстве стран – бывших республик Советского Союза (имевших примерно одинаковые стартовые условия в рамках бюджета СССР), происходят процессы уменьшения доли государственных доходов в ВВП. Однако в ряде стран бывшего СССР и восточноевропейских стран происходит обратный процесс, т.е. наблюдается тенденция увеличения доли государственных доходов в ВВП (проводимые в этих странах экономические и финансовые

реформы отличаются особенностями и темпами). Так, во всех прибалтийских странах уровень государственных доходов в ВВП практически сохранился. На состояние этих показателей влияют и такие субъективные факторы, как большие допущения в расчетах ВВП, значительная часть которых находится в “тени”. Поэтому реальная нагрузка на налогоплательщика значительно выше.

Данные показывают, что за 15 лет (1984-1999 гг.) в большинстве развитых стран шел процесс уменьшения доли расходов центральных правительств по отношению к ВВП. Это свидетельство того, что правительства этих стран давали возможность частному сектору развиваться ускоренными темпами, используя основные постулаты теории **экономики предложения**. Но вполне очевидно, что найти какую-то оптимальную величину доли расходов в ВВП центрального правительства, однозначную для всех, не представляется возможным. Эта величина определяется индивидуально каждой страной с учетом национальных особенностей развития ее экономики, степени социальной защищенности граждан, степени участия государства в макроэкономическом регулировании, оборонного и демографического факторов.

Каково должно быть соотношение **бюджетного дефицита (профицита)** и темпов экономического роста? В ряде стран наблюдались совершенно противоположные явления: в одних дефицит возрастал одновременно с экономическим ростом (Япония), а в других экономический рост сопровождался снижением бюджетного дефицита. К примеру, США в 1999 г. сводили свой бюджет с профицитом на 1.3% против дефицита в размере 2.7% от ВВП в 1990 г., в то время как Япония, даже имея положительное сальдо **платежного баланса** в размере более 100 млрд долл. США, допустила дефицит бюджета в размере 11.4% от ВВП против 2.9% профицита в 1990 г. Если проанализировать уровень экономического развития Японии за эти годы, то можно констатировать, что ее экономика стабильно развивалась до 2000 г., в некоторых случаях в сравнении с другими странами развитие шло опережающими темпами³. Отсюда вывод: вопрос величины бюджетного дефицита для каждой страны весьма индивидуален, он является следствием финансовой и бюджетной политики ее правительства.

Если правительство, увеличивая объем бюджетного дефицита, ставит задачу именно таким путем развивать экономику и стимулировать инвестиционную активность, то при этом дефицит бюджета в будущем может полностью себя оправдать, поскольку инвестиции не только обеспечивают дальнейший рост экономики, но одновременно означают создание новых рабочих мест, расширение налоговой базы государства и соответственно позволяют решить и другие социальные задачи. Поэтому погоня за профицитом бюджета в России, начавшаяся с 1999 г., при уровне ВВП, составившем в 2002 г. около 60% от ВВП 1991., вряд ли объяснима с позиции финансовой теории и, в частности, теории функциональных финансов⁴.

Сжатие расходов во имя профицита, идеи о досрочном погашении государственного долга (эту идею “подсказал” советник Президента по экономическим вопросам А. Илларионов в статье “Хочешь расти – отдавай долги”⁵) ничего хорошего субъектам РФ не сулили и не сулят. Ведь в большинстве субъектов РФ, по сути, формируются дефицитные бюджеты без каких-либо реальных источников покрытия этого дефицита.

Остаются нерешенными вопросы существенного (в разы) увеличения заработной платы работников бюджетной сферы, покрытия расходов на ЖКХ, что потребует сокращения расходов на развитие инфраструктуры регионов и повлечет сокращение их инвестиционной привлекательности. С принятием **гл. 25 ч.2 Налогового кодекса РФ** существенно снизились налоговые поступления регионов по налогу на прибыль. При провозглашенном в **Бюджетном кодексе РФ** соотношении между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ 50:50, фактически за последние три года оно доведено до 54:46.

³ Финансы, денежное обращение и кредит / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской.- М.: 2001. С.70-79.

⁴ Финансы, денежное обращение и кредит / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – М.: 2001. С. 70-79.

⁵ Экономика и жизнь. 2001. №43.

Известно, что в национальных экономиках перераспределение ограниченных финансовых ресурсов происходит как рыночными методами с помощью финансовых посредников (фондового рынка, банков и страховых компаний, инвестиционных фондов), так и через государственного посредника (бюджетов различных уровней) путем перераспределения собственных доходов и государственных внешних и внутренних заимствований. То есть здесь присутствуют, по образному выражению А. Смита, как “невидимая рука рынка”, диктующая условия свободного движения капитала, так и весьма “видимая”, но далеко не всегда эффективная “рука государства”.

Сформировалось представление, что дефицит бюджета – это негативное явление и его необходимо избегать. Мировой опыт свидетельствует, что не так “страшен” дефицит бюджета. Большинство стран успешно управляют государственными финансами и в условиях дефицита бюджета. Анализ бюджетных показателей стран “большой семерки” – доходов, расходов и долга по отношению к ВВП – выявляет *две закономерные и взаимосвязанные тенденции*. Во-первых, начиная с середины 1970-х годов и вплоть до конца XX в. абсолютно у всех стран наблюдался дефицит бюджета, который в ряде стран достигал 12% ВВП, а в среднем за период составлял 5% ВВП. Во-вторых, практически все страны в этот период проводили политику по наращиванию величины государственного долга, за исключением Великобритании. В среднем во всех странах величина долга возросла с 40 до 80% от ВВП, а размер долга рос темпами, которые превышали рост доходов⁶.

Однако все они добились за этот период существенного экономического роста, одним из факторов которого было использование институтов долгового финансирования. Соответственно рост доходов обеспечивал своевременное обслуживание государственного долга. Поэтому рекомендации МВФ для России о переходе к бездефицитному бюджету не столь однозначны. Государственная бюджетная политика в условиях дефицитности бюджета должна вытекать из основных принципов *теории функциональных финансов*, провозглашающих, что балансирование бюджета на ежегодной или циклической основе есть второстепенная задача. Первоначальной целью государственных финансов является обеспечение безинфляционного развития экономики, а не сбалансированность бюджета. В действительности при профиците бюджета темп инфляции в России в 2002 г. сложился на уровне 15%, а рост благосостояния всего населения в реальном исчислении составил 7-9%⁷.

Наличие бюджетного дефицита, перекрываемого ростом государственного долга, требует соответствующей политики и в области государственных расходов. Если их рост происходит главным образом за счет увеличения расходов потребительского характера (субсидии, дотации, трансферты населению), то это приводит к увеличению чисто потребительского спроса при неизменном предложении благ и росту инфляции при отставании темпов роста налоговых поступлений от накопления бюджетных расходов. Если расходы имеют преимущественно инвестиционный характер (вложения в строительство дорог, портов, науку, “человеческий капитал”), то это способствует приросту всех факторов производства, национального богатства, и тогда эффект “переноса долгового бремени на будущие поколения” будет снижен, а увеличение налоговых поступлений компенсирует возрастание текущих расходов по обслуживанию государственного долга.

При разработке финансовой политики в области управления государственным долгом на федеральном уровне и уровне субъектов РФ следует учитывать следующие исходные теоретические положения⁸:

экономический рост и, как его следствие, профицит бюджета не служат основанием прекращения долгового финансирования. Расходы государства, как правило, растут быстрее

⁶ Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: Юрайт-Издат, 2003. С.23.

⁷ Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – 3-е изд., испр. и перераб. – М.: Юрайт-Издат, 2003. С.26.

⁸ Там же. С. 26-27.

доходов ([теория Вагнера](#)), поэтому профицит бюджета следует рассматривать как предпосылку для пересмотра параметров расходной части бюджета в сторону увеличения инвестиционной и инновационной его составляющей;

финансирование расходов бюджета только в пределах доходов говорит о нежелании властей использовать все возможные инструменты управления финансами;

осуществление заимствований и поддержание долга на определенном уровне формируют кредитную историю эмитента, являющуюся ориентиром и показателем кредитоспособности заемщика, которые лежат в основе принятия инвестиционных решений;

сам по себе рынок государственного долга создает основу для рынков капитала, формирует индикативные ставки его привлечения, способствует поддержанию инвестиционной активности, создает стимулы для привлечения на рынок денежных накоплений домашних хозяйств;

присутствие на финансовом рынке [государственных ценных бумаг](#) (не в форме пирамиды ГКО) в “пакете”, удобном для их использования как физическими, так и юридическими лицами, будет не только выполнять роль санации излишней денежной наличности, накопившейся на счетах коммерческих банков в ЦБ, но и создавать рыночный менталитет у населения страны, способствовать капитализации экономики и рыночной оценке всех факторов производства, что и должно сказаться на более объективной оценке ВВП, экономического роста и других макроэкономических показателей.

Следует согласиться с оценкой, которую дают специалисты, что пока долгосрочной стратегической политики в области управления государственными финансами в РФ не имеется. Бюджетно-налоговое законодательство принимается зачастую интуитивно, под влиянием ряда субъективных факторов и лоббирования. Но такие действия в России происходили довольно часто. Даже лучшие министры финансов России XIX в. Е.Ф. Канкрин (1823-1844) и С.Ю. Витте (1849-1915) на практике существенно отходили от своих первоначальных идей в области политики доходов и расходов бюджета. Это происходит и в наше время.

Длительное время ученые-финансисты советского времени относили к вопросам теории финансов исключительно проблемы, связанные с толкованием сущности и функций финансов, выяснению различий понятий “система финансов” и “финансовая система”. Это напоминало спор известных героев Джонатана Свифта из “Путешествий Гулливера”, оказавшихся в состоянии войны из-за спора, с какой стороны правильнее разбивать куриные яйца: с тупой или острой.

К моменту начала рыночных реформ в России отсутствовало теоретическое обоснование финансовой политики, адекватной рыночным условиям переходного периода. Использование недостаточно адаптированных к конкретным условиям России рекомендаций МВФ в области бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики при наращивании неуправляемого государственного долга обернулось [дефолтом](#) в августе 1998 г.

В основе кризиса 1998 г лежали многие причины:

Отсутствие в отечественной экономической науке теории в области финансового регулирования при “романтической” ориентации на рекомендации МВФ, в которых предлагалось свести регулирование экономики к ограниченному кругу индикаторов (темпы инфляции, бюджетный дефицит, [денежная масса \(M\)](#), [курс рубля](#) и [золотовалютные резервы](#)). В действительности этих макроэкономических показателей оказалось недостаточно. Недооценивались такие показатели, как динамика и структура внутренних и внешних долгов, просроченная кредиторская задолженность, доля импорта в товарообороте, инвестиционная активность, состояние капитализации рынка ценных бумаг. При разработке финансовой политики явно игнорировались такие важнейшие показатели, как занятость, производительность труда, фондоотдача, состояние оборотных средств предприятий.

Снижение объемов производства, сужение доходной базы бюджета с соответствующим увеличением налогового пресса на реального производителя приводили к хроническому

невыполнению доходной части бюджета, росту бюджетного дефицита, низкой собираемости налогов (74-75%).

Частые смены глав правительств и министров финансов не способствовали выработке реальной и предсказуемой финансовой политики, снижали доверие общества, иностранных государств и частных инвесторов к принимавшимся финансовым решениям.

Искусственное сдерживание курса рубля, ошибки в его прогнозировании привели к ухудшению платежного баланса и потере золотовалютных резервов.

Снижение мировых цен на нефть, газ и другие сырьевые ресурсы также ухудшили в 1997-1998 гг. состояние **платежного баланса** страны.

Наращение внутреннего и внешнего долга, его неблагоприятная структура с преобладанием сравнительно “коротких” долгов.

Допуск **нерезидентов** на рынок ценных бумаг.

Отсутствие стимулов к накоплению, что привело к конвертации свободных средств населения в доллары и к вывозу (бегству) капитала за границу.

Рот инфляционных ожиданий и взаимных неплатежей предприятий, кризис **ликвидности** коммерческих банков.

Кризис фондового рынка в Юго-Восточной Азии.

Нестабильность политической ситуации в России.

Последствия кризиса 1998 г. крайне тяжело отразились на экономике России, прежде всего на доходах населения. Потребовалось формирование в 2000-2001 гг. принципиально новой финансовой политики, которая учитывала эффект **девальвации** рубля, что способствовало развитию экспорта, сокращению импорта и созданию определенных условий для повышения конкурентоспособности и, соответственно, росту производства российских производителей. Усиление вертикали власти, достижение определенного согласия в отношениях между Президентом РФ, Правительством РФ и Федеральным Собранием, определенные положительные сдвиги в 2000 г. (рост ВВП более чем на 7%, инвестиций – более чем на 17%) создали благоприятные условия для выработки стратегических и тактических направлений финансовой политики начала XXI в.

Общая стратегическая задача развития России в начале нового тысячелетия – это модернизация экономики, обеспечивающая устойчивые темпы экономического роста на основе повышения конкурентоспособности российских производителей и структурных преобразований, соответствующих современным мировым тенденциям. **Приоритетными задачами финансовой политики** становятся:

формирование законодательной базы, обеспечивающей благоприятный инвестиционный климат и способствующей развитию предпринимательства;

оптимизация расходов бюджета;

существенное снижение налоговой нагрузки и повышение эффективности налоговой и таможенной систем;

создание условий для развития финансовой инфраструктуры и достижения среднесрочной финансовой стабильности;

достижение сбалансированности бюджетной системы и повышения эффективности ее функционирования;

реформирование естественных монополий;

повышение эффективности и подконтрольности государству (собственнику) государственного сектора экономики, в частности деятельности государственных унитарных предприятий (ГУП);

решение накопившихся социальных проблем, прежде всего в области политики заработной платы и доходов.

К сожалению, благоприятные внутренние и внешние условия 2001-2002 гг. для полной реализации этих задач в значительной степени не были использованы, и их выполнение было перенесено на более поздний срок.

1.2. Бюджет и его социально-экономическое значение. Бюджетная политика

Положение дел в финансовой сфере наиболее точно отражает состояние экономики и социальной сферы, а *бюджет страны – это сама суть и содержание государственной политики*.

Бюджет порожден самим фактом существования государства, современное государство не может существовать без бюджета. Именно в бюджете консолидируются все основные социально-экономические противоречия, которые накапливаются в каждом обществе.

Бюджет образует центральное звено системы финансов и выражает все ее основные качественные признаки. Поскольку финансы – это система императивных денежных отношений⁹, в процессе которых образуются и используются государственные централизованные денежные фонды, то и бюджет представляет собой систему денежных отношений, но более узкую. Следовательно, *бюджет – это система императивных денежных отношений, в процессе которых образуется и используется бюджетный фонд*. Последний является централизованным денежным фондом, предназначенным для финансирования широкого круга общественных потребностей (обороны, управления, науки и др.).

Термином “бюджет” в экономической литературе одновременно обозначаются различные по своей природе объекты: “форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов власти¹⁰”; “основной централизованный фонд денежных средств¹¹”; “основной финансовый план государства¹²”; “совокупность ... денежных отношений... как основной финансовый план... как важнейший финансовый регулятор¹³”.

Как видно из определений, нередко не соблюдается правило формальной логики: каждому определяемому объекту (отношению, предмету, документу) – свое собственное, только ему присущее определение и соответственно термин.

В “Толковом словаре современных бюджетных терминов” (М.: 1999) на с.15 дается два определения - бюджета и государственного бюджета. Бюджет – “общее название термина, обозначающего расчетную и ограничительную смету доходов и расходов, и их роспись за определенный период времени, утверждаемую соответствующим решением и подлежащую исполнению индивидуальным или коллективным субъектом”. Акцент в этом определении делается на бюджет как документ соответствующего содержания. Бюджет государственный - “система определенных денежно-распределительных отношений, регламентируемых государственными органами власти, по поводу перераспределения части **национального богатства** для образования и расходования основного централизованного фонда денежных средств государства”.

Определяющая роль бюджета в социально-экономическом развитии страны предполагает необходимость строгой аргументированной характеристики сущности бюджета. Очень четко дискуссионность выявления сущности бюджета объяснена Т.А. Поздняковой: “Сложность выявления сущности бюджета прежде всего связана с тем, что данный термин используется для обозначения различных по своей природе явлений. Одно из них выражает *совокупность особой сферы финансовых отношений*, обусловленной существованием основного централизованного денежного фонда страны. Другое же связано с *формой практического использования бюджетных отношений*, с законодательным оформлением

⁹ Вознесенский Э.А. Финансы социалистических государств. – М.:1982. С 6.

¹⁰ Закон РФ от 10.10.91 г. №1734-1 “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР”.

¹¹ Основы теории финансов / Под ред. Л.А. Дробозиной. - М.: 1995. С.32.

¹² Финансы. Денежное обращение. Кредит / Под ред. Л.А. Дробозиной. - М.: 1997. С.146.

¹³ Финансы и кредит / Под ред. А.Ю. Козака. - Екатеринбург: 1994. С.170.

соответствующего финансового документа, а потому относится к надстроечным отношениям¹⁴”.

Авторы учебника “Бюджетная система Российской Федерации” (Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – 3-е изд., испр. и перераб. – М.: Юрай-Издат, 2003) достаточно логичной считают следующую схему:

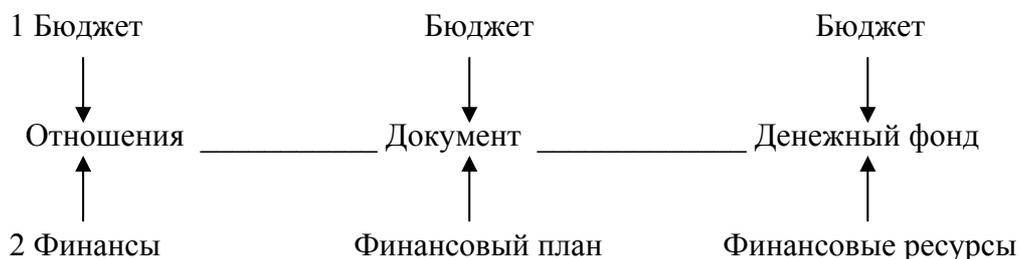


Рис. 1.2.1

Если следовать правилу, сформулированному выше, то бюджетом не следует называть **документ**, поскольку для последнего уже с давних пор использовались термины “роспись государственных доходов и расходов”, “государственная роспись”, “смета доходов и расходов государства”, “баланс доходов и расходов”. Правильнее, считают авторы, было бы назвать этот документ бюджетным планом, в котором бюджет как система денежных отношений выражен количественно. Следовательно, составляется, рассматривается, утверждается и исполняется именно бюджетный план – важнейший финансовый документ страны. В процессе исполнения бюджетного плана образуется и используется бюджетный фонд – основной государственный централизованный денежный фонд. Соблюдение единого методологического подхода к терминологии названные авторы иллюстрируют схемой, где трем понятиям соответствуют три термина (рис. 1.2.2):



Рис. 1.2.2

Предложенная авторами названного выше издания трактовка основных терминологических понятий “бюджет”, “бюджетный план” и “бюджетный фонд”, с их точки зрения, достаточно ясна и понятна.

Обратимся к еще одному новейшему изданию, авторы которого дают следующее определение бюджета: “бюджет – (англ. public budget) 1) по экономической сущности – денежные отношения, складывающиеся у органов государственной власти и местного самоуправления с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения **национального дохода** (частично и национального богатства) в связи с необходимостью удовлетворения экономических, социальных и политических интересов общества и его граждан; 2) по материально-вещественному воплощению – фонд денежных средств, формируемый для финансового обеспечения мероприятий, связанных с выполнением задач и

¹⁴ Финансы / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти. – М.:2000. С.154.

функций, возложенных обществом на государство и местное самоуправление; 3) по плановой форме – финансовый документ, составляемый в виде баланса доходов и расходов.

Как совокупность объективно обусловленных денежных отношений бюджет – это экономическая категория, имеющая различные организационно-правовые формы проявления¹⁵.

Как видим, в экономической литературе нет единого подхода к определению понятий и сущности термина “бюджет”, как и других терминов. Проблемы, рассмотренные выше, относятся к дискуссионным разделам теории финансов. Терминологической путаницей грешат многие законодательные акты в области финансов, но поскольку они приобрели силу закона, то нам следует принять используемую в законах терминологию.

В соответствии с [Бюджетным кодексом Российской Федерации \(ст.6\)](#) под *бюджетом* понимается форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

С точки зрения экономической теории можно дать и такое определение бюджета. *Бюджет* – это совокупность экономических отношений, возникающих между государственными и муниципальными органами власти, с одной стороны, и различными хозяйствующими субъектами, с другой стороны, в процессе формирования и распределения бюджетного фонда.

Сущность любой экономической категории, в том числе и бюджета, проявляется в ее функциях. Под функциями финансов, отмечал Э.А. Вознесенский, следует понимать форму проявления общественного назначения¹⁶. Поскольку *бюджет* является финансовой категорией, то ему принадлежат все *функции*, присущие финансам¹⁷:

- образования бюджетного фонда (бюджетные доходы);
- использования бюджетного фонда (бюджетные расходы);
- контроля.

Первая функция реализуется через доходы бюджета, под которыми понимаются денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в распоряжение государственных и местных органов власти. Бюджетные доходы включают в себя налоговые доходы, неналоговые доходы и доходы целевых бюджетных фондов, доходы, поступающие в порядке бюджетного регулирования (*дотации, субсидии, субвенции, трансферты*).

Вторая функция реализуется через расходы бюджета, под которыми понимаются денежные средства, направляемые государственными и местными органами власти на финансирование своих задач.

Контрольная функция предполагает осуществление представительными и исполнительными органами власти всех уровней различных форм финансового контроля.

Государственный бюджет - совокупность экономических отношений, возникающих между государством и физическими и юридическими лицами в процессе формирования и распределения централизованного денежного фонда страны, предназначенного для удовлетворения народнохозяйственных, социально-культурных и иных потребностей общества.

Государственный бюджет дает возможность маневрировать поступающими в распоряжение государства денежными средствами. Маневрирование возможно потому, что в бюджете отсутствует принцип закрепления доходов за конкретными видами и направлениями расходов. Все финансовые средства, поступающие в бюджетный фонд государства, обезличиваются и могут быть использованы по любому направлению, признанному государством в тот или иной период времени наиболее социально или финансово значимыми.

¹⁵ Финансово-кредитный энциклопедический словарь”/ Колл. авторов; Под общ. ред. А.Г. Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2002. С.112-113.

¹⁶ См.: Вознесенский Э.А. Финансы как стоимостная категория. М.. 1985. С.117-118.

¹⁷ Там же. С.119

Составной частью государственного бюджета является **Бюджет развития РФ**, который формируется в составе капитальных расходов федерального бюджета и используется для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов.

Все выше сказанное подводит к необходимости определить такое понятие, как бюджетная политика. **Бюджетная политика** - совокупность принимаемых решений, осуществляемых органами законодательной (представительной) и исполнительной власти мер, связанных с определением основных направлений развития бюджетных отношений и выработкой конкретных путей их использования в интересах граждан, общества и государства¹⁸. Содержание бюджетной политики многогранно и охватывает не только последовательность этапов ее разработки, но и детальную проработку ее функционального и временного аспектов. Бюджетная политика, будучи частью финансовой политики государства, является ядром экономической политики и как таковая выступает средством осуществления экономической и социальной политики государства.

Разработка бюджетной политики должна начинаться с определения концептуальных основ развития бюджета, установления его роли в общественном воспроизводстве на соответствующем временном этапе. Затем формулируются цели и задачи бюджетной политики, определяемые основными направлениями использования бюджетных отношений в интересах граждан, общества и государства. На завершающем этапе вырабатываются конкретные пути решения поставленных целей и задач, позволяющие реализовать основные направления использования бюджетных отношений на том или ином отрезке времени.

Функциональный аспект бюджетной политики включает: политику в области доходов (фискальную), политику в области расходов бюджета, политику в области обеспечения сбалансированности бюджета и эффективного управления государственным (муниципальным) долгом, политику в области межбюджетных отношений.

Временной аспект бюджетной политики состоит из бюджетной стратегии, рассчитанной на перспективу, и бюджетной тактики, ориентированной на проведение мероприятий в конкретном финансовом периоде; при этом совокупность бюджетных мер тактического характера должна укладываться в рамки принятой бюджетной стратегии и ни в коем случае не противоречить ей во избежание отрицательных последствий как в бюджетной сфере, так и в целом в экономике.

В современных условиях во всех странах наблюдается тесное переплетение тактических задач со стратегическими направлениями развития бюджетных отношений. Поэтому не случайно вопросы бюджетного прогнозирования и перспективного бюджетного планирования приобретают в настоящее время огромное значение.

Бюджетная политика осуществляется как на государственном, так и на муниципальном уровне (при федеративном устройстве государства – на федеральном, субфедеральном (региональном) и муниципальном уровнях). Без самостоятельной, продуманной и результативной бюджетной политики не может быть обеспечена финансово-бюджетная самостоятельность ни государственного, ни территориального, ни муниципального образования.

1.3. Бюджет как историческая категория

Бюджет (государственный) является центральным звеном финансовой системы любой страны, поскольку через него распределяются и перераспределяются финансовые ресурсы государства. С помощью бюджета государство удовлетворяет общественные потребности в денежных средствах.

Вместе с тем история финансов показывает, что на ранних этапах своего развития государство не имело своего бюджета. Все европейские государства, в том числе и Россия,

¹⁸ Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Колл. авторов; Под общ. ред. А.Г. Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2002. С. 125.

собирали доходы и производили расходы, но бюджет появился только тогда, когда государство стало планировать свою финансовую деятельность – составлять смету доходов и расходов на определенный период.

Бюджет (budget) в переводе с английского означало “мешок”. Когда Палата общин Англии периода ХУ1-ХУ11 вв. утверждала субсидию королей, то перед окончанием заседания канцлер казначейства (министр финансов) открывал портфель (мешок), в котором хранилась бумага с соответствующим законопроектом. Это действие условно называлось открытием бюджета, позже название портфеля было перенесено на документ. С конца ХУ11 в. бюджетом стал называться документ, который содержал утверждаемые парламентом план доходов и расходов государства.

Глубокие изменения, произошедшие в конце ХУ111 – начале Х1Х вв. в области политики, в социальных отношениях и в сфере экономики, повлекли значительные изменения в государственном порядке.

Одним из общих признаков новых условий государственной жизни было быстрое увеличение государственных бюджетов и долгов. В начале этот рост казался явлением исключительным. Финансисты начала Х1Х в. считали, что с наступлением спокойных времен бюджет уменьшится. На практике происходило обратное, рост бюджетов к концу Х1Х в. превзошел все ожидания.

В связи с этим возникла необходимость в планировании бюджетной деятельности.

Первый существенный признак бюджета – его плановость. Бюджет – это прежде всего план доходов и расходов государства на предстоящий период. Как и любой другой план, государственный бюджет должен составляться на определенный период. Во многих государствах таким периодом был избран один год, который получил название **финансового**.

Финансовым годом, или периодом, называется время, протекающее между открытием и закрытием государственного счетоводства. В большинстве стран он соответствует календарному году (страны СНГ, Италия, Франция), а в некоторых он начинается 1 апреля и заканчивается 31 марта (Великобритания, Япония), или длится с 1 июля по 30 июня (Канада), с 1 октября по 30 сентября (США), с 1 марта по 28 февраля (Турция). Отличие финансового года от календарного объясняется исторически сложившейся практикой, сроками созыва сессий парламентов.

В России порядок становления “государственной росписи” или “сметы доходов и расходов” ведет свое начало с **1863 г.** До этого времени бюджетного права в России не существовало, бюджетная практика, если так можно выразиться, была “беспринципной”. В 1860 г. был учрежден Государственный банк. Единственным распорядителем бюджета стал министр финансов. Для всеобщего сведения стала публиковаться “роспись доходов и расходов”.

Министерство финансов было учреждено в процессе реформ Александра 1 (1801-1825). В 1802 г. был издан Манифест Императора Александра 1 “Об утверждении Министерств”. Был образован ряд министерств, в том числе и Министерство финансов. Формирование Министерства финансов завершилось в 1822 г., когда управление всеми финансами страны было разделено между тремя ведомствами: Министерством финансов, в ведении которого находились все источники доходов, Государственным казначейством, ведавшим расходами, и Государственным контролером, которому поручалась ревизия всех счетов.

Первым в истории Российской империи министром финансов был назначен бывший ранее государственным казначеем граф Алексей Васильевич Васильев. В Х1Х в. на посту министра финансов сменилось 13 человек. Среди них наиболее известными были Е.Ф. Канкрин, С.Ю. Витте.

Егор Францевич Канкрин (1774-1845) родился и получил образование в Германии (изучал законоведение и политическую экономию) в Гессенском и Марбургском университетах. В возрасте 23 лет (1797) приехал в Россию к своему отцу (управляющему сталеваренным заводом) и поступил к нему на службу в качестве помощника. С 1809 г. состоял

инспектором иностранных колоний Петербургской губернии. Первые работы Канкрин по продовольственному обеспечению армий обратили на него внимание российского военного министра Барклая де Толли, и он был приглашен на службу в армию сначала в качестве помощника генерал-провиантмейстера, затем генерал-интенданта первой западной армии и генерал-интенданта всей русской армии, действовавшей в Германии и Франции. Во время войны 1812-1815 гг. Канкрин проявил необыкновенную бережливость по обеспечению российских войск. Его постоянная борьба за интересы казны и частые служебные столкновения на этой почве привели к тому, что в 1820 г. он был уволен из армии. После ряда служебных перемещений в 1823 г. Канкрин был назначен на пост министра финансов. Управляя министерством в течение 21 года, Канкрин придерживался крайней бережливости в расходовании государственных средств. С именем Канкрин связано осуществление денежной реформы (1839-1843), в результате которой в России была установлена система серебряного монометаллизма и наступил 10-летний период относительно устойчивого денежного обращения. Были и другие его нововведения, в частности, при нем был открыт Технологический институт. Результаты деятельности Канкрин дают основание считать время его управления “золотым веком русских финансов” (Русский вестник, 1864, ноябрь. С361). С поста министра финансов Канкрин был уволен по болезни в 1844 г.

Сергей Юльевич Витте (1849-1915), граф, известный государственный и общественный деятель, происходил из семьи обрусевших прибалтийских немцев. Окончил физико-математический факультет Новороссийского университета (Одесса). В 1869-1889 гг. работал на разных должностях в государственных и частных железнодорожных обществах. В 1889 г. назначен директором департамента железнодорожных дел при Министерстве финансов; в начале 1892 г. – министром путей сообщения, в августе того же года – министром финансов. В 1903 г. Витте становится председателем кабинета министров, в октябре 1905 г. - председателем Совета министров. Весной 1906 г. отправлен в отставку, оставшись членом Госсовета и председателем Комитета финансов (этот пост он занимал до конца жизни). Под руководством Витте и при его непосредственном участии была проведена крупномасштабная финансовая реформа, включавшая в себя целый комплекс мер в области налоговой политики (отмена паспортного и введение поквартирного налога, снижение поземельного налога и т.д.) денежного обращения (в том числе введение золотого стандарта и свободного размена кредитных билетов на золото) внешнеторговой политики (введение выгодного для русской промышленности таможенного тарифа, заключение торгового соглашения с Германией). По оценке современников, Витте активно насаждал в российской экономике госкапитализм.

При Витте была введена государственная винная монополия, построена Транссибирская железная дорога, активно привлекались иностранные капиталы, осуществлялось внешнее заимствование средств, стала готовиться аграрная реформа, нацеленная на ликвидацию общины и развитие товарного хозяйства. В области политической экономии Витте был последователем немецкого экономиста Ф. Листа (1789-1846), выступавшего против полной свободы торговли и обосновывавшего необходимость политики государственного протекционизма для защиты национальной экономики.

Основы бюджетного устройства советского государства были сформулированы в Конституции РСФСР 1918 г., в которой раздел 5-й так и назывался “Бюджетное право”. Принцип централизации всех финансов выразился в установлении единства государственного бюджета и всей финансовой системы РФ, включении государственных доходов и расходов в общегосударственный бюджет. “Финансовая политика РСФСР в настоящий переходный момент диктатуры трудящихся ... ставит себе задачей предоставить в распоряжение органов Советской власти все необходимые средства для удовлетворения местных и общегородских нужд Советской Республики, не останавливаясь перед вторжением в право частной собственности”.

С образованием в 1922 г. СССР и выходом в 1924 г. Конституции СССР были внесены изменения в бюджетную систему. Был образован государственный бюджет СССР, в который

вошли государственные бюджеты социалистических республик, составлявших СССР. На союзный бюджет было возложено финансовое обеспечение общесоюзных нужд и мероприятий, главным образом в области хозяйственного и культурного строительства оборонного значения.

10 октября 1991 г. был принят Закон РСФСР “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР”, утвердивший бюджетную самостоятельность Российской Федерации. В Законе были определены понятия бюджетного устройства, бюджетной системы, бюджетного процесса, бюджетного регулирования и др.

Принятый 15 апреля 1993 г. Закон РСФСР “Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления” определил права субъектов РФ и органов местного самоуправления на получение бюджетных доходов и их использование, состав этих доходов, бюджетные взаимоотношения различных субъектов, принципы бюджетного процесса и другие положения.

Конституцией РФ от 12 декабря 1993 г. закреплены основы бюджетных прав федеральных, региональных и местных органов власти.

17 июля 1998 г. Государственной Думой Федерального Собрания РФ был принят Бюджетный кодекс РФ. В нем установлены общие принципы бюджетного законодательства, правовые основы функционирования бюджетной системы РФ, порядок регулирования **межбюджетных отношений**, определены основы бюджетного процесса в РФ. Бюджетный кодекс РФ законодательно закрепил компетенцию и полномочия органов власти всех уровней в бюджетной сфере¹⁹.

Тема 2 Бюджетная система Российской Федерации

2.1 Бюджетное законодательство РФ: этапы формирования и развития

2.2 Бюджетные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления

в сфере регулирования бюджетных правоотношений

2.3 Бюджетное устройство, принципы бюджетной системы

Российской Федерации

2.4 Бюджетная классификация: состав и структура

2.1 Бюджетное законодательство РФ: этапы формирования и развития

Вплоть до 1991 г. бюджетная система СССР²⁰ была чрезвычайно централизованной, унитарной. В 1991 г. она по существу “разваливалась” под влиянием:

усиления тенденций децентрализации и либерализации в контексте начатых рыночных реформ;

нарастания общего кризиса экономики в связи с неадекватной финансово-экономической политикой;

конфронтации между союзным центром и республиками, прежде всего Россией, что в конце концов привело к распаду СССР.

Поскольку становление современной бюджетной системы РФ совпало с началом радикальных рыночных преобразований, постольку стало крайне необходимым пересмотреть

¹⁹ С 1 января 2005 г. Бюджетный кодекс РФ действует, включая изменения, внесенные в соответствии с Федеральным законом от 20.08. 2004 №120-ФЗ

²⁰ Интересный материал об этом можно прочесть в курсе лекций: Ясин Е.Г. Российская экономика. Истоки и панорама рыночных реформ. – М.: ГУ ВШЭ, 2002. Глава 12. Бюджет и бюджетная политика

концепцию бюджетного устройства России в направлении его существенной децентрализации. Принимается ряд законодательных актов, которыми предусматривалось расширение демократических принципов построения бюджетной системы и усиление территориальных подходов в управлении.

В предыдущей теме уже была названа *первая важная веха* в реорганизации бюджетной системы России: 10 октября 1991 г. был принят закон РСФСР №1734-1 **“Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР”**. В нем устанавливались принципы построения бюджетной системы, основы формирования доходов, расходов и отдельно регламентировался порядок организации бюджетного процесса на республиканском уровне. Следует отметить, например, норму о сроке работы над проектом республиканского бюджета России – 18 месяцев до начала финансового года, на который составлялся проект бюджета. Но практически ни разу не удалось выполнить данную норму: “мешала” высокая инфляция, характерная для того периода. В целом Закон носил декларативный характер, после 1993 г. применялся фрагментарно.

15 июля 1992 г. был принят Закон РФ №3303-1 **“О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу”**. Это была, по сути, первая попытка внедрения объективных подходов в процесс оказания финансовой помощи бюджетам регионов.

Для развития бюджетов субъектов РФ важное значение имел уже упоминавшийся в предыдущей теме Закон РФ, принятый 15 апреля 1993 г. **“Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления”**.

Этот закон для краткости называют: об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов. Он определил права субъектов РФ, а также местных территориальных образований в лице их законодательных (представительных) и исполнительных органов власти на получение доходов в соответствующие бюджеты, на расходование этих бюджетов; определил взаимоотношения указанных органов власти в бюджетном процессе. Закон также установил общие принципы составления, рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и использования внебюджетных фондов в целях финансового обеспечения социально-экономического развития национально-государственных и административно-территориальных образований.

В 1993 г. была принята **Конституция РФ**. Она закрепила федеративное устройство государства, изменила структуру и распределение полномочий между законодательными и исполнительными органами государственной власти, что предполагало кардинальную переработку законодательства в области бюджетного устройства и бюджетного процесса, разграничение бюджетных полномочий по уровням государственного управления, определение **межбюджетных отношений**. Провозглашенные в Конституции РФ принципы федеративного устройства страны потребовали коренного пересмотра построения бюджетной системы, положив в его основу принципы **бюджетного федерализма**.

Отметим, что бюджетные законы, принятые до Конституции РФ 1993 г., значительно устарели и во многом не соответствовали ей, поскольку были приняты в качестве основ, то есть закрепляли наиболее существенные положения бюджетных отношений и бюджетного процесса. Эти законы требовали дополнения и развития в специальных актах²¹.

Для рассмотрения и утверждения федерального бюджета требовалось ежегодно принимать федеральный закон о порядке внесения, рассмотрения и утверждения федерального закона о федеральном бюджете. Многие положения не имели законодательного оформления и определялись либо указами Президента (например, Указ Президента РФ от 8 декабря 1992 г. “О

²¹ Подробнее см.: Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – 3-е изд., испр. и перераб. – М.: Юрайт-Издат, 2003. С.80-81).

федеральном казначействе”), либо органами исполнительной власти, в некоторых случаях нормативное определение вообще отсутствовало. К примеру, практически не существовало правового регулирования ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

Нельзя не отметить Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. **“О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 г.”** Этот Указ положил **начало реформе межбюджетных отношений в РФ**. Это проявилось в создании Федерального фонда финансовой поддержки регионов и расчетом размера финансовой помощи на основе разработанной формулы. Так стартовал процесс объективизации межбюджетного распределения средств, что явилось уже реальным шагом построения бюджетного федерализма в России.

В 1995 г. был принят ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, который обеспечил реализацию конституционно установленного местного самоуправления в РФ. В его развитие был принят ФЗ от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ **“О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”**, определивший **основные принципы организации местных финансов**. Этот Закон установил:

- 1) источники бюджетного финансирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления;
- 2) основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях;
- 3) взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами;
- 4) гарантии финансовых прав органов местного самоуправления.

15 августа 1996 г. принимается ФЗ №115-ФЗ **“О бюджетной классификации Российской Федерации”**. Он установил **структуру и состав бюджетов всех уровней РФ**. Примечателен факт, что в основу построения бюджетной классификации РФ были положены международные стандарты, что позволяет обеспечивать и проводить международную сопоставимость бюджетных показателей. Но все же отсутствие единого законодательного акта отрицательно сказывалось на стабильности бюджетной системы, нарушало принцип ее единства, затрудняло общее руководство и управление государственными и муниципальными финансами.

К слову сказать, в западных странах правовая основа финансового управления развивалась в течение длительного времени, зачастую это охватывало не один век. Бюджетное законодательство имеет многочисленные формы, но в основном представляет собой структуру, которая позволяет исполнительной власти проводить в жизнь программы под руководством законодательной ветви власти с соблюдением принципа подотчетности. Правовой фундамент бюджетного законодательства – это **конституция**, но ее положения в части государственного финансового управления регламентируют только **принципиальные моменты**, а именно:

- 1) требуют, чтобы все государственные средства поступали на специально предназначенные для этого счета и расходовались только в соответствии с законодательством;
- 2) определяют финансовые отношения между центральным и местными уровнями управления;
- 3) разграничивают полномочия исполнительной и законодательной ветвей власти в отношении государственных финансов.

Для целей нормативного регулирования государственного финансового управления, кроме норм, записанных в Конституции, может приниматься один закон или несколько законов, касающихся отдельных областей государственного финансового управления. Закон о годовом бюджете, включаемый в совокупность бюджетного законодательства, в первую очередь служит целям получения разрешения со стороны законодательных органов власти для выполнения правительственных программ.

В последние годы различные страны проводили бюджетные реформы, в ходе которых все более настойчиво выделялась роль бюджета как инструмента макроэкономического стимулирования. Контроль совокупного уровня расходов, размера бюджетного дефицита и

государственного долга – все это важнейшие направления макроэкономической политики. На способность правительства осуществлять такой контроль может и должно влиять **бюджетное законодательство**. Это достигается путем законодательного закрепления:

- 1) распределения бюджетных полномочий между законодательной и исполнительной ветвями власти;
- 2) запрета внебюджетной или квазибюджетной деятельности правительства, которая ограничивает контроль и снижает прозрачность бюджетных процедур;
- 3) ограничения бюджетного дефицита, государственного долга и заимствований с целью использования законодательства в качестве инструмента обеспечения макроэкономического контроля.

Примером законодательного подхода к использованию бюджета в макроэкономическом управлении может служить бюджетное законодательство Германии, позже появившееся в Новой Зеландии

Одним словом, бюджетное законодательство не только должно быть направлено на определение процессуальных моментов, включая распределение бюджетных полномочий, но и определять условия для проведения эффективной макроэкономической политики.

В России было принято решение создать единый законодательный акт, который стал бы методологической основой всей совокупности бюджетного законодательства, включая ежегодное, и регламентировал бы всю гамму бюджетных отношений. 31 июля 1998 г. был принят **Бюджетный кодекс РФ** (далее сокр.: БК РФ). Он введен в действие ФЗ от 9 июля 1999 г. №159-ФЗ. БК РФ служил до 1 января 2005г.²² целям финансового регулирования, устанавливал общие принципы бюджетного законодательства, правовые основы функционирования бюджетной системы РФ, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, определял основы бюджетного процесса в РФ, устанавливал основания и виды ответственности за бюджетные правонарушения. После введения в действие БК РФ 1 января 2000 г. многие ранее принятые бюджетные законы либо утратили силу, либо применяются в части, не противоречащей БК РФ.

В БК РФ определен круг **бюджетных правоотношений**, то есть отношений, возникающих между субъектами бюджетного права в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов, контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов; осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга.

Структура **бюджетного законодательства** России, установленная в БК, представлена на рис. 2.1.1.

²² С 1 января 2005 г. “БК РФ устанавливает общие принципы бюджетного законодательства РФ, организации и функционирования бюджетной системы РФ, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в РФ, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ”. – Бюджетный кодекс РФ (по состоянию на 1 октября 2004 г.; включая изменения, вступающие в силу с 1 января 2005 г. – Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2004. С.9.

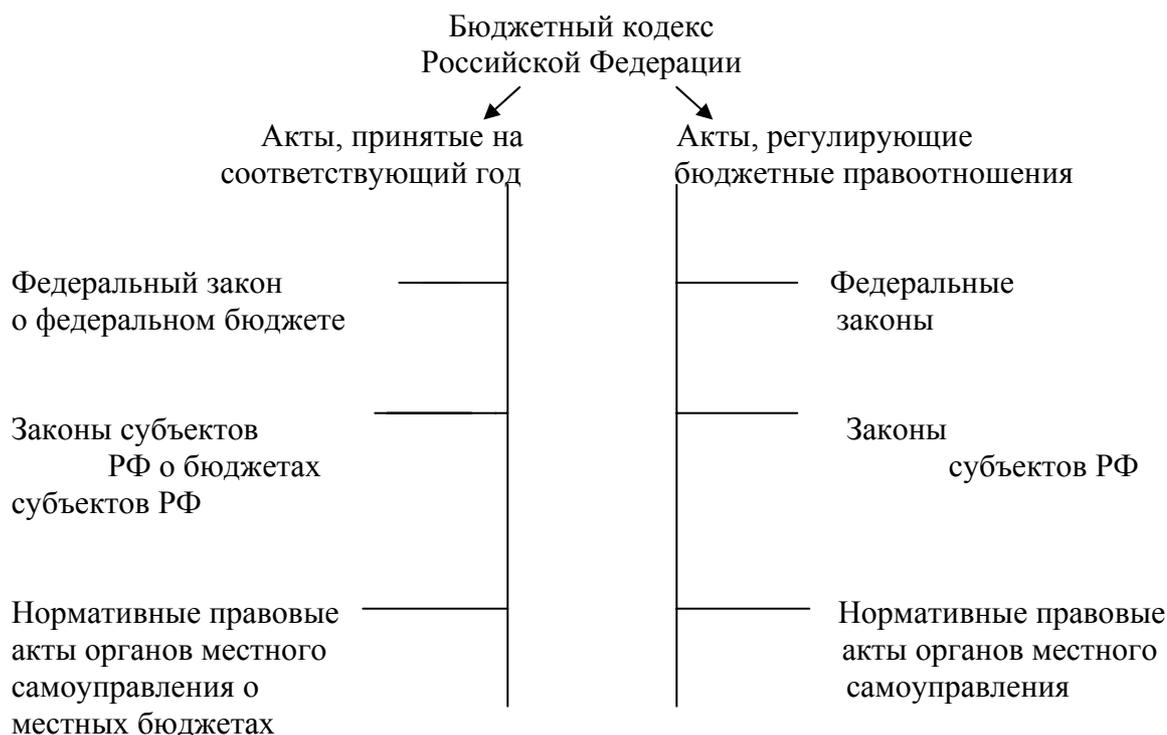


Рис. 2.1.1. Структура бюджетного законодательства Российской Федерации

В **бюджетное законодательство** включается не только сам **БК РФ**, но и **два типа нормативных правовых актов: долгосрочного действия**, регулирующих отдельные вопросы бюджетных правоотношений, и **ежегодных** – о бюджете на очередной финансовый год. БК РФ принадлежит приоритет в сфере нормативного регулирования бюджетного процесса в России. Нормативные правовые акты, обозначенные на рис. 2.1.1, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты федеральных исполнительных органов власти, регулирующих бюджетные правоотношения, не могут противоречить БК РФ. В то же время БК РФ устанавливает приоритет международных правовых норм: если международным договором РФ установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены бюджетным законодательством РФ, применяются правила международного права.

Правовое регулирование бюджетных отношений предусматривает установление:

- 1) основ формирования **доходов** и **расходов бюджетов** всех уровней бюджетной системы РФ;
- 2) системы управления государственным (муниципальным) долгом, государственными (муниципальными) заимствованиями;
- 3) порядка регулирования дефицита бюджетов, условий эмиссии государственных (муниципальных) ценных бумаг;
- 4) принципов межбюджетных отношений, видов финансовой помощи;
- 5) круга участников бюджетных правоотношений и их бюджетных полномочий;
- 6) **казначейской системы** исполнения бюджета;
- 7) основ **финансового контроля**.

Таким образом, Бюджетный кодекс РФ – кодифицированный акт, основными целями которого являются регулирование бюджетных правоотношений и установление адекватной правовой ответственности за бюджетные нарушения.

Реформирование экономики страны потребовало уточнения и модернизации ряда положений БК РФ, отражения в нем новых явлений в бюджетном процессе. Это нашло свое

отражение в Федеральном законе от 20.08. 2004 г. №120-ФЗ. В дальнейшем курс будет излагаться с учетом изменений и дополнений, вступивших в действие с 1 января 2005 г.

2.2 Бюджетные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления

В БК РФ до 1 января 2005 г. гл. 2 имела другое название: **Компетенция органов государственной власти и местного самоуправления в области регулирования бюджетных правоотношений**. Основу разграничения компетенции органов государственной власти и местного самоуправления по регулированию бюджетных правоотношений составляют положения Конституции РФ. Руководствуясь конституционными нормами, в БК РФ была четко определена бюджетная компетенция субъектов публичной власти. Понятие “компетенция” предполагает, что за каждым уровнем власти закреплены определенные предметы ведения, права и обязанности в бюджетной сфере. Под предметом ведения²³ понимается определенная область бюджетных отношений, регламентацией и регулированием которой занимается соответствующий орган власти²⁴.

Бюджетный кодекс и в новой редакции установил *вертикальное распределение бюджетных полномочий* между уровнями власти (федеральным, субъектов РФ, местного самоуправления).

Федеральные органы государственной власти осуществляют следующие **бюджетные полномочия**²⁵ (ст. 7 БК РФ):

1 →²⁶ “установление общих принципов организации и функционирования **бюджетной системы Российской Федерации**, основ **бюджетного процесса** и **межбюджетных отношений**;

2 → определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы РФ, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, утверждения отчетов об их исполнении и осуществлении контроля за их исполнением;

3 → установление порядка составления и рассмотрения проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления контроля за их исполнением, утверждения отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, составления отчета об исполнении **консолидированного бюджета РФ**;

4 → составление и рассмотрение проектов федерального бюджета и бюджетов внебюджетных государственных фондов, утверждение и исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, составление отчета об исполнении консолидированного бюджета РФ;

5 → установление порядка составления и представления в федеральные органы исполнительной власти сводов утвержденных бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на очередной финансовый год, отчетов об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и иной бюджетной отчетности;

6 → установление порядка разграничения **расходных обязательств** РФ, субъектов РФ, муниципальных образований;

²³ Данный термин употребляется в БК РФ, который включил изменения, вступившие в силу с 1 января 2005 г.

²⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации (официальный текст с изм. и доп. на 1 мая 2001 г.) Постатейный научно-практический комментарий. Вып.4. – М.: 2001. С.14.

²⁵ Излагается в редакции, вступившей в силу с 1 января 2005 г.

²⁶ Нумерация и стрелки введены нами для удобства восприятия материала при его изучении – Н.Х.

7 → определение порядка установления и исполнения расходных обязательств РФ, установление и исполнение расходных обязательств РФ;

8 → определение порядка установления и исполнения расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет **субвенций** из федерального бюджета;

9 → определение основ формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ;

10 → определение порядка установления нормативов отчислений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты бюджетной системы РФ;

11 → установление нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты бюджетной системы РФ;

12 → определение общих принципов предоставления и форм **межбюджетных трансфертов**;

13 → установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;

14 → предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;

15 → установление осуществления **заимствований Российской Федерацией, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований**, управления долгом Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, погашения и обслуживания **государственного долга РФ**;

16 → осуществление государственных заимствований Российской Федерации и предоставление кредитов иностранным государствам, управление государственным долгом Российской Федерации;

17 → установление **бюджетной классификации Российской Федерации** и общего порядка ее применения, утверждение бюджетной классификации РФ и порядка ее применения в части, относящейся к федеральному бюджету;

18 → установление единого порядка ведения бюджетного учета и предоставления отчетности для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений;

19 → установление унифицированных форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов бюджетной системы РФ и бюджетных учреждений;

20 → установление оснований и порядка временного осуществления федеральными органами государственной власти (органами государственной власти субъектов РФ) отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ (органов местного самоуправления);

21 → временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ;

22 → установление оснований, видов ответственности и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ;

23 → иные бюджетные полномочия, отнесенные БК РФ и иными федеральными законами к бюджетным полномочиям федеральных органов государственной власти”.

Таким образом, федеральные органы государственной власти имеют наибольший объем бюджетных полномочий (23), что предполагает обеспечение проведения единой социально-экономической и бюджетно-финансовой политики в интересах всех граждан России.

Определенный объем (*ст. 72 Конституции РФ*) составляют совместные предметы ведения Российской Федерации и субъектов РФ, такие, как: общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, что также находит отражение в области регулирования бюджетных правоотношений.

Органы государственной власти субъектов РФ в соответствии с БК РФ, федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ осуществляют следующие бюджетные полномочия (*ст. 8* БК РФ):

1 → “установление порядка составления и рассмотрения проектов **бюджета субъекта Российской Федерации** и **бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов**, утверждения и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

2 → составление и рассмотрение проектов бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждение и исполнение бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществление контроля за их исполнением, составление и утверждение отчетов об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, составление отчетов об исполнении **консолидированного бюджета** субъекта РФ;

3 → установление порядка представления в исполнительные органы государственной власти субъектов РФ утвержденных местных бюджетов и иной бюджетной отчетности, установленной федеральными органами государственной власти;

4 → установление и исполнение **расходных обязательств** субъекта РФ;

5 → определение порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта РФ;

6 → установление нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджеты субъектов РФ;

7 → установление порядка и условий предоставления **межбюджетных трансфертов** из бюджета субъекта РФ;

8 → предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ;

9 → установление общего порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

10 → осуществление государственных заимствований субъекта РФ, управление **государственным долгом** субъекта РФ;

11 → детализация объектов **бюджетной классификации РФ** в части, относящейся к бюджету соответствующего субъекта РФ;

12 → временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления;

13 → в случае и порядке, предусмотренном БК, федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ, установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов РФ по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;

14 → иные бюджетные полномочия, отнесенные БК РФ и иными федеральными законами к бюджетным полномочиям органов государственной власти субъектов РФ”.

Органы государственной власти субъектов РФ – городов федерального значения **Москвы** и **Санкт-Петербурга**, кроме вышеперечисленных бюджетных полномочий, в соответствии с БК РФ и другими федеральными законами осуществляют **дополнительные** (их 5) бюджетные полномочия²⁷.

Органы местного самоуправления в соответствии с БК РФ и иными федеральными законами осуществляют следующие бюджетные полномочия (*ст. 9 п. 1* БК РФ):

²⁷ Бюджетный кодекс РФ (по состоянию на 1 октября 2004 г.; включая изменения, вступающие в силу с 1 января 2005 г.).- Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2004. С 20-21.

1 → “установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;

2 → составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;

3 → установление и исполнение **расходных обязательств** муниципального образования;

4 → определение порядка предоставления **межбюджетных трансфертов** из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

5 → осуществление муниципальных заимствований, управление муниципальным долгом;

6 → детализация объектов **бюджетной классификации РФ** в части, относящейся к соответствующему местному бюджету;

7 → в случае и порядке, предусмотренным БК РФ и иными федеральными законами, установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;

8 → иные бюджетные полномочия, отнесенные БК РФ и иными федеральными законами к бюджетным полномочиям органов местного самоуправления”.

Органы местного самоуправления муниципальных районов, помимо вышеуказанных полномочий, осуществляют также следующие бюджетные полномочия (**ст.9 п.2** БК РФ):

1 → “установление в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ нормативов отчислений в бюджеты поселений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ, законодательством о налогах и сборах и (или) законами субъектов РФ в бюджеты муниципальных районов;

2 → установление порядка и условий предоставления **межбюджетных трансфертов** из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений, предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений;

3 → определение целей и порядка предоставления **субвенций** из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов, представительный орган которого формируется в соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, на решение вопросов местного значения муниципального характера;

4 → составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района”.

Органы местного самоуправления поселений наряду с полномочиями, перечисленными в **п.1 ст.9**, в соответствии с БК РФ и иными федеральными законами осуществляют также бюджетные полномочия по установлению порядка составления, утверждения и исполнения **смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями**, входящих в состав территории поселения.

2.3 Бюджетное устройство, принципы бюджетной системы Российской Федерации

Часть вторая БК РФ, которая рассматривает **Бюджетную систему Российской Федерации**, начинается **Разделом 1. Бюджетное устройство Российской Федерации (ст.10-17)**. В нем рассмотрена структура бюджетной системы РФ; даны: определение правовой формы бюджетов; годового бюджета; государственного внебюджетного фонда, целевого бюджетного фонда, местного бюджета, бюджета субъекта РФ, федерального бюджета.

Бюджетное устройство – это организация бюджетной системы, принципы ее построения. Бюджетная система РФ – это основанная на экономических отношениях и

государственном устройстве РФ, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, региональных бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Глава 3 называется “Бюджетная система Российской Федерации”. В *ст.10* БК РФ определена *Структура бюджетной системы Российской Федерации*. Она состоит из бюджетов следующих уровней:

федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;
бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

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.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, бюджеты субъектов РФ и территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов РФ, местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме правовых актов представительных органов местного самоуправления либо в порядке, установленном уставами муниципальных образований.

Годовой бюджет составляется на один **финансовый год**, который соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря (*ст.12*).

Государственный внебюджетный фонд (*ст.13*) – фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь.

Бюджетный кодекс РФ расширил бюджетную систему, включив в нее бюджеты государственных внебюджетных фондов. Подобное расширительное толкование введено впервые. Можно согласиться с мнением, что существует “нетто-бюджет”, куда включены три уровня, и “брутто-бюджет”, состоящий из “нетто-бюджетов” и бюджетов государственных внебюджетных фондов²⁸.

В 1995 г. с принятием Закона РФ “*Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации*” было введено новое понятие – муниципальное образование. *Муниципальное образование* – это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Понятия “местные бюджеты”, “бюджеты муниципальных образований”, “бюджеты органов местного самоуправления” на практике рассматриваются как синонимы.

Ст.14 дается с 1 января 2005 г. в новой редакции и получила новое название – “*Местный бюджет*”. Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет. Бюджет муниципального образования (местный бюджет) – форма образования и расходования денежных средств в расчете на **финансовый год**, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего бюджета. Использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств муниципальных образований не допускается.

В **местных бюджетах** в соответствии с **бюджетной классификацией РФ** раздельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с осуществлением органами местного самоуправления

²⁸ Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: Юрайт - Издат, 2003. С.88.

полномочий по вопросам местного значения и расходных обязательств муниципальных образований, исполняемых за счет **субвенций** из бюджетов других уровней для осуществления отдельных государственных полномочий.

Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета **межбюджетных трансфертов** между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет муниципального района.

В качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

Ст.15 дается с 1 января 2005 г. в новой редакции и в новом названии – “**Бюджет субъекта Российской Федерации**”. Каждый субъект РФ имеет собственный бюджет. Бюджет субъекта РФ (региональный бюджет) – форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего субъекта РФ. Использование органами государственной власти субъектов РФ иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств субъектов РФ не допускается, за исключением случаев, предусмотренных БК РФ.

В бюджетах субъектов РФ в соответствии с **бюджетной классификацией РФ раздельно** предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств субъектов РФ в связи с осуществлением органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения, указанных в пунктах 2 и 5 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ”, и расходных обязательств субъектов РФ, осуществляемых за счет **субвенций** из федерального бюджета.

Бюджет субъекта РФ и свод бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ (без учета **межбюджетных трансфертов** между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет субъекта РФ.

Ст. 16 с 1 января 2005 г. называется “**Федеральный бюджет**”. Федеральный бюджет – форма образования и расходования денежных средств в расчете на **финансовый год**, предназначенных для исполнения расходных обязательств Российской Федерации. Использование федеральными органами государственной власти иных форм образования и расходования денежных средств, предназначенных для исполнения расходных обязательств РФ, не допускается, за исключением случаев, установленных БК РФ и иными федеральными законами.

Федеральный бюджет и свод бюджетов других уровней бюджетной системы РФ (без учета **межбюджетных трансфертов** между этими бюджетами и за исключением **бюджетов государственных внебюджетных фондов**) образуют консолидированный бюджет РФ.

В **ст. 17** речь идет о **целевом бюджетном фонде**. Это фонд денежных средств, образуемый в соответствии с законодательством РФ в составе бюджета за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений и используемый по отдельной смете. Средства целевого бюджетного фонда не могут быть использованы на цели, не соответствующие назначению целевого фонда.

В **главе 5** изложены “**Принципы бюджетной системы Российской Федерации**”. В **ст. 28** дан перечень этих принципов, сами принципы подробно охарактеризованы в **ст.29-38**.

Как следует из БК РФ, бюджетная система основана на следующих принципах:

- единства бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничения доходов и расходов между бюджетами разных уровней;
- самостоятельности бюджетов;
- равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований;

- полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- сбалансированности бюджета;
- эффективности и экономности использования бюджетных средств;
- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- гласности;
- достоверности бюджета;
- адресности и целевого характера бюджетных средств.

Принцип единства бюджетной системы РФ означает единство бюджетного законодательства РФ, принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ, форм бюджетной документации и отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы РФ, санкций за нарушение бюджетного законодательства РФ, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ, ведения бюджетного учета и отчетности бюджетов бюджетной системы РФ и бюджетных учреждений.

Принцип разграничения доходов и расходов между бюджетами разных уровней закрепляет в соответствии с законодательством РФ доходов и расходов за бюджетами бюджетной системы РФ, а также определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) по формированию доходов, установлению и исполнению расходных обязательств.

Принцип самостоятельности бюджетов означает:

право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;

право и обязанность органов государственной власти и местного самоуправления на соответствующем уровне бюджетной системы РФ самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных БК РФ;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах налоги и сборы, подлежащие зачислению в бюджеты соответствующего уровня бюджетной системы РФ;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с БК РФ самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет **субсидий** и **субвенций** из бюджетов других уровней);

недопустимость установления **расходных обязательств**, подлежащих исполнению одновременно за счет средств бюджетов двух и более уровней бюджетной системы РФ, или за счет консолидированных бюджетов, или без определения бюджета, за счет которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств;

недопустимость непосредственного исполнения расходных обязательств органов государственной власти и органов местного самоуправления за счет средств бюджетов других уровней;

недопустимость введения в действие в течение финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления решений и изменений бюджетного законодательства и (или) законодательства о налогах и сборах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов бюджетов других уровней без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;

недопустимость изъятия в течение финансового года дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов.

Принцип самостоятельности, как считают видные экономисты, в частности, профессор В.М. Родионова, может быть успешно 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 поступления денежных средств в бюджет.

Содержание БК РФ и нормы других действующих законодательных актов, которые регулируют бюджетный процесс, свидетельствуют о том, что эти условия не выполняются. Между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ, равно как и между территориальными и местными бюджетами допускаются проявления субъективизма, неравенства федеральных, территориальных и местных интересов, приоритета вышестоящих бюджетов над нижестоящими. Принцип самостоятельности бюджетов на практике реализуется далеко не в полной мере. Это относится и к региональным, и к местным бюджетам, где проблема проявляется с особой остротой. Поэтому не случайно стратегической целью Программы развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г. выступало обеспечение реальной налогово-бюджетной самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти. Для этого предусматривалось четкое разграничение расходных полномочий и обязательств властей разных уровней, освобождение регионов и муниципалитетов от бремени нефинансируемых федеральных мандатов, закрепление на долгосрочной основе за региональными и местными властями доходных источников, внедрение общенациональных стандартов управления общественными финансами, включая казначейской исполнение региональных и местных бюджетов. Таким образом, цель реструктуризации налоговых полномочий и межбюджетных отношений – обеспечение реальных полномочий, а значит и реальной ответственности за результаты деятельности органов власти каждого уровня²⁹.

Принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований (ст.31)³⁰. Означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными БК РФ.

Договоры и соглашения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, органами государственной власти и органами местного самоуправления, не соответствующие БК РФ, являются недействительными.

Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов означает, что все доходы и расходы бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов и иные обязательные поступления, определенные налоговым и бюджетным законодательством РФ, законами о государственных внебюджетных фондах, 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 РФ.

Налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей полностью учитываются отдельно по доходам бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов и по расходам бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов, за исключением отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей, предоставляемых в пределах текущего финансового года.

Принцип сбалансированности бюджета регламентирует положение, согласно которому объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному

²⁹ Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации. Одобрена Постановлением Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584

³⁰ Статья введена ФЗ от 20.08.2004 №120-ФЗ

объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств 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 заключается в том, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Доходы бюджета и поступления из источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, средств целевых иностранных кредитов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ.

Принцип гласности означает:

обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления;

обязательную открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти, либо между законодательным (представительным) и исполнительным органами власти.

Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

Принцип достоверности бюджета означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств состоит в том, 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 РФ.

Специалисты³¹ обращают внимание на то, что из всех перечисленных принципов только принципы единства, самостоятельности и разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы можно отнести собственно к принципам ее построения. Именно они определяют бюджетную систему как единое целое. Остальные принципы при всей их важности больше определяют задачи, условия и требования к функционированию бюджетной системы.

Следует отметить, что рассмотренные принципы организации и функционирования бюджетной системы не являются неизменными. Развитие российской экономики, совершенствование взаимоотношений между федеральным центром и субъектами РФ, между субъектами РФ и муниципальными образованиями повлекло за собой, как мы уже отметили выше, расширение перечня принципов и уточнение содержания ряда принципов.

2.4. Бюджетная классификация: состав и структура

³¹ Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – 3-е изд., испр. и перераб. – М.: Юрайт-Издат, 2003. С. 94

Бюджетная классификация – это законодательно устанавливаемая по однородным признакам группировка доходов и расходов бюджета, а также источников покрытия его дефицита, используемая для составления и исполнения бюджетов, обеспечивающая сопоставимость показателей бюджетов всех уровней. Проще говоря, бюджетная классификация представляет собой группировку доходов и расходов с присвоением объектам классификации группировочных кодов.

Для нормального функционирования бюджетной системы в федеративном государстве необходим “перелив” бюджетных ресурсов. Но такой “перелив” бюджетных средств не должен быть произвольным. Механизм его реализации возможен на базе единой бюджетной классификации.

Бюджетная классификация – это основной методологический инструмент, на основе которого составляются и исполняются бюджеты всех уровней бюджетной системы. Бюджетные классификации большинства зарубежных стран построены на основе стандартов международной статистики государственных финансов (далее сокр.: СГФ), разработанной **Международным валютным фондом**.

Россия в середине 90-х годов XX в. также перешла на международную систему СГФ: бюджетная классификация бывшего СССР не соответствовала принципам рыночной экономики и складывавшимся экономическим отношениям. К примеру, в ней не отражались вопросы, касающиеся государственного долга и финансирования дефицита бюджета. Но основная проблема все же заключалась в том, что формы и способ представления бюджетных показателей не позволяли определять адекватные макроэкономические прогнозы. Ежегодно в классификацию вносилось множество изменений, поскольку постоянно возникали новые виды расходов, которые необходимо было учесть. Это свидетельствовало о необходимости коренных изменений действовавшей бюджетной классификации.

В основе методологии СГФ лежит **система национальных счетов** (СНС), используемая в международной статистике для макроэкономических расчетов. Экономика страны согласно СНС делится на **шесть институциональных секторов**:

- нефинансовых учреждений;
- финансовых учреждений;
- общего государственного управления;
- некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства;
- домашних хозяйств;
- остального мира.

Международная статистика государственных финансов охватывает только операции сектора общего государственного управления. К этому сектору относятся государственные учреждения и организации, находящиеся на бюджетном финансировании и занятые в сферах общего управления, финансовой деятельности, планирования и регулирования экономики, научно-исследовательской деятельности, защиты окружающей среды, поддержания правопорядка, обороны, а также осуществляющие бесплатное и льготное обслуживание населения в области образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения и т.п. Основной функцией сектора общего государственного управления согласно СНС является осуществление государственной политики посредством производства нерыночных товаров и услуг и перераспределение доходов путем **трансфертов**. Исполнение обеих функций финансируется в основном за счет обязательных отчислений других секторов экономики.

Важнейшей задачей СГФ является осуществление группировки показателей сектора государственного управления и создание аналитической базы для определения потребности органов власти и управления в расходах, кредитах и возможности их удовлетворения за счет имеющихся финансовых ресурсов без привлечения заемных или накопительных за прошлые

периоды средств. Основными объектами изучения СГФ являются бюджеты всех уровней бюджетной системы страны³².

Бюджетная классификация РФ была разработана на основе анализа бюджетных классификаций других стран с учетом рекомендаций международных финансовых институтов и российской специфики.

Бюджетная классификация Российской Федерации является группировкой доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, а также источников финансирования дефицитов этих бюджетов, используемой для составления и исполнения бюджетов и обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ (*см.19*).

Бюджетная классификация РФ является единой и используется при составлении, утверждении и исполнении бюджетов всех уровней, а также при составлении консолидированных бюджетов.

Бюджетная классификация ориентирована на решение ряда проблем:

законодательного контроля за составом и структурой расходов и доходов федерального бюджета и бюджетной системы в целом;

формирование механизма реализации принципа единства бюджетной системы;

получение сводной бюджетной информации, сопоставимой по всем уровням бюджетной системы;

формирование механизма законодательного контроля бюджетного процесса.

Пакет нормативных документов по применению бюджетной классификации включает Бюджетный кодекс Российской Федерации; Федеральный закон от 15 августа 1996 г. №115-ФЗ “О бюджетной классификации Российской Федерации” (в ред. Федеральных законов от 5 августа 2000 г. №115-ФЗ, от 8 августа 2001 г. № 127-ФЗ, от 7 мая 2002 г. № 51-ФЗ, от 23 декабря 2004 г. №174-ФЗ); Приказ Министерства финансов РФ от 25 мая 1999 г. № 38 “Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации” (с изм. и доп.). Министерство в пределах своей компетенции имеет право принимать также другие нормативные акты по вопросам практического использования указанной классификации.

В связи с дальнейшим этапом бюджетной реформы внесены существенные изменения в Федеральный закон “О бюджетной классификации Российской Федерации и Бюджетный кодекс Российской Федерации”³³.

Бюджетная классификация РФ включает в себя:

1) Классификацию доходов бюджетов Российской Федерации (Приложение 2);

Функциональную классификацию расходов бюджетов Российской Федерации (Приложение 3);

Перечень видов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации (Приложение 5);

Экономическую классификацию расходов бюджетов Российской Федерации (Приложение 6);

Классификацию источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов Российской Федерации (Приложение 7);

Классификацию источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ (Приложение 8);

³² Подробнее о методологии статистики государственных финансов и ее связи с бюджетной классификацией см.: Статистика финансов / Под ред. В.Н. Салина. – М.: 2000. Гл. 6 “Статистика государственного бюджета и внебюджетных фондов”; а также Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: 2003. С.100-107

³³ Федеральный закон от 23 декабря 2004 г. №174-ФЗ

Классификацию видов государственных внешних долгов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также государственных внешних активов Российской Федерации (Приложение 10);

Главные распорядители средств федерального бюджета – администраторы поступлений в бюджеты Российской Федерации (Приложение 11¹).

Классификация доходов бюджетов РФ включает в себя коды **администраторов поступлений в бюджет**, группы, подгруппы, статьи, подстатьи, элементы, программы (подпрограммы) и коды экономической классификации доходов. Фрагменты классификации приводятся ниже³⁴ (Рис. 2.4.1). Приложение 11 “Ведомственная классификация расходов федерального бюджета” утратило силу с 1.01.2005 г.

Код	Наименование кода администратора поступлений в бюджет, группы, подгруппы, статьи, подстатьи, элемента, программы (подпрограммы), кода экономической классификации доходов
000 1 00 00000 00 0000 000	ДОХОДЫ
000 1 01 00000 00 0000 000	НАЛОГИ НА ПРИБЫЛЬ, ДОХОДЫ
000 1 01 01000 00 0000 110	Налог на прибыль организаций
000 1 01 01010 00 0000 110	Налог на прибыль организаций, зачисляемый в бюджеты бюджетной системы РФ по соответствующим ставкам
000 1 01 01011 01 0000 110	Налог на прибыль организаций, зачисляемый в федеральный бюджет
000 1 01 01012 02 0000 110	Налог на прибыль организаций, зачисляемый в бюджеты субъектов РФ
000 1 01 02000 01 0000 110	Налог на доходы физических лиц
000 1 02 00000 00 0000 000	НАЛОГИ И ВЗНОСЫ НА СОЦИАЛЬНЫЕ НУЖДЫ
000 1 02 01000 00 0000 110	Единый социальный налог
000 1 02 01010 01 0000 110	Единый социальный налог, зачисляемый в федеральный бюджет
000 1 02 01020 07 0000 110	Единый социальный налог, зачисляемый в Фонд социального страхования Российской Федерации
000 1 02 01030 08 0000 110	Единый социальный налог, зачисляемый в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования
000 1 03 00000 00 0000 000	НАЛОГИ НА ТОВАРЫ (РАБОТЫ, УСЛУГИ), РЕАЛИЗУЕМЫЕ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
000 1 03 01000 01 0000 110	Налог на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации
000 1 03 02000 01 0000 110	Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации
000 1 03 02010 01 0000 110	Акцизы на спирт этиловый из всех видов сырья (в том числе этиловый спирт-сырец из всех видов сырья) производимый на территории Российской Федерации
000 1 04 00000 00 0000 000	НАЛОГИ НА ТОВАРЫ, ВВОЗИМЫЕ НА ТЕРРИТОРИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
000 1 04 01000 01 0000 110	Налог на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации
000 1 04 02000 01 0000 110	Акцизы по подакцизным товарам (продукции), ввозимым на территорию Российской Федерации
000 1 04 02010 01 0000 110	Акцизы на спирт этиловый из всех видов сырья, ввозимый на территорию Российской Федерации
000 1 05 00000 00 0000 000	НАЛОГИ НА СОВОКУПНЫЙ ДОХОД

³⁴ Источник: Приложение 2 к Федеральному закону “О бюджетной классификации Российской Федерации” (в редакции Федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон “О бюджетной классификации Российской Федерации”// Российская газета. 2004. 29 декабря. №289

000 1 05 01000 01 0000 110	Единый налог, взимаемый с применением упрощенной системы налогообложения
000 1 05 01010 01 0000 110	Единый налог, взимаемый с налогоплательщиков, выбравших в качестве объекта налогообложения доходы
000 1 05 01020 01 0000 110	Единый налог, взимаемый с налогоплательщиков, выбравших в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на величину расходов
.....	
000 1 06 00000 00 0000 000	НАЛОГИ НА ИМУЩЕСТВО
000 1 06 01000 03 0000 110	Налог на имущество физических лиц
000 1 06 02000 02 0000 110	Налог на имущество организации
000 1 06 03000 01 0000 110	Налог на наследование или дарение
000 1 06 04000 02 0000 110	Транспортный налог
000 1 06 05000 00 0000 110	Налог на игорный бизнес
000 1 06 06000 03 0000 110	Земельный налог
.....	
000 1 07 00000 00 0000 000	НАЛОГИ, СБОРЫ И РЕГУЛЯРНЫЕ ПЛАТЕЖИ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ
000 1 07 01000 01 0000 110	Налог на добычу полезных ископаемых
000 1 07 01010 01 0000 110	Налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья

Продолжение

Код	Наименование кода администратора поступлений в бюджет, группы, подгруппы, статьи, подстатьи, элемента, программы (подпрограммы), кода экономической классификации
000 1 07 01011 01 0000 110	Нефть
000 1 07 01012 01 0000 110	Газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья
.....	
000 1 07 01020 01 0000 110	Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых
.....	
000 1 07 02000 01 0000 110	Регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции
.....	
000 1 07 03000 01 0000 110	Водный налог
000 1 07 04000 01 0000 110	Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов
.....	
000 1 08 00000 00 0000 000	ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОШЛИНА
000 1 08 01000 01 0000 110	Государственная пошлина по делам, рассматриваемым в арбитражных судах
.....	
000 1 08 02010 01 0000 110	Государственная пошлина по делам, рассматриваемым Конституционным Судом Российской Федерации
.....	
000 1 08 03000 01 0000 110	Государственная пошлина по делам, рассматриваемым в судах общей юрисдикции, мировыми судьями
.....	
000 1 08 03020 01 0000 110	Государственная пошлина по делам, рассматриваемым Верховным Судом Российской Федерации
000 1 08 04000 01 0000 110	Государственная пошлина за совершение нотариальных действий (за исключением действий, совершаемых консульскими учреждениями Российской Федерации)
000 1 08 05000 01 0000 110	Государственная пошлина за государственную регистрацию актов гражданского состояния и другие юридически значимые действия, совершаемые органами записи актов гражданского состояния и иными уполномоченными органами (за исключением консульских учреждений Российской Федерации)

000 1 09 00000 00 0000 000	ЗАДОЛЖЕННОСТЬ И ПЕРЕРАСЧЕТЫ ПО ОТМЕНЕННЫМ НАЛОГАМ, СБОРАМ И ИНЫМ ОБЯЗАТЕЛЬНЫМ ПЛАТЕЖАМ
000 109 01000 03 0000 110	Налог на прибыль организаций, зачисляемый в местные бюджеты (в части сумм по расчетам за 2004 год и погашения задолженности прошлых лет)
000 1 09 07010 03 0000 110	Налог на рекламу
000 1 09 08000 00 0000 140	Недоимка, пени и штрафы по единому социальному налогу (действовавшему до 1 января 2002 г.) и страховым взносам
000 1 09 08020 06 0000 140	Недоимка, пени и штрафы по взносам в Пенсионный фонд РФ
000 1 10 00000 00 0000 000	ДОХОДЫ ОТ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
000 1 10 01000 01 0000 180	Таможенные пошлины
000 1 10 01024 01 0000 180	Таможенные сборы

Продолжение

Код	Наименование кода администратора поступлений в бюджет, группы, подгруппы, статьи, подстатьи, элемента, программы (подпрограммы), кода экономической классификации доходов
000 1 11 00000 00 0000 000	ДОХОДЫ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА, НАХОДЯЩЕГОСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ
000 1 11 01000 00 0000 120	Дивиденды по акциям и доходы от прочих форм участия в капитале, находящихся в государственной и муниципальной собственности
000 1 11 02000 00 0000 120	Доходы от размещения средств бюджетов
000 1 11 02010 01 0000 120	Доходы от размещения средств федерального бюджета
000 1 11 02011 01 0000 120	Доходы от размещения средств Стабилизационного фонда Российской Федерации
000 1 11 05031 01 0200 120	Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности и переданного в оперативное управление учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий, имеющих государственный статус
000 1 11 05031 01 0300 120	Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности и переданного в оперативное управление образовательным учреждениям, имеющим государственный статус
000 1 12 00000 00 0000 000	ПЛАТЕЖИ ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ
000 1 12 01000 01 0000 120	Плата за негативное воздействие на окружающую среду
000 1 12 02000 01 0000 120	Плата при пользовании недрами
000 1 12 02010 01 0000 120	Разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (бонусы), при пользовании недрами на территории Российской Федерации
000 1 12 02040 01 0000 120	Регулярные платежи за пользование недрами (ренталс) на территории Российской Федерации
000 1 12 04000 00 0000 120	Платежи за пользование лесным фондом
000 1 12 04010 01 0000 120	Платежи за пользование лесным фондом в части минимальных

ставок платы за древесину, отпускаемую на корню

000 1 12 05000 01 0000 120	Плата за пользование водными ресурсами
000 1 12 06000 01 0000 120	Доходы от проведения аукционов по продаже долей в общем объеме квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов, вновь разрешаемых к использованию в промышленных целях, а также во вновь осваиваемых районах промысла
000 1 13 00000 00 0000 000	ДОХОДЫ ОТ ОКАЗАНИЯ ПЛАТНЫХ УСЛУГ И КОМПЕНСАЦИИ ЗАТРАТ ГОСУДАРСТВА
000 1 13 01000 00 0000 130	Доходы от оказания услуг или компенсации затрат государства
000 1 13 01010 01 0000 130	Консульские сборы
000 1 13 02000 00 0000 130	Лицензионные сборы
000 1 13 02010 01 0000 130	Сборы за выдачу лицензий и право на производство и оборот этилового спорта, спиртосодержащей и алкогольной продукции
000 1 14 00000 00 0000 000	ДОХОДЫ ОТ ПРОДАЖИ МАТЕРИАЛЬНЫХ И НЕМАТЕРИАЛЬНЫХ АКТИВОВ
000 1 14 01000 00 0000 410	Доходы от продажи квартир
000 1 14 02000 00 0000 000	Доходы от реализации имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности
000 1 14 03010 01 0000 410	Доходы от реализации имущества, находящегося в собственности РФ (в части реализации основных средств по указанному имуществу)

Продолжение

Код	Наименование администратора поступлений в бюджет, группы, подгруппы, статьи, подстатьи, элемента, программы (подпрограммы), кода экономической классификации
000 1 15 00000 00 0000 000	АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПЛАТЕЖИ И СБОРЫ
000 1 15 01000 00 0000 140	Административные сборы
000 1 15 01010 01 0000 140	Исполнительский сбор
000 1 15 02000 00 0000 140	Платежи, взимаемые государственными и муниципальными организациями за выполнение определенных функций
000 1 15 02010 01 0000 140	Платежи, взимаемые федеральными государственными организациями за выполнение определенных функций
000 1 15 02020 02 0000 140	Платежи, взимаемые государственными организациями субъектов РФ за выполнение определенных функций
000 1 15 02030 03 0000 140	Платежи, взимаемые муниципальными организациями за выполнение определенных функций
000 1 16 00000 00 0000 000	ШТРАФЫ, САНКЦИИ, ВОЗМЕЩЕНИЕ УЩЕРБА
000 1 16 01000 01 0000 140	Денежные взыскания (штрафы) за выпуски реализацию продукции, изготовленной с отступлением от стандартов и технических условий
000 1 16 02000 00 0000 140	Денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства о государственном регулировании цен (тарифов)
000 1 16 02010 01 0000 140	Денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства о государственном регулировании цен (тарифов), зачисляемые в федеральный бюджет
000 1 16 03000 00 0000 140	Денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства о налогах и сборах
000 1 17 00000 00 0000 000	ПРОЧИЕ НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ
000 1 17 01000 00 0000 180	Невыясненные поступления

000 1 17 01010 01 0000 180	Невыясненные поступления, зачисляемые в федеральный бюджет
000 1 18 00000 00 0000 000	ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РФ ОТ ВОЗВРАТА ОСТАТКОВ СУБСИДИЙ И СУБВЕНЦИЙ ПРОШЛЫХ ЛЕТ
000 1 18 01000 01 0000 000	Доходы федерального бюджета от возврата остатков субсидий и субвенций прошлых лет
000 1 18 01010 01 0000 151	Доходы федерального бюджета от возврата остатков субсидий и субвенций прошлых лет из бюджетов субъектов РФ
000 1 18 01020 01 0000 180	Доходы федерального бюджета от возврата остатков субсидий и субвенций прошлых лет небюджетными организациями
000 1 19 00000 00 0000 000	ВОЗВРАТ ОСТАТКОВ СУБСИДИЙ И СУБВЕНЦИЙ ПРОШЛЫХ ЛЕТ
000 1 19 01000 01 0000 000	Возврат остатков субсидий и субвенций из федерального бюджета
000 1 19 02000 02 0000 000	Возврат остатков субсидий и субвенций из бюджетов субъектов РФ
000 1 19 02010 02 0000 000	Возврат остатков субсидий и субвенций из бюджетов субъектов РФ в федеральный бюджет
000 2 00 00000 00 0000 000	БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ
000 2 01 00000 00 0000 180	Безвозмездные поступления от нерезидентов
000 2 02 01000 01 0000 180	Безвозмездные поступления от нерезидентов в бюджеты субъектов РФ
000 2 03 00000 00 0000 180	БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ ОТ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
000 2 03 01000 01 0000 180	Безвозмездные поступления от государственных организаций в федеральный бюджет
000 2 03 02000 02 0000 180	Безвозмездные поступления от государственных организаций в бюджеты субъектов РФ
000 2 03 03000 03 0000 180	Безвозмездные поступления от государственных организаций в местные бюджеты
<hr/>	
Продолжение	
Код	Наименование кода администратора поступлений в бюджет, группы, подгруппы, статьи, подстатьи, элемента, программы (подпрограммы), кода экономической квалификации
000 2 04 00000 00 000 180	БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ ОТ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
000 2 05 00000 00 0000 152	БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ ОТ НАДНАЦИОНАЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
000 2 05 00000 00 0000 180	ПРОЧИЕ БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ
000 3 00 00000 00 0000 000	ДОХОДЫ ОТ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ПРИНОСЯЩЕЙ ДОХОД
000 3 01 01000 00 0000 000	ДОХОДЫ ОТ СОБСТВЕННОСТИ ПО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ И ИНОЙ ПРИНОСЯЩЕЙ ДОХОД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
000 3 01 01000 00 0000 120	Доходы от размещения денежных средств
000 3 01 01010 01 0000 120	Доходы от размещения денежных средств, получаемых федеральными учреждениями
000 3 01 01020 02 0000 120	Доходы от размещения денежных средств, получаемых учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации
000 3 02 00000 00 0000 000	РЫНОЧНЫЕ ПРОДАЖИ ТОВАРОВ И УСЛУГ
000 3 02 01000 00 0000 130	Доходы от продажи услуг

000 3 02 01010 01 0000 130	Доходы от продажи услуг, оказываемых федеральными учреждениями
000 3 02 01020 02 0000 130	Доходы от продажи услуг, оказываемых учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти субъектов РФ
000 3 02 02000 00 0000 440	Доходы от продажи товаров
000 3 02 02010 01 0000 440	Доходы о продажи товаров, осуществляемой федеральными учреждениями
.....	
000 3 03 00000 00 0000 180	БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ ОТ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
000 3 03 01000 00 0000 151	Безвозмездные поступления от бюджетов бюджетной системы
000 3 03 01010 01 0000 151	Безвозмездные поступления от бюджетов бюджетной системы в федеральный бюджет
000 3 03 01020 02 0000 151	Безвозмездные поступления от бюджетов бюджетной системы в бюджеты субъектов Российской Федерации
000 3 03 01030 03 0000 151	Безвозмездные поступления от бюджетов бюджетной системы в местные бюджеты
.....	
000 3 04 00000 00 0000 000	ЦЕЛЕВЫЕ ОТЧИСЛЕНИЯ ОТ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЛОТЕРЕЙ

Рис. 2.4.1 Классификация доходов бюджетов РФ

Основные источники доходов бюджетов РФ³⁵ закреплены за **администраторами поступлений в бюджеты РФ** (федеральными органами государственной власти, осуществляющими в соответствии с законодательством РФ контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним).

Правительство РФ вправе в случае изменения функций федеральных органов исполнительной власти уточнять закрепленные за ними основные источники бюджетов РФ, предусмотренные приложением 11¹ к ФЗ № 174-ФЗ.

Субъекты РФ и муниципальные образования вправе закреплять источники доходов соответствующего бюджета за администраторами поступлений в соответствующий бюджет (органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, которые осуществляют в соответствии с законодательством РФ контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней, и штрафов по ним), если иное не предусмотрено законодательством РФ.

Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления при формировании, утверждении и исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов обеспечивают преемственность кодов администраторов поступлений в бюджет по доходам, распределяемым между бюджетами бюджетной системы РФ в соответствии с нормативами, установленными бюджетным законодательством РФ.

Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления вправе производить дальнейшую детализацию классификации доходов бюджетов РФ с применением кодов программ (подпрограмм), за исключением доходов, по которым контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним возложен на органы власти другого уровня.

³⁵ См.: Приложение 11¹ к Федеральному закону “О внесении изменений в Федеральный закон “О бюджетной классификации Российской Федерации и Бюджетный кодекс Российской Федерации” от 23 декабря 2004 г. № 174-ФЗ”//Российская газета. 2004. 29. 12. С. 26-27

Направления использования (расходования) бюджетных средств классифицируются по следующим основным принципам.

1. Функциональная классификация расходов бюджетов РФ (ст.21) является группировкой расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и отражает направление бюджетных средств на выполнение основных функций государства [см. Рис. 2.4.2, *разделы* (выделены автором – Н.Х.- полужирным курсивом) и подразделы приводятся фрагментарно].

Код	Наименование <i>раздела</i> и подраздела
0100	<i>Общегосударственные вопросы</i>
0101	Функционирование главы государства – Президента Российской Федерации
0102	Функционирование высшего должностного лица субъекта РФ и органа местного самоуправления
0103	Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и местного самоуправления
0104	Функционирование Правительства РФ, высших органов исполнительной власти субъектов РФ, местных администраций
0105	Судебная система
0111	Фундаментальные исследования
0200	<i>Национальная оборона</i>
0101	Вооруженные силы РФ
0203	Мобилизационная подготовка экономики
0300	<i>Национальная безопасность и правоохранительная деятельность</i>
0301	Органы прокуратуры
0302	Органы внутренних дел
0307	Органы пограничной службы
0311	Миграционная политика

Рис. 2.4.2 Функциональная классификация расходов бюджетов Российской Федерации
Продолжение

Код	Наименование <i>раздела</i> и подраздела
0400	<i>Национальная экономика</i>
0401	Общеэкономические вопросы
0402	Топливо и энергетика
0404	Воспроизводство минерально-сырьевой базы
0500	<i>Жилищно-коммунальное хозяйство</i>
0501	Жилищное хозяйство
0502	Коммунальное хозяйство
0600	<i>Охрана окружающей среды</i>
0601	Сбор и удаление отходов и очистка сточных вод
0602	Охрана растительных и животных видов и среды их обитания
0700	<i>Образование</i>
0701	Дошкольное образование
0702	Общее образование
0703	Начальное профессиональное образование
0704	Среднее профессиональное образование
0704	Переподготовка и повышение квалификации
0706	Высшее профессиональное образование

0707	Молодежная политика и оздоровление детей
0800	Культура, кинематография и средства массовой информации
0900	Здравоохранение и спорт
1000	Социальная политика
1001	Пенсионное обеспечение
1002	Социальное обслуживание населения
1003	Социальное обеспечение населения
1004	Борьба с беспризорностью, опека, попечительство
1100	Межбюджетные трансферты
1101	Финансовая помощь бюджетам других уровней
1102	Фонды компенсаций
1103	Другие межбюджетные трансферты
1104	Трансферты внебюджетным фондам

Рис. 2.4.2 Функциональная классификация расходов бюджетов Российской Федерации³⁶

Перечень *целевых статей* функциональной классификации расходов бюджетов РФ дан в Приложении 4 к Федеральному закону “О бюджетной классификации Российской Федерации”³⁷. На Рис. 2.4.3 воспроизведем некоторые фрагменты этого перечня.

Код	Наименование <i>целевой статьи</i>
001 00 00	Руководство и управление в сфере установленных функций
020 00 00	Проведение выборов и референдумов
030 00 00	Международное сотрудничество
031 00 00	Реализация межгосударственных договоров в рамках Содружества Независимых Государств
060 00 00	Поддержка государственных научных академий и их региональных отделений, осуществляющих фундаментальные исследования
061 00 00	Поддержка организаций, осуществляющих фундаментальные исследования
065 00 00	Процентные платежи по долговым обязательствам
070 00 00	Резервные фонды
080 00 00	Разработка приоритетных направлений науки, технологий и техники
081 00 00	Прикладные научные исследования и разработки
090 00 00	Реализация государственной политики в области приватизации и управления государственной и муниципальной собственностью
100 00 00	Федеральные целевые программы
100 01 00	Федеральная целевая программа “Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)”
100 01 01	Подпрограмма “Железнодорожный транспорт”
100 01 02	Подпрограмма “Автомобильные дороги”
100 01 03	Подпрограмма “Гражданская авиация”
100 40 00	Федеральная целевая научно-техническая программа “Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники” на 2002-2006 годы

³⁶ Источник: Приложение 3 к Федеральному закону “О бюджетной классификации Российской Федерации” (в редакции Федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон “О бюджетной классификации Российской Федерации”// Российская газета. 2004. 29.12. № 289. С.24

³⁷ См.: Российская газета. 2004. 29.12. №289. С.24

100 41 00	Федеральная целевая программа “Интеграция науки и высшего образования России на 2002 – 2006 годы”
100 46 00	Федеральная целевая программа “Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 и до 2010 года”
200 00 00	Боевая подготовка
201 00 00	Материально-техническое обеспечение
250 00 00	Геологическое изучение недр
345 00 00	Малый бизнес и предпринимательство
430 00 00	Высшие учебные заведения
469 00 00	Учреждения, обеспечивающие предоставление услуг в сфере здравоохранения
490 00 00	Пенсии
515 00 00	Фонд софинансирования социальных расходов
516 00 00	Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ
517 00 00	Дотации и субвенции
518 00 00	Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов
519 00 00	Фонд компенсаций
521 00 00	Региональный фонд финансовой поддержки местных бюджетов
750 00 00	Социальное страхование
770 00 00	Обязательное медицинское страхование

Рис. 2.4.3 Перечень целевых статей функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации

На Рис. 2.4.4 приведен (фрагментарно) перечень *видов расходов* согласно функциональной классификации расходов бюджетов РФ.

Код	Наименование вида расходов
001	Президент Российской Федерации
002	Руководитель Администрации Президента РФ и его заместители
003	Полномочные представители Президента РФ и их заместители в федеральных округах
009	Президент республики и глава администрации субъекта РФ
010	Высшее должностное лицо органа местного самоуправления
020	Председатель Совета Федерации и его заместители
022	Председатель Государственной Думы и его заместители
023	Депутаты Государственной Думы и их помощники
024	Глава законодательной (представительной) власти субъекта РФ
026	Глава законодательной (представительной) власти местного самоуправления
040	Председатель Правительства РФ и его заместители
060	Председатель Конституционного Суда РФ и члены Конституционного Суда РФ
783	Нормированный страховой запас Федерального фонда обязательного медицинского страхования

Рис. 2.4.4 Перечень видов расходов функциональной классификации расходов бюджетов РФ

2. Экономическая классификация расходов бюджетов РФ (ст. 22) является группировкой расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ по их экономическому содержанию. Она отражает виды финансовых операций, с помощью которых государство выполняет свои функции как внутри страны, так и во взаимоотношениях с другими странами. **Экономическая классификация расходов бюджетов РФ по группам, статьям и подстатьям**³⁸ отражена на Рис. 2.4.5.

Код	Наименование группы, статьи, подстатьи
200	Расходы
210	Оплата труда и начисления на заработную плату
211	Заработная плата
212	Прочие выплаты
213	Начисления на заработную плату
220	Приобретение услуг
221	Услуги связи
222	Транспортные услуги
223	Коммунальные услуги

Рис. 2.4.5. Экономическая классификация расходов бюджетов Российской Федерации

Продолжение

Код	Наименование группы, статьи, подстатьи
224	Арендная плата за пользование имуществом
225	Услуги по содержанию имущества
226	Прочие услуги
230	Обслуживание долговых обязательств
231	Обслуживание внутренних долговых обязательств
232	Обслуживание внешних долговых обязательств
240	Безвозмездные и безвозвратные перечисления организациям
241	Безвозмездные и безвозвратные перечисления государственным и муниципальным организациям
242	Безвозмездные и безвозвратные перечисления организациям, за исключением государственных и муниципальных организаций
250	Безвозмездные и безвозвратные перечисления бюджетам
251	Перечисления другим бюджетам бюджетной системы РФ
252	Перечисления наднациональным организациям и правительствам иностранных государств
253	Перечисления международным организациям
260	Социальное обеспечение
	Пенсии, пособия и выплаты по пенсионному, социальному и медицинскому страхованию населения
	Пособия по социальной помощи населению
	Пенсии, пособия, выплачиваемые организациям сектора государственного управления
290	Прочие расходы

³⁸ Приложение 6 к Федеральному закону “О бюджетной классификации Российской Федерации” (в редакции Федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон “О бюджетной классификации Российской Федерации”// Российская газета.. 2004. 29.12. №289. С. 25

300	Поступления нефинансовых активов
310	Увеличение стоимости основных средств
320	Увеличение стоимости нематериальных активов
340	Увеличение стоимости материальных запасов
500	Поступление финансовых активов
540	Увеличение задолженности по бюджетным кредитам
600	Выбытие финансовых активов
620	Уменьшение стоимости ценных бумаг, кроме акций и иных форм участия в капитале
640	Уменьшение задолженности по бюджетным кредитам

Рис. 2.4.5 Экономическая классификация расходов бюджетов Российской Федерации

Ведомственная классификация расходов бюджетов всех уровней (ст.24³⁹, 25) - группировка расходов, отражающая распределение бюджетных средств по главным распорядителям средств бюджетов соответствующего уровня. С 1 января 2005 г. перечень главных распорядителей средств федерального бюджета, расходы федерального бюджета по главным распорядителям средств федерального бюджета по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджетов РФ, группам расходов, предметным статьям, подстатьям и элементам расходов экономической классификации расходов бюджетов РФ утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Приложение 11 “Ведомственная классификация расходов федерального бюджета” (ФЗ) признано утратившим силу с 1 января 2005. Введено новое Приложение 11¹ “**Главные распорядители средств федерального бюджета – администраторы поступлений в бюджеты РФ**” (см. Рис. 2.4.6; данные приводятся фрагментарно).

Код главы	Код	Наименование
182		Федеральная налоговая служба
182	1 01 01000 00 0000 110	Налог на прибыль организаций ⁴⁰
182	1 01 02000 00 0000 110	Налог на доходы физических лиц
182	1 02 01000 00 0000 110	Единый социальный налог
182	1 09 02000 00 0000 110	Акцизы
182	1 09 04000 00 0000 110	Налоги на имущество
153		Федеральная таможенная служба
153	1 04 01000 01 0000 110	Налог на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию РФ
153	1 04 02000 01 0000 110	Акцизы по подакцизным товарам (продукции), ввозимым на территорию РФ
153	1 10 01000 01 0000 180	Таможенные пошлины
392		Пенсионный фонд РФ
392	1 11 02050 06 0000 120	Доходы от размещения временно свободных средств Пенсионного фонда РФ, сформированных за счет сумм страховых взносов на страховую часть трудовой пенсии
392	1 17 06010 06 0000 180	Прочие неналоговые поступления в Пенсионный фонд РФ

³⁹ С 1 января 2005 г. по 31 декабря 2005 г. действие части второй статьи 24 Бюджетного кодекса РФ приостановлено

⁴⁰ Администрирование поступлений по всем подстатьям и программам соответствующей статьи осуществляется администратором, указанным в группировочном коде бюджетной классификации

000		Доходы, закрепляемые за всеми администраторами
000	1 08 07080 01 0000 110	Государственная пошлина за совершение действий, связанных с лицензированием, с проведением аттестации в случаях, когда такая аттестация предусмотрена законодательством РФ
000	1 11 02012 01 0000 120	Доходы по остаткам средств на счетах федерального бюджета и от их размещения, кроме средств Стабилизационного фонда РФ
000	1 14 04010 01 00000 420	Доходы федерального бюджета от продажи нематериальных активов
000	1 17 05010 01 0000 180	Прочие неналоговые доходы федерального бюджета

Рис. 2.4.6 Главные распорядители средств федерального бюджета – администраторы поступлений в бюджеты Российской Федерации

Важной особенностью бюджетной классификации РФ является то, что в ней содержатся еще *два дополнительных блока* – **“Классификация источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов РФ”** (Приложение 7) и **“Классификация видов государственных внешних долгов РФ и субъектов РФ, а также государственных внешних активов РФ”**⁴¹ (Приложение 10). На Рис. 2.4.7 и 2.4.8 приведем некоторые данные по названным классификациям⁴².

Код	Наименование кода администратора, группы, подгруппы, статьи, подстатьи, элемента, программы (подпрограммы), кода экономической классификации источников внешнего финансирования дефицитов бюджетов
000 01 02 00 00 00 0000 000	Долговые обязательства РФ, субъектов РФ, выраженные в ценных бумагах, указанных в иностранной валюте
000 01 02 00 00 00 0000 700	Привлечение долговых обязательств РФ, субъектов РФ, выраженных в ценных бумагах, указанных в иностранной валюте
000 01 02 00 00 01 0000 720	Государственные ценные бумаги РФ, указанные в иностранной валюте
000 02 02 00 00 00 0000 000	Кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени РФ, субъектов РФ, указанные в иностранной валюте
000 02 02 01 00 00 0000 720	Кредиты международных финансовых организаций
000 02 02 01 00 01 0000 720	Кредиты международных финансовых организаций, полученные федеральным бюджетом
000 02 02 02 00 00 0000 720	Кредиты правительств иностранных государств
000 02 02 02 00 01 0000 720	Кредиты правительств иностранных государств, полученные федеральным бюджетом
000 02 02 03 00 00 0000 720	Кредиты иностранных коммерческих банков и фирм
000 02 02 03 00 02 0000 720	Кредиты иностранных коммерческих банков и фирм,

⁴¹ См.: Российская газета. 2004. 29.12. №289. С.25,27

⁴² Данные Приложения 10 приводятся полностью

	полученные федеральным бюджетом
000 02 02 00 00 00 0000 800	Погашение кредитов по кредитным соглашениям и договорам, заключенным от имени РФ, субъектов РФ, указанным в иностранной валюте
000 03 02 00 00 01 0000 820	Погашение обязательств за счет прочих источников источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета
000 03 02 00 00 02 0000 820	Погашение обязательств за счет прочих источников источников внешнего финансирования дефицитов бюджетов субъектов РФ
000 04 02 00 00 00 0000 000	Исполнение государственных гарантий в иностранной валюте
000 04 02 00 00 00 0000 800	Исполнение государственных гарантий в иностранной валюте, если платежи в качестве гаранта не ведут к возникновению эквивалентных требований со стороны гаранта к должнику, не исполнившему обязательство
000 04 02 00 00 01 0000 820	Государственные гарантии РФ в иностранной валюте
000 04 02 00 00 02 0000 820	Государственные гарантии субъектов РФ в иностранной валюте

Рис. 2.4.7 Классификация источников внешнего финансирования дефицитов федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации

Код	Наименование
100000	Государственный внешний долг РФ (включая обязательства бывшего СССР, принятые Российской Федерацией)
111000	по кредитам правительств иностранных государств в том числе:
111001	задолженность официальным кредиторам Парижского клуба
111002	задолженность кредиторам, не являющимся членами Парижского клуба
111003	задолженность бывшим странам СЭВ
112000	по кредитам иностранных коммерческих банков и фирм в том числе:
112001	задолженность кредиторам Лондонского клуба
112002	коммерческая задолженность
113000	по кредитам международных финансовых организаций
114000	государственные ценные бумаги РФ, указанные в иностранной валюте в том числе:
114001	еврооблигационные займы
114002	по облигациям внутреннего государственного валютного займа и облигациям государственного валютного займа 1999 года
115000	по кредитам Внешэкономбанка, предоставленным Министерству финансов РФ за счет средств Центрального банка РФ
116000	государственные гарантии в иностранной валюте в том числе:
116001	государственные гарантии Российской Федерации в иностранной валюте
116002	государственные гарантии субъектов РФ в иностранной валюте
200000	Внешний долг субъекта Российской Федерации

211000	по кредитам иностранных коммерческих банков и фирм
212000	по кредитам международных финансовых организаций
213000	государственные ценные бумаги субъектов Российской Федерации, указанные в иностранной валюте
300000	Внешний долг перед Российской Федерацией
311000	правительств иностранных государств
312000	иностраных коммерческих банков и фирм

Рис. 2.4.8 Классификация видов государственных внешних долгов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также государственных внешних активов Российской Федерации

Установлено, что федеральные законы, регулирующие отношения, не связанные непосредственно с определением состава и структуры бюджетной классификации РФ, не должны содержать положений, ее изменяющих. Изменения в Федеральный закон “О бюджетной классификации Российской Федерации” вносятся одновременно с принятием законодательных актов о налогах и сборах и о федеральном бюджете.

В заключение подчеркнем, что бюджетная классификация является документом, не только выполняющим важнейшие организационные функции, позволяющим сводить бюджеты всех уровней бюджетной системы в единый консолидированный бюджет РФ, но и имеющим большое экономическое значение.

Следует отметить *новацию*⁴³ *проекта федерального бюджета на 2005 год*: изменение группировки расходов федерального бюджета. *Расходы* федерального бюджета 2005 года *группируются по приоритетным направлениям государственной политики* и осуществляется по таким разделам⁴⁴:

- ▶ Повышение уровня и качества жизни населения
- ▶ Укрепление национальной безопасности
- ▶ Создание условий для экономического роста
- ▶ Создание потенциала для будущего развития
- ▶ Повышение эффективности государства.

⁴³ Более подробно эта новация будет рассмотрена в Модуле 2 (тема 4)

⁴⁴ Источник: правительство РФ // Известия. 2004. 24.08.04. № 182. С.9

Модуль 2 Основы разграничения доходов и расходов между бюджетами

Тема 3 Доходы бюджетов Российской Федерации

3.1 Экономические и правовые основы формирования доходов бюджетов

3.2 Доходы федерального бюджета

3.3 Особенности структуры территориальных бюджетов субъектов РФ

3.4 Доходы местных бюджетов

3.5 Основы прогнозирования и планирования доходов бюджета

3.1 Экономические и правовые основы формирования доходов бюджетов

Доходы бюджетов выражают экономические отношения, возникающие между государством и предприятиями, организациями и гражданами в процессе формирования бюджетного фонда страны. Формой проявления этих экономических отношений служат различные виды платежей предприятий, организаций и населения в государственный бюджет, а их материально-вещественным воплощением – денежные средства, которые аккумулируются в **бюджетный фонд**.

Бюджетные доходы, с одной стороны, являются результатом распределения стоимости общественного продукта - **ВВП** – между различными участниками общественного воспроизводства, а с другой – выступают объектом дальнейшего распределения сконцентрированной государством стоимости, поскольку последняя (стоимость) используется для формирования бюджетных фондов и по существу представляет собой цену **общественных благ** и услуг, предоставляемых государством.

Доходы бюджетов, согласно Бюджетному кодексу РФ (*Раздел II*), формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ. Это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления (*ст.6*). В доходах бюджетов могут быть частично централизованы доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней бюджетной системы РФ для целевого финансирования централизованных мероприятий, а также безвозмездные перечисления. Обособленно в составе доходов бюджетов учитываются доходы целевых бюджетных фондов.

БК РФ определяет виды доходов бюджетов (*ст.41*): налоговые и неналоговые доходы; безвозмездные и безвозвратные⁴⁵ перечисления.

Среди доходов бюджетов приоритетное место занимают налоговые доходы. **Налоги** - это центральный институт доходов бюджетов. Именно налоги, доказывает мировая практика, являются главным направлением мобилизации средств в бюджет. Конечно, государство может использовать для покрытия расходов займы, но их необходимо возвращать и уплачивать проценты, а это требует дополнительных налоговых поступлений. Кроме того, государство может прибегнуть к **денежной эмиссии**, но это приведет к **инфляции** и серьезным экономическим последствиям. В результате остается главный источник доходов – налоги.

Налоговый кодекс РФ, вступивший в силу 1 января 1999 г., дает определения налога и тесно примыкающего к нему, но все же отличного от него сбора (*ст.8*). Под **налогом** понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств, в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

⁴⁵ Выделенные слова вступили в силу с 1 января 2005 г. (ФЗ от 20.08.2004 №120-ФЗ).

Под **сбором** понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий).

Налоговый кодекс РФ содержит перечень **принципов налогообложения**, на основе которых строится и функционирует налоговая система РФ. К ним относятся:

Организационные принципы (принципы налогового федерализма) - единства налоговой политики, единства системы налогов, разграничения полномочий в области налогообложения;

Юридические принципы (принципы налогового права) – законности, ясности налогового законодательства, толкования его в пользу плательщика, отрицания обратной силы налогового закона, приоритета норм налогового законодательства, приоритета международных норм;

Экономические принципы – всеобщности налогообложения, экономической обоснованности налогообложения, недопущения дискриминации налогоплательщиков, равного налогового бремени при равной способности к уплате налогов⁴⁶.

К **налоговым доходам** относятся предусмотренные налоговым законодательством РФ федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы⁴⁷.

К **федеральным налогам и сборам** с 1 января 2005 г. относятся:

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

К **региональным налогам** относятся:

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

К **местным налогам** относятся:

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

Если анализировать доходы бюджетной системы РФ с точки зрения реального наполнения ее денежными ресурсами, то становится очевидным, что основным источником формирования доходного потенциала бюджетной системы страны действительно являются налоговые поступления (Табл. 3.1.1).

Таблица 3.1.1
Структура доходов консолидированного бюджета РФ⁴⁸

⁴⁶ Источник: Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.:2003. С. 122.

⁴⁷ Налоговый кодекс Российской Федерации: Части первая и вторая (по состоянию на 20 мая 2004 г.) – Новосибирск: Сиб. Унив. Изд-во, 2004.

⁴⁸ Годин А.М., Максимова Н.С., Подпорина И.В. Бюджетная система Российской Федерации. – М.: Издательско-торговая корпорация “Дашков и К^о”, 2003. С.57.

Виды доходов	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Всего доходов, млрд руб.	439,4	575,0	722,0	668,5	1253,9	1470,0	2301,2	3448,8	4321,4
Налоговые доходы, млрд руб.	364,3	473,0	591,1	544,1	1002,6	1298,1	1871,9	2616,2	3221,9
Доля налоговых доходов	87,9	82,3	81,9	81,4	79,9	88,3	81,3	75,8	74,5

На протяжении довольно длительного времени, по данным таблицы, доля налоговых доходов в консолидированном бюджете страны оставалась преобладающей, хотя стала наблюдаться тенденция ее незначительного понижения, исключение составил 2000 г. В определенной степени это можно объяснить как результат проводимой налоговой реформы, основной целью которой является снижение налоговой нагрузки на экономику. Но анализ динамики относительных характеристик этих показателей делает подобный вывод не столь очевидным⁴⁹.

Необходимо отметить и то обстоятельство, что анализ динамики доходов консолидированного бюджета РФ свидетельствует о существенной проблеме, а именно: в последние годы наблюдается снижение уровня доходности бюджетной системы в целом, измеряемой показателем доходов консолидированного бюджета в процентах к ВВП. При этом опережающий рост доли налоговых изъятий в ВВП по сравнению с ростом самого ВВП свидетельствует о том, что реальное налоговое бремя на экономику не уменьшается, несмотря на то, что налоговые нововведения последних лет во многом направлены на сокращение налогового потенциала бюджетной системы, главным образом, за счет ее регионального уровня⁵⁰.

Необходимость сохранения объема доходов бюджетной системы в условиях продолжения налоговой реформы и снижения налоговой нагрузки на экономику предполагает в ходе формирования доходов бюджетной системы и федерального бюджета активизацию работы по дальнейшему выявлению и использованию дополнительных финансовых ресурсов. Радикальное увеличение доходной части бюджета означает, что соответствующая политика должна выполнить два условия.

1) Повышение эффективности государственного регулирования экономики требует значительного увеличения объема бюджетных средств.

2) Необходимо снижение налоговой нагрузки, поскольку уже при ее сегодняшнем уровне практически невозможно стимулировать инвестиции и экономический рост.

Многолетние дискуссии по этим проблемам до настоящего времени не привели к прогрессу в их решении. На практике по-прежнему доминирует **фискальный** подход, который сдерживает развитие реального сектора экономики.

Согласованное решение этих двух взаимоисключающих, на первый взгляд, задач возможно при наличии политической воли. В экономике имеются два сектора – льготный и

⁴⁹ См. подробнее: Годин А.М., Максимова Н.С., Подпорина И.В. Бюджетная система Российской Федерации. – М.: 2003. С.57.

⁵⁰ Там же. С. 58.

теневой, которые полностью или частично свободны от налогового бремени. Их доля в реальном хозяйственном обороте достигает, по оценкам, 70%. Таким образом, имеется принципиальная возможность увеличения доходов бюджета в 2 раза при сокращении в 1,5-2 раза налогового бремени для российских товаропроизводителей в целом⁵¹.

Рассмотрим следующий вид доходов – неналоговые доходы. К **неналоговым доходам** относятся (**п.4 ст.41** БК РФ):

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;

- доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;

- средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам РФ, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

- доходы в виде финансовой помощи, полученной от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ, за исключением бюджетных ссуд и кредитов⁵².

К безвозмездным и безвозвратным перечислениям (**Пункт 5 ст.41**⁵³ БК РФ) относятся перечисления в виде:

- финансовой помощи из бюджетов других уровней в форме **дотаций** и **субсидий**;

- **субвенций** из Федерального фонда компенсаций и (или) из региональных фондов компенсаций;

- субвенций из местных бюджетов бюджетам других уровней;

- иных безвозмездных и безвозвратных перечислений между бюджетами бюджетной системы РФ;

- безвозмездных и безвозвратных перечислений из бюджетов государственных и (или) территориальных государственных внебюджетных фондов;

- безвозмездных и безвозвратных перечислений от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольных пожертвований.

В доходах бюджетов учитываются:

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

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

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

4. плата за пользование бюджетными средствами, предоставленными другим бюджетам, иностранным государствам или юридическим лицам на возвратной и платной основе;

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

⁵¹ Годин А.М. и др. Бюджетная система Российской Федерации. – М.: 2003. С. 70.

⁵² До 1 января 2005 г. БК РФ в **ст. 41** включал абзац пятый: “иные неналоговые доходы”, который утратил силу

⁵³ Пункт 5 ст. 41 вступил в силу в силу с 1 января 2005 г.

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

7. другие предусмотренные законодательством РФ доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Указанные доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, включаются в состав доходов соответствующих бюджетов после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах.

Доходы бюджетного учреждения, полученные от предпринимательской или иной деятельности, приносящей доход, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов бюджетного учреждения и отражаются в доходах соответствующего бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг.

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

Следует отметить, что *ст.44 Финансовая помощь* и *ст. 45 Безвозмездные перечисления* с 1 января 2005 г. утратили силу.

Штрафы и иные суммы принудительного изъятия (ст.46) подлежат зачислению в местные бюджеты по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа, если иное не предусмотрено БК или иными законодательными актами. Суммы конфискации, компенсаций и иные средства, в принудительном порядке изымаемые в доход государства, зачисляются в доходы бюджетов в соответствии с законодательством РФ и решениями судов. Суммы денежных взыскания (штрафов) за налоговые правонарушения подлежат зачислению в соответствующие бюджеты по нормативам и в порядке, которые установлены федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год и (или) законодательством РФ о соответствующих налогах и сборах, федеральными законами о бюджетах государственных внебюджетных фондов.

Важнейший вопрос - это вопрос о распределении доходов по уровням бюджетной системы РФ, проводимое с целью выравнивания нижестоящих уровней бюджетов. Для этого БК РФ вводил понятия "собственные" и "регулирующие" доходы (ст.47,48⁵⁴). С 1 января 2005 г. внесены изменения в указанные статьи.

Ст.47 с 1 января 2005 г. имеет новую редакцию. К **собственным доходам бюджетов** относятся:

- 1) налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством РФ и законодательством о налогах и сборах;
- 2) неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством РФ;
- 3) доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений, за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций и (или) региональных фондов компенсаций.

В период 1995 - 1998 гг., как показывают данные, налоговые доходы распределялись между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ примерно поровну. Начиная с 2000 г. доля федерального бюджета стала возрастать. В федеральном бюджете на 2001 г. отразились принятые меры по централизации бюджетных средств, прежде всего 100%-е зачисление НДС. Эта мера была направлена на ликвидацию так называемых **нефинансируемых мандатов**, то есть

⁵⁴ Ст.48 Регулирующие доходы бюджетов с 1 января 2005 г. утратила силу

с 2001 г. отдельные социально ориентированные федеральные законы финансировались из федерального бюджета. Это законы об инвалидах, ветеранах, детских пособиях. Поэтому в 2001 г. пропорции распределения налоговых доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ составили соответственно 58,1 и 41,9%. Однако действие ч.13 ст. 48 БК РФ, устанавливающей паритетное распределение налоговых доходов, было приостановлено на 2001 г (ФЗ от 27 декабря 2000 г. №150-ФЗ). Уровень централизации в 2002 г. еще более возрос. Сохранялась эта тенденция в 2003, 2004 гг. На 2003 год действие части 13 ст. 48 БК РФ о паритетном распределении налоговых доходов было приостановлено (ФЗ от 24.12. 2002 г. № 176-ФЗ). Действие части 13-й ст.48⁵⁵ приостановлено с 1 января по 31 декабря 2004 г. (ФЗ от 23.12.2003 №186-ФЗ)

Следует отметить, что *вопросы централизации (децентрализации) доходов бюджетов всегда* носят *политический характер*. Экономическая история свидетельствует, что после объединения ФРГ и ГДР, вследствие роста неравенства между землями, около 73% налоговых доходов стали взиматься на уровне федерации, а объем переданной финансовой помощи из федерального бюджета составил более 20% доходов земель. Противоположная тенденция имеет место в Канаде, где из 12 субъектов федерации только два имеют меньшую бюджетную обеспеченность, в федеральный бюджет взимается только 48,2% налоговых доходов, объем финансовой помощи составляет около 15% доходов субъектов федерации. Но при этом и в ФРГ, и в Канаде достигаются основные цели межбюджетного регулирования – происходит желаемой выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов федерации. Это означает, что конечным потребителям предоставляется относительно равный доступ к бюджетным услугам⁵⁶. В каждой стране необходимый уровень централизации доходов бюджетов подбирается индивидуально с учетом широкого спектра факторов экономического, социального и политического характера.

Если вести речь об “оптимальности (эффективности) распределения” налоговых доходов бюджетов между бюджетами всех уровней, то необходим, как считают специалисты, некий единственный критерий, но такого критерия, который бы всеми признавался, пока не выработано, да и определить его весьма сложно. Совершенно очевидно, что в России нет двух бюджетов, похожих друг на друга по условиям формирования и исполнения. Поэтому введение ставок налогов и законодательного закрепления на долговременной основе нормативов распределения налоговых доходов между бюджетами всех уровней будет иметь, по оценке экспертов, все-таки паллиативный характер, поскольку будет осуществляться по системе критериев, направленных на решение задач определенного текущего или среднесрочного периода⁵⁷.

3.2 Доходы федерального бюджета

Федеральный бюджет является первым уровнем **бюджетной системы РФ**. БК РФ определяет (*ст.16*) **“федеральный бюджет как форму образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств Российской Федерации”**. Федеральный бюджет – это основной финансовый план государства, утверждаемый ежегодно Федеральным Собранием в виде федерального закона. Именно федеральный бюджет является главным средством перераспределения валового внутреннего продукта и национального дохода.

⁵⁵ “При распределении налоговых доходов по уровням бюджетной системы налоговые доходы бюджетов субъектов РФ должны составлять не менее 50 процентов от суммы доходов консолидированного бюджета РФ”

⁵⁶ Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. - М.: 2003. С.126

⁵⁷ Там же. С.127

“Доходы федерального бюджета” - это *гл.7* БК РФ. В ней рассмотрены налоговые (*ст.50*) и неналоговые (*ст.51*) доходы, полномочия федеральных органов законодательной и исполнительной власти по формированию доходов бюджетов (*ст.53*)⁵⁸.

Ст.50 имеет с 1 января 2005 г. новую редакцию. В федеральный бюджет зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами.

В федеральный бюджет **по нормативу 100 процентов** зачисляются:

налог на прибыль организаций по установленной ставке;
налог на прибыль организаций (в части иностранных организаций, не связанных с деятельностью в РФ через постоянное представительство, а также в части доходов, полученных в виде дивидендов и процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам);

налог на добавленную стоимость;

акцизы на спирт этиловый из всех видов сырья, за исключением пищевого;

акцизы на табачную продукцию;

акцизы на автомобили легковые и мотоциклы;

налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (газ горючий природный);

налог на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе РФ, в исключительной экономической зоне РФ, за пределами территории РФ;

регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (газ горючий природный);

регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне РФ, за пределами территории РФ при выполнении соглашений о разделе продукции;

сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам);

единый социальный налог по ставке, установленной НК РФ в части, зачисляемой в федеральный бюджет;

государственные пошлины (за исключением государственной пошлины, подлежащей зачислению в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты).

В федеральный бюджет **по нормативу 95 процентов** зачисляются:

налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего);

регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего).

В федеральный бюджет зачисляются:

по нормативу 70 процентов - сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты);

по нормативу 50 процентов – акцизы на спирт этиловый из пищевого сырья; акцизы на спиртосодержащую продукцию;

по нормативу 40 процентов – акцизы на автомобильный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей; налог на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых);

⁵⁸ Ст.49 (Виды доходов федерального бюджета) с 1 января 2005 г. утратила силу.

по нормативу 20 процентов – налог на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции, заключенных до вступления в силу ФЗ от 30.12. 1995 г. №225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» и не предусматривающих специальных налоговых ставок для зачисления указанного налога в федеральный бюджет и бюджеты РФ.

Установление новых налогов, их отмена или изменение возможны только путем внесения соответствующих изменений в налоговое законодательство РФ. Федеральные налоги и сборы устанавливаются, изменяются или отменяются **Налоговым кодексом РФ** (далее сокр.: НК РФ). Налоги и сборы субъектов РФ, местные налоги и сборы устанавливаются, изменяются или отменяются соответственно законами субъектов РФ о налогах и (или) сборах и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления о налогах и (или) сборах в соответствии с НК РФ. В **ст.5** НК РФ установлено, что:

- акты законодательства о налогах вступают в силу не ранее, чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее первого числа очередного налогового периода по соответствующему налогу;

- акты законодательства о сборах вступают в силу не ранее, чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования;

- федеральные законы, вносящие изменения в НК РФ в части установления новых налогов и (или) сборов, а также акты законодательства о налогах и сборах субъектов РФ и акты представительных органов местного самоуправления, вводящие налоги и (или) сборы, вступают в силу не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия, но не ранее одного месяца со дня их официального опубликования.

Бюджетным кодексом РФ установлено, что внесение изменений и дополнений в законодательство РФ о федеральных налогах и сборах, предполагающих их вступление в силу в течение текущего финансового года, допускается только в случае внесения соответствующих изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год. Право предоставления **налоговых кредитов**, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей принадлежит федеральным органам исполнительной власти платежей в федеральный бюджет в соответствии с налоговым законодательством РФ в пределах лимитов, определенных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Неналоговые доходы федерального бюджета формируются в соответствии с БК РФ за счет:

- доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности, доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными организациями, находящимися в ведении органов государственной власти РФ, - после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах, в полном объеме;

- части прибыли **унитарных предприятий**, созданных Российской Федерацией, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, - в размерах, устанавливаемых Правительством РФ;

- прибыли **Банка России**, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, - по нормативам, установленным федеральными бюджетами;

- доходы от внешнеэкономической деятельности.

Кроме названного выше неналоговые доходы федерального бюджета с 1 января 2005 года также включают:

- лицензионный сбор на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции – по нормативу 100%;

- прочие лицензионные сборы – по нормативу 100%;

- таможенные пошлины и таможенные сборы – по нормативу 100%;

- платежи за пользование лесным фондом в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню – по нормативу 100%;

плату за перевод лесных земель в нелесные и перевод земель лесного фонда в земли иных категорий – по нормативу 100%;

плату за пользование водными биологическими ресурсами по межправительственным соглашениям – по нормативу 100%;

плату за негативное воздействие на окружающую среду – по нормативу 20%;

консульские сборы – по нормативу 100%;

патентные пошлины – по нормативу 100%;

платежи за предоставление информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделок с ним – по нормативу 100%.

Доходы федеральных целевых бюджетных фондов учитываются обособленно в доходах федерального бюджета по ставкам, установленным налоговым законодательством РФ. Распределение доходов между федеральными и территориальными целевыми бюджетными фондами по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Для более полного представления и понимания экономических особенностей доходов федерального бюджета, необходимо рассмотреть его структуру в динамике (Табл. 3.2.1)

Таблица 3.2.1
Структура доходов федерального бюджета в 2000 – 2004 гг.⁵⁹

Наименование доходов	2000	2001	2002	2003	2004	Изменение структуры доходов по сравнению с 2002 г.					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Всего доходов	797200,9	100,0	1193482,9	100,0	2125,7	100,0	2417,8	100,0	2742,9	100,0	-
В том числе:											
1. Налоговые доходы, всего	675039,1	84,7	1115327,7	93,45	1726,3	81,21	1892,4	78,27	2071,4	75,5	-5,7
В том числе:											
1.1. Налог на прибыль (доход) предприятий и организаций	63448,5	8,0	172647,1	14,47	207,4	9,76	179,6	7,43	164,6	6,0	-3,76
1.2. Подоходный налог с физ. лиц ⁶⁰	23928,1	3,0	1903,2	0,16	-	-	-	-	-	-	-
1.3. Налог на игорный бизнес	210,0	0,02	452,4	0,03	1,0	0,05	1,3	0,05	0,178	0,01	-0,04
1.4. Налог на добавленную стоимость	277487,5	34,81	16436,0	43,27	773,5	36,39	946,2	39,13	988,0	36,04	-0,35
1.5. Акцизы	119938,4	15,04	188040,4	15,76	224,8	10,57	231,4	9,56	94,4	3,44	-7,13
1.6. Федеральные лицензионные и регистрационные сборы	533,7	0,07	1272,1	0,11	0,8	0,04	1,4	0,06	1,5	0,05	+0,01

2/3 утв. сумма,/уд
млн. руб., / вес, %
4/5 утв. сумма,/ уд.
млн. руб., / вес, %
6/7 утв. сумма, /уд.
млрд. руб., / вес, %
8/9 утв. сумма, /уд.
млрд. руб., /вес, %

10/11 утв. сумма, / уд.
тыс. руб., / вес, %

Таблица 3.2.1 (прод.)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----	----

⁵⁹ Источник расчетов за 2000-2003 гг.: Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: 2003. С. 130-131. Расчеты за 2004 г. выполнены Н.Н. Ханчук

⁶⁰ С 2001 г. – налог на доходы физических лиц

1.7. Налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте	1549,9	0,19	1604,1	0,13	1,9	0,09	-	-	-	-	-
1.8. Налоги на совокупный доход	1054,9	0,13	3073,5	0,26	5,7	0,27	8,5	0,34	-	-	-
1.9. Налог на операции с цен. бумагами	300,0	0,04	400,0	0,03	0,9	0,04	0,8	0,03	0,82	0,03	-0,01
1.10. Платежи за пользование природными ресурсами	1112,2	1,39	37184,0	3,12	183,7	8,64	183,1	7,56	279,4	10,19	+1,55
1.11. Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкон. операции	171983,2	21,57	190623,5	15,97	324,1	15,25	336,0	13,89	532,5	19,41	+4,16
1.12. Государственная пошлина	-	-	-	-	-	-	2,7	0,11	3,2	0,12	+0,12
1.13. Прочие налоги, сборы, пошлины	3492,7	0,44	1691,4	0,14	2,5	0,11	2,7	0,11	5,3	0,19	+0,8
2. Передача налогов в целевые бюджетные фонды	-330,1	-0,04	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3. Неналоговые доходы, всего	61906,5	7,76	64261,3	5,38	104,3	4,9	145,7	6,3	219,2	7,99	+5,09
4. Доходы целевых бюджетных фондов, всего	60585,4	7,58	13893,9	1,17	13,9	0,65	14,1	0,58	14,1	0,51	-0,14
5. Единый социальный налог, зачисляемый в федеральный бюджет	-	-	-	-	281,2	13,23	365,6	15,12	438,2	15,96	+2,76

Рис. 3.2.1 Структура федерального бюджета РФ за 2000-2004 гг.

Данные табл. 3.2.1 показывают, что **основная часть доходного потенциала** федерального бюджета формируется за счет **налоговых доходов**. Они занимают ведущее место в доходах федерального бюджета: в 2003 г. их доля составила более 78,27%; в 2004 г. их доля составляет 75,51%, в 2005 г. – 94,72%. Основную массу налоговых доходов образуют **косвенные налоги: НДС, акцизы, таможенные пошлины и сборы, государственные пошлины**. Это свидетельствует о недостаточно рациональной структуре доходных источников. Поскольку косвенное налогообложение по существу представляет собой надбавки к цене товара, которые полностью оплачивают конечные потребители, в итоге чрезмерное косвенное налогообложение ограничивает покупательную способность населения, сужает внутренний спрос и таким образом сокращает потенциальные возможности экономического развития страны. Косвенное налогообложение снижает возможности воздействия налогов как экономического рычага на стимулирование экономической активности общества.

Особое внимание обращает на себя удельный вес НДС – 43,27% в 2001 г. По сравнению с 2000 г. удельный вес НДС в 2001 г. вырос на 8,46 процентных пункта. Это объясняется 100%-ной централизацией НДС в федеральном бюджете. До 2001 г. 15% НДС в порядке бюджетного регулирования передавалось бюджетам субъектов РФ. В 2003 г. НДС составил 39,13% в общей сумме доходов федерального бюджета, рост составил по сравнению с 2002 г. 2,74 процентных пункта. В 2004 г. НДС составлял по федеральному бюджету 36,04% в общей сумме поступлений доходов в федеральный

бюджет. В 2005 г.⁶¹ НДС составляет 1 120 751, 3 млн. рублей, или 33,69 % в общей сумме (3 326 041, 1 млн. рублей) поступлений доходов в федеральный бюджет РФ в 2005 г.

Неналоговые доходы составляют незначительную долю доходного потенциала федерального бюджета – от 7,76% в 2000 г. до 6,3% в 2003 г. Это свидетельствует о крайне неэффективном использовании федеральной собственности, поскольку ее доля в общем экономическом потенциале производственной сферы страны остается весьма высокой – около 30%, а отдача в виде отчислений от ее использования и сдачи в аренду составляет всего лишь 2,25% от доходов федерального бюджета в 2002 г. и 3,5% в 2003⁶². В 2004 г. неналоговые доходы составляли 7,99% от доходов федерального бюджета. В 2005 г. -%. **(дать студентам свести цифры – Н.Х.)**.

С 2001 г. упразднено большинство федеральных целевых бюджетных фондов. В составе доходов и расходов федерального бюджета на 2001- 2004 гг. учитывалось функционирование только Фонда Министерства Российской Федерации по атомной энергии. Зачисляемые ранее в целевые фонды налоговые и неналоговые платежи предусматриваются в доходах федерального бюджета по соответствующим статьям классификации доходов бюджетов РФ, а не как самостоятельная группа доходов.

Следует обратить внимание на 2002 г. Новацией 2002 г. стало включение в состав доходов федерального бюджета части единого социального налога (далее сокр.: ЕСН), – речь идет о базовой части трудовой пенсии, что связано с пенсионной реформой, которая началась в этом же году. По своей сущности единый социальный налог (взнос), зачисляемый в государственные внебюджетные фонды – Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ и фонды обязательного медицинского страхования РФ – и предназначенный для мобилизации средств для реализации конституционных прав граждан на пенсионное и социальное обеспечение и медицинскую помощь. ЕСН был введен в действие с 1 января 2001 г. В 2004 г. ЕСН, зачисляемый в федеральный налог, должен составить почти 16% (в 2002 г. - 27,9%). Еще раз напомним, что в соответствии с БК РФ (**ст.50**) в федеральный бюджет зачисляется ЕСН по ставке, установленной НК РФ в части, зачисляемой в федеральный бюджет, - по нормативу 100%. На 2005 г. федеральным бюджетом определена сумма поступлений единого социального налога, зачисляемого в федеральный бюджет, – 266 500,0 млн. рублей.

Следует отметить, что ставки единого социального налога дифференцированы в зависимости от величины налогооблагаемой базы и видов плательщиков (см.: **Гл. 24 Единый социальный налог НК РФ**).

Однако не весь ЕСН, выплачиваемый организациями (учреждениями), компаниями, отражается в федеральном бюджете. Прежде существовавшая система внебюджетных фондов частично сохранилась. Все еще существуют платежи во внебюджетные фонды социального и медицинского страхования, так же как и различные платежи трудовых пенсий во внебюджетный пенсионный фонд. Компонент пенсии, который идет в бюджет, это нижняя ступень в новой пенсионной системе, представляющая собой фиксированную базовую пенсию.

Данные и расчеты, приведенные выше, подтверждают, что **основная часть доходного потенциала** федерального бюджета формируется за счет **налоговых доходов**. **Неналоговые доходы** составляют незначительную долю.

Следует еще раз отметить, что в порядок формирования доходов федерального бюджета внесены изменения федеральным законом №174-ФЗ от 23.12. 2004 г. (См.: **Тема 2 Бюджетная система Российской Федерации, п.2.4 Бюджетная классификация: состав и структура настоящего пособия**).

⁶¹ Расчет произведен автором на основе данных Федерального закона “О федеральном бюджете на 2005 год”. Приложение 6 //Российская газета. 2004. №288

⁶² Годин А.М. и др. Бюджетная система Российской Федерации. - М.: 2003. С. 98.

Порядок формирования доходов федерального бюджета оказывает определяющее влияние на доходную базу бюджетов других уровней бюджетной системы. При этом отметим, что в 2004 г. при обсуждении поправок в БК РФ, определяющих новые принципы межбюджетных отношений, была четко разграничена доходная база муниципалитетов, регионов и федерального центра – теперь каждый из уровней знает, на какие налоги вправе рассчитывать.

3.3 Особенности структуры территориальных бюджетов субъектов РФ

Бюджеты субъектов РФ составляют второй уровень бюджетной системы РФ. *Ст.15* БК РФ определяет, что каждый субъект РФ имеет собственный бюджет. И далее: **“Бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет) – это форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего субъекта Российской Федерации”**.

Однако такое понимание, по мнению специалистов, не отражает в полной мере его экономического содержания. Как экономическая категория **бюджет субъекта Федерации – это система экономических отношений, посредством которой осуществляется распределение и перераспределение национального дохода на экономическое и социальное развитие субъекта Федерации**⁶³.

“Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации” – это *гл. 8* БК РФ. Содержание главы претерпело изменения и редакцию. В частности, *ст.55 Доходы бюджетов субъектов РФ* с 1 января 2005 г. утратила силу. Другие статьи излагаются в новой редакции. В главе рассмотрены налоговые (*ст.56*) и неналоговые (*ст.57*) доходы бюджетов субъектов РФ, порядок передачи собственных доходов бюджетов субъектов РФ бюджетам других уровней (*ст.58*), полномочия законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов РФ по формированию доходов субъектов РФ (*ст.59*).

В бюджеты субъектов РФ подлежат зачислению **налоговые доходы** от следующих **региональных налогов** по нормативу 100%:

- налога на имущество организаций; налога на игорный бизнес; транспортного налога.

В бюджеты субъектов РФ подлежат зачислению доходы от следующих **федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами**:

- по нормативу 100%:

- налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в бюджеты субъектов РФ;
- налога на наследование или дарение;
- акцизов на алкогольную продукцию;
- акцизов на пиво;
- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного);
- налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых;
- сбора за пользование объектами животного мира;
- государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов).

- по нормативу 90%:

- единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения.

- по нормативу 80%:

⁶³ Годин А.М. и др. Бюджетная система Российской Федерации. М.: «Дашков и К^о», 2003. С. 209.

- налога на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции, заключенных до вступления в силу Федерального налога «О соглашениях о разделе продукции» и не предусматривающих специальных налоговых ставок для зачисления указанного налога в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ.
- по нормативу 70%:
 - налога на доходы физических лиц.
- по нормативу 60%:
 - акцизов на автомобильный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей;
 - налога на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных в виде углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых).
- по нормативу 50%:
 - акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья;
 - акцизов на спиртосодержащую продукцию.
- по нормативу 30%:
 - сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты);
 - единого сельскохозяйственного налога.
- по нормативу 5%:
 - налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного);
 - регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного).

Следует отметить, что в бюджеты субъектов РФ - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга подлежат зачислению налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих в соответствии с БК зачислению в местные бюджеты и бюджеты субъектов РФ.

Налоговые доходы от региональных налогов, установленных органами государственной власти края (области), в состав которого входит автономный округ, подлежат зачислению в бюджет края (области). Налоговые доходы от региональных налогов, установленных органами государственной власти автономного округа, подлежат зачислению в бюджет автономного округа. Если иное не установлено договором между органами государственной власти края (области), в состав которого входит автономный округ, и органами государственной власти соответствующего автономного округа, налоговые доходы от региональных налогов, установленных органами государственной власти автономного округа, подлежат зачислению в бюджет края (области).

Указанные в *ст. 57* налоговые доходы могут быть переданы полностью или частично органами государственной власти субъектов РФ в соответствующие местные бюджеты в порядке, предусмотренном *ст. 58* БК РФ.

Неналоговые доходы субъектов РФ формируются за счет:

- части прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами РФ, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет – в размерах, устанавливаемых законами субъектов РФ;
- платы за негативное воздействие на окружающую среду – по нормативу 40% (в бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга – по нормативу 80%);
- платежей за пользование лесным фондом в части, превышающей минимальные ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, - по нормативу 100%.

В бюджеты субъектов РФ – городов Москвы и Санкт-Петербурга подлежит зачислению 80% платы за негативное воздействие на окружающую среду.

БК РФ введен порядок установления органами государственной власти субъектов РФ нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты (*ст.58*). Законом субъекта РФ (за исключением закона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год или иного закона субъекта РФ на ограниченный срок действия) могут быть установлены:

♦ *единые для всех поселений субъекта РФ* нормативы отчислений в бюджеты поселений от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, предусмотренных **специальными налоговыми режимами**, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта РФ;

♦ *единые для всех муниципальных районов субъекта РФ* нормативы отчислений в бюджеты муниципальных районов от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта РФ.

Нормативы отчислений в *бюджеты городских округов* от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджет РФ, устанавливаются как *сумма нормативов, установленных для поселений и муниципальных районов соответствующего субъекта РФ*.

Законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год в порядке, который предусмотрен *ст. 137 и 138* БК РФ, *могут быть установлены дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц*, подлежащего зачислению в соответствии с БК РФ в бюджет субъекта РФ. Законом субъекта РФ представительные органы муниципальных районов *могут быть наделены полномочиями органов государственной власти субъектов РФ по установлению дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц*, подлежащего зачислению в бюджет субъекта РФ, в бюджеты поселений, входящих в состав соответствующих муниципальных районов.

БК РФ возложил на органы государственной власти субъекта РФ обязанность установить *единые и (или) дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц*, исходя из зачисления в местные бюджеты *не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от указанного налога*.

Законы субъектов РФ – городов Москвы и Санкт-Петербурга устанавливают порядок и значения нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты внутригородских муниципальных образований.

Полномочия законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов РФ по формированию доходов бюджетов субъектов РФ (*ст.59*) заключаются в праве введения региональных налогов и сборов, установления ставок по ним и предоставления налоговых льгот в пределах, установленных налоговым законодательством.

Законы субъектов РФ о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство в пределах их компетенции, вступающие в силу с начала очередного финансового года, должны быть приняты до утверждения законов субъектов РФ о бюджете на очередной финансовый год. Внесение изменений и дополнений в законодательство субъектов РФ о региональных налогах и сборах, предполагающих их вступление в силу в течение текущего финансового года, допускается только в случае соответствующих изменений и дополнений в законы субъектов РФ о бюджете на текущий финансовый год.

Органы исполнительной власти субъектов РФ предоставляют налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджеты субъектов РФ в соответствии с налоговым законодательством РФ в пределах лимитов предоставления налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей, определенных законами субъектов РФ. Предоставление отсрочки или рассрочки по уплате налогов или иных обязательных платежей в бюджеты субъектов РФ в части суммы федерального налога или сбора, поступающей в бюджет субъекта РФ, только при отсутствии задолженности по **бюджетным кредитам** бюджета субъекта РФ перед федеральным бюджетом и соблюдении предельного размера **дефицита бюджета** субъекта РФ и размера **государственного долга** субъекта РФ.

Особенности доходов бюджетов субъектов РФ на примере Приморского края представлены в табл. 3.3.1.

Таблица 3.3.1
Структура доходов краевого бюджета Приморского края на 2004 – 2005 гг.⁶⁴

Источники доходов ⁶⁵	2004 г.		2005 г.	
	Сумма, тыс. руб.	Удельный вес, % ⁶⁶	Сумма, тыс. руб.	Удельный вес, %
Налоговые доходы, всего	9 532 688	50,84	13 736 597	63,41
Налоги на прибыль	6 248 527	33,32	9 274 529	42,81
В том числе				
Налог на прибыль организаций	1 860 420	9,92	3 471 937	16,03
Налог на доходы физических лиц	4 334 859	23,11	5 585 632	25,78
Налоги на товары и услуги.				
Лицензионные и регистрационные сборы	1 241 968	6,62	1 886 272	8,71
Акцизы по подакцизным товарам (продукции)	1 207 451	6,4	1 880 627	8,68
Налоги на совокупный доход	383 950	2,04	349 937	1,62
Налоги на имущество	764 565	4,07	1 149 063	5,3
Платежи за пользование за природными ресурсами	441 978	2,32	468 796	2,16
Прочие налоги, пошлины и сборы	451 700	2,41	608 000	2,81
Неналоговые доходы	1 657 568	8,84	754 455	3,48
Доходы от использования имущества, находящегося в гос. собственности или от деятельности гос. организаций	1 409 486	7,51	400 905	1,85
Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в гос. собственности	222 557	1,18	235 252	1,09
Платежи при пользовании недрами, в том числе при выполнении соглашений о разделе продукции	350	0,001	59 158	0,27
Административные платежи и сборы	233 000	1,24	353 550	1,63
Безвозмездные перечисления	6 487 756	34,6	7 170 016	33,1
От других бюджетов бюджетной системы	7 560 372	40,3	7 170 016	33,1
Фонд компенсаций	716 920	3,82	-	-
Фонд финансовой поддержки	6 310 650	33,65	6 676 036	30,82
в том числе:				
дотация на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности	5 797 009	30,91	6 676 036	30,82
Фонд софинансирования социальных расходов			359 411	1,66
Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов			134 569	0,62
Доходы целевых бюджетных фондов	1 072 616	5,72	-	-
ВСЕГО ДОХОДОВ	18 750 628	100	21 661 068	100

⁶⁴ Источники: Закон Приморского края “О краевом бюджете на 2004 год” / Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2003. 30.12. №46. 26-29; Закон Приморского края “О краевом бюджете на 2005 год”/ <http://duma.inform.primorsky.ru> // следует иметь в виду, что документ о краевом бюджете был принят ЗАКС ПК до принятия ряда федеральных законов, о которых речь шла выше, в том числе ФЗ от 23.12.2004 г. №174-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации РФ» и БК РФ” и др.

⁶⁵ Источники доходов краевого бюджета указаны выборочно. Полностью структуру - См. вышеуказанные источники информации

⁶⁶ Подсчитано Н.Н. Ханчук

Анализ показывает, что в доходах бюджета Приморского края преобладают **налоговые доходы** – 50,84% в 2004 г., 63,41% в 2005 г. (прирост на 2005 г. по сравнению с 2004 г. 12,57 процентных пункта), а в их составе – **прямых налогов** (напомним, что среди налоговых доходов федерального бюджета преобладают **косвенные налоги**). Два крупнейших налога – на прибыль организаций и на доходы физических лиц – в совокупности составляют: на 2004 г. 33% доходной базы, на 2005 г. - 41,81% доходной базы. Среди **неналоговых доходов** (их доля составляет на 2004 г. 8,84%, на 2005 г. – 3,48% всех доходов бюджета) наибольшая величина приходится на доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности или от деятельности государственных организаций. Их удельный вес в доходах бюджета Приморского края составляет на 2004 г. - 7,51%, на 2005 г. – 1,85%. Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности, незначительны, их удельный вес в доходах бюджета составляет на 2004 г. всего лишь 1,18%, на 2005 г. 1,09%. Безвозмездные перечисления в структуре бюджета Приморского края достигают существенной величины: 6 487 756 тыс. рублей (34,6%) на 2004 г., на 2005 г. – 7 170 016 тыс. рублей (33,1%).

В ряде источников, которые приводятся в **Списке литературы**, можно найти и посмотреть конкретные примеры по бюджетам других субъектов РФ, которые иллюстрируют особенности бюджетов этих субъектов Федерации. Правда, следует внимательно смотреть на указание финансового года (или приводимую динамику).

Доля **собственных доходов** в бюджетах субъектов РФ даже у экономически развитых регионов не превышает 30%, и это существенно осложняет решение проблемы обеспечения финансово-бюджетной самостоятельности субъектов Федерации⁶⁷. Чрезвычайное разнообразие социально-экономических условий, в которых протекает жизнь конкретных регионов, заставляет федеральную власть широко использовать методы бюджетного регулирования для сглаживания региональных различий. В 2005 г., как уже отмечалось выше, произошли определенные изменения методологии формирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации⁶⁸, совершенствования **межбюджетных отношений**.

3.4 Доходы местных бюджетов

Местные бюджеты составляют третий уровень **бюджетной системы РФ**. **Статья 14** БК РФ с 1 января 2005 г. излагается в новой редакции. Изменено название статьи: с настоящего время **ст. 14** носит название **Местный бюджет**. Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет. БК РФ определяет **“бюджет муниципального образования (местный бюджет) как форму образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования”**.

По данным на 2003 г. в Российской Федерации имелось порядка 29 500 местных администраций, из которых 12 261 официально зарегистрированы в качестве муниципальных образований, но только в 11 691 имелись выборные представительные органы, 11 209 наделены муниципальной собственностью и лишь около 4400 имели полный самостоятельный бюджет⁶⁹.

⁶⁷ Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Колл. авторов; Под общ. ред. А.Г. Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2002. С 121.

⁶⁸ Напомним, что **ст.44** Финансовая помощь, **ст. 45** Безвозмездные перечисления, **ст.48** Регулирующие доходы бюджетов с 1 января 2005 г. утратили силу, а ряд других статей изложены в иной редакции (подробнее см. БК РФ).

⁶⁹ Годин А.М. и др. Бюджетная система Российской Федерации. – М.: 2003. С.233.

Как было установлено в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”⁷⁰, муниципальное образование – это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет и право на получение в процессе осуществления бюджетного регулирования средств из федерального бюджета и из бюджета субъекта РФ⁷¹.

Не допускается использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств муниципальных образований. В соответствии с бюджетной классификацией РФ в местных бюджетах *раздельно* предусматриваются средства, которые направляются на исполнение расходных обязательств муниципальных образований, связанных с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения и расходных обязательств, исполняемых за счет *субвенций* из бюджетов других уровней для осуществления отдельных государственных полномочий.

Бюджет муниципального образования (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет муниципального района.

В качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений могут быть предусмотрены *сметы доходов и расходов* отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

“*Доходы местных бюджетов*” – это гл. 9 БК РФ. До 1 января 2005 г. действовала *ст.60* “Формирование доходов местных бюджетов”. С 1 января 2005г. эта статья, за исключением *пункта 4* (он вступил в силу с указанной выше даты), утратила силу. *Пункт 4 ст.60* определяет, что до разграничения государственной собственности на землю в местный бюджет в полном объеме поступают доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных в границах муниципальных образований и предназначенных для целей жилищного строительства.

Налоговые доходы бюджетов поселений рассматривает *ст.61* БК РФ. В бюджеты *поселений* зачисляются налоговые доходы от следующих *местных налогов*, которые устанавливаются представительными органами поселений в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах:

земельного налога – по нормативу 100%;

налога на имущество физических лиц – по нормативу 100%.

В бюджеты *поселений* зачисляются налоговые доходы от следующих *федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами*:

налога на доходы физических лиц – по нормативу 10%;

единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 30%.

С 1 января 2005 г. вступила в силу *ст. 61¹* “Налоговые доходы муниципальных районов”. В бюджеты *муниципальных районов* подлежат зачислению налоговые доходы от следующих *местных налогов*, которые устанавливаются представительными

⁷⁰ В связи с реформой местного самоуправления принят и вступил в действие Федеральный закон РФ от 28.12.2004 № 186-ФЗ “О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»”

⁷¹ Финансовые аспекты местного самоуправления первоначально были установлены в 1997 г. Федеральным законом от 25 сентября 1997 №126-ФЗ “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”.

органами муниципальных районов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах:

земельного налога, взимаемого на межселенных территориях, – по нормативу 100%;

налога на имущество физических лиц, взимаемого на межселенных территориях, – по нормативу 100%.

В бюджеты **муниципальных районов** подлежат зачислению налоговые доходы от следующих **федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами**:

налога на доходы физических лиц – по нормативу 20%;

единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности – по нормативу 90%;

единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 30%;

государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – по нормативу 100%.

В бюджеты **муниципальных районов** подлежат зачислению налоговые доходы от **федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами**, по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов РФ в соответствии со **ст.58** БК РФ.

С 1 января 2005 г. вступила в силу **ст.61²** “**Налоговые доходы бюджетов городских округов**”. В бюджеты **городских округов** зачисляются **налоговые доходы** от следующих **местных налогов**, которые устанавливаются представительными органами городских округов в соответствии с законодательством о налогах и сборах РФ:

земельного налога – по нормативу 100%;

налога на имущество физических лиц – по нормативу 100%.

В бюджеты **городских округов** зачисляются налоговые доходы от следующих **федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами**:

налога на доходы физических лиц – по нормативу 30%;

единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности – по нормативу 90%;

единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 60%;

государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – по нормативу 100%.

В бюджеты **городских округов** зачисляются **налоговые доходы от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами**, по **единым нормативам отчислений**, которые установлены законами субъектов РФ для зачисления соответствующих налоговых доходов в бюджеты городских округов в соответствии с **п.1 ст.58** БК РФ. В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от налога на доходы физических лиц **по дополнительным нормативам отчислений**, которые устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с **пп.2 и 3 ст.58** БК РФ.

Неналоговые доходы местных бюджетов рассматриваются в **ст.62** БК РФ. Неналоговые доходы местных бюджетов учитываются и формируются в соответствии со **ст. 41-46⁷²**. **Пункт 4 ст. 41** к неналоговым доходам относит:

⁷² Часть из названных статей утратила силу с 1 января 2005 г., другие даны в измененной редакции – см.: БК РФ, а также Модуль 2 предыдущие пункты темы 3.

доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления;

средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

доходы в виде **финансовой помощи**, полученной от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ, за исключением **бюджетных ссуд** и **бюджетных кредитов**;

часть прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, - в размерах, устанавливаемых правовыми актами органов местного самоуправления (*ст. 62*).

В бюджеты **муниципальных районов** и бюджеты **городских округов** подлежит зачислению плата за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 40%. До разграничения государственной собственности на землю в бюджеты поселений, городских округов поступают доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных в границах поселений, городских округов и предназначенных для целей жилищного строительства, по нормативу 100%. Точно также в бюджеты муниципальных районов до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных на межселенных территориях и предназначенных для целей жилищного строительства, по нормативу 100%.

Ст. 63 с 1 января 2005 г. действует в новой редакции. Статья называется: **Порядок установления органами местного самоуправления муниципальных районов нормативов отчислений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов в бюджеты поселений**. Представительный орган муниципального района нормативным правовым актом (за исключением решения о бюджете муниципального района на очередной финансовый год или иного решения на ограниченный срок действия) может установить единые для всех поселений муниципального района нормативы отчислений в бюджеты поселений от федеральных, региональных и (или) местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащими зачислению в соответствии с БК РФ и (или) законом субъекта РФ в бюджет муниципального района.

Согласно БК РФ органам местного самоуправления предоставлен ряд полномочий по формированию доходов местных бюджетов:

1. Представительные органы местного самоуправления вводят местные налоги и сборы, устанавливают размеры ставок по ним и предоставляют льготы по их уплате в пределах прав, предоставленных им налоговым законодательством РФ.

2. Правовые акты представительных органов местного самоуправления о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство РФ в пределах компетенции органов местного самоуправления, вступающие в силу с начала очередного финансового года, должны быть приняты до утверждения местного бюджета на очередной финансовый год.

3. Внесение изменений и дополнений в правовые акты представительных органов местного самоуправления о местных налогах и сборах, предполагающих их вступление в силу в течение финансового года, допускается только в случае внесения соответствующих изменений и дополнений в правовой акт представительного органа местного самоуправления о местном бюджете на текущий финансовый год.

4. Органы местного самоуправления предоставляют налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в местные бюджеты в соответствии с налоговым законодательством РФ в пределах лимитов предоставления налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей,

определенных правовыми актами представительных органов местного самоуправления о бюджете.

5. Органы местного самоуправления определяют порядок предоставления отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей в части сумм федеральных налогов или сборов, региональных налогов или сборов, поступающих в местные бюджеты, только при отсутствии задолженности по бюджетным кредитам местного бюджета перед бюджетами других уровней бюджетной системы РФ и соблюдении предельного размера дефицита местного бюджета и размера муниципального долга, установленного БК РФ.

Рассмотрим в качестве примера структуру доходов бюджета города Владивостока (табл. 3.4.1).

Таблица 3.4.1

Структура доходов бюджета города Владивостока⁷³

Наименование доходов	Бюджет на 2001 г., тыс. руб.	Уд. вес в общей сумме, %	Бюджет на 2002 г., тыс. руб.	Уд. вес в общей сумме, %
ДОХОДЫ				
НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	1 950 126	80,7	2 252 342	81,2
Налоги на прибыль (доход), прирост капитала	1 282 533	53,0	1 517 331	54,7
Налоги на прибыль (доход) предприятий, организаций	457 775	18,9	311 842	11,2
Налог на доходы физических лиц	824 758	34,1	1 205 489	43,5
НАЛОГИ НА ТОВАРЫ И УСЛУГИ, ЛИЦЕНЗИРОВАННЫЕ И РЕГИСТРАЦИОННЫЕ СБОРЫ	338 380	13,9	381 180	13,7
Акцизы по подакцизным товарам (продукции) и отд. видам сырья, производимым на территории РФ	71 003	2,9	103 147	3,7
Лицензионные и регистрационные сборы	516	0,0	2 021	0,1
Налог на покупку иностранной валюты и платежных документов, выраженных в ин. валюте	5 126	0,2	5 193	0,2
Налог с продаж	261 735	10,8	270 823	9,8
НАЛОГИ НА СОВОКУПНЫЙ ДОХОД	87 057	3,6	110 910	4,0
НАЛОГИ НА ИМУЩЕСТВО	105 897	4,3	159 450	5,7
ПЛАТЕЖИ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ	25 190	1,0	39 273	1,4

⁷³ Источник: материалы эссе, написанного в 2003 г. студенткой ЭФ ИМБ ДВГУ Т. Гринцевич (специальность “Экономическая теория”).

Плата за пользование водными объектами	231	0,0	1 464	0,0
Плата за нормативные и сверхнормативные выбросы вредных веществ, размещение отходов	8 987	0,4	16 669	0,6
Земельный налог	15 618	0,6	20 858	0,8

Таблица 3.4.1 (прод.)

ПРОЧИЕ НАЛОГИ, ПОШЛИНЫ И СБОРЫ	110 980	4,6	44 198	1,6
Госпошлина	23 140	0,9	22 428	0,8
Местные налоги и сборы	87 840	3,6	21 770	0,8
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	175 473	7,2	290 835	10,5
Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	99 585	4,1	224 924	8,1
Административные платежи и сборы	197	0,0	576	0,0
Штрафные санкции, возмещение ущерба	24 300	1,0	19 170	0,7
Прочие неналоговые доходы	46 391	1,9	31 165	1,1
ИТОГО ДОХОДОВ	2 125 599	87,9	2 543 177	91,7
БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПЕРЕЧИСЛЕНИЯ	291 529	12,1	190 455	6,9
Дотации из краевого фонда финансовой поддержки	191 409	7,9	93 792	3,4
Субвенции из бюджета субъекта РФ	100 120	4,1	96 663	3,5
Доходы от предпринимательской деятельности и иной, приносящей доход, деятельности			40 000	1,4
ВСЕГО ДОХОДОВ	2 417 128	100,0	2 773 632	100,0

Анализ данных табл. 3.4.1 показывает, что значительную долю в доходах бюджета города Владивостока занимали *налоговые доходы*: их удельный вес в рассматриваемые годы составил соответственно 80,75% и 81,2%. При этом наиболее существенна была в налоговых доходах доля трех ведущих налогов: на доходы физических лиц, на прибыль и с продаж.

Следует отметить, что администрация города делала упор на работу с доходами, которые реально зависят усилий местных органов власти. Это налог на имущество физических лиц, аренда земли, аренда имущества, административные штрафы и неналоговые сборы (сбор за размещение наружной рекламы, услуги отдела архитектуры, земельного комитета и прочих структурных подразделений администрации города).

Финансовая помощь из вышестоящего бюджета (**дотации** из краевого фонда финансовой поддержки и **субвенции** из бюджета субъекта РФ) составляли в рассматриваемые годы соответственно 12,1 и 6,9%, что свидетельствует об относительной самостоятельности бюджета города и является нетипичной картиной для местных бюджетов РФ (как правило, удельный вес финансовой помощи составляет 30% и более⁷⁴).

С развитием рыночных принципов хозяйствования расширяются и усложняются экономические функции местных органов власти, центр тяжести проводимых реформ смещается на нижние уровни бюджетной системы. Как справедливо отмечается⁷⁵, несмотря на совершенствование законодательства адекватного упрочения финансового положения муниципальных образований не происходит. Укрепление доходной базы местных бюджетов и развитие их самостоятельности – длительный процесс. Успешное решение этих проблем позволит не только адаптировать бюджетные отношения в России к условиям **рынка**, но и усилить влияние бюджета на процессы финансового и социально-экономического развития страны.

3.5 Основы прогнозирования и планирования доходов бюджетов

Планирование и прогнозирование выступают необходимыми компонентами научно обоснованного бюджетного процесса, без которых действия государства будут носить преимущественно характер реагирования на изменение в экономике и общественной жизни. Когда планирование и прогнозирование являются неотъемлемыми этапами процесса составления бюджета, реализация государственной политики становится более эффективной, появляется возможность рассматривать и оценивать альтернативные варианты достижения экономических и социальных целей.

Временные рамки процессов планирования и прогнозирования были определены Федеральным законом РФ от 20 июля 1995 г. №115-ФЗ “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации”. Выделены **три вида** прогнозирования: **долгосрочное, среднесрочное и краткосрочное**. Долгосрочные прогнозы разрабатываются раз в пять лет на десятилетний период. Данные долгосрочного прогноза используются при разработке концепций социально-экономического развития, прогнозов и программ на среднесрочную перспективу, то есть на период от трех до пяти лет при условии внесения ежегодных корректив. Краткосрочные прогнозы составляются на финансовый год.

В соответствии с указанным выше законом определяются и временные рамки процесса планирования доходов бюджетов. Под **краткосрочным планированием доходов бюджетов всех уровней** понимается оценка бюджетных поступлений в расчете на год. Установленная величина законодательно утверждается в рамках бюджета в целом. В процессе исполнения бюджета анализируется и оценивается фактическое исполнение доходов текущего периода, что находит свое отражение в **оперативном планировании доходов**. Для контроля поступлений доходов в бюджет разрабатываются квартальные, месячные, десяти- и пятидневные планы, которые не изменяют показателей ранее составленного прогноза доходов бюджета, утвержденного в качестве закона, а конкретизируют их. Качество оперативного и краткосрочного планирования доходов,

⁷⁴ Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: 2003. С. 146

⁷⁵ Там же. С.146-147.

таким образом, в значительной степени предопределяет полноту и своевременность исполнения бюджетов всех уровней.

Последовательность этапов планирования доходов бюджета представляет собой единую систему управленческих действий на текущий период и на перспективу.

Составление краткосрочных планов без тщательной проработки стратегии развития экономической системы в целом может привести к разрыву между бюджетными заданиями и величиной реально поступивших бюджетных доходов. Отсюда возникает необходимость в перспективном планировании, которое основано на результатах анализа отчетных и аналитических данных, получаемых в ходе исполнения текущих обязательств.

Перспективное планирование предполагает проведение предварительной оценки поступления доходов при условии следования избранной концепции социально-экономического развития на средне- и долгосрочную перспективу. Разработка прогнозов на среднесрочную перспективу включает в себя расчет объемов бюджетных поступлений территории, исходя из показателей, характеризующих:

- темпы роста экономики региона;
- состояние экономического потенциала региона;
- эффективность использования территориальной собственности;
- потребность региона в дополнительных ресурсах.

Планирование бюджетных доходов – это комплексный и многофакторный процесс разработки общей структуры и объемов доходов бюджета на очередной финансовый год и перспективу. Принципиальная схема этого процесса установлена БК РФ, который регламентирует основы составления проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. В соответствии с БК РФ составление проектов бюджетов – исключительная прерогатива Правительства РФ, соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Непосредственная работа по разработке бюджетного плана проводится Министерством финансов РФ, комитетами (департаментами) финансов субъектов РФ, финансовыми отделами органов местного самоуправления, налоговыми и таможенными органами.

В 2005 г. впервые за годы реформирования экономики России на федеральном уровне Министерством экономического развития и торговли разрабатывается и будет представлена среднесрочная программа социально-экономического развития России. Министерство финансов РФ также разрабатывает бюджет РФ на среднесрочную перспективу. Такие новации, видимо, следует оценивать с точки зрения того, что экономические процессы в России приобрели некоторую устойчивость, что создает возможность перейти к среднесрочному, а в дальнейшем и долгосрочному планированию.

Одним из этапов бюджетного процесса является **налоговое планирование**, которое представляет собой научно обоснованный расчет величины налоговых поступлений бюджета на основе учета и оценки реальной налоговой базы территорий. За рубежом основой методов налогового планирования являются экономические модели, системно-вариантный подход, экономическое программирование, используется также ряд аналитических и оценочных приемов. Наиболее общие подходы к составлению плана налоговых поступлений, которые применяются в развитых странах, можно найти в литературе⁷⁶.

В настоящее время в России окончательно не сформировалась как сама методика расчета налоговых доходов бюджета, так и база данных, необходимая для достоверного моделирования воздействия различных факторов на объем бюджетных поступлений⁷⁷. Для точной оценки размеров бюджетных поступлений на предстоящий период,

⁷⁶ См., например, Бюджетная система Российской Федерации /Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: Юрайт-Издат, 2003. С.239-242.

⁷⁷ Там же. С.242.

обеспечения своевременного и качественного составления бюджетов всех уровней необходим серьезный анализ происходящих в стране и регионах социальных, экономических и политических процессов, тенденций и перспектив их развития. Создание достоверной методики налогового планирования в настоящее время выступает одним из направлений совершенствования процесса составления бюджета.

Тема 4 Расходы бюджетов Российской Федерации

БК РФ определяет, что “расходы бюджета — денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления” (абз.б. ст.6). Правда, как считают некоторые авторы, и с этим, при некотором уточнении⁷⁸, можно согласиться, что “расходы бюджета – это не просто денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления. Это экономические отношения, возникающие в связи нормативно-правовым регулированием и распределением денежных средств государства, предназначенных для финансирования затрат на оказание государственных услуг, и их использованием по отраслевому, целевому и территориальному назначению⁷⁹”.

С возникновением государства как института управление расходами во все времена считалось одной из важнейших и сложнейших проблем в каждом государстве независимо от того, какой объем ресурсов поступает в государственную казну и каков уровень социально-экономического развития той или иной страны. Это связано, как правило, с тем, что средства, которые выделялись из государственной казны для финансирования отдельных отраслей экономики или социальной сферы, всегда оказывались недостаточными. Управление расходами строилось адекватно (хотя и не всегда) растущим задачам государства и его бюджета. Процесс управления расходами в современных условиях осложняется ограниченностью ресурсов на всех стадиях принятия (выбора) государственных решений – от определения общего объема расходов до их распределения и финансирования.

Задачи управления расходами включают три этапа:

1. определение политики, целей и необходимых для их достижения ресурсов;
2. распределение ресурсов, необходимых для реализации поставленных целей;
3. обеспечение выполнения конкретных задач наиболее эффективным (оптимальным) способом.

В практическом отношении эти этапы соответствуют разработке и исполнению бюджета. При этом следует иметь в виду, что каждое из названных направлений тоже может рассматриваться с точки зрения планирования, распределения ресурсов и рационального их расходования (использования).

Все государственные расходы (*расходы бюджета*) обычно классифицируются по *четырем группам*. *Первая* включает расходы на управление, *вторая* – расходы на оборону и содержание правоохранительных органов, *третья* – социальные расходы, *четвертая* – расходы, связанные с проведением экономической политики государства. При классификации расходов важно не только установление объема расходов, но и не менее важным является определение их рационального состава и структуры. Успешная реализация поставленных государством задач как раз и зависит от обоснованности определения названных параметров. Бюджетные расходы подразделяются на *обычные* – *планируемые* расходы и *непредвиденные*

⁷⁸ Представляется, что авторы сужают функции государства, сводя их к “оказанию государственных услуг”, хотя они в своем определении исходят из формулировки, которая приводится в Бюджетном кодексе Российской Федерации. В современной экономической науке признанной является точка зрения, что государство является производителем общественных благ (товаров и услуг). При производстве таких благ на первый план выдвигается максимизация социально-экономических выгод и содействие решению общенациональных задач

⁷⁹ Годин А.М. и др. Бюджетная система Российской Федерации. – М.: 2003. С.73

расходы. Для финансирования непредвиденных расходов в бюджете создается специальный резервный фонд правительства.

К приоритетным направлениям регулирования объема и структуры государственных расходов, от реализации которых в значительной степени зависит макроэкономическая ситуация (стабильна или не стабильна), относят:

- уровень (долю) централизации расходов в рамках государственного бюджета (в процентах от общей суммы расходов, которые отражаются в балансе финансовых ресурсов, и в процентах к ВВП);
- распределение бюджетных расходов в соответствии с бюджетными полномочиями органов власти каждого уровня, регламентированной законодательно;
- отраслевую структуру бюджетных расходов;
- распределение бюджетных расходов на текущие и капитальные;
- подразделение текущих бюджетных расходов по элементам затрат и целый ряд других направлений.

При этом надо иметь в виду, что при решении этих вопросов во главу угла должны ставиться приоритеты бюджетной политики государства на средне- и долгосрочную перспективу. Разработка политики в области государственных расходов, которая бы отвечала требованиям конкретного периода, во многом зависит от того, как четко классифицированы государственные расходы. Обоснованная классификация расходов выступает как основа для их точного планирования. В свою очередь, экономическая эффективность государственных расходов зависит от качества методики их планирования. Государство, регулируя объем и структуру расходов, может, должно и даже обязано оказывать воздействие на темпы экономического развития и макроэкономическую ситуацию в целом. В данном случае приоритетными должны являться инвестиционные расходы и расходы, связанные с инновационным развитием (развитие прогрессивных, “высоких”, “прорывных” и т.п. технологий).

Несбалансированная политика в области государственных расходов может способствовать росту **дефицита бюджета** и тем самым увеличению **денежной массы** в обороте, что весьма нежелательно. В условиях **рецессии** и отсутствия возможностей для мобилизации дополнительных доходов в государственный бюджет, проведение несбалансированной политики в области государственных расходов обычно приводит к ухудшению макроэкономической ситуации в стране. Опыт стран бывшего СССР достаточно показателен в этом отношении.

Разработка и осуществление средне- и долгосрочной правительственной программы в области оптимизации государственных расходов стала в современных условиях одним из актуальнейших вопросов. Чем это вызвано? Опыт других стран (развитых, развивающихся, с переходной экономикой) свидетельствует о том, что чрезмерная концентрация расходов в руках государства зачастую становится порой даже не просто препятствием, но и действительным тормозом для развития экономики. Выход из этого страны находили в снижении доли бюджетных расходов через разгосударствление учреждений социальной сферы, которые содержатся за счет средств бюджета.

За последние годы практически во всех странах происходили процессы, связанные с уменьшением доли государственных расходов. Правительства экономически развитых стран отдают предпочтение частному сектору экономики (наиболее эффективному) и тем самым создают благоприятные условия для развития экономики страны в целом.

Одним из важных направлений регулирования расходов, которое оказывает непосредственное влияние на экономику на макроуровне, - их *распределение по уровням власти*. Для любого государства решение вопроса о распределении расходов по уровням власти, безусловно, имеет свою специфику. Например, в РФ в последние годы наблюдалась тенденция к перераспределению полномочий с федерального уровня на уровень субъектов

Федерации. Правда, в бюджете РФ на 2001 г., 2002 г. тенденция изменилась в пользу федерального бюджета (табл.4.1.1).

Таблица 4.1.1

Распределение расходов консолидированного бюджета Российской Федерации по уровням бюджетной системы на 2001г.,%⁸⁰

Расходы	Федеральный бюджет	Бюджеты субъектов РФ
Всего расходов	52,2	47,8
В том числе:		
Государственное управление и местное самоуправление	50,5	49,5
Судебная власть	100,0	0,0
Международная деятельность	100,0	0,0
Национальная оборона	100,0	0,0
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	78,7	21,3
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	94,9	5,1
Промышленность, энергетика и строительство	81,4	18,6
Сельское хозяйство и рыболовство	37,3	62,7
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	64,3	35,7
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	57,2	42,8
Развитие рыночной инфраструктуры	2,9	97,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	-	100,0
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	77,8	22,2
Образование	20,3	79,7
Культура, искусство и кинематография	19,0	81,0
Средства массовой информации	57,5	42,5
Здравоохранение и физическая культура	12,4	87,5
Социальная политика	41,0	59,0
Обслуживание государственного долга	100,0	-
Пополнение государственных запасов и резервов	100,0	-
Финансовая помощь бюджетам других уровней	100,0	-
Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	100,0	-

Таблица 4.1.1 (прод.)

Мобилизационная подготовка экономики	100,0	-
Исследование и использование космического пространства	100,0	-

⁸⁰ Источник: Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. - М.: 2003. С. 256

Прочие расходы ⁸¹	**	**
<u>Целевые бюджетные фонды</u>	<u>11,2</u>	<u>88,8</u>

Авторы воспроизведенной выше таблицы, не вдаваясь в комментарии, сочли целесообразным привести одно из положений Бюджетного послания Президента РФ Федеральному собранию РФ “О бюджетной политике Российской Федерации на 2001 г. и среднесрочную перспективу”: “Наиболее острой бюджетной проблемой, определяющей весь характер социально-экономических отношений между государством и обществом, является *несбалансированность ресурсов и обязательств* (выделено нами – Н.Х.). Она присуща всем уровням бюджетной системы, и ответственность за сложившуюся ситуацию в значительной мере лежит именно на федеральных органах власти”. Поэтому весьма важно в ходе бюджетной реформы в полной мере реализовать новую концепцию разграничения расходов между бюджетами. В основе этой концепции лежит принцип, согласно которому *бюджетные расходы должны быть адекватны полномочиям, закрепленным за соответствующим уровнем власти*.

Не менее важными направлениями регулирования бюджетных расходов являются их *отраслевое распределение*, а также распределение на *текущие* и *капитальные*, соотношение между которыми во многом предопределяет макроэкономическую ситуацию в стране. Далее еще вернемся к этим понятиям.

Важным элементом реализации политики государственных расходов РФ становится оценка целесообразности и структуры институционального бюджетного финансирования. От бывшего СССР РФ получила в “наследство” неоправданно широкую с точки зрения современных подходов сеть получателей бюджетных средств (бюджетополучателей), расходы которых практически 100%-но финансируются за счет средств бюджета, хотя не все они участвуют в производстве общественных благ. Поэтому потребовалась сплошная “инвентаризация” всех бюджетополучателей с дальнейшей оценкой целесообразности финансирования их деятельности из бюджета, на основе которой и решаются определенные на среднесрочную перспективу (2003 – 2005 гг.) задачи оптимизации государственных расходов на всех уровнях бюджетной системы РФ.

Следует отметить, что проблемы реструктуризации расходов бюджета далеко не исчерпаны. Значительная часть расходов бюджета – это наследие прежней административно-командной системы хозяйствования, в условиях которой государство (союзный бюджет) принимало на себя расходы, не свойственные центральному правительству.

Рыночная экономика требует серьезной реструктуризации, а если говорить точнее – *оптимизации расходной части бюджетов всех уровней*. Уже несколько лет эта проблема обозначена. Но вплотную к ее конкретному решению Правительство РФ приступило с середины 2002 г. Министерство финансов РФ провело серьезную работу по инвентаризации расходов, обоснованию расходных полномочий. При этом специалисты совершенно верно отмечают важный момент: передача части расходов на субфедеральный и муниципальный уровни должна соотноситься с изменениями в доходной части соответствующих бюджетов.

4.2. Формирование расходов бюджетов

Раздел II БК РФ рассматривает Расходы бюджетов. Согласно *ст. 65* БК РФ “формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с **расходными обязательствами**, обусловленными установленным законодательством РФ разграничением полномочий федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству РФ, международным и иным договорам и соглашениям

⁸¹ Несопоставимые данные

должно происходить в очередном финансовом году за счет средств соответствующих бюджетов”.

В БК РФ расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания делятся на *текущие расходы* и *капитальные расходы*. Такое деление расходов устанавливается экономической классификацией расходов бюджетной системы РФ (ст.66).

*Капитальные расходы*⁸² – часть расходов бюджетов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность, включающая статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой, средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам, расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством, расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности соответственно РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, другие расходы бюджета, включенные в капитальные расходы бюджета в соответствии с экономической классификацией расходов бюджетов РФ. В составе капитальных расходов бюджетов может быть сформирован бюджет развития, порядок и условия формирования которого определяются федеральным законом (ст.67).

Финансирование расходов на *государственные капитальные вложения* осуществляется в соответствии с постановлениями Правительства РФ. При этом главные распорядители средств федерального бюджета – государственные заказчики вправе передавать на договорной основе часть функций по финансированию и организации строительства получателям средств федерального бюджета. Государственные заказчики строек и объектов при заключении договоров о передаче части функций государственного заказчика предусматривают в них положения, определяющие, в том числе порядок учета средств, составления и предоставления отчетности в соответствии с бюджетным законодательством РФ, а также положения о соответствии обязательств, оплата которых производится за счет средств федерального бюджета, лимитам бюджетных обязательств, доведенных до них главными распорядителями средств федерального бюджета.

Финансирование за счет государственных капитальных вложений строек и объектов, включенных в перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд и являющихся государственной собственностью субъектов РФ и (или) собственностью муниципальных образований, осуществляется главными распорядителями в форме субвенций в порядке, установленном для получателей средств федерального бюджета, через счета по учету средств бюджетов субъектов РФ и средств местных бюджетов. Исполствованные не по целевому назначению средства подлежат изъятию в федеральный бюджет.

Текущие расходы – часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее финансирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование, а также другие расходы бюджетов, не включенные в капитальные расходы в соответствии с бюджетной классификацией РФ (ст.68).

В качестве примера приведем структуру текущих и капитальных расходов федерального бюджета РФ на 2001 г. (табл. 4.2.1).

Таблица 4.2.1

Структура текущих и капитальных расходов федерального бюджета РФ на 2001 г. в соответствии с экономической классификацией расходов⁸³

⁸² Употребляется также термин *капитальные вложения*

⁸³ Источник: Бюджетная система Российской Федерации /Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: 2003. С. 257

Содержание расходов	Удельный вес, % к итогу
Всего расходов	100,00
В том числе:	
1. Текущие расходы	69,82
Из них:	
1.1. Закупка товаров и оплата услуг	40,95
1.1.1. Заработная плата с начислениями	9,81
1.1.2. Денежное довольствие военнослужащим	7,40
1.1.3. Оплата коммунальных услуг	3,32
1.1.4. Выплата процентов	20,42
1.2. Субсидии, субвенции и текущие трансферты	28,87
1.2.1. Субсидии и субвенции	7,68
1.2.2. Текущие трансферты	9,68
1.2.3. Трансферты населению	11,51
2. Капитальные расходы	8,23
3. Другие расходы	21,95

Бюджетным кодексом РФ (ст. 69) установлены формы расходов бюджетов. Средства бюджета могут предоставляться в следующих формах:

- # ассигнований на содержание бюджетных организаций;
- # средств на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным или муниципальным контрактам;
- # трансфертов населению:
- # ассигнований на реализацию органами местного самоуправления обязательных выплат населению, установленных законодательством субъектов РФ, правовыми актами представительных органов власти;
- # ассигнований на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
- # ассигнований на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов;
- # бюджетных кредитов юридическим лицам (в том числе налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и платежей и др. обязательств);
- # субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам;
- # инвестиций в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;
- # межбюджетных трансфертов;
- # кредитов и займов внутри страны за счет государственных внешних заимствований;
- # кредитов иностранным государствам;
- # средств на обслуживание долговых обязательств, в том числе государственных или муниципальных гарантий.

Бюджетные учреждения расходуют бюджетные средства исключительно на:

- оплату труда в соответствии с заключенными трудовыми договорами и правовыми актами, регулирующими размер заработной платы соответствующих категорий работников;
- перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;
- трансферты населению, выплачиваемые в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления;
- командировочные и иные компенсационные выплаты работникам в соответствии с законодательством РФ;

- оплату товаров, работ и услуг по заключенным государственным или муниципальным контрактам;
- оплату товаров, работ и услуг в соответствии с утвержденными сметами без заключения государственных или муниципальных контрактов.

Не допускается расходование бюджетных средств бюджетными учреждениями на иные цели.

Согласно БК РФ *все закупки товаров, работ и услуг на сумму свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда* осуществляются *исключительно на основе государственных или муниципальных контрактов*. *Государственный или муниципальный контракт* – договор, заключенный органом государственной власти или органом местного самоуправления, бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией от имени РФ, субъекта РФ или муниципального образования с физическими и юридическими лицами в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, предусмотренных в расходах соответствующего бюджета. При этом следует отметить, что государственный и муниципальный контракты должны размещаться на конкурсной основе, если иное не установлено федеральными законами, законами и законодательными актами субъектов РФ, нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления. В этих контрактах должно быть включено обязательное условие о выплате неустойки при нарушении исполнителем условий контракта.

Бюджетные учреждения, органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, государственные и муниципальные заказчики обязаны вести *реестры закупок*. При этом следует отметить, что если осуществляются закупки товаров, работ и услуг на сумму не более 2000 минимальных размеров оплаты труда за один вид товара или услуг (за один контракт), ведут реестры закупок, в которых отражаются следующие сведения:

- краткое наименование закупаемых товаров, работ и услуг;
- наименование и местонахождение поставщиков, подрядчиков и исполнителей услуг;
- цена и дата закупки.

В законе (решении) о бюджете могут быть определены обязательные для исполнения получателем бюджетных средств *условия финансирования* конкретных расходов, предусмотренных законом (решением) о бюджете. В случае невыполнения получателем бюджетных средств условий, определенных законом (решением) о бюджете, на любом этапе исполнения бюджета осуществляется блокировка расходов, связанных с выполнением обязательных условий, вплоть до выполнения указанных условий.

Трансферты населению – бюджетные средства для финансирования обязательных выплат населению: пенсий, стипендий, пособий, компенсаций, других социальных выплат, установленных законодательством РФ, законодательством субъектов РФ, правовыми актами органов местного самоуправления.

Согласно БК РФ юридическим лицам, которые не являются государственными или муниципальными унитарными предприятиями, может быть предоставлен *бюджетный кредит* на основании договора, заключенного в соответствии с Гражданским кодексом РФ с учетом БК РФ и иных нормативных актов, только при условии предоставления заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату указанного кредита. Бюджетный кредит предоставляется на условиях возмездности и возвратности. Способы обеспечения исполнения обязательств по возврату бюджетного кредита могут быть только банковские гарантии, поручительства, залог имущества, в том числе в виде акций, иных ценных бумаг, паев, в размере не менее 100% предоставляемого кредита. Обеспечение исполнения обязательств должно иметь высокую степень *ликвидности*. Оценка имущества, предоставленного в обеспечение получения бюджетного кредита, осуществляется в соответствии с законодательством РФ.

Обязательным условием предоставления бюджетного кредита является проведение предварительной проверки финансового состояния получателя бюджетного кредита финансовым органом или по его поручению уполномоченным органом. Уполномоченные органы имеют право на проверку получателя бюджетного кредита в любое время действия кредита. Эти же органы проводят проверку целевого использования бюджетного кредита.

Бюджетный кредит может предоставляться только тем юридическим лицам, которые не имеют просроченной задолженности по ранее предоставленным бюджетным средствам на возвратной основе. Возврат предоставленных юридическим лицам бюджетных средств, а также плата за пользование ими приравниваются к платежам в бюджет.

Бюджетные кредиты (процентные и беспроцентные) предоставляются государственным или муниципальным унитарным предприятиям на условиях и в пределах лимитов, которые предусмотрены соответствующими бюджетами. Получатели бюджетного кредита обязаны вернуть его и уплатить проценты за пользование им в установленные сроки, а также предоставлять информацию и отчет об использовании бюджетного кредита в органы, исполняющие бюджет, и контрольные органы соответствующих законодательных (представительных) органов.

Следует отметить, что органы, исполняющие бюджет, либо иные уполномоченные органы ведут реестры всех предоставленных бюджетных кредитов по получателям бюджетных кредитов.

Бюджетным кодексом РФ допускается предоставление *субсидий* и *субвенций*, в том числе на выделение грантов и оказание материальной поддержки:

- *из федерального бюджета* – в случаях, предусмотренных федеральными и региональными целевыми программами и федеральными законами;
- *из бюджетов субъектов РФ* – в случаях, предусмотренных федеральными целевыми программами, региональными целевыми программами и законами субъектов РФ;
- *из местных бюджетов* – в случаях, предусмотренных федеральными целевыми программами, федеральными законами, региональными целевыми программами, законами субъектов РФ и решениями представительных органов местного самоуправления.

В случаях нецелевого использования субсидий и субвенций в сроки, устанавливаемые уполномоченными органами исполнительной власти, а также в случаях их неиспользования в установленные сроки они подлежат возврату в соответствующий бюджет.

Соответствующим бюджетом могут быть предусмотрены расходы на финансирование *бюджетных инвестиций* при условии включения их в федеральную целевую программу, региональную целевую программу либо в соответствии с решением федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления. Объекты государственной собственности субъектов РФ и муниципальной собственности могут быть включены в федеральную адресную инвестиционную программу, федеральные целевые программы на стадии составления, рассмотрения и утверждения федерального бюджета на очередной финансовый год.

Федеральные инвестиционные объекты, предусматривающие расходы в сумме более 200 000 минимальных размеров оплаты труда, подлежат рассмотрению и утверждению в порядке, предусмотренном для финансирования федеральных целевых программ.

Бюджетные инвестиции могут предоставляться *юридическим лицам, которые не являются государственными или муниципальными унитарными предприятиями*. Это влечет за собой возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов и имущества этих юридических лиц и оформляется с участием РФ, субъектов РФ и муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах таких юридических лиц в соответствии с ГК РФ. Доля РФ, субъекта РФ, муниципального образования в уставном (складочном) капитале осуществляется в порядке и по ценам, которые определяются в соответствии с законодательством РФ.

Бюджетные инвестиции указанным выше юридическим лицам включаются в проект бюджета только при наличии технико-экономического обоснования инвестиционного проекта, проектно-сметной документации, плана передачи земли и сооружений, а также при наличии проекта договора между Правительством РФ, органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления и указанным юридическим лицом об участии РФ, субъекта РФ или муниципального образования в собственности субъекта инвестиций. Проекты договоров оформляются в течение двух месяцев после вступления в силу закона о бюджете.

В расходной части бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ согласно БК РФ (ст.81) предусматривается создание *резервных фондов органов исполнительной власти и резервных фондов органов местного самоуправления*, но при этом запрещено создание резервных фондов законодательных (представительных) органов и депутатов законодательных (представительных) органов. *Размер резервных фондов в федеральном бюджете не может превышать 3 процента утвержденных расходов федерального бюджета*. Средства резервных фондов расходуются на финансирование непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имевших место в текущем финансовом году.

Согласно БК РФ (ст.82) федеральным бюджетом на очередной финансовый год предусматривается создание *резервного фонда Президента РФ в размере не более 1 процента утвержденных расходов федерального бюджета*. Средства этого фонда расходуются на финансирование непредвиденных расходов, а также дополнительных расходов, предусмотренных указами Президента РФ. Расходование средств резервного фонда Президента РФ осуществляется на основании письменного распоряжения Президента РФ. Не допускается расходование средств этого фонда на проведение выборов, референдумов, освещение деятельности Президента РФ.

БК РФ определяет порядок финансирования расходов, не предусмотренных бюджетом (ст. 83). В принимаемом федеральном законе либо другом правовом акте, который предусматривает увеличение финансирования по существующим видам расходов или введение новых видов расходов, которые до принятия законодательного акта не финансировались ни одним бюджетом, должны содержаться нормы, которые определяют источники и порядок финансирования новых видов расходов бюджетов, в том числе в случае необходимости передачу финансовых ресурсов на новые виды расходов в бюджеты других уровней. При увеличении источников финансирования новых видов расходов бюджетов исключается увеличение **дефицитов бюджетов**. Финансирование новых видов расходов бюджетов или увеличение финансирования существующих видов расходов бюджетов может осуществляться только с начала очередного **финансового года** при условии их включения в закон (решение) о бюджете либо в текущем году после внесения соответствующих изменений в закон (решение) о бюджете при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении расходов по отдельным статьям бюджета.

Согласно *п.4 ст. 83* БК РФ в законе (решении) о бюджете на очередной финансовый год (в виде приложения) указывается перечень законодательных актов (статей, отдельных пунктов статей, подпунктов, абзацев), действие которых приостанавливается на очередной финансовый год в связи с тем, что бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию. В случае если расходы на реализацию законодательного или иного нормативного акта частично (не в полной мере) обеспечены источниками финансирования в соответствующем законе (решении муниципального образования) о бюджете, в законе (решении) о бюджете указывается, в какой части не предусмотрено финансирование законодательного (нормативного) акта.

Норма *п.4.ст. 83*, предусматривающая возможность приостановки (отмены) действия законом о бюджете решений, не обеспеченных источниками финансирования, активно применялась при формировании федерального бюджета на 2001-2003 гг., что стало одним из существенных факторов обеспечения сбалансированности федерального бюджета и выявления экономически и социально неэффективных бюджетных обязательств (табл.4.2.2).

Приостановлено действие ряда законодательных актов, которые возлагали расходные обязательства на бюджеты субъектов РФ. Такой же подход соблюдался и при формировании федерального бюджета на 2004 г. (См.: Перечень законодательных актов РФ, действие которых приостанавливается в 2004 г./Приложение 20 к ФЗ “О федеральном бюджете на 2004 год”).

Таблица 4.2.2

Некоторые показатели реализации п.4 ст. 83 БК РФ при формировании федерального бюджета на 2001— 2003гг.⁸⁴

Показатели	Годы		
	2001	2002	2003
Приостановлено (отменено) действие нормативных правовых актов, всего	87	120	97
В том числе:			
Федеральных законов, законов РФ, законов РСФСР, постановлений Верховного Совета РФ	43	58	53
Из них в течение трех лет подряд	-	-	29
Нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ	44	62	36** ⁸⁵
Объем приостановленных (отмененных) обязательств, млрд. руб., всего	520,9	380,4	1368,7
В том числе:			
За счет федерального бюджета	520,9	380,4	534,4
Из них обязательства, приостановленные в течение трех лет подряд	-	-	480,7
За счет бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов	-	-	834,3
Объем приостановленных (отмененных) обязательств, установленных федеральными законами, законами РФ, законами РСФСР, постановлениями Верховного Совета РФ, всего	464,4	355,6	1315,5
В том числе:			
За счет федерального бюджета	464,4	355,6	484,8
За счет бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов	-	-	830,7
Объем приостановленных (отмененных) обязательств, установленных нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, млрд. руб.	56,5	24,8	52,3**

В литературе отмечается, что данный механизм обеспечивает лишь временное и частичное решение проблемы (что верно— Н.Х), причем только в отношении собственных обязательств федерального бюджета. Правда, трудно согласиться, что этот механизм реализуется только в отношении собственных обязательств федерального бюджета. Возможно,

⁸⁴ Источник: Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Под ред. К.И. Тахирова. – М.: 2004. С.25.

⁸⁵ С учетом указа Президента РФ и Постановления Правительства РФ по приостановлению (отмене) нормативных правовых актов в связи с Федеральным законом от 24.12.02. №176-ФЗ “О федеральном бюджете на 2003 год”

данный механизм используется не всеми субъектами РФ и муниципальными образованиями. Но, например, Законодательное Собрание Приморского края такой механизм использует: бюджет Приморского края на 2004 г. содержал перечень законодательных актов Приморского края и нормативных правовых актов Законодательного Собрания Приморского края, действие которых приостанавливалось в 2004 г., а также Перечень нормативных правовых актов губернатора Приморского края и администрации края, не обеспеченных в полном объеме источниками финансирования в 2004 г. (Приложение 17, 18 к Закону Приморского края от 29.12.2003 №91-КЗ).

С точки зрения расходов основная особенность бюджетной системы РФ — низкая степень самостоятельности региональных и особенно местных органов власти в формировании своих бюджетных расходов. Согласно проведенной в 1999—2000 гг. Минфином РФ и финансовыми субъектами РФ инвентаризации, общий объем “необеспеченных федеральных мандатов” (нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, возлагающих обязанности по финансированию бюджетных расходов в установленном объеме на региональные и местные бюджеты без предоставления соответствующих доходных источников) достигает 8% ВВП при среднем их исполнении на уровне менее 30%. Кроме того, даже в тех сферах, за которые формально отвечают органы государственной власти субъектов РФ или органы местного самоуправления, действуют централизованно установленные нормы (в том числе — в отношении заработной платы в бюджетной сфере)⁸⁶ [1].

В такой ситуации невозможно обеспечить устойчивую сбалансированность территориальных бюджетов и определить сферу обязательств федерального бюджета как по отношению к населению (в части предоставления установленных федеральными законами социальных пособий и льгот, а также выплаты заработной платы), так и к бюджетам других уровней (в части предоставления средств на финансирование соответствующих обязательств).

4.3 Распределение расходов по уровням бюджетной системы

Производимые государством общественные блага и услуги распределяются по уровням власти и финансируются через соответствующие бюджеты. В РФ в основе распределения расходов по уровням власти лежит конституционное разграничение предметов ведения по уровням власти (*ст. 71-73 Конституции РФ*), хотя процесс разграничения расходных полномочий начался в стране еще до принятия Конституции, в 1993 г. Уже отмечалось, что в 1990-х годах, наиболее тяжелых для российской экономики, шел процесс децентрализации бюджетных расходов, т. е. снижалась доля федерального бюджета в расходах консолидированного бюджета РФ.

Сокращение доли расходов федерального бюджета затронуло отрасли хозяйства (лишились государственной поддержки), а также социально-культурную сферу (сокращение социальных программ). В то же время субъекты РФ вынуждены были значительно увеличить эти расходы.

Отсутствие четких, понятных принципов разграничения расходных полномочий и ответственности за финансирование привело к тому, что в середине 1990-х гг. широкое распространение получила система договорных отношений федерального центра и субъектов РФ. Федеральное правительство подписывало договоры и соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий с органами исполнительной власти многих субъектов Федерации⁸⁷.

⁸⁶ Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации /Под ред. К.И. Таксира. — М.: 2004. С.26

⁸⁷ Подробнее см.: Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. — М.: 2003. С.261 (Таблица 10.2.1 “Двусторонние соглашения Правительства РФ и субъектов РФ по бюджетно-финансовым вопросам”).

Следует подчеркнуть, что *вопросы финансирования* особенно актуальны при распределении расходов по уровням власти в РФ. Закрепленная до 2005 г. в БК РФ система распределения расходов по уровням бюджетов бюджетной системы РФ приводила к тому, что их большая часть относилась к совместному финансированию. А это значит, как верно отмечается в литературе, что отсутствовало конкретное понятие *субъекта финансовой ответственности*.

Анализ структуры расходов консолидированного бюджета РФ в 2001-2003 гг. показывает, что более пятой части расходов данного бюджета составляли расходы, которые финансировались исключительно из федерального бюджета: это – национальная оборона, международная деятельность и судебная власть, обслуживание государственного долга. Менее 15% расходов, которые были направлены на развитие рыночной инфраструктуры, жилищно-коммунальное хозяйство, содержание и строительство дорог регионального значения, финансировались только из региональных и местных бюджетов.

Большая часть расходов консолидированного бюджета РФ финансировалась в рассматриваемые годы совместно из бюджетов всех трех уровней. А это такие важные и крупные разделы расходов, такие как образование, здравоохранение и физическая культура, социальная политика. На их долю пришлось около 70% расходов консолидированного бюджета.

Из совместно финансируемых расходов на долю федерального бюджета приходилась большая доля расходов по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий – более 80%, фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу – также более 80%, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства – более 70%. Вполне понятно, что эти расходы – общегосударственные, поэтому их доля в расходах консолидированного бюджета столь значительна. Что же касается социальных расходов, то их большая часть приходилась на бюджеты субъектов РФ. Незначительна доля федерального бюджета в финансировании здравоохранения и социальной политики, хотя проведение социальной политики – это все же функция федерального правительства⁸⁸.

Распределение расходов между региональными и местными бюджетами осуществлялось до 2005 г. также в соответствии с действовавшим БК РФ. При этом надо иметь в виду, что в каждом субъекте РФ этот процесс имел свои особенности. Вот некоторые данные по бюджету Республики Татарстан⁸⁹.

В 2002 г. за счет республиканского бюджета осуществлялось более 60% расходов консолидированного бюджета Республики Татарстан, что является свидетельством высокой степени централизации расходных полномочий на республиканском уровне.

За счет республиканского бюджета полностью финансировались расходы на фундаментальные исследования и содействие НТП, расходы целевых бюджетных фондов, поскольку они консолидированы в республиканском бюджете. Более 90% таких расходов, как охрана окружающей среды, гидрометеорология, картография и геодезия, предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий финансировались также за счет республиканского бюджета. Значительна – более 80% - доля республиканского бюджета и в финансировании расходов на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства, сельское хозяйство и рыболовство, финансирование промышленности, энергетики и строительства.

Структура расходов на образование в Республике Татарстан показывает, что за счет республиканского бюджета финансировалось в основном среднее и высшее профессиональное образование, переподготовка кадров. На местные бюджеты целиком отнесены были расходы на дошкольное, общее и начальное профессиональное образование. За счет местных бюджетов

⁸⁸ Там же. С. 266

⁸⁹ Бюджетная система Российской Федерации /Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: 2003. С. 266-267

финансировалась большая часть расходов на транспорт, дорожное хозяйство, связь, информатику, развитие рыночной инфраструктуры, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение и физическую культуру.

Важен и такой вопрос, связанный с распределением расходов по уровням власти: *кто обеспечивает выполнение расходных полномочий?* Государство, устанавливая те или иные нормативы, стандарты, пытается осуществлять определенную социально-экономическую политику. Следует напомнить, что в 1990-х гг. принималось значительное количество законов, указов, постановлений на уровне федеральной власти, правда многие из них не имели достаточного финансового обеспечения. Обеспечение федеральных нормативных актов возлагалось в большей степени на региональные и местные власти.

Мотивация вроде бы понятна: региональные власти ближе к потребителям этих благ и услуг, а значит, они лучше могут выполнить эти решения. Это было бы бесспорно. Но когда многие региональные и местные органы власти были лишены соответствующего финансирования, то о какой их способности выполнять федеральные обязательства могла идти речь. В 1990-е годы федеральный бюджет накопил весьма существенную задолженность перед бюджетами субъектов РФ. Правда, федеральное правительство погашало часть своей задолженности перед регионами, но в основном в безденежной форме.

Безусловно, такие формы расчетов ослабили бюджетную систему РФ. Даже до настоящего времени федеральное правительство имеет значительную кредиторскую задолженность перед **бюджетополучателями**, часть которой ежегодно погашается. Кроме того, в связи с отсутствием источников финансирования Правительство РФ, как уже отмечалось, приостанавливает действие части законодательных актов РФ.

15 августа 2001 г. было принято Постановление Правительства РФ №584 “О программе развития **бюджетного федерализма** в Российской Федерации до 2005 года” (далее сокр.: Программа), в которой отмечены недостатки системы распределения полномочий и определены пути их преодоления. В Программе подчеркнуто, что нет четкого разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней по осуществлению бюджетных расходов (расходных полномочий). Но при этом сохраняется регламентация нормативными актами федерального уровня бюджетных расходов, которые финансируются из региональных и местных бюджетов, действует множество централизованно установленных натуральных и финансовых норм. И хотя наметилась тенденция к сокращению “нефинансируемых федеральных мандатов”, тем не менее, на региональные и особенно местные бюджеты федеральным законодательством возложены многочисленные социальные обязательства, не обеспеченные источниками финансирования. Содержащиеся в БК РФ требования по возмещению дополнительных расходов территориальных бюджетов не выполнялись. Поэтому широкое распространение получили судебные иски к органам власти субъектов РФ и местного самоуправления с последующим списанием средств с бюджетных счетов по исполнительным листам.

В результате органы власти субъектов РФ и местного самоуправления лишались возможности обеспечить сбалансированность своих бюджетов и вынуждены были проводить политику выборочного и (или) частичного исполнения возложенных на них обязательств, накапливая, в том числе за счет заимствований, безнадежную задолженность. Вполне понятно, что в таких условиях полностью проводить ответственную бюджетную политику, стремиться к повышению прозрачности и объективности бюджетной отчетности, качества бюджетных услуг, эффективному (оптимальному) управлению расходами, реструктуризации бюджетной сети, разработке и реализации среднесрочных программ развития и реформирования бюджетной сферы, привлечению инвестиций в общественную инфраструктуру вряд ли представлялось возможным.

Поэтому ключевая задача реформы межбюджетных отношений - это предоставление органам власти субъектов РФ и местного самоуправления *реальных расходных полномочий, сбалансированных с финансовыми ресурсами*. Для ее решения необходимо:

1) четко разграничить на основе количественного анализа и единых принципов расходные полномочия между органами власти разных уровней (федеральным, региональным и местным), сократив в максимально возможной степени сферу совместных (пересекающихся) полномочий;

2) обеспечить самостоятельность органов власти субъектов РФ и местного самоуправления в управлении расходами соответствующих бюджетов;

3) сократить, а в перспективе ликвидировать “нефинансируемые федеральные мандаты”, предусмотрев полное финансовое обеспечение установленных законодательством бюджетных обязательств;

4) законодательно определить порядок изменения разграничения расходных полномочий при соответствующем перераспределении бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы и (или) предоставлении источников финансирования передаваемых расходных обязательств.

Чтобы реализовать эти принципы, необходимо, по мнению специалистов, ввести в БК РФ понятие “расходные полномочия” – права и обязанности соответствующих органов власти в пределах своей компетенции:

1) осуществлять нормативное правовое регулирование бюджетных расходов (в том числе определять требования к объему, качеству и доступности получения общественных благ и услуг, натуральные и финансовые нормативы, уровень и структуру расходов);

2) обеспечивать их соответствующими финансовыми средствами;

3) проводить адекватное финансирование общественных благ и услуг⁹⁰.

В БК РФ должно быть одновременно закреплено четкое и стабильное разграничение расходных полномочий между властями разных уровней в соответствии со следующими критериями⁹¹:

1. *субсидиарность* (максимальная близость органов власти, реализующих расходные полномочия, к потребителям соответствующих бюджетных благ);

2. *территориальное соответствие* (максимальное совпадение территориальной юрисдикции органа власти, реализующего расходные полномочия, и зоны потребления соответствующих бюджетных услуг);

3. *соответствие степени заинтересованности общества и уровня власти* (чем выше заинтересованность общества в целом в реализации расходных полномочий, тем, при прочих равных условиях, за более высоким уровнем власти они должны закрепляться);

4. *необходимость территориальной дифференциации* (чем выше региональные или местные различия в производстве и потреблении бюджетных услуг, тем, при прочих равных условиях, на более низовых уровнях бюджетной системы они должны предоставляться);

5. *возможность концентрации бюджетных расходов*, что, при прочих равных условиях, способствует экономии бюджетных средств.

В основном положении Программы развития бюджетного федерализма в РФ к 2005 году реализованы: более четко структурированы бюджетные полномочия по расходам (расходные обязательства), что в свою очередь должно повысить ответственность всех уровней власти за целевое и эффективное использование бюджетных средств. С 1 января 2005 г. БК РФ ввел в действие понятие *расходные обязательства*.

Глава 11 БК РФ закрепила разграничение расходных обязательств по уровням бюджетной системы. Это:

ст. 84 Расходные обязательства Российской Федерации;

ст. 85 Расходные обязательства субъекта Российской Федерации *;

ст. 86 Расходные обязательства муниципального образования *;

ст. 87 Реестры расходных обязательств⁹².

⁹⁰ Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.О. Романовского. – М.: 2003. С. 270-271

⁹¹ Там же. С.271

4.4 Расходные обязательства федерального бюджета

1. *Расходные обязательства РФ* возникают в результате:

а) Принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ при осуществлении федеральными органами власти полномочий по предметам ведения РФ и (или) полномочий по предметам ведения, не отнесенным ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ” к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;

б) Заключения Российской Федерацией или от имени РФ договоров (соглашений) при осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий по предметам ведения РФ и (или) полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным ФЗ, указанным в пункте а), к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;

в) Принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, предусматривающие предоставление из федерального бюджета **межбюджетных трансфертов** в формах и порядке, предусмотренных БК РФ, в том числе:

субвенций бюджетам субъектов РФ на исполнение расходных обязательств субъектов РФ в связи с осуществлением органами государственной власти субъектов РФ полномочий, подлежащих в соответствии с ФЗ, указанным в пункте а), финансовому обеспечению за счет субвенций из федерального бюджета;

субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации.

2. Расходные обязательства РФ исполняются за счет собственных доходов и источников покрытия дефицита федерального бюджета. В случаях, установленных федеральными законами, расходные обязательства РФ выполняются за счет средств государственных внебюджетных фондов.

3. Расходные обязательства РФ по предоставлению субвенций исполняются путем предоставления бюджетам субъектов РФ и (или) местным бюджетам субвенций из Федерального фонда компенсаций в порядке, установленном *ст. 133 Федеральный фонд компенсаций* БК РФ.

Федеральные законы и (или) нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ, предусматривающие предоставление **субвенций** из Федерального фонда компенсаций, должны содержать порядок расчета нормативов для определения общего объема субвенций на исполнение соответствующих расходных обязательств субъектов РФ (муниципальных образований) и ежегодно вводиться в действие федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год при условии утверждения данным законом соответствующих субвенций бюджетам РФ (местным бюджетам).

Рассмотрим, каковы были особенности структуры и динамики расходов федерального бюджета до 2005 г. В табл. 4.4.1⁹³ приведены данные по расходам федерального бюджета за 1998-2004 гг.

Таблица 4.4.1

Структура и динамика расходов федерального бюджета в 1998-2004 гг.

1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

⁹² Расходные обязательства субъекта Российской Федерации; Расходные обязательства муниципального образования; Реестры расходных обязательств будут рассмотрены в пунктах 4.5, 4.6 и 4.7

⁹³ Источник: Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.О. Романовского. – М.: 2003. С. 273-275. За 2004 г. расчеты выполнены Н.Н. Ханчук.

Расходы	% к итогу	сумма, млрд. руб. ¹	% к итогу	изменение структуры по сравнению с 2001 г.					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Государственное управление и местное самоуправление	2,4	2,4	3,0	3,41	2,91	2,83	77	2,89	-0,52
Судебная власть	0,9	0,9	0,9	0,95	0,98	1,08	33	1,24	+0,29
Международная деятельность	2,9	6,4	6,5	1,86	2,20	1,89	45	1,69	-0,17
Национальная оборона	16,4	16,3	16,5	17,99	14,59	14,69	411	15,46	-2,53
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопас- ности государства	8,3	8,9	9,3	11,03	8,93	10,44	311	11,69	+0,66
Фундаментальные исследования и содействие научно- техническому прогрессу	2,2	2,0	1,9	1,85	1,55	1,71	46	1,73	-0,12
Промышленность, энергетика и строительство	5,5	2,5	2,3	3,74	2,96	2,70	68	2,56	-1,18
Сельское хозяйство и рыболовство	2,4	1,6	1,3	1,74	1,38	1,32	30	1,13	-0,61
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	0,6	0,5	0,4	0,40	0,50	0,46	12	0,45	+0,05
Транспорт, дорожное хозяйство ¹ , связь и информатика*	0,3	0,2	0,2	2,56	3,52	3,64	85	3,2	+0,64
Развитие рыночной инфраструктуры	-	-	-	-	-	-

Таблица 4.3.1 (прод.)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Предупреждение и ликвидация послед- ствий чрезвычайных ситуаций и стихий- ных бедствий	1,8	1,3	1,1	0,53	0,45	0,91	26	0,98	+0,45
Образование	3,4	3,6	3,8	4,09	4,11	4,16	118	4,44	+0,35
Культура, искусство и кинематография	0,7	0,5	0,6	0,54	0,53	0,60	16	0,60	+0,06
Средства массовой информации	0,4	0,4	0,7	0,53	0,53	0,51	11	0,41	-0,12
Здравоохранение и	1,9	1,8	1,9	1,86	1,64	1,67	47	1,77	-0,09

физическая культура									
Социальная политика	7,0	7,3	7,4	9,03	22,10	6,42	161	6,05	-2,98
Обслуживание государственного и муниципального долга**	24,8	29,0	25,7	20,09	14,64	11,84	288	10,83	-9,16
Пополнение государственных запасов	1,3	0,0	0,0	0,04	0,03	0,09	20	0,75	+0,71
Финансовая помощь бюджетам других уровней	10,4	7,5	8,1	15,64	13,63	30,48	814	30,61	+14,97
Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	0,4	0,3	0,2	0,52	0,53	0,46	10	0,37	-0,15
Мобилизационная подготовка экономики	0,2	0,1	0,1	0,04	0,03	0,02	1	0,03	-0,01
Исследование и использование космического пространства	0,7	0,5	0,4	0,38	0,50	0,33	12	0,45	+0,07
Военная реформа	–	–	–	0,35	0,85	0,67	7	0,26	+0,09
Прочие расходы	-1,3**	-1,7**	0,6	-0,33**	-0,16	-0,33**	-4,3	-0,15	-0,18 (?)
Целевые бюджетные фонды	6,4	7,7	7,1	1,16	0,71	0,60	14	0,52	-0,64
Всего расходов	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	2 659	100,0	-

¹ Округление сумм произведено до целых чисел (без десятых, сотых и т.п.). Дорожное хозяйство выделено отдельным видом расходов, в функциональной классификации указывается после “Военной реформы”.

* С 2002 г. – Транспорт, связь и информатика.

** Обслуживание государственного и муниципального долга.

*** В соответствии со ст. 66 БК РФ средства от возврата государственных кредитов, бюджетных кредитов и бюджетных ссуд, в том числе получаемых от продажи имущества и другого обеспечения, переданного получателями бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и государственных или муниципальных гарантий соответствующим органам исполнительной власти в качестве обеспечения обязательств по бюджетным кредитам, бюджетным ссудам и государственным или муниципальным гарантиям, отражаются в составе расходов бюджетов со знаком “минус”.

Как уже отмечалось, с 2002г.⁹⁴ бюджетная политика стала претерпевать определенные изменения. В качестве ее первоочередных задач на 2002 г. и среднесрочную перспективу в области государственных расходов, большинство из которых прямо относится к федеральному бюджету, было определено:

1. Установить жесткие сметы расходов для всех государственных органов и бюджетных учреждений, пересмотреть статус государственных унитарных предприятий. Большинство из них должны получить статус **акционерных обществ** со 100% - м государственным участием. **Главные распорядители средств федерального бюджета** контролируют обязательства, принимаемые от их имени бюджетными учреждениями, финансирование их должно осуществляться на лицевых счетах в органах **федерального казначейства**.

2. Завершить формирование механизма, который бы препятствовал принятию законов без учета их последствий для бюджетной системы.

3. Расходная часть федерального бюджета должна стать инструментом достижения важнейших социально-экономических целей. Для этого необходимо овладеть современными

⁹⁴ См.: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию РФ “О бюджетной политике на 2002 год”// Российская газета. 2001. 24 апреля

методами оценки рациональности бюджетных расходов, внедрить индикаторы результативности затрат государственных средств.

4. Продолжить оптимизацию сети высших и средних профессиональных учебных заведений с учетом потребностей страны. Необходимо при этом уточнить источники их финансирования.

5. Правительству РФ разработать концепцию реформирования системы социальных льгот и выплат, предусмотрев при этом замену большинства категориальных льгот адресными формами социальной поддержки населения и ликвидацию ведомственных льгот. Особые условия труда отдельных категорий работников должны отражаться в форме денежных выплат.

6. Производить государственные закупки (заказы) на конкурсной основе, прозрачно.

7. Осуществлять расходы на оплату бюджетными учреждениями потребляемых топливно-энергетических ресурсов с учетом тарифной политики государства в этой отрасли.

8. Повышение оплаты труда государственных служащих в размерах, необходимых для обеспечения конкурентоспособности государственной службы на рынке труда, должно происходить наряду с другими мерами за счет сокращения общей численности занятых в государственном секторе.

9. Отработать механизм перехода к новой модели пенсионной системы, включающей накопительную составляющую, план необходимых мероприятий по ее осуществлению.

Реализация перечисленных задач внесла существенные коррективы в структуру расходов федерального бюджета на 2002 г и последующие годы.

В федеральном бюджете на 2002 г. существенно – более чем в 1,4 раза по сравнению с 2001 г. – выросли *расходы на оплату труда работников бюджетной сферы*. Это было связано с установлением новой ставки 1 разряда ЕТС на уровне 450 руб., индексацией тарифной части фонда оплаты труда в среднем почти в 1,9 раза; приравнением с 1 июля 2002 г. окладов по воинской должности (должностных окладов) военнослужащих и приравненных к ним лиц к должностным окладам федеральных государственных служащих, что эквивалентно увеличению окладов денежного содержания военнослужащих и приравненных к ним лиц от 1,7 до 2 раз.

Правительством РФ была проведена в предыдущие годы работа по регулированию *задолженности по оплате коммунальных услуг*, а также мероприятия по ее завершению увеличили в 2002 г. размер средств, которые были направлены в федеральный бюджет на 2002 г. на оплату всех видов коммунальных услуг, в 1,5 раза по сравнению с 2001 г.

Кардинальные изменения в федеральном бюджете на 2002 г. претерпели *федеральные целевые программы*. Произошло их общее количественное сокращение со 133 в 2001 г. до 48 в 2002 г. Правда, следует отметить, что объем ассигнований, который был направлен на их реализацию, увеличился в 2 раза. При этом была предпринята попытка осуществления концентрации ресурсов федерального бюджета на наиболее приоритетных направлениях социально-экономического развития страны.

Государственная власть в РФ разделяется на законодательную, исполнительную и судебную. На федеральном уровне законодательная власть представлена Федеральным Собранием РФ, исполнительную власть осуществляют Президент и Правительство РФ, судебную – суды РФ. В соответствии с [функциональной классификацией](#) расходы бюджета на управление включали в рассматриваемые годы расходы на государственное управление и местное самоуправление, поскольку в соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

К расходам на государственное управление относились расходы, обусловленные выполнением государством организационных и хозяйственных функций, которые обеспечивают функционирование системы законодательной и исполнительной власти, финансовых и фискальных органов, управление государственной собственностью, прочие государственные расходы.

Ассигнования на содержание органов управления ежегодно утверждались в составе расходов бюджета соответствующего уровня. В федеральном бюджете на 2004 год сумма

расходов на государственное управление и местное самоуправление составила 76 967 150,3 тыс. руб., это 2,89% к общему объему расходов. Удельный вес расходов на государственное управление и местное самоуправление в 2004 г. снизился (в 2001 г. удельный вес составлял 3,41%).

В структуре расходов на управление как в федеральном бюджете, так и в бюджетах субъектов РФ значительную часть расходов составляли расходы по осуществлению деятельности финансовых и налоговых органов, а также органов исполнительной власти. Это связано с важной ролью этих органов в процессе исполнения бюджетов, обеспечении контроля за использованием бюджетных средств, а также с развитием института казначейства.

Расходы на управление ежегодно предусматриваются в бюджетах всех уровней бюджетной системы РФ. Планирование осуществляется с 1 января 2005 г. по разделу бюджетной классификации РФ “Государственное управление и местное самоуправление” в разрезе экономических статей расходов. *Основные документы*, определяющие объем расходов на содержание аппарата управления, - это *штатные расписания* и *сметы расходов*.

В *штатном расписании* указываются структурные подразделения; наименование должностей руководителей и их заместителей, специалистов – в соответствии с реестрами государственных должностей; количество штатных единиц по каждой должности, схемы должностных окладов, надбавки (за выслугу лет, секретность, гражданское звание и т.д.); месячный фонд заработной платы по должностным окладам.

Смета расходов – это документ, в котором предусматривается общая сумма затрат и ассигнований на отдельные цели и виды расходов (расходы на оплату труда с начислениями; расходы на приобретение предметов снабжения и расходных материалов; расходы на командировки и служебные разъезды; расходы на оплату транспортных услуг; расходы на оплату услуг связи; расходы на коммунальные услуги; прочие текущие расходы на управление; капитальные расходы на управление).

Основной принцип использования бюджетных средств состоит в строгом регламентировании по назначению и по времени. Учреждения и организации, финансируемые из бюджета соответствующего уровня, не вправе расходовать бюджетные средства на цели, не предусмотренные сметой расходов. Порядок финансирования расходов на управление устанавливается БК РФ. В целях обеспечения экономного использования средств бюджета на содержание аппарата управления разработана система мер их государственного регулирования: лимитирование расходов, сокращение расходов в связи с проводимыми мероприятиями по совершенствованию аппарата управления, нормирование численности работников аппарата управления и расходов на их содержание.

Проводимая административная реформа направлена не только на сокращение расходов на эту сферу, но и преследует цель тесно связать финансирование затрат на управление с конкретными решениями и их социально-экономической эффективностью.

Судебная власть в РФ на практике осуществляется через федеральную судебную систему, которая с учетом специфики вопросов, рассматриваемых судами, разделяется на следующие основные ветви: общие суды и военные суды – ветвь, возглавляемая Верховным Судом РФ; арбитражные суды – ветвь, возглавляемая Высшим арбитражным судом РФ; Конституционный Суд РФ и конституционные суды республик в составе РФ.

Финансирование судов в РФ, согласно ст. 124 Конституции РФ, “производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральными законами”. Расходы на судебную систему в федеральном бюджете на 2004 г. составили 33 250 793,1 тыс. руб., это 1,24% к общему объему расходов федерального бюджета. С 2001 г. наблюдается постоянный рост расходов на судебную власть, что можно объяснить увеличивающейся нагрузкой на судебную систему, а также проводимой судебной реформой.

Цель осуществления *расходов на оборону* – обеспечение оборонной функции государства. Размер средств, которые направляются на национальную оборону, зависят от

многих факторов – в первую очередь от экономических возможностей страны, международной и внутренней военно-политической обстановки, уровня технического оснащения войск, численности и необходимости поддержания уровня жизни личного состава Вооруженных сил.

На содержание армии в СССР тратилось около 15% ВВП⁹⁵, что оказалось чрезмерным для экономики и потребовало проведения военной реформы, направленной как на сокращение военных расходов, так и на обеспечение безопасности страны в соответствии с новой военной доктриной. С учетом постоянных военных конфликтов как вблизи границы РФ, так и непосредственно на ее территории государство вынуждено тратить значительные суммы на военные расходы: в 2001 г. – 214 687,7 млн. руб., в 2002 г. – 284 157,8 млн. руб., в 2003 г. – 344 525,3 млн. руб. В 2004 г. расходы на национальную оборону были запланированы в сумме 411 472 653,4 тыс. руб. (почти 15,5% общих расходов федерального бюджета). Но следует отметить, что в классификации расходов федерального бюджета на 2004 г. был выделен раздел 25 “Военная реформа”, расходы по которому составили 7 245 610,8 тыс. руб. (0,26% общего объема расходов федерального бюджета). Существуют и другие статьи бюджета, по которым прямо и косвенно финансируются военные расходы.

Порядок формирования сметы расходов на оборону заключается в том, что сначала определяют общий объем средств, выделяемых Министерству обороны РФ, затем составляют сметы расходов по военным округам и воинским частям. Такой порядок обусловлен тем, что большая часть военных расходов финансируется централизованно, непосредственно Министерством обороны РФ (такие, как оплата вооружения, военной техники, продовольственного обеспечения войск и др.).

Защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность и интересы общества и государства от противоправных посягательств призваны правоохранительные органы и органы обеспечения безопасности государства. Они наделены правом применения мер принуждения. В современных условиях органы правопорядка должны обеспечить эффективную защиту населения страны от терроризма, на что выделяются значительные средства бюджета.

Расходы федерального бюджета на *правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства* составили: в 2001 г. 131 620, 7 млн. руб. (11,03% в общей сумме расходов федерального бюджета), в 2002 г. – 173 863,3 млн. руб. (8,93%), в 2003 г. – 244 793,7 млн. руб. (10,44%). Федеральным бюджетом на 2004 г. были предусмотрены расходы в сумме 310 577 078,1 тыс. руб. (11,69% в общей сумме расходов федерального бюджета). Увеличение расходов по этому направлению деятельности государства можно объяснить политикой, которая направлена на построение более совершенной национальной правовой системы, адекватной современным условиям и отвечающей международным стандартам.

Государственное финансирование фундаментальной науки и содействие научно-техническому прогрессу. Расходы федерального бюджета на 2004 г. на фундаментальные исследования и содействие НТП составили 46 200 000,0 тыс. руб., или 1,73% общей суммы расходов федерального бюджета. Это больше, чем было в 2002 - 2003 гг., но меньше, чем в 1998- 2001 гг. (речь идет об удельном весе). На фундаментальные исследования по бюджету 2004 г. было выделено 23 457 181,4 тыс. руб., на разработку перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса – 22 742 818,6 тыс. руб.

Все развитые страны пристальное внимание уделяют решению текущих и тем более перспективных научных и научно-технических проблем. Значительная часть научных исследований в этих странах финансируется из государственного бюджета. Вложения в науку в высокоразвитых странах считаются приоритетными, поскольку именно научные результаты научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ определяют новые технологические прорывы и обеспечивают устойчивый экономический рост.

Россия получила в наследство от СССР достаточно высокоразвитый научно-технический потенциал. По целому ряду научных направлений СССР был мировым лидером. Сегодня же

⁹⁵ Цит.: Бюджетная система Российской Федерации /Под ред. О.В. Врублевской, М. В. Романовского. – М.: 2003. С.301

назвать Россию лидером на мировом рынке высоких технологий и наукоемких технологий невозможно. Удельный вес России на этом рынке составляет всего 0,3%, в то время как США – 32, Японии – 23, ФРГ – 10% и т.д.

Такое случилось потому, что российская наука, по оценке академика Российской академии наук Б.С. Соколова, “попала в тиски длительного экономического и нравственного кризиса, связанного с политикой ломких романтических реформ, а не пошла по пути подлинной рациональной модернизации стратегического ресурсного потенциала страны. Для государства, увязшего в распутице незрелых реформ, наука стала скорее назойливой помехой, чем опорой в выборе ориентиров и приоритетов, в выборе главных направлений развития⁹⁶”.

В Федеральном законе от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ “О науке и государственной научно-технической политике” (с изм. и доп.) были сформулированы основные принципы по широкому кругу вопросов научной и научно-технической деятельности, урегулированы отношения субъектов этой деятельности, определены принципы формирования и реализации государственной научно-технической политики. Этим Законом, в частности, определено, что на финансирование науки в федеральном бюджете должно выделяться не менее 4% его расходной части, что пока еще ни разу не исполнялось.

В последние годы был принят ряд важных решений в области создания национальной инновационной системы (НИС) для более эффективного использования достижений фундаментальной и прикладной науки с целью обеспечения создания экономики инновационного типа. В ноябре 2001 г. был создан Совет по науке и высоким технологиям при Президенте РФ. Его основная задача - определение приоритетных направлений государственной научно-технической политики и мер по ее реализации, экспертиза ее правового обеспечения.

3 декабря 2001 г. Президент РФ на встрече с руководством Российской академии наук поставил перед научным сообществом две задачи. Первая - поиск и научное обоснование путей перехода страны от сырьевой ориентации на *инновационный путь развития*⁹⁷; вторая - экспертиза государственных решений, прогноз и предупреждение бедствий, катастроф, нестабильностей в техногенной, социальной, природной сферах. Первая из поставленных задач связана с оценкой коридора возможностей и с выбором исторической перспективы; вторая – с парированием угроз, защитой от опасностей, предупреждением катастроф на том историческом пути, который выберет общество после решения первой задачи⁹⁸.

В марте 2002 г. принята концепция “Об основах политики Российской Федерации в области развития науки и технологии на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу”, которая предусматривает реальные шаги по формированию НИС, обеспечение сбалансированного распределения ресурсов по всем этапам инновационного цикла “идея – технология – производство продукции, имеющей платежеспособный спрос”. В этих целях запланировано закрытие неэффективных НИИ и лабораторий, а высвобождающиеся ресурсы направить для поддержки малого инновационного предпринимательства; проведение всеобщей инвентаризации научных государственных организаций и реформы РАН; упорядочение системы переуступки прав РФ на объекты интеллектуальной собственности, полученные за счет бюджетных ассигнований; направление 15% прироста ассигнований по статье федерального бюджета “фундаментальные исследования и разработки” на финансирование “технологий государственного значения”.

В декабре 2002 г. Правительством РФ утверждены “Основные направления государственной инвестиционной политики РФ в сфере науки и технологии”, которые предусматривают кардинальные изменения государственной политики в области инноваций и, в частности, к академической науке.

⁹⁶ Вестник РАН. 2000, том 70, №9. С.778

⁹⁷ Впервые так поставлен вопрос

⁹⁸ Вестник РАН. 2003, том 73, №7. С.593

Основу госзаказа на научно-техническую продукцию составят федеральные целевые программы, государственная программа вооружений и оборонный заказ. Предусматривается сбалансированность всех этапов инновационного цикла “фундаментальные исследования – поисковые НИР – прикладные НИОКР – технологии – производство – рыночная реализация”. При этом выбор объектов финансирования должен осуществляться как по научно-техническим, так и экономическим критериям.

В результате перечисленных мер создаются условия для формирования национальной инновационной системы со встроенным механизмом ее регулирования и финансирования за счет различных источников государственного и частного секторов экономики.

Фундаментальные научные исследования могут финансироваться из бюджета двумя способами. Первый – *институциональный*, когда средства для финансирования расходов выделяются на содержание всей научной организации в соответствии с разработанной ею и принятой сметой. Второй способ – *программно-целевой (селективный)*, когда финансирование выделяется на выполнение отдельной темы.

Порядок составления смет доходов и расходов бюджетных научно-исследовательских организаций за последнее время существенных изменений не претерпел, за исключением кодификации статей расходов. В соответствии с новой бюджетной классификацией на основе государственных заказов и прямых договоров с заказчиками определяется объем работ научно-исследовательских организаций. Форма сметы расходов бюджетного научно-исследовательского учреждения (НИУ) составляется по статьям затрат и содержит следующие разделы: свод (смета) расходов; общие сведения, включая перечень организаций, подчиненных НИУ; расчет производственных показателей (численность работников по категориям, отдельно – численность аспирантов, и др.); расчет расходов по статьям затрат; распределение объема затрат по видам работ, структурным подразделениям и темам, а также другие сведения, которые определяются спецификой данного НИУ.

Финансирование фундаментальных исследований осуществляется исключительно из федерального бюджета. Специфической чертой фундаментальных исследований является то, что они в значительной степени выполняются федеральными бюджетными учреждениями, а также некоммерческими организациями, имущество которых полностью или частично является собственностью РФ. Пример тому – Российская академия наук, которая в соответствии с п.1. Указа Президента РФ от 15 апреля 1996 г. №558 “О мерах по развитию фундаментальной науки и статусе Российской академии наук” является общероссийской самоуправляемой некоммерческой научной организацией, финансирование которой осуществляется за счет средств федерального бюджета и иных источников, предусмотренных законодательством РФ. Фундаментальные и прикладные научные исследования по важнейшим научным направлениям, а также координацию фундаментальных исследований, осуществляемых за счет средств федерального бюджета, проводит именно Российская академия наук.

Значительную роль в финансировании фундаментальных исследований играют фонды: *Российский фонд фундаментальных исследований, Российский гуманитарный научный фонд*. Финансирование фундаментальных научных исследований осуществляется также в рамках *федеральных целевых программ*. Приведем в качестве примера федеральную целевую программу “Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997 – 2000 годы”. Она была продлена на 2001 г. В настоящее время действует федеральная целевая программа с изменившимся названием “Интеграция науки и высшего образования России на 2002 – 2006 годы”.

Расходы бюджета на государственную поддержку отраслей материального производства и регулирование экономики. Федеральным бюджетом на 2004 г. предусматривались расходы по разделам “Промышленность, энергетика и строительство” (67 598 674,3 тыс. руб., или 2,56% общего объема расходов федерального бюджета), “Сельское хозяйство и рыболовство” (29 578 678,8 тыс. руб., или 1,13%), “Транспорт, связь и

информатика” (5 621 847,8 тыс. руб., или 0,23%), “Дорожное хозяйство” (79 133 273,2 тыс. руб., или 2,97% общего объема расходов федерального бюджета).

Федеральным бюджетом на 2004 г. были предусмотрены расходы по разделу “Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия” (12 392 570,0 тыс. руб., что составляет 0,45% всех расходов федерального бюджета). Следует отметить, что финансирование по этому разделу осуществляется за счет бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. В структуре расходов по данному разделу преобладает финансирование восстановительных и охранных мероприятий, направленных на сохранение и преумножение лесных ресурсов.

Федеральный бюджет на 2004 г. не содержит раздела функциональной классификации “Развитие рыночной инфраструктуры”, хотя в рамках государственной поддержки малого предпринимательства все же предусматривались по этому разделу крайне незначительные суммы финансирования – 20 млн. руб. в 2002 г. и 100 млн. руб. в 2003 г. Данные свидетельствуют о довольно низкой эффективности выполнения федеральных программ государственной поддержки малого предпринимательства.

Расходы бюджета на социальную сферу: образование, здравоохранение, социальное обеспечение, культуру, искусство.

В основе современного экономического курса России лежит концепция социального рыночного хозяйства. Целевые установки этого курса направлены на последовательное повышение уровня жизни населения, снижение социального неравенства, восстановление экономической и политической роли страны в мировом сообществе на основе синтеза рыночных и государственных методов хозяйствования, сочетания регулирующей роли государства и свободного рыночного развития экономики.

На ближайшие годы стратегическими задачами России в области социальных отношений были провозглашены:

- 1) создание условий для реализации гражданами своих прав на качественное образование, соответствующее потребностям развития рыночной экономики;
- 2) улучшение состояния здоровья населения, развитие массовой физической культуры, спорта, туризма;
- 3) развитие культурного потенциала страны, доступность культурных ценностей широким слоям населения;
- 4) создание цивилизованного рынка труда;
- 5) обеспечение адресной и дифференцированной поддержки граждан с доходами ниже прожиточного минимума за счет бюджетных средств;
- 6) повышение финансовой устойчивости пенсионной системы и реального размера пенсий;
- 7) проведение системных изменений в жилищной сфере с целью повышения качества жилищных услуг и соответствия их платежеспособному спросу населения.

Социальная сфера – это совокупность отраслей, обеспечивающих реализацию социальной политики государства. В соответствии с общероссийским классификатором родственные отрасли – образование, культура, здравоохранение, физическая культура, социальное обслуживание, жилищно-коммунальное хозяйство – включаются в состав непромышленного сектора экономики. В этих отраслях не создаются материальные блага, а по большей части оказываются услуги социальной значимости.

Бюджет является одним из универсальных механизмов, с помощью которых государство участвует в финансировании расходов и содействует развитию социальных отраслей. Услуги этих отраслей потребляются всеми гражданами страны и с позиций совокупных интересов относятся к разряду общественных благ. Такие блага предоставляются государством через систему общественного сектора экономики и оплачиваются полностью или частично за счет бюджета.

Расходы на образование. Формирование расходов федерального бюджета на образование осуществляется с учетом необходимости обеспечения государством предоставления населению гарантированного бесплатного общего образования, и на конкурсной основе высшего и среднего профессионального образования в пределах государственных образовательных стандартов.

С 1998 по 2004 гг. удельный вес расходов федерального бюджета на образование в общем объеме расходов федерального бюджета вырос с 3,4 до 4,44%. В федеральном бюджете на 2004 г. на раздел “Образование” было выделено ассигнований на сумму 117 791 867,0 тыс. руб. Значительные средства выделялись на реализацию федеральных целевых программ, таких, как: “Дети России”, “Федеральная программа развития образования”, “Русский язык”, “Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе”, “Национальная технологическая база” и др.

Расходы на культуру, искусство и кинематографию (раздел 15) были определены в федеральном бюджете на 2004 г. в сумме 16 101 176,0 тыс. руб., или 0,60% общего объема расходов федерального бюджета.

Предусмотренные ассигнования были направлены наряду с другими на следующие цели:

- содержание подведомственных федеральной и другим органам исполнительной власти учреждений культуры и искусства, в том числе особо ценных объектов культурного наследия народов РФ (включая расходы на приобретение литературы и периодических изданий для библиотек, выставочную деятельность музеев, реставрацию музейных фондов, приобретение музейного, библиотечного оборудования и т.п.);

- капитальный ремонт и реставрацию зданий объектов культуры и искусства, включая особо ценные объекты культурного наследия РФ;

- государственную поддержку деятельности цирковых организаций, ведущих коллективов в области музыкального и театрального искусства, производства национальных фильмов и т.д.;

- выплату грантов Президента РФ для поддержки творческих проектов общенационального значения в области культуры и искусства, а также Государственных премий РФ в области литературы и искусства.

В современных условиях охрана здоровья – проблема государственного масштаба. Правительством РФ одобрены концепции развития здравоохранения и медицинской науки, охраны здоровья населения, государственной политики в области здорового питания, ежегодно утверждается Программа государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи.

Расходы федерального бюджета по разделу “Здравоохранение и физическая культура” на 2004 г. определялись в сумме 47 097 829,5 тыс. руб., или 1,77% общего объема расходов федерального бюджета. По сравнению с 2001 г. есть незначительное снижение удельного веса расходов по этому разделу – на 0,09 процентных пункта.

На здравоохранение были выделены в федеральном бюджете на 2004 г. 36 987 777,1 тыс. руб., на санитарно-эпидемиологический надзор – 6 795 343,3 тыс. руб., на физическую культуру и спорт – 3 314 709,1 тыс. руб.

Расходы на социальную политику. Основной целью социальной политики государства является решение таких важнейших проблем, как:

- 1) создание и обеспечение функционирования системы социального обслуживания населения;

- 2) обеспечение деятельности государственной социальной поддержки ветеранов, инвалидов, семей с детьми;

- 3) обеспечение деятельности государственной службы медико-социальной экспертизы;

- 4) назначение и выплата пособий на детей в соответствии с действующим законодательством;

5) обеспечение инвалидов реабилитационной техникой, протезно-ортопедическими изделиями;

6) обеспечение санаторно-курортным лечением инвалидов и ветеранов;

7) предоставление других услуг, предусмотренных законодательством.

Расходы на обеспечение социальной политики финансируются из бюджетов всех уровней. Но обратимся к данным федерального бюджета. Расходы федерального бюджета на 2004 г. на раздел “Социальная политика” были определены в сумме 161 193 511,2 тыс. руб., что составило 6,05% общего объема расходов федерального бюджета. По сравнению с 2001г. удельный вес расходов по этому разделу снизился на 2,98 процентных пункта, а по сравнению с 2002 г. – на 16,05 процентных пункта.

Ассигнования по этому разделу направляются в учреждения социального обеспечения и службы занятости, на социальную помощь, пенсии военнослужащим, пенсии и пособия в правоохранительных органах, прочие мероприятия в области социальной политики, миграционную политику.

Существующая система социальной защиты населения формировалась под воздействием различных социально-экономических и политических факторов на протяжении многих десятилетий. Она включает в себя пособия и социальные выплаты, льготы и компенсации различным категориям граждан, социальную помощь нуждающимся гражданам, предоставляемую территориальными органами социальной защиты. Система государственных социальных льгот и выплат позволяет частично компенсировать населению низкие заработки, плохие условия труда, недостатки системы пенсионного обеспечения, а в ряде случаев служит дополнительным стимулом привлечения к различным видам деятельности в отрасли с тяжелыми и вредными условиями труда. Однако изменившаяся социально-экономическая ситуация потребовала уточнения принципов, критериев и условий предоставления льгот населению.

В августе 2004 г. Госдума России приняла законопроект “О замене льгот денежными компенсациями”. После одобрения Президента РФ документ вступил в силу с 1 января 2005 г.

Пока не решен до конца вопрос о льготах для Героев СССР, России, Соцтруда, Кавалеров Ордена Славы, Трудовой Славы. Федеральный бюджет взял на себя ответственность за бывших несовершеннолетних узников фашизма. А вот какую компенсацию платить труженикам тыла, ветеранам труда и жертвам политических репрессий, будут решать власти на местах.

Сохранены северные коэффициенты, а северным пенсионерам – право на бесплатный проезд к месту отдыха один раз в два года.

С 1 января 2005 г. отменено право на бесплатный проезд в городском и междугородном транспорте, льготы на оплату и установку телефонов, обеспечение автомобилями, компенсацию на бензин и техобслуживание, изготовление и ремонт зубных протезов, право на бесплатную льготную медицину, вневедомственную охрану.

Скидки по оплате ЖКХ сохранятся как минимум в течение 2005 года. Скидки по абонентской плате за телефон отменяются. Становится платным проезд в городском транспорте, в пригородных автобусах.

Льготникам в обязательном порядке предоставляется социальный пакет, состоящий из набора услуг. Стоимость пакета 450 руб., часть его - это страховка на льготные лекарства, вторая часть - страховка, дающая право на льготную путевку и третья часть - льготный проездной билет. Этот социальный пакет будет каждый месяц вычитаться из суммы, полагающейся льготнику.

С 2006 г. ветераны получают возможность выбирать, что для них лучше – льготы или деньги. Причем отказаться можно будет как от всего социального пакета целиком, так и от какой-то его части.

С 1 января 2005 года без всяких компенсаций отменяют льготы для сельских учителей, военнослужащих, беженцев.

Расходы на международную деятельность, обслуживание государственного и муниципального долга в федеральном бюджете на 2004 год установлены в сумме 332 665 811,2 тыс. руб.

Расходы на международную деятельность включают в себя международное сотрудничество, реализацию межгосударственных договоров в рамках Содружества Независимых государств, международные культурные, научные и информационные связи, экономическую и гуманитарную помощь другим государствам, реализацию международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества. На эти направления международной деятельности в федеральном бюджете было выделено на 2004 год 45 085 221,9 тыс. руб.

Расходы на обслуживание государственного и муниципального внутреннего долга на 2004 год были определены в сумме 64 379 184,5 тыс. руб., а на обслуживание государственного внешнего долга - 223 191 404,8 тыс. руб.

Важным разделом расходов федерального бюджета выступал раздел 21 *“Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы”*. Федеральный бюджет на 2004 г. по этому разделу определил сумму 813 969 815,6 тыс. руб., что составило 30,61 % общего объема расходов федерального бюджета. По сравнению с 2002 г. удельный вес ассигнований по этому разделу увеличился в 2004 г. на 14,97 процентных пункта.

Бюджетные средства по этому разделу направлялись:

- финансовая помощь бюджетам других уровней – 273 776 128, 6 тыс. руб.;
- Фонд регионального развития - 25 112 010,0 тыс. руб.;
- мероприятия в области регионального развития - 15 511 465,0 тыс. руб.;
- средства, передаваемые государственным
внебюджетным фондам - 499 570 212,0 тыс. руб.

Расходы федерального бюджета на 2004 год по разделу 31 *“Целевые бюджетные фонды”* составили 14 061 500,0 тыс. руб., или 0,52% общего объема расходов федерального бюджета. Эти расходы были направлены в Фонд Министерства Российской Федерации по атомной энергии.

Необходимо отметить, что в соответствии с Федеральным законом “О внесении дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части создания Стабилизационного фонда Российской Федерации ” №184-ФЗ от 23.12.03 г. БК РФ дополнен гл. 13 “Стабилизационный фонд Российской Федерации”.

Закон вступил в силу с 1 января 2004 г. Ст. 96 БК РФ определяет: “Стабилизационный фонд РФ – часть средств федерального бюджета, образуемая за счет превышения цены на нефть над базовой ценой на нефть, подлежащая обособленному учету, управлению и использованию в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой”.

Теперь рассмотрим, какие изменения претерпели расходные обязательства РФ в федеральном бюджете на 2005 год.

Исключительно из федерального бюджета финансируются в 2005 году следующие *расходы по функциональной классификации расходов бюджетов РФ*⁹⁹.

К ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫМ ВОПРОСАМ отнесены: функционирование главы государства - Президента РФ, законодательных (представительных) органов государственной власти и местного самоуправления, Правительства РФ, высших органов исполнительной власти субъектов РФ, местных администраций, судебной системы, обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов надзора, обеспечение проведения выборов и референдумов, международные отношения и международное сотрудничество,

⁹⁹ Расходы федерального бюджета по некоторым подразделам приводятся выборочно. Полностью см. Приложение 7 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2005 год” // Российская газета. 2004. 28.12. №288. С.17

международная экономическая и гуманитарная помощь, государственный материальный резерв, фундаментальные исследования, обслуживание государственного и муниципального долга, резервные фонды, прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов, другие общегосударственные вопросы.

Эти расходы отнесены к разделу 01 (включает 15 подразделов) функциональной классификации расходов бюджетов РФ и определены в сумме 460 410 608,1 тыс. рублей, что составляет 15,11% всех расходов федерального бюджета на 2005 год.

НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА включает расходы на: Вооруженные Силы РФ, мобилизационную и вневойсковую подготовку, мобилизационную подготовку экономики, подготовку и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности, ядерно-оружейный комплекс и другие вопросы.

Расходы на национальную оборону отнесены к разделу 02 (включает 8 подразделов) функциональной классификации расходов бюджетов РФ и определены в сумме 531 139 221,1 тыс. рублей, или 17,43 % всех расходов федерального бюджета РФ на 2005 год.

НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ включает расходы на: органы прокуратуры, органы внутренних дел, внутренние войска, органы юстиции, систему исполнения наказаний, органы безопасности, органы пограничной службы, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, гражданскую оборону, миграционную политику и другие вопросы. Это раздел 03 с 13 подразделами функциональной классификации расходов бюджетов РФ. Сумма расходов по нему в 2005 г. составляет 398 889 472,0 тыс. рублей, что составляет 13,1% всех расходов федерального бюджета РФ на 2005 год.

НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА – это расходы на общеэкономические вопросы, топливо и энергетику, исследование и использование космического пространства, воспроизводство минерально-сырьевой базы, сельское хозяйство и рыболовство, водные ресурсы, лесное хозяйство, транспорт, связь и информатику, прикладные научные исследования в области национальной экономики и другие вопросы. Это раздел 04 с 11 подразделами функциональной классификации расходов бюджетов РФ. Суммарно расходы на национальную экономику составляют 242 134 339,2 тыс. рублей, или 7,94 % всех расходов федерального бюджета 2005 года.

ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО (раздел 05) – это расходы на прикладные исследования и другие вопросы в области ЖКХ. Расходы на ЖКХ в федеральном бюджете на 2005 г. заложены в сумме 8 636 187,1 тыс. рублей, или 0,28 % всех расходов федерального бюджета на 2005 год.

ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (раздел 06) включает расходы на охрану растительных и животных видов и среды их обитания, прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды и другие вопросы в этой области. На эти цели расходы запланированы в сумме 4 629 981,6 тыс. рублей, или 0,15 % всех расходов федерального бюджета 2005 года.

ОБРАЗОВАНИЕ (раздел 07 с 9 подразделами) включает широкий спектр расходов, связанных с дошкольным, общим, начальным и средним профессиональным образованием, переподготовкой и повышением квалификации, высшим профессиональным образованием, молодежной политикой и оздоровлением детей, прикладными научными исследованиями и другими вопросами в области образования. На эти цели расходы запланированы в сумме 155 337 962,7 тыс. рублей, что составляет 5,09 % всех расходов федерального бюджета 2005 года.

КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ И СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ (СМИ) включают расходы на: культуру, кинематографию, телевидение и радиовещание, периодическая печать и издательства, прикладные научные исследования и другие вопросы в области культуры, кинематографии и СМИ. Это расходы включены в раздел 08 с 6

подразделами и суммарно составляют 39 173 130,6 тыс. рублей, или 1,28 % всех расходов федерального бюджета на 2005 год.

ЗДРАВООХРАНЕНИЕ И СПОРТ (раздел 09) – расходы на здравоохранение, спорт и физическую культуру, прикладные научные исследования и другие вопросы в области здравоохранения и спорта. В сумме эти расходы составляют 85 672 222,6 тыс. рублей, или 2,8 % всех расходов федерального бюджета на 2005 год.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА (раздел 10 с 6 подразделами) - комплекс расходов, связанных с пенсионным обеспечением, социальным обслуживанием и социальным обеспечением населения, борьбой с беспризорностью, опекой, попечительством, прикладными научными исследованиями и другими вопросами в области социальной политики.

На социальную политику расходы составляют 167 360 932,9 тыс. рублей, или 5,49 % всех расходов федерального бюджета на 2005 год.

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ (раздел 11 с 4 подразделами) - это финансовая помощь бюджетам других уровней, фонды компенсаций, другие межбюджетные трансферты, трансферты внебюджетным фондам. Сумма межбюджетных трансфертов составляет 954 545 242,1 тыс. рублей, или 31,32 % всех расходов федерального бюджета на 2005 год.

В заключение вернемся к федеральному бюджету 2005 г. и выделим некоторые его особенности. Приведенные данные свидетельствуют, что структура расходов имеет отклонения от структуры расходов 2001 г. Отметим базовые моменты. *Во-первых*, расходы по разделу “Социальная политика” снизились с 6,05% в 2004 г. до 5,49% в 2005 г. (почти на 1 процентный пункт) [в 2002 г. удельный вес социальных расходов составлял 22,10%]. Причина – финансирование ряда мероприятий социальной политики в формах и по каналам, которые обеспечивают их более высокую эффективность, а также прозрачность и подконтрольность. *Во-вторых*, существенно возрос удельный вес расходов федерального бюджета, направляемых на “Национальную оборону” (на 1,57 процентных пункта), на “Национальную безопасность и правоохранительные органы” (на 1,41 процентных пункта). *В-третьих*, вырос удельный вес расходов федерального бюджета на “Межбюджетные трансферты” (финансовую помощь бюджетам других уровней и т.д.): с 15,64% в 2001 г. (13,63% - в 2002 г., 30,61% в 2004 г.) до 31,32% в 2005 г. С причинами такой динамики познакомимся в [Модуле 3](#).

Сбалансированная бюджетная политика, реализуемая в параметрах федерального бюджета, является основой адекватных экономических и финансовых взаимоотношений между государством и обществом, на основе обязательного выполнения взаимных обязательств. В свою очередь реальное исполнение федерального бюджета во многом определяет финансовый и бюджетный климат страны, эффективность проводимых реформ, темпы социально-экономического развития.

4.5 Характеристика расходных обязательств бюджетов субъектов РФ

Все большее значение в экономическом развитии и решении социальных вопросов придается субъектам РФ. Соответственно возрастают требования к финансовому обеспечению полномочий органов власти субфедерального уровня; устойчивости их бюджетов; обоснованности планирования доходов и расходов.

Ст.85 БК РФ регламентирует Расходные обязательства субъекта РФ.

1. *Расходные обязательства субъекта РФ* возникают в результате:

принятия законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ или от имени субъектов РФ договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной субъектов РФ полномочий по предметам ведения субъектов РФ;

принятия законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, а также заключения субъектом РФ или от имени субъекта РФ договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам совместного ведения;

принятия законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, предусматривающих предоставление из бюджета субъекта РФ межбюджетных трансфертов в формах и порядке, предусмотренных БК, в том числе субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов РФ;

принятия нормативных правовых актов субъекта РФ при осуществлении органами государственной власти субъекта РФ полномочий, которые подлежат финансовому обеспечению за счет субвенций из федерального бюджета.

2. Расходные обязательства субъекта РФ, указанные в абзацах втором-четвертом пункта 1 настоящей статьи устанавливаются органами государственной власти субъекта РФ самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников покрытия дефицита бюджета субъекта РФ.

В случаях, установленных федеральными законами, регулирующими деятельность территориальных внебюджетных фондов, и (или) принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов РФ, расходные обязательства субъекта РФ могут исполняться за счет средств соответствующих территориальных государственных внебюджетных фондов.

3. Расходные обязательства субъекта РФ по предоставлению субвенций местным бюджетам исполняются путем предоставления субвенций из регионального фонда компенсаций, в порядке, предусмотренном *ст. 140 Региональный фонд компенсаций* БК РФ.

Законы субъекта РФ, предусматривающие предоставление местным бюджетам субвенций из регионального фонда компенсаций, должны содержать порядок расчета нормативов для определения общего объема субвенций на исполнение соответствующих расходных обязательств муниципальных образований и ежегодно вводиться в действие законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год при условии утверждения данным законом соответствующих субвенций местным бюджетам.

4. Расходные обязательства субъекта РФ, указанные в абзаце 4 пункта 1 настоящей статьи устанавливаются нормативными актами органов государственной власти субъекта РФ в соответствии с федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ и исполняются за счет субвенций из Федерального фонда компенсаций, предоставляемых бюджетам субъектов РФ в порядке, предусмотренном *ст. 133 Федеральный фонд компенсаций* БК РФ.

5. Органы государственной власти субъекта РФ самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда государственных гражданских служащих субъекта РФ и работников государственных учреждений субъекта РФ. В субъекте РФ, которому в соответствии со *ст. 131 Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ* предоставляются дотации из этого фонда, размеры оплаты государственных гражданских служащих субъекта РФ и работников государственных учреждений субъекта РФ не могут превышать размеры оплаты труда, установленные для соответствующих категорий федеральных государственных служащих и работников федеральных государственных учреждений.

6. Органы государственной власти субъекта РФ вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и не исключенных из компетенции органов государственной власти субъекта РФ федеральными законами, законами субъекта РФ, только при наличии соответствующих средств бюджета субъекта РФ (за исключением *дотаций, субсидий и субвенций* из федерального бюджета).

Каковы были состав, структура и динамика расходов бюджетов субъектов РФ до 2005 года. Самый массовый представитель субъектов РФ – область. Воспользуемся данными, которые приводятся в литературе.

В табл. 4.5.1 представлены данные о структуре расходов консолидированного бюджета Тюменской области в функциональной классификации по результатам исполнения бюджетов с 1997 по 1999 гг.

Таблица 4.5.1

Структура расходов консолидированного бюджета Тюменской области¹⁰⁰

Наименование статей расходов консолидированного регионального бюджета	1997г.		1998 г.		1999 г.	
	млрд. руб.	доля в %	млн. руб.	доля в %	млн. руб.	доля в %
1	2	3	4	5	6	7
Государственное управление и местное самоуправление	479,1	8,1	571,3	10,5	771,5	9,6
Правоохранительная деятельность	189,2	3,1	160,3	2,9	273,3	3,4
Промышленность, энергетика и строительство	256,1	4,2	430,1	7,9	284,8	3,56
Сельское хозяйство и рыболовство	576,0	9,4	517,6	9,5	705,1	8,8
Транспорт, дорожное хозяйство, связь	150,3	2,5	125,5	2,3	312,6	3,9
Жилищно-коммунальное хозяйство	1033,1	16,9	723,2	13,3	1144,2	14,3
Образование	1076,7	17,6	1018,2	18,7	1460,9	18,2
Культура, искусство, кинематография	155,3	2,5	184,0	3,4	245,5	3,1
Здравоохранение и физическая культура	853,3	14,0	864,1	15,9	1312,9	16,4
Социальная политика	452,8	7,4	339,4	6,2	782,4	9,7
Прочие расходы	873,1	14,3	506,9	9,3	738,1	9,2
Итого расходов	6113,1	100,0	5440,9	100,0	8031,4	100,0

Данные свидетельствуют, что в целом за три года с 1997 по 1999 г. доли расходов на основные бюджетные услуги в общих расходах консолидированного бюджета области сохранялись достаточно стабильными: первое место устойчиво занимали расходы на образование; второе (за исключением 1997 г.) – на здравоохранение и третье – на жилищно-коммунальное хозяйство.

Остановимся на особенностях структуры расходов другого вида субъектов РФ – края. В качестве примера рассмотрим структуру расходов бюджета Приморского края в 2004 году (табл.4.5.2).

Таблица 4.5.2

Структура расходов бюджета Приморского края в 2004 г. в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджетов РФ¹⁰¹

Наименование показателей	Сумма, тыс. руб.
1	2
Государственное управление и самоуправление	585 592
Судебная власть	47 513
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1 223 033
Промышленность, энергетика и строительство	2 213 945

¹⁰⁰ Источник: Годин А.М. И др. Бюджетная система Российской Федерации. – М.: Дашков и К°, 2003. С.216

¹⁰¹ Закон Приморского края №91-КЗ от 29.12.2003 “О краевом бюджете на 2004 год”. С.30- 44.

Сельское хозяйство и рыболовство	294 704
Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	54 294
Транспорт, связь и информатика	193 662
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 130 132
Таблица 4.5.2 (продолжение)	

1	2
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	449 239
Образование	680 545
Культура, искусство и кинематография	343 060
Средства массовой информации	98 166
Здравоохранение и физическая культура	2 158 559
Социальная политика	1 413 703
Обслуживание государственного и муниципального долга	39 591
Мобилизационная подготовка экономики	2 395
Дорожное хозяйство	383 220
Прочие расходы	-686 965
Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы	7 053 624
Целевые бюджетные фонды	1 072 616
Всего расходов	18 750 628

В общей сумме расходов бюджета Приморского края на 2004 г. наиболее высока была доля расходов в виде финансовой помощи другим субъектам бюджетной системы – 37,6%. Далее шли расходы на промышленность, энергетику и строительство – их доля составила 11,8%, затем – расходы на здравоохранение и физическую культуру – 11,5 % в общей сумме бюджетных расходов края в 2004 г. Доля расходов на социальную политику была незначительна – 7,5 %.

Следует отметить, что в 2004 г. Законодательное собрание Приморского края рассмотрело законопроект “О внесении изменений и дополнений в закон Приморского края “О краевом бюджете на 2004 год”. На 929 млн. руб. увеличивалась доходная часть за счет дальнейшего роста налоговых поступлений. Корректировка должна была коснуться практически всех разделов и статей расходной части бюджета. Одна из приоритетных задач – предусмотреть средства для финансирования в 2004 г. социальных программ, в частности краевого закона “О статусе учителя”, который был профинансирован по май 2004 г. включительно¹⁰².

Статья 7 Закона Приморского края «О краевом бюджете на 2005 год» утвердила расходы краевого бюджета на 2005 год по разделам и подразделам в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджетов РФ (См. Приложение 4 к указанному выше закону).

Краевой бюджет предусматривает финансирование в 2005 году следующих видов расходов:

1) обеспечение государственного управления и местного самоуправления, в том числе функционирования законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, функционирования главы администрации субъекта РФ – всего расходов по государственному управлению 782 782 тыс. рублей.

¹⁰² Авченко В. Депутаты играют на повышение / Владивосток. 2004. 27.07. №109. С.3

- 2) обеспечение функционирования судебной власти, в том числе деятельности мировых судей, всего расходов по судебной власти – 62 113 тыс. рублей;
- 3) обеспечение правоохранительной деятельности и обеспечение безопасности государства (органы внутренних дел, органы юстиции) – всего расходов по правоохранительной деятельности и обеспечению безопасности государства – 1 316 801 тыс. рублей;
- 4) на развитие промышленности, энергетики и строительства (топливно-энергетический комплекс, строительство, архитектура) – всего расходов по данному разделу 2 312 766 тыс. рублей;
- 5) на развитие сельского хозяйства и рыболовства – всего расходов 441 001 тыс. рублей;
- 6) на охрану окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорологии, картографии и геодезии – всего расходов 41 000 тыс. рублей;
- 7) на развитие транспорта, связи и информатики – всего расходов 131 208 тыс. рублей;
- 8) на жилищно-коммунальное хозяйство – всего расходов 1 383 448 тыс. рублей;
- 9) на предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий – всего расходов 485 251 тыс. рублей;
- 10) на развитие образования – всего расходов 772 254 тыс. рублей;
- 11) на развитие культуры, искусства и кинематографии – всего расходов 224 835 тыс. рублей;
- 12) на средства массовой информации – всего расходов 143 712 тыс. рублей;
- 13) на развитие здравоохранения и физической культуры – всего расходов 2 519 683 тыс. рублей;
- 14) на социальную политику- всего расходов 1 712 511 тыс. рублей;
- 15) на обслуживание государственного и муниципального долга – всего расходов 33 122 тыс. рублей;
- 16) на дорожное хозяйство – всего расходов 1 325 207 тыс. рублей;
- 17) прочие расходы (резервные фонды, проведение выборов и референдумов, бюджетные кредиты, прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам) – всего расходов 921 388 тыс. рублей;
- 18) финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы – всего расходов 7 051 986 тыс. рублей;
- 19) *всего расходов краевого бюджета на 2005 год - 21 661 068 тыс. рублей.*

В пределах сумм, установленных статьей 7 Закона Приморского края “О краевом бюджете на 2005 год”, распределены ассигнования из краевого бюджета на 2005 год по перечню *долгосрочных краевых целевых программ*, утвержденных Законодательным Собранием Приморского края и предусмотренных к финансированию в 2005 году. Назовем некоторые из этих программ.

Это краевые целевые программы: “Приморье без наркотиков” на 2005-2010 годы (12 505 тыс. рублей), “Комплексные меры по борьбе с преступностью и терроризмом” на 2005-2009 годы (4 391 тыс. рублей), “Обеспечение населения Приморского края питьевой водой” на 2002-2010 годы (100 000 тыс. рублей), “Квартира молодой семье” на 2002-2010 годы (300 000 тыс. рублей), “Общая врачебная (семейная) практика” на 2003-2006 годы (1 400 тыс. рублей), “Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера в Приморском крае” на 2004-2008 годы (79 500 тыс. рублей), в том числе подпрограммы: “Онкология” (30 200 тыс. рублей), “Сахарный диабет” (42 300 тыс. рублей), “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в Приморском крае” (7 000 тыс. рублей); *софинансирование федеральных целевых программ* “Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 и до 2010 года” (100 000 тыс. рублей), “Дети России” на 2003-2006 годы, подпрограмма “Дети-сироты” (10 000 тыс. рублей) и другие.

Утверждены расходы краевого бюджета на 2005 год в ведомственной структуре расходов краевого бюджета [1] в объемах, которые установлены статьей 7 Закона Приморского края №200-КЗ от 29.12. 2004 г. Приведем некоторые материалы из Приложения 8 указанного закона.

Таблица 4.5.3

Расходы краевого бюджета на 2005 год в ведомственной структуре расходов краевого бюджета¹⁰³

Наименование	Глава	Разд/ подр.	Цел. статья	Вид расх.	Экон. статья	Сумма, тыс. рублей
1	2	3	4	5	6	7
Учреждение: департамент финансов администрации края	000	0000	000	000	000000	11 042 465
Департамент финансов администрации края	092	0000	000	000	000000	11 042 465
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ	092	0100	000	000	000000	60 187
Функционирование исполнительных органов государственной власти	092	0103	000	000	000000	60 187
Обеспечение деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ	092	0103	036	000	000000	60 187
Денежное содержание аппарата	092	0103	036	027	000000	36 985
Расходы на содержание аппарата	092	0103	036	029	000000	23 202
.....						
ПРОМЫШЛЕННОСТЬ, ЭНЕРГЕТИКА И СТРОИТЕЛЬСТВО	092	0700	000	000	000000	766 347
Топливо-энергетический комплекс	092	0701	000	000	000000	500 000
Государственная поддержка энергетики и электрификации субъектов РФ	092	0701	293	000	000000	500 000
Целевые субсидии и субвенции	092	0701	293	290	000000	500 000
Строительство, архитектура	092	0707	000	000	000000	266 347
Государственные капитальные вложения	092	0707	313	000	000000	266 347
Государственные капитальные вложения на безвозвратной основе	092	0707	313	198	000000	266 347
.....						
СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	092	1600	000	000	000000	55 568
Телевидение и радиовещание	092	1601	000	000	000000	55 568
Государственная поддержка государственных телерадиокомпаний	092	1601	420	000	000000	55 568
Целевые субсидии и субвенции	092	1601	420	290	000000	55 568

* Приложение 8 к Закону Приморского края от 29.12. 2004 №200-КЗ. Данные в табл.4.5.1 приводятся выборочно.

Администрация Приморского края в ходе исполнения краевого бюджета на 2005 год имеет право вносить изменения и уточнять суммы расходов, утвержденных статьей 7 Закона Приморского края, с последующим представлением на утверждение Законодательного

¹⁰³ Ведомственная классификация расходов бюджетов субъектов РФ является группировкой расходов бюджетов субъектов РФ и отражает распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств бюджетов субъектов РФ по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов РФ/ Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации РФ и Бюджетный кодекс РФ» от 29.12. 2004 №174-ФЗ".

Собрания Приморского края. Основания (7) для внесения изменений смотрите в статье 10 Закона Приморского края “О краевом бюджете на 2005 год” от 29.12. 2004 №200-КЗ¹⁰⁴.

4.6 Особенности расходных обязательств местных бюджетов

Ст. 86 БК РФ определяет *Расходные обязательства муниципального образования*. Расходные обязательства муниципального образования (сокр.: МО) возникают в результате:

1) принятия нормативных правовых актов органов местного самоуправления по вопросам местного значения, а также заключения муниципальным образованием или от имени муниципального образования договоров (соглашений) по данным вопросам;

2) принятия нормативных правовых актов органов местного самоуправления при осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных функций.

Расходные обязательства МО, указанные в пункте 1), устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников покрытия дефицита соответствующего местного бюджета.

Расходные обязательства МО, возникшие в результате принятия нормативных правовых актов органов местного самоуправления при осуществлении ими отдельных государственных полномочий в соответствии с федеральными законами (законами субъектов РФ), осуществляются за счет **субвенций** из регионального фонда компенсаций, предоставляемых местным бюджетам в порядке, предусмотренном *ст. 140 БК РФ*.

За органами местного самоуправления БК РФ закрепил право самостоятельно определять размеры и условия оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, которые осуществляют свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных унитарных предприятий и учреждений. В МО, которому предоставляются **дотации** из бюджета субъекта РФ в соответствии с п.3 *ст. 138* или дотации из бюджета муниципального района в соответствии с п.4 *ст. 141¹ БК РФ*, размер оплаты труда вышеназванных лиц устанавливается не выше предельных значений, установленных законом субъекта РФ.

Органы местного самоуправления не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, за исключением случаев, установленных соответственно федеральными законами, законами субъектов РФ.

Органы местного самоуправления вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти, и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ, только при наличии собственных финансовых средств (за исключением субсидий, субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ).

4.7 Реестры расходных обязательств

Согласно *ст. 87 БК РФ* органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны вести *реестры расходных обязательств*. Под реестром расходных обязательств понимается свод (перечень) нормативных правовых актов и заключенных органами государственной власти (органами местного самоуправления) договоров и соглашений (отдельных статей, пунктов, подпунктов, абзацев нормативных правовых актов,

¹⁰⁴ Бюджет Приморского края см. на веб-сайте Администрации Приморского края: <http://www.primorsky.ru/>

договоров и соглашений), предусматривающих возникновение расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств соответствующих бюджетов.

Реестр расходных обязательств Российской Федерации ведется в порядке, установленном Правительством РФ.

Реестр расходных обязательств субъекта РФ ведется в порядке, установленном исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Реестр обязательств субъекта РФ, а также свод реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ, представляются в Министерство финансов РФ в порядке, установленном этим министерством.

Реестр расходных обязательств муниципального образования ведется в порядке, установленном местной администрацией. Реестр расходных обязательств муниципального образования представляется органом местного самоуправления в исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в порядке, установленном исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Модуль 3 Сбалансированность бюджетов

Тема 5 Дефицит бюджета и источники его покрытия¹⁰⁵

5.1 Введение к теме

5.2 Дефицит бюджета: теоретические основы

5.3 Классификация дефицита бюджета, источники финансирования

5.1 Введение к теме

Экономическая наука выделяет три основных состояния бюджета: *дефицитное, профицитное и сбалансированное*. Дефицит бюджета – это превышение расходов над доходами (отрицательное сальдо бюджета). Профицит бюджета – это превышение доходов над расходами (положительное сальдо бюджета). Сбалансированный бюджет – это когда расходы полностью обеспечиваются доходами. В экономической теории принято считать бюджет сбалансированным, если его дефицит или профицит не превышает 1% от общего объема расходов¹⁰⁶.

Прежде чем подробно рассмотреть проблемы бюджетного дефицита, остановимся на проблеме бюджетного профицита¹⁰⁷. Профицит бюджета – превышение доходов бюджета над его расходами. Поскольку централизация финансовых ресурсов в руках органов власти всегда уменьшает финансовые возможности хозяйствующих субъектов, мешая им лучше оснастить производство, быстрее перейти на новые технологии и добиться тем самым более эффективных результатов хозяйствования, то в связи с этим излишняя мобилизация доходов в бюджет только вредит. Именно из-за этого негативного влияния профицита бюджета на экономику в законодательстве многих стран присутствует правовая норма, запрещающая формировать и принимать бюджет с превышением доходов над расходами.

В России Бюджетным кодексом РФ предусмотрено, что любой бюджет (федеральный, региональный, местный) должен составляться и утверждаться без бюджетного профицита. Если при составлении или рассмотрении проекта бюджета будет прогнозироваться превышение доходов над расходами, то до момента утверждения бюджета необходимо принять меры по устранению профицита бюджета в такой последовательности:

- сократить привлечение доходов от продажи **государственной** (муниципальной) **собственности**;
- сократить поступления доходов в федеральный бюджет от реализации государственных запасов и резервов;
- предусмотреть направление бюджетных средств на дополнительное погашение долговых обязательств;
- увеличить расходы бюджета, в том числе за счет передачи части доходов бюджетам других уровней.

¹⁰⁵ Несмотря на то, что в последние годы бюджет РФ формируется и исполняется с профицитом, законодательство России регламентирует способы и процедуры финансирования бюджетного дефицита. Глава 12 БК РФ “Профицит бюджета и порядок его использования” исключена ФЗ от 05.08. 2000 №116-ФЗ. Но мы все-таки к проблеме профицита бюджета обращаемся в начале рассмотрения данной темы. Тем более нас к этому побуждают данные Минфина РФ: в первом полугодии 2004 г. профицит консолидированного бюджета РФ достиг 412,06 млрд. рублей, в том числе федерального бюджета – 354,1 млрд. рублей, консолидированных бюджетов субъектов РФ – 57,96 млрд. рублей// Известия. 2004. 17.08. С.10

¹⁰⁶ См.: Соловьев В.А. и др. Основы рыночного хозяйства. – М.: 1992. С.52

¹⁰⁷ Источник: Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Колл. авторов; Под общ. Ред. А.Г. Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2002. С.797

Если проводить перечисленные меры нецелесообразно, следует сократить **налоговые доходы** бюджета путем внесения изменений и дополнений в налоговое законодательство РФ.

Если бюджетный профицит обнаружится в процессе исполнения бюджета, то и здесь его наличие не может быть оценено однозначно положительно. Профицит бюджета, который возникает в результате более экономного и эффективного использования бюджетных средств при 100%-ном финансировании предусмотренных по бюджету расходов, - явление положительное. Однако если более высокие доходы бюджета были получены лишь в результате выгодно сложившейся экономической конъюнктуры, явились следствием экономического бума или недофинансирования расходов и т.п., то положительно оценивать профицит бюджета нет оснований. Но какой бы ни была причина образования бюджетного профицита, необходимо принять меры к сохранению бюджетных средств, не предназначенных для расходования в рамках утвержденного бюджета. Как правило, средства, полученные при бюджетном профиците, направляются на пополнение резервов, на дополнительное погашение долговых обязательств, на покрытие расходов, предусматриваемых в бюджете на очередной финансовый год.

5.2 Дефицит бюджета: теоретические основы

На различных этапах развития общества взгляды экономистов на бюджетный дефицит и бюджетное равновесие менялись, причем кардинально. До 1930-х годов финансовая наука считала основным принципом бюджета его бездефицитность, ежегодное равновесие доходов и расходов (принцип “здоровых финансов”). Например, Ф. Нитти отмечал, что из-за роста государственных расходов (в основном непроизводственных, военных) увеличиваются дефицит бюджета и государственный долг. Поэтому он считал, что “какой бы это жертвы ни стоило, но государственный бюджет в своей совокупности никогда не должен завершаться дефицитом”¹⁰⁸.

Сведение доходов с расходами при ежегодном принятии и исполнении бюджета считалось в тех условиях символом благополучия государства и нации, первоочередной целью финансовой политики центральных и местных органов власти. Министр финансов дореволюционной России С.Ю. Витте, к примеру, писал: “Бюджетное равновесие представляет основную цель, преследуемую при составлении ежегодной росписи”¹⁰⁹. Это означало, что суммы доходов и расходов должны были взаимно определяться друг другом, то есть объем государственных расходов должен исходить из реальных возможностей доходной базы бюджета, и наоборот, объем налоговых и прочих поступлений в бюджет должен обуславливаться размером дефицитных средств, необходимых государству для выполнения своих функций. Колебания в ту или иную сторону, в особенности в сторону превышения расходов над доходами, рассматривались как негативные и крайне опасные явления.

Однако на практике достичь бюджетного равновесия чрезвычайно сложно. Теория не дает готовых рецептов “здоровых финансов”, поэтому до сих пор проблема установления правильного соотношения между доходами и расходами бюджетов всех уровней, покрытия их дефицита является предметом научно-практических дискуссий как в России, так и во всем мире¹¹⁰ [3].

Какова роль и значение дефицита в развитии (или торможении) экономики? На этот счет существуют противоречивые взгляды.

Сторонники **концепции систематического (хронического) дефицита** видят в нем положительные черты:

¹⁰⁸ Цит.: Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: 2003. С.529

¹⁰⁹ Цит.: Там же

¹¹⁰ В последние годы федеральный бюджет РФ принимается и исполняется с профицитом. Но при этом следует отметить, что успешное экономическое развитие большого числа стран вполне сочетается с принятием центрального бюджета с дефицитом в размере 2-5%.

- бюджетный дефицит не является деструктивным фактором. Для состояния **национальной экономики** он не представляет опасности, так как все расходы, в том числе превышающие доходы, осуществляются на территории данного государства и способствуют росту благосостояния страны. Исключение составляет только отрицательное **сальдо внешнеторгового баланса**, поскольку это означает не что иное, как утечку средств за границу;

- дефицит бюджета означает увеличение доходов хозяйствующих субъектов и населения (получателей бюджетных средств), что приводит к увеличению покупательной способности, способствует росту производительности труда и, в конечном счете, расширению национального производства. Это, в свою очередь, приводит к росту налоговых поступлений в бюджет¹¹¹.

Экономисты, разделяющие противоположную точку зрения (это **сторонники неоклассического направления** в экономической теории), видят в дефиците целый ряд опасностей:

- сегодняшние дефициты неизбежно потребуют более высоких налогов в будущем;

- для покрытия дефицита будут привлекаться другие, экстраординарные доходы: эмиссия денег и займов, кредиты и т.д. Это приведет к расстройству **денежно-кредитной системы, инфляции и девальвации национальной валюты**, росту **внутреннего и внешнего долга государства**. В конечном итоге долги будут погашаться за счет введения новых и повышения ставок существующих налогов, а это означает, что долговое бремя перекладывается на будущие поколения. Выход правительства на денежный рынок путем размещения **государственных ценных бумаг (ГЦБ)** с целью привлечения финансовых ресурсов для покрытия дефицита подтолкнет **процентные ставки** вверх. Это связано с тем, что в рыночных условиях, когда существуют частные инвесторы и заемщики свободных денежных средств у населения и предприятий, вторжение государства на финансовый рынок ведет к росту конкуренции, повышению спроса на деньги, и, следовательно, повышаются ставки процента.

Более высокие процентные ставки по ГЦБ, по сравнению с частными, вызывают **эффект вытеснения частных инвестиций**. А потому, чем выше дефицит бюджета и государственный долг, тем медленнее будут идти социально-экономические преобразования и в целом развитие общества. Растущие государственные расходы, вызывающие рост бюджетного дефицита, ведут к расширению государственного сектора экономики за счет вытеснения частного, увеличивается вмешательство правительства в воспроизводственный процесс. Следует отметить, что для большинства развитых стран **типично формирование бюджета с дефицитом**.

Главной причиной отсутствия теоретических и практических разработок по проблемам бюджетного дефицита в бывшем СССР являлось не отсутствие бюджетного дефицита как такового на самом деле, а идеологическая позиция руководства страны по отношению к данному состоянию государственных финансов. Отсутствие научно-практических разработок в последующем и привело к еще большему углублению бюджетного кризиса в России в 1990-е годы, существенному росту государственного долга и соответственно росту расходов по его обслуживанию.

РФ вместе с социально-экономическими, национально-политическими, территориальными проблемами унаследовала от бывшего СССР существенный дефицит государственного бюджета, а также внешний и внутренний долг, точные суммы которых не знал даже главный финансовый орган страны.

До 1995 г. Правительство РФ для покрытия дефицита бюджета систематически использовало **денежно-кредитную эмиссию**, что неизбежно разогревало инфляцию. Основным инфляционным источником служили кредиты Центрального банка России. Начиная с 1995 г. Правительство РФ отказалось от кредитов Центробанка РФ и предприняло попытку перейти на

¹¹¹ См., например, Годме П. Финансовое право. – М.: 1978. С. 111-113

неинфляционные методы покрытия дефицита бюджета. Однако финансовый кризис помешал в полной мере использовать эти методы покрытия бюджетного дефицита.

Теория дефицитного финансирования, как отмечается в литературе¹¹², требует сосредоточения дефицита в **бюджете развития**. В этом случае рост дефицитного финансирования вызывает инвестиционный, инновационный и предпринимательский рост. Выпуск инвестиционных товаров в отличие от текущих потребительских приводит к наращиванию производственного потенциала страны, и, следовательно, к расширению доходной базы бюджетов разных уровней. Если же рост бюджетных расходов происходит в связи с необходимостью поддержания текущих потребностей населения, то с увеличением государственного долга его бремя перекладывается на будущие поколения.

Последнее обстоятельство связано с тем, что дефицитное финансирование предполагает повышение налогообложения. Так как конечными плательщиками всех налогов являются граждане, и большая часть полученного ими дохода идет на потребление (около $\frac{3}{4}$), то введение высоких налогов означает изъятие у них дополнительных доходов, что приводит к снижению потребительского спроса и уровня жизни. В свою очередь снижение спроса негативно сказывается на предложении товаров и услуг, сокращается их объем, что в конечном счете из-за сужения налогооблагаемой базы приведет к росту дефицита бюджета.

Дефицитное финансирование приводит к росту процентных ставок, вытеснению частных инвесторов, а, следовательно, и снижению инвестиций. При рассмотрении этих процессов обязательно следует учитывать **эффект мультипликатора**. С учетом данного эффекта в условиях спада производства и высокой безработицы увеличение государственных расходов и возникающий при этом дефицит бюджета будут стимулировать развитие экономики, рост инвестиций и потребительского сектора.

В мировой экономической истории есть убедительный пример действия эффекта мультипликатора. Это опыт США в период жесточайшего экономического кризиса 1929-1933 гг. Во время Великой депрессии администрация Д.Ф. Рузвельта взяла на вооружение концепцию дефицитного бюджетного финансирования, которую разработал выдающийся английский экономист Дж. М. Кейнс. В соответствии с этой концепцией были повышены государственные расходы и снижено налоговое бремя, что привело к значительному дефициту бюджета. Его покрытие осуществлялось в основном за счет выпуска ГЦБ. В результате повышения расходов бюджета миллионы американцев получили работу по строительству дорог, мостов, реконструкции правительственных зданий, озеленению городов и т.п. С получением работы и заработной платы у рабочих возник спрос на товары и услуги. Повышение спроса привело к оживлению предпринимательской деятельности, расширению инвестиций и производства продукции, а это в свою очередь позволило увеличить число занятых в производстве, создать новые рабочие места. В конечном счете, эти дискреционные меры привели к решению социальных (ликвидация безработицы), экономических (выход из кризиса, рост производства), финансовых (расширение доходной базы бюджета, дальнейшее снижение государственных расходов и дефицита бюджета) проблем.

Имеется и другой опыт, о котором тоже нельзя забывать. Это получивший международное признание опыт Германии в обеспечении инвестиционной ориентации бюджетной системы за счет соблюдения так называемого **“золотого правила”**, предусмотренного Конституцией ФРГ. Согласно этому правилу, финансирование дефицита за счет кредитов не должно превышать сумму расходов на инвестиции, предусмотренную в бюджете. То есть заемные средства не должны расходоваться на непроизводственные нужды, а должны направляться на инвестиционные цели (создание будущей доходной базы бюджетов), а это, как уже отмечалось, снижает негативные последствия государственных заимствований для будущих поколений.

¹¹² Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: 2003. С.531

5.3 Классификация дефицита бюджета, источники финансирования

В построении эффективной системы управления бюджетным дефицитом, упорядочении информации об операциях органов власти разных уровней по его финансированию, получении представлений о возможном воздействии на экономику используемых способов дефицитного финансирования важное значение имеет *классификация видов дефицитов бюджета* по ряду основополагающих признаков¹¹³.

Обобщение причин возникновения дефицита бюджета позволяет экономистам выделять следующие виды дефицитов бюджета: *чрезвычайный, кризисный, антикризисный и межбюджетный* дефициты.

В основе *чрезвычайного дефицита* лежат чрезвычайные обстоятельства (война, стихийные бедствия и т.п.), от которых трудно или невозможно застраховаться. Для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций обычно формируются различные резервные и внебюджетные фонды, или средства предусматриваются в бюджете в соответствии с *функциональной классификацией бюджетов*.

Кризисный и антикризисный дефициты бюджета вызываются кризисом в экономике, денежно-кредитной, финансовой сферах и мерами по его ликвидации. В связи с этим выделяют дефициты, которые имеют стимулирующее и дестимулирующее значение.

Под *межбюджетным дефицитом* понимается отрицательное сальдо *региональных и местных бюджетов*, которое возникает в результате несоответствия имущественных и бюджетных прав территорий, уменьшения их доходов или увеличения расходов вследствие принятия решений органами власти другого уровня. Покрытие такого дефицита осуществляется посредством бюджетного регулирования, использования различных форм межбюджетных отношений.

В зависимости от экономического содержания и направления воздействия различают *активный и пассивный бюджетные дефициты*. В мировой практике в условиях стабильного развития экономики уровень пассивного дефицита бюджета ограничивается 2-3% к ВВП, 5% - к *национальному доходу*, 8-10 % - к расходной части бюджета¹¹⁴. Однако в условиях социально-экономического правительства может пойти на увеличение разрыва между доходами и расходами бюджета (путем повышения расходов и снижения налоговых изъятий) в целях стимулирования экономического роста, сокращения безработицы, расширения налогооблагаемой базы. В этом случае дефицит бюджета принимает активную форму. Если же для его финансирования будут привлекаться инфляционные источники, значительно возрастут расходы бюджета на обслуживание государственного долга, то активная форма дефицита примет пассивную форму и начнет усугублять социально-экономический кризис.

Поэтому в целях управления дефицитом и использования его стимулирующего, активного потенциала необходимо находить приемлемые источники покрытия с учетом анализа конкретного финансово-экономического положения регионов и страны в целом, а также с учетом международного фактора, поскольку это имеет существенное значение в *открытой экономике*.

В зависимости от степени корреляции дефицита бюджета с уровнем *безработицы* различают *структурный и циклический дефициты*. Под *структурным дефицитом* понимается отрицательное сальдо бюджета при данной системе формирования государственных доходов и государственных расходов в условиях полной занятости (при постоянно заданном уровне безработицы). В период *экономического спада (рецессии)* уровень безработицы начинает превышать базовый. Поэтому реальный дефицит бюджета тоже будет расти и становиться больше уровня структурного дефицита, который принимается как некая идеальная, оптимальная величина допустимого бюджетного дефицита. Это происходит

¹¹³ Подробнее см.: Сомоев Р.Г. Дефицит бюджета: причины, динамика, регулирование. – СПб.: 1999

¹¹⁴ О бюджетном дефиците // Финансы. 1992. №3. С.15-18

частично за счет роста выплат пособий по безработице, сокращения налоговых поступлений, а в основном – в результате сужения налогооблагаемой базы из-за спада производства. Разность между реально имеющимся и структурным дефицитом получила название **циклического дефицита**. Именно экономическое состояние определяет уровни структурного и циклического дефицитов. Сокращение уровня циклического дефицита свидетельствует о тенденции выравнивания уровней реального и структурного дефицитов, что равносильно экономическому росту¹¹⁵.

По характеру возникновения выделяют **случайный (кассовый)** и **действительный дефициты**. **Случайный дефицит** бюджета, или называемый иначе кассовым, возникает из-за кассовых (временных) разрывов в поступлении и расходовании средств. Обычно кассовым дефицитам подвержены те бюджеты, которые в высокой степени зависят от одного источника дохода, или же те, в которых источники поступлений имеют сезонный характер (например, поступление от земельного налога, налога на имущество физических лиц и ряда других налогов и сборов). К таковым обычно относятся местные и региональные (в меньшей степени) бюджеты.

Действительный дефицит в собственном смысле этого слова возникает не из-за случайной временной задержки поступлений доходов в бюджет и опережающего график (роспись доходов и расходов) производства расходов, а в связи с постоянным наращиванием расходов из бюджета и реальным отставанием от них доходов. Он обычно закладывается в законе о бюджете на очередной финансовый год в качестве предельной величины, но может быть ниже или выше нее в ходе исполнения бюджета.

По отношению к плану различают **плановый** и **внеплановый дефициты бюджета**. **Внеплановый дефицит** возникает из-за непредвиденного сокращения объема поступлений доходов (падение цен на нефть и т.п.) и увеличения расходов (войны, землетрясения, аварии, неурожай, засуха, рост цен и т.п.) в отчетном году. Если же не удастся сбалансировать бюджет за счет использования средств различных резервных фондов и проведения других оперативных мероприятий, внеплановый дефицит самым отрицательным образом отразится на ходе выполнения социально-экономических программ.

С признанием дефицита бюджета и введением в бюджетной классификации дополнительного блока, отражающего источники его финансирования, в России стали устанавливать предельные размеры дефицитов бюджетов в ежегодно принимаемых законах о бюджете, т.е. стали планировать дефицит в целях его контроля и управления им.

Бюджетное законодательство РФ устанавливает предельный размер **планируемого дефицита** федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета – это **ст. 92** (пункты 3, 4, 5) БК РФ:

- Размер дефицита федерального бюджета, утвержденный федеральным законом о федеральном бюджете, не может превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга РФ в соответствующем финансовом году;

- Размер дефицита бюджета субъекта РФ, утвержденный законом субъекта РФ о бюджете на соответствующий год, не может превышать 15% объема доходов бюджета субъекта РФ без учета финансовой помощи из федерального центра. В случае утверждения законом субъекта РФ о бюджете на соответствующий год размера поступлений от продажи имущества предельный размер дефицита бюджета субъекта РФ может превышать установленное ограничение, но не более чем на величину поступлений от продажи имущества.

- Размер дефицита местного бюджета, утвержденный нормативным актом представительного органа местного самоуправления о бюджете на соответствующий год, не может превышать 10% объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ. В случае утверждения нормативным актом представительного органа местного самоуправления о бюджете на соответствующий год

¹¹⁵ Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: 2003. С. 534-535

размера поступлений от продажи имущества предельный размер дефицита местного бюджета может превышать установленное ограничение, но не более чем на величину поступлений от продажи имущества.

Соблюдение предельных значений должно обеспечиваться также данными отчета об исполнении соответствующего бюджета за финансовый год.

По степени постоянства объема дефицита бюджета можно выделить *стабильные* и *меняющиеся дефициты*. Резкие колебания дефицита за относительно короткий промежуток времени свидетельствуют о финансово-экономической нестабильности, отсутствии долгосрочной и единой *бюджетно-налоговой* и *денежно-кредитной политике* в стране.

По продолжительности бюджетный дефицит подразделяется на *хронический (систематический)* и *временный*¹¹⁶. *Хронический дефицит* возникает из года в год в течение длительного периода времени и является наиболее “трудноизлечимым”. Основными его причины: длительный цикл экономического кризиса, долгие войны и чрезмерные расходы на военные цели в мирное время, чрезвычайные происшествия, дорогостоящие программы, растянутые на десятилетия без сроков окупаемости.

В отличие от хронического *временный дефицит* бюджета, продолжительность которого может быть равна нескольким месяцам, не является столь опасным и трудным для преодоления. В его основе лежат, как правило, не кризисные явления в экономике, а ряд объективных (стихийные бедствия и т.п.) и субъективных (ошибки в планировании и прогнозировании, колебания цен на мировых товарных и фондовых рынках и др.) причин. Органы власти в данной ситуации должны не допустить трансформации временного дефицита в хронический. Для этого необходимо принять ряд оперативных решений по своевременной ликвидации предпосылок, причин и последствий дефицита, финансирования его неинфляционными и “дешевыми” источниками заемных средств.

Известно, что бремя государственного долга, обусловленное бюджетным дефицитом, перекладывается на будущие поколения. В большей степени это относится к хроническому дефициту. Такой дефицит называют *переложимым* вперед. Если же финансирование дефицита осуществляется без введения новых налогов и выпуска государственных займов, за счет других источников (реализации государственной собственности, государственных активов, повышения собираемости налогов, стабилизации экономики и расширения налогооблагаемой базы или же путем сокращения неэффективных бюджетных расходов), переложения бюджетного дефицита не происходит. Этот вид дефицита называют *непереложимым*. Задача бюджетной политики: находить и использовать такие источники дефицитного финансирования, которые не обременяли бы жизнь будущих поколений.

По международной классификации выплата процентов по обслуживанию государственного долга включается в расходы бюджета. Россия тоже перешла к международной методологии составления бюджета, правда, не в полной мере.

При определении дефицита с учетом или без учета расходов по обслуживанию государственного долга выделяют *первичный* и *вторичный дефициты* бюджета. Дефицит бюджета, который рассчитывается как разница между его доходами и расходами без учета процентных выплат по долгу, называется *первичным*, а с учетом – *вторичным*. Эти названия возникли не случайно. Действительно, дефицит – это превышение *расходов бюджета* над его *доходами*. В этом случае расходы сверх доходов производятся впервые. Но если для их финансирования привлекаются заемные средства на платной основе, то процентные выплаты из бюджета за эти средства имеют производный, вторичный характер, поскольку обусловлены первичным дефицитом.

Классификация видов дефицита, анализ его причин, оптимизация структуры источников финансирования – все это необходимо для того, чтобы иметь возможность разрабатывать систему мер по прогнозированию и сокращению дефицита, по преобразованию бюджетной и

¹¹⁶ Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: 2003. С. 536.

налоговой систем, межбюджетных отношений, направленных на устойчивый **экономический рост** и повышение **уровня благосостояния населения**.

Ст. 93 БК РФ рассматривает “**Источники финансирования дефицита бюджета**”, которые утверждаются органами законодательной (представительной) власти в законе (решении) о бюджете на очередной финансовый год по основным видам привлеченных средств. Кредиты Банка России, а также приобретение им долговых обязательств РФ, субъектов РФ, муниципальных образований при их первичном размещении не могут быть источниками финансирования дефицита бюджета.

Ст. 94 БК РФ определяет “**Источники финансирования дефицита федерального бюджета**”. Ими являются:

1) **внутренние источники** в следующих формах:

кредиты, полученные Российской Федерацией от кредитных организаций в валюте Российской Федерации;

государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации;

бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ; поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности; сумма превышения доходов над расходами по государственным запасам и резервам; изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета;

2) **внешние источники** в следующих формах:

государственные займы, осуществляемые в иностранной валюте путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации;

кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, международных финансовых организаций, предоставленные в иностранной валюте, привлеченные Российской Федерацией.

Ст. 95 БК РФ определяет “**Источники финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации**”. Такими источниками могут быть **внутренние источники** в следующих формах:

государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени субъекта РФ;

бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;

кредиты, полученные от **кредитных организаций**;

поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности субъекта РФ;

изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта РФ.

Ст. 96 БК РФ определяет “**Источники финансирования дефицита местного бюджета**”. Ими могут быть **внутренние источники** в следующих формах:

муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска муниципальных ценных бумаг от имени муниципального образования;

кредиты, полученные от кредитных организаций;

бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;

поступление от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности;

изменение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета.

Бюджетный кодекс РФ в соответствии с Федеральным законом от 23. 12.03 г. №184-ФЗ “О внесении дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части создания **Стабилизационного фонда Российской Федерации**” дополнен **главой 13¹. Стабилизационный фонд Российской Федерации**. Стабилизационный фонд РФ – часть средств федерального бюджета¹¹⁷, образуемая за счет превышения цены на нефть над базовой ценой на нефть,

¹¹⁷ П.3 **Ст.1** Федерального закона “О федеральном бюджете на 2004 год” гласит: “Превышение доходов над расходами в сумме 83 403,4 млн. рублей направляется в 2004 году на образование Стабилизационного фонда Российской Федерации в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации”.

подлежащая обособленному учету, управлению и использованию в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой. Под ценой на нефть понимается цена на нефть сырую марки “Юралс”, определяемая в порядке, предусмотренном для установления ставки вывозной таможенной пошлины на нефть сырую. Под базовой ценой на нефть понимается цена на нефть сырую марки “Юралс”, эквивалентной 146 долларам США за одну тонну (20 долларов США за один баррель).

Источниками формирования Стабилизационного фонда РФ являются (*ст.96²*):

дополнительные доходы федерального бюджета, образуемые расчетным путем за счет превышения цены на нефть над базовой ценой;

остатки средств федерального бюджета на начало соответствующего финансового года в порядке, определяемом в соответствии¹¹⁸ с п.3 *ст.96²* [2], включая доходы, полученные от размещения средств Стабилизационного фонда.

Средства Стабилизационного фонда могут использоваться для финансирования дефицита федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой, а также на иные цели в случае, если накопленный объем средств Стабилизационного фонда превышает 500 млрд. рублей.

Правительство РФ по итогам рассмотрения им отчета об исполнении федерального бюджета за предыдущий финансовый год до 1 июня текущего года уточняет объемы остатков средств федерального бюджета, подлежащих использованию в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год”.

Объемы использования средств Стабилизационного фонда определяются федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год, проект которого вносится Правительством РФ.

Формирование и использование ресурсов Стабилизационного фонда в 2004 году и на ближайшую перспективу представлено в таблице 5.3.1.

Таблица 5.3.1

Формирование и использование средств Стабилизационного фонда
в 2005 – 2007 годах, млрд. руб.¹¹⁹

	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	
Закон о бюджете					
<i>Переходящий остаток с прошлого года</i>	<i>106</i>	<i>106.0</i>	<i>505.0</i>	<i>600.2</i>	<i>587.9</i>
<i>Дополнительные доходы</i>	<i>83.4</i>	<i>311.1</i>	<i>267.7</i>	<i>226.3</i>	<i>184.9 в том числе:</i>
вывозная пошлина на нефть	41.9	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
вывозная пошлина на нефтепродукты	12.6	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
НДПИ (нефть)	28.9	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
перечисление средств с других счетов бюджета	0.0	87.9	0.0	0.0	0.0
Расходы	0.0	0.0	172.5	238.6	184.9
в том числе:					
погашение внешнего долга	0.0	0.0	91.6	40.6	74.8
покрытие дефицита ПФР	0.0	0.0	81.0	197.9	110.1

¹¹⁸ П.3 *ст. 96²*: “В Стабилизационный фонд в срок до 1 февраля года, следующего за отчетным, зачисляются остатки средств федерального бюджета на начало финансового года, за исключением остатков, по которым федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год или международным договором РФ установлен иной порядок использования, а также свободных остатков средств федерального бюджета, необходимых Министерству финансов РФ для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих в течение года при исполнении федерального бюджета, в объеме, равной одной двадцать четвертой утвержденных на соответствующий финансовый год расходов федерального бюджета, включая платежи по погашению государственного внешнего РФ, без учета средств, направляемых в бюджет Пенсионного фонда РФ на выплату базовой части трудовой пенсии

¹¹⁹ Данные Минфина (проект перспективного финансового плана и бюджета расширенного правительства на 2005-2007 гг., июнь 2004 г.)

остаток на конец года	189.4	505.0	600.1	587.9	587.9
Справочно: цена на нефть (Urals), долл./барр.)	22	30	26	24	24

Фактически остаток на конец 2004 г. составил 522.6 млрд. руб. В марте 2005 г. объем Стабфонда достиг 707.5 млрд. руб. На погашение внешнего долга направлено 93.5 млрд. руб.

Среди ученых, специалистов-практиков идет дискуссия о направлениях использования средств Стабилизационного фонда. В частности, 24 августа 2004 г. состоялась пресс-конференция научного руководителя ГУ - Высшая школа экономики, доктора экономических наук, профессора Евгения Григорьевича Ясина на тему: “Стабилизационный фонд: инструмент накопления или активной бюджетной политики в РФ?”¹²⁰. Автор подчеркнул: “Фонд создается для того, чтобы аккумулировать избыточные текущие доходы для последующих трудных обстоятельств. Это его специальное назначение. Именно для покрытия чрезвычайных обстоятельств он не может расходоваться на те нужды, которые требуют постоянных текущих расходов. Например, на покрытие дефицита Пенсионного фонда... **Мы не можем решать проблемы Пенсионного фонда за счет Стабилизационного фонда.**”

...Что касается использования СФ на какие-то другие цели, то после накопления в СФ 500 млрд. рублей (к концу этого года) мы сможем тратить эти деньги по закону. Здесь основная проблема в выборе, так как в нашей экономике очень много дыр”. Импонирует точка зрения Е. Ясина, что “...деньги должны тратить на то, что является разовой инвестицией или создает систему, которая начинает приносить доходы”.

Автор предлагает, во-первых, увеличить расходы на науку, прежде всего посредством закупки дорогостоящего оборудования для физических, химических, биологических и других исследований, которые позволят удержать в России большее количество молодых специалистов. Даже если цена на нефть упадет, это оборудование будет в России, и люди здесь будут работать. А, во-вторых, поддержать инновационный бизнес (использовать американскую программу SBIF, которая в США работает с 60-х годов)¹²¹.

Завершая разговор о дефиците бюджета, подчеркнем, что это не случайное явление. Он порождается циклическими процессами в экономике, целым рядом других причин.

Поскольку дефицит – явление объективное, оно требует соответствующих методов управления, прежде всего в области бюджетного прогнозирования с учетом международной конъюнктуры движения капиталов и прогнозируемого поведения потенциальных инвесторов. В любом случае наличие дефицита или профицита бюджета оценивается при присуждении странового рейтинга международными рейтинговыми агентствами, что позволяет стране существенно экономить средства по обслуживанию государственного долга¹²².

Тема 6 Государственный и муниципальный долг

6.1 Государственный долг РФ: сущность, формы

6.2 Государственный долг субъекта РФ. Особенности муниципального долга

6.3 Управление государственным долгом: принципы и методы

6.4 Особенности управления субфедеральным долгом

6.5 Государственный кредит

6.1 Государственный долг РФ: сущность, формы

¹²⁰ Евгений Ясин. Просто так накапливать деньги и ни на что их не тратить – дурная идея // Известия. 2004. 26.08. № 156. С. 9.

¹²¹ Подробно см.: Известия. 2004. 26.08. №156. С.9

¹²² Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: 2003. С.540.

Государственный долг – долговые *обязательства* государства перед юридическими и физическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, вытекающие из государственных займов (заимствований), договоров и соглашений (в том числе международных) о предоставлении бюджетных кредитов, пролонгации и реструктуризации долговых обязательств прошлых лет, принятых на себя государством гарантий (поручительств) по обязательствам третьих лиц, другие обязательства, а также принятые на себя обязательства третьих лиц¹²³.

В Российской Федерации состав, принципы управления, контроль за состоянием и порядок обслуживания государственного долга определяются Бюджетным кодексом РФ и другими правовыми актами.

Государственным долгом Российской Федерации (ст. 97 БК РФ) являются все долговые обязательства РФ перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией. Государственный долг России полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну. Федеральные органы государственной власти используют все полномочия по формированию доходов федерального бюджета для погашения долговых обязательств РФ и обслуживанию государственного долга РФ.

В соответствии с действующим законодательством (ст. 98 БК РФ) **долговые обязательства Российской Федерации** могут существовать *в форме*:

- ◆ кредитных соглашений и договоров, заключенных от имени Российской Федерации, как заемщика, с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями;
- ◆ государственных займов, осуществленных путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации;
- ◆ договоров и соглашений о получении Российской Федерацией бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- ◆ договоров о предоставлении Российской Федерацией государственных гарантий;
- ◆ соглашений и договоров, в том числе международных, заключенных от имени Российской Федерации, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств Российской Федерации прошлых лет.

В зависимости от срока погашения долговые обязательства РФ могут быть **краткосрочными** (до одного года), **среднесрочными** (свыше одного года до пяти лет) и **долгосрочными** (свыше пяти лет до 30 лет). Долговые обязательства Российской Федерации погашаются в сроки, определенные конкретными условиями займа и не могут превышать 30 лет. Не допускается изменение условий выпущенного в обращение государственного займа, в том числе сроков выплаты и размера процентных платежей.

В объем государственного внутреннего долга Российской Федерации включаются:

- ◆ основная номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации;
- ◆ объем основного долга по кредитам, полученным Российской Федерацией;
- ◆ объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией от бюджетов других уровней;
- ◆ объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией.

В объем государственного внешнего долга Российской Федерации включаются:

- ◆ объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией;

¹²³ Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Колл. авторов; Под общ. ред. А.Г. Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2002. С. 293.

♦ объем основного долга по полученным Российской Федерацией кредитам правительств иностранных государств, кредитных организаций, фирм и международных финансовых организаций.

В ситуации несбалансированности государственного бюджета увеличение государственного долга является одним из методов покрытия дефицита бюджета. Наиболее интенсивно государственный долг возрастает в период подготовки и ведения войн и конфликтов. В 40 государствах за годы 1-й мировой войны (1914-1918) он увеличился с 32,2 млрд. до 127,8 млрд. долл. США (в том числе в Великобритании – в 9,4 раза, США – в 21,3, Германии – в 30, Франции в 4,5 раза). За годы 2-й мировой войны (1939- 1945) – со 150,6 млрд. до 489,4 млрд. долл. США (в том числе в США – в 4,5 раза, Великобритании – в 2,8, Германии почти в 10 раз). В СССР на ликвидацию разрухи как последствия 2-й мировой войны было привлечено по внутренним займам на восстановление народного хозяйства более 25,8 млрд. рублей.

С начала 1990-х годов в РФ наблюдалась тенденция стремительного роста государственного долга, что было вызвано кризисом в экономической и финансовой сферах. Для предотвращения неоправданного разбухания государственного долга в российском законодательстве 90-х годов было введено *лимитирование государственного долга* определенными пределами. Так, верхний предел государственного внутреннего долга России в федеральном бюджете на 1993 г. был установлен на уровне 10 трлн. рублей, в бюджете 1998 г. – 785,9 млрд. рублей (деноминированных), а на 1 января 2001 г. – 623,2 млрд. рублей; верхний предел государственного внешнего долга законом о федеральном бюджете на 1998 год был ограничен 140,8 млрд. долл. США. Согласно **ст. 108** ФЗ от 23.12.2003 г. №186-ФЗ “О федеральном бюджете на 2004 год” верхний предел государственного внутреннего долга РФ на 1 января 2005 года был установлен в сумме 988,1 млрд. рублей; **ст.119** этого же закона установила верхний предел государственного внешнего долга РФ в сумме 115,0 млрд. долларов США (или 95,8 млрд. евро).

Верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации на 1 января 2006 года по долговым обязательствам Российской Федерации установлен согласно **ст.86** ФЗ от 23.12.2004 г. №173-ФЗ “О федеральном бюджете на 2005 год” в сумме 998,5 млрд. рублей. **Ст. 92** этого же закона установила на 1 января 2006 года верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации в сумме 106,9 млрд. долларов США (или 77,9 млрд. евро).

Согласно **ст. 106** БК РФ предельный объем государственных внешних заимствований РФ не может превышать годовой объем платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга РФ. Правительство РФ вправе осуществить внешние заимствования в объеме свыше установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год предельного объема государственных внешних заимствований, если оно при этом осуществляет такую реструктуризацию государственного внешнего долга, которая приводит к снижению расходов на его обслуживание, в рамках установленного предельного объема государственного внешнего долга.

Государственный внешний долг РФ и субъектов РФ классифицируется по определенным видам (См.: Табл. 6.1.1).

Таблица 6.1.1

Классификации видов государственных внешних долгов Российской Федерации и субъектов РФ, а также государственных внешних активов Российской Федерации¹²⁴

д	Наименование	Ко
---	--------------	----

¹²⁴ См.: Приложение 10 к ФЗ “О бюджетной классификации Российской Федерации” (в редакции ФЗ “О внесении изменений в ФЗ “О бюджетной классификации Российской Федерации”)

1	2
100000	Государственный внешний долг Российской Федерации (включая обязательства бывшего СССР, принятые РФ):
111000	по кредитам иностранных государств в том числе:
111001	задолженность официальным кредиторам Парижского клуба
111002	задолженность кредиторам, не являющимся членами Парижского клуба
111003	задолженность бывшим странам СЭВ
112000	по кредитам иностранных коммерческих банков и фирм в том числе:
112001	задолженность кредиторам Лондонского клуба
112002	коммерческая задолженность
113000	по кредитам международных финансовых организаций
114000	государственные ценные бумаги РФ, указанные в иностранной валюте в том числе:
114001	еврооблигационные займы
114002	по облигациям внутреннего государственного валютного займа и облигациям государственного валютного займа 1999 года
115000	по кредитам Внешэкономбанка, предоставленным Министерству финансов РФ за счет средств Центрального банка РФ
116000	государственные гарантии в иностранной валюте в том числе:
116001	государственные гарантии Российской Федерации в иностранной валюте
116002	государственные гарантии субъектов РФ в иностранной валюте

Таблица 6.1.1 (продолжение)

1	2
	<u>200000</u> Внешний долг субъекта РФ
211000	по кредитам иностранных коммерческих банков и фирм
212000	по кредитам международных финансовых организаций
213000	государственные ценные бумаги субъектов РФ, указанные в иностранной валюте
300000	Внешний долг перед Российской Федерацией
311000	правительств иностранных государств
312000	иностраных коммерческих банков и фирм

Кому же должна Россия? Данные приведены в таблице 6.1.2.

Таблица 6.1.2

Задолженность Российской Федерации

Кредиторы	Долг страны, млрд. долл. США	На одного гражданина, долл. США	Через сколько лет расплатимся
МВФ	0	0	расплатились
Парижский клуб	44.4	305.7	до 2015 г.
Мировой банк (МБРР)	5.9	40.6	индивидуальные сроки по каждому проекту
ЕБРР	0.3	2.0	индивидуальные сроки

Страны, не вошедшие в Парижский клуб (Республика Корея, КНР, Кувейт, ОАЕ и т.д.)	7.8	53.7	по каждому проекту индивидуальные соглашения с каждой страной
Государственные валютные облигации	42.5	292.6	-
Коммерческая задолженность	2.9	19.9	индивидуальные соглашения с каждой иностранной фирмой

Какова структура государственного внешнего долга РФ? Об этом свидетельствуют данные таблицы 6.1.3.

Таблица 6.1.3

Структура государственного внешнего долга Российской Федерации по состоянию на 01 января 2001-2005 гг., млрд. долл. США

Наименование	2001	2002	2003	2004	2005
1	2	3	4	5	6
Государственный внешний долг РФ (включая обязательства бывшего СССР, принятые РФ)	143.4	130.1	122.1	119.7	110.5
Задолженность странам-участницам Парижского клуба	47.5	42.3	44.7	47.7	43.1

Таблица 6.1.3 (продолжение)

1	2	3	4	5	6
Задолженность странам, не вошедшим в Парижский клуб	19.5	14.8	7.7	7.0	6.6
Коммерческая задолженность	6.7	6.1	3.4	3.8	2.9
Задолженность международным финансовым организациям	16.1	15.2	13.9	12.1	9.7
Еврооблигационные займы	36.4	35.2	36.9	35.7	35.4
ОВГВЗ	10.8	10.0	9.3	7.3	7.3
Задолженность по кредитам Внешэкономбанка, предоставленным за счет средств Банка России	6.4	6.4	6.2	6.2	5.5

Обратим внимание на один факт. По данным Министерства финансов РФ на 1 января 2004 г. государственный внешний долг РФ составлял 119,6 млрд. долларов США. В то же время по официальной статистике Центрального банка России государственный внешний долг России (с учетом обязательств субъектов РФ и самого ЦБ РФ) составляет 106,8 млрд. долларов США. Разница более чем 10-ти миллиардная. Причина в том, что Министерство финансов РФ учитывает всю валютную задолженность государства, а ЦБ РФ – только ту ее часть, которая сосредоточена у [нерезидентов](#).

Специалисты отмечают, что среди болевых проблем современной бюджетной политики **проблема государственного долга** занимает особое место. Она является одной из основных проблем российской экономики, оказывающей непосредственное влияние как на темпы экономического роста страны в целом, так и на направления финансовой и бюджетной политики.

Объем государственного долга Российской Федерации составляет около 45% ВВП, что является высоким показателем, учитывая зависимость экономики страны от мировой конъюнктуры цен на энергоносители (табл.6.1.4).

Таблица 6.1.4

Динамика и структура государственного долга
Российской Федерации (на конец года), в % к ВВП *

Годы	Всего	Внутренний долг	Внешний долг
А	1	2	3
1997	49,5	29,7	19,8
1998	146,4	118,6	27,8
1999	101,9	89,7	12,1
2000	61,3	53,7	7,6
2001	49,1	43,2	5,9
2002	44,8	33,3	6,3

* Данные за 1997-2002 гг. см. источник: Годин А.М. и др. Бюджетная система Российской Федерации. – М.: 2003. С.262. За 2003-2005 годы студенты могут самостоятельно сделать расчет на основании данных федеральных законов РФ о Федеральном бюджете за соответствующие годы.

Годин А.М. и другие авторы считают, что в целом приоритет государственных внутренних заимствований над внешними в целях рефинансирования государственного долга в сложившихся условиях представляется оправданным. Рынок государственного внутреннего долга фактически способен выполнять функции аккумуляции источников бюджетного дефицита, стабилизации денежного оборота и инструмента регулирования ликвидности банковской системы. Но этот рынок пока еще не стал инструментом поддержки экономического роста и инвестиционной активности.

Расширение объемов государственных внутренних заимствований должно осуществляться с учетом мер по минимизации **финансовых рисков**. Это предусматривает увеличение средних сроков обращения размещаемых долговых инструментов и сокращения спекулятивной составляющей, расширение спектра применяемых долговых инструментов и круга инвесторов, а также удержанием процентных ставок на уровне, близком к показателю инфляции, в целях дальнейшего сокращения доли расходов на обслуживание государственного внутреннего долга в общих расходах федерального бюджета и объеме ВВП¹²⁵.

6.2 Государственный долг субъекта РФ. Особенности муниципального долга

В Российской Федерации в составе государственного долга наряду с федеральным долгом выделяют **государственный долг субъектов РФ**. Это совокупность долговых обязательств субъектов РФ (*ст. 99* БК РФ). Государственный долг субъекта РФ полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в собственности субъекта РФ имуществом, составляющим казну субъекта РФ.

Долговые обязательства субъекта РФ могут существовать **в форме** (пункт 3 *ст.99* БК РФ):

- ◆ кредитных соглашений и договоров;
- ◆ государственных займов субъекта РФ, осуществляемых путем выпуска ценных бумаг субъекта РФ;

¹²⁵ Годин А.М., Максимова Н.С., Подпорина И.В. Бюджетная система Российской Федерации. – М.: Дашков и К°, 2003. С.262-263

♦ договоров и соглашений о получении субъектом РФ бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;

♦ договоров о предоставлении государственных гарантий субъектам РФ;

♦ соглашений и договоров, в том числе международных, заключенных от имени субъекта РФ, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств субъектов РФ.

Долговые обязательства субъекта РФ не могут существовать в иных формах, за исключением указанного в пункте 3 *ст. 99* БК РФ.

В *объем государственного долга субъектов РФ* включаются:

♦ основная номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъектов РФ;

♦ объем основного долга по кредитам, полученным субъектом РФ;

♦ объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным субъектом РФ от бюджетов других уровней;

♦ объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом Российской Федерации.

Долговые обязательства субъекта РФ погашаются в сроки, которые определяются условиями заимствований и не могут превышать 30 лет. Законодательные (представительные) органы субъекта РФ и органы исполнительной власти субъекта РФ используют все полномочия по формированию доходов бюджета субъекта РФ для погашения своих долговых обязательств и обслуживания долга.

Россия с 2000 г. стала определять величину консолидированного внешнего долга, в составе которого учитываются и долги субъектов РФ зарубежным кредиторам. Это позволяет отслеживать все движение финансового капитала: его приток в страну и отток, ибо нерегулируемые потоки финансовых средств, как свидетельствует мировая практика, не раз становились причиной финансовых кризисов. Чтобы не усугублять тяжесть внешнего долга страны, законодатели РФ в апреле 2000 г. приняли поправку к *ст. 103* БК РФ о запрете субъектам РФ производить внешние заимствования.

Рассмотрим, как решается в последние годы (2004-2005 гг.) проблема государственного долга на уровне субъекта РФ на примере Приморского края.

Законом Приморского края №91-КЗ “О краевом бюджете на 2004 год”¹²⁶ был установлен верхний предел (предельный объем) государственного долга Приморского края (далее сокр.: ПК) на 01.01. 2005 г. в размере 3850000 тыс. рублей, в том числе предельный объем обязательств по государственным гарантиям ПК – в размере 1800000 тыс. рублей, из них установлен лимит предоставления государственных гарантий ПК на текущий (2004 год – Н.Х.) в размере 930000 тыс. рублей.

В случае предоставления государственной гарантии ПК под инвестиционный проект, рассчитанный на несколько лет, администрации края разрешается продление срока действия (пролонгация) государственной гарантии ПК на очередной финансовый год в рамках действия инвестиционного проекта.

Был установлен перечень получателей государственных гарантий Приморского края на сумму, превышающую 0,01% расходов краевого бюджета на 2004 год. В него вошли следующие получатели гарантий (с указанием объема гарантии):

1. ОАО “Наш дом- Приморье” (60000 тыс. руб.);
2. Краевое государственное унитарное предприятие “Государственное агентство по продовольствию Приморского края” (150000 тыс. руб.);
3. Краевое государственное унитарное сельскохозяйственное предприятие “Птицефабрика “Надеждинская” (20000 тыс. руб.);
4. ОАО “Владивосток Авиа” (700000 тыс. руб.).

¹²⁶ Ведомости Законодательного собрания Приморского края. 2003. №46;

Был также установлен предельный объем расходов на обслуживание государственного внутреннего долга в текущем (2004) году в размере 75000 тыс. рублей. Кроме того краевой закон утвердил Программу государственных внутренних заимствований Приморского края на 2004 г.

Совершенствование управления государственным внутренним долгом Приморского края – одна из основных задач бюджетной политики администрации края на 2003-2005 гг.

В 2004 году были запланированы заимствования в общем объеме 1330000 тыс. рублей. В их структуре 69,9% составляли государственные гарантии ПК, которые предоставлялись администрацией края на сумму 930000 тыс. рублей (не превышает 5% от расходов краевого бюджета на 2004 г.) и 30,1%, или 400000 тыс. рублей – бюджетные ссуды и кредиты, получаемые от других бюджетов бюджетной системы РФ и коммерческих банков. Погашение основной суммы задолженности по долговым обязательствам ПК было запланировано в сумме 478800 тыс. рублей с учетом обязательств прошлых лет, срок возврата которых наступал в 2004 году.

В связи с запланированным проведением в 2003 году реструктуризации задолженности по облигациям ПК, находящимся в собственности РФ, в 2004 г. был предусмотрен к погашению первый выпуск новых среднесрочных облигаций ПК в объеме 139675 тыс. рублей. Выплата купонного дохода по первому выпуску облигаций и первому купону второго выпуска облигаций была рассчитана в размере 10% годовых и отражена в расходах на обслуживание государственного внутреннего долга в размере 32405 тыс. рублей.

Структура государственного внутреннего долга ПК, объем которого на 01.01.2004 г. был запланирован в размере 2152942 тыс. рублей, представлена была следующими долговыми обязательствами ПК:

- по кредитным соглашениям и договорам в сумме 975717 тыс. рублей,
- по облигациям ПК – в сумме 339675 тыс. рублей,
- государственным гарантиям (в том числе выданным ранее в форме поручительств) – в сумме 837550 тыс. рублей.

В результате осуществления в 2004 г. заимствований и исполнения обязательств по ним государственный внутренний долг Приморского края на 01.01.2005 г. был спрогнозирован в размере 3004142 тыс. рублей, что на 851200 тыс. рублей больше показателей на 01.01.2004 г.

Законом Приморского края №200-КЗ от 29.12.2004 “О краевом бюджете”¹²⁷ установлен верхний предел (предельный объем) государственного долга Приморского края на 1 января 2006 года в размере 3850000 тыс. рублей, в том числе предельный объем обязательств по государственным гарантиям ПК, - в размере 1800000 тыс. рублей, из них установлен лимит предоставления государственных гарантий ПК на 2005 год в размере 956000 тыс. рублей.

В случае, если государственная гарантия Приморского края была предоставлена под инвестиционный проект, который рассчитан на несколько лет, администрации края разрешается продление срока действия (пролонгации) государственной гарантии ПК на очередной финансовый год в рамках действия инвестиционного проекта.

Установлен перечень получателей государственных гарантий ПК на сумму, превышающую 0,01% расходов краевого бюджета на 2005 год. В него вошли следующие получатели гарантий (с указанием объема гарантии, в тыс. рублей):

1. ОАО “Наш дом - Приморье”(300000);
2. Краевое государственное унитарное предприятие “Государственное агентство по продовольствию Приморского края” (175000);
3. Краевое государственное унитарное сельскохозяйственное предприятие “Птицефабрика “Надеждинская” (25000);
4. ООО “Скит” (300000);
5. Муниципальные образования Приморского края (156000).

¹²⁷ <http://duma.inform.primorsky.ru/>

В соответствии с разработанной Программой государственных внутренних заимствований Приморского края на 2005 год запланированы заимствования в общем объеме 2556000 тыс. рублей. В их структуре 37,4% - государственные гарантии ПК, что не превышает 5% от расходов краевого бюджета на 2005 год и 62,6%, или 1600000 тыс. рублей – бюджетные кредиты, получаемые от других бюджетов бюджетной системы РФ, и кредиты коммерческих банков. Погашение основной суммы задолженности по долговым обязательствам ПК запланировано в сумме 1664500 тыс. рублей с учетом обязательств прошлых лет, срок возврата которых наступает в 2005 году.

Структура государственного внутреннего долга Приморского края, объем которого на 1 января 2005 г. запланирован в размере 2275888 тыс. рублей, представлена долговыми обязательствами Приморского края:

- по кредитным соглашениям и договорам на сумму 877173 тыс. рублей,
- по облигациям Приморского края - на сумму 394050 тыс. рублей,
- государственным гарантиям (в том числе выданным ранее в форме поручительств) – на сумму 1004665 тыс. рублей.

В результате осуществления в 2005 году заимствований и исполнения обязательств по ним государственный внутренний долг Приморского края на 1 января 2006 года спрогнозирован в размере 2806698 тыс. рублей, что на 530810 тыс. рублей больше показателей на 1 января 2005 года.

Муниципальный долг – это общий объем долговых и других обязательств органа местного самоуправления перед юридическими и физическими лицами, возникший из **муниципальных заимствований**, принятых на себя органом местного самоуправления поручительств и гарантий, а также обязательств третьих лиц.

Бюджетным законодательством в большинстве стран предусмотрено, что **муниципальный долг** может быть *только внутренним*. В зависимости от сроков погашения **муниципальный долг** подразделяется на краткосрочный (со сроком погашения до 1 года), среднесрочный (со сроком погашения от 1 года до 5 лет) и долгосрочный (в России со сроком погашения от 5 до 10 лет).

В РФ правовые основы, регламентирующие состав муниципального долга, принципы управления им, общий порядок обслуживания муниципального долга и контроль за его состоянием определены Бюджетным кодексом РФ (*ст.100*) и другими нормативно-правовыми актами, принятыми в субъектах РФ и муниципальных образованиях по вопросам дефицита бюджета и источников его финансирования.

Муниципальный долг полностью и без условий обеспечивается всем муниципальным имуществом. **Долговые обязательства муниципального образования** могут существовать *в форме*:

- кредитных соглашений и договоров;
- займов, осуществляемых путем выпуска муниципальных ценных бумаг;
- договоров и соглашений о получении муниципальным образованием бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- договоров о предоставлении муниципальных гарантий.

Долговые обязательства муниципального образования не могут существовать в иных формах, за исключением предусмотренных п. 3 *ст. 100* БК РФ.

В **объем муниципального долга** включаются:

- основная номинальная сумма долга по муниципальным ценным бумагам;
- объем основного долга по кредитам, полученным муниципальным образованием;
- объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным муниципальным образованием от бюджетов других уровней;
- объем обязательств по муниципальным гарантиям, предоставленным муниципальным образованием.

Органы местного самоуправления используют все полномочия по формированию доходов местного бюджета для погашения своих долговых обязательств и обслуживания долга. Долговые обязательства муниципального образования погашаются в сроки, которые определяются условиями заимствований и не могут превышать 10 лет.

6.3 Управление государственным долгом: принципы и методы

Существование государственного долга вызывает и необходимость управления им. **Управление государственным долгом** – это совокупность действий государства в лице его уполномоченных органов по регулированию величины, структуры и стоимости обслуживания государственного долга.

Пример из практики. В 1995 г. Счетной палате пришлось выполнять работу по постановлению Государственной Думы, инициированное комитетом по геополитике, по вопросу внешнего долга. Нужно было проверить эффективность управления долгом. Аудитору Счетной палаты, попытавшейся начать проверку внешнего долга, сказали, что о нем пять человек в государстве знают. Через семь месяцев уже не пять человек знали, что происходит с внешним долгом¹²⁸.

Чтобы решать эту очень непростую задачу учета и управления долгом, следует иметь представления о том, что в основе управления **государственным долгом** лежат определенные, базовые, **принципы**¹²⁹:

► **безусловности** – обеспечение точного и своевременного выполнения обязательств государства перед инвесторами и кредиторами без выставления дополнительных условий;

► **единства учета** – учета в процессе управления государственным долгом всех видов ценных бумаг, эмитированных федеральными органами власти, органами субъектов РФ и органами местного самоуправления;

► **единства долговой политики** – обеспечение единого подхода в политике управления государственным со стороны федерального центра по отношению к субъектам РФ и муниципальным образованиям;

► **согласованности** – обеспечение максимально возможной гармонизации интересов кредиторов и государства-заемщика;

► **снижения рисков** – выполнение всех необходимых действий, позволяющих снизить риски и кредиторов, и инвесторов;

► **оптимальности** – создание такой структуры государственных займов, чтобы выполнение обязательств по ним было сопряжено с минимальными затратами и минимальным риском с учетом наименьшего отрицательного влияния на экономику;

► **гласности** – предоставление достоверной и своевременной информации о параметрах займов всем заинтересованным в ней пользователям.

В экономической науке понятие управления государственным долгом рассматривается в **широком** и **узком** смыслах.

Управление государственным долгом в **широком** смысле предполагает:

- формирование политики в отношении государственного долга (долговой политики);
- определение основных показателей и предельных значений государственной задолженности;
- определение основных направлений воздействия на микро- и макроэкономические показатели;
- определение приоритетных направлений использования привлеченных ресурсов и т.п.

¹²⁸ Митрофанова Э. Внешним долгом нужно управлять// Известия, 2000. №116

¹²⁹ Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: Юрайт-Издат, 2003. С.555- 556

Определение государственной долговой политики и установление верхнего предела государственного долга осуществляются законодательными органами власти, оперативное управление государственным долгом – исполнительной властью.

Важное значение для управления государственным долгом имеет репутация страны-заёмщика. На мировом финансовом рынке репутация заемщиков выражается в рейтингах, которые присваиваются соответствующим странам специальными агентами в соответствии с международными правилами рейтингования. Наиболее известными из таких специальных агентов являются “Moody`s” и “Standard & Poor`s”.

Управление государственным долгом в **узком** смысле предполагает определение условий выпуска, обращения и погашения конкретных государственных ценных бумаг.

Еще более узкая трактовка управления государственным долгом предполагает регулирование состава и структуры совокупного государственного долга при его неизменной величине. В зарубежной экономической литературе она называется “debt management”. Объектами регулирования в рамках debt management являются:

- структура сроков обращения различных долговых обязательств;
- структура кредитов (посредством выпуска нерыночных займов, предназначенных для определения групп кредиторов).

Управление государственным долгом осуществляется посредством применения ряда **методов**:

◀ **рефинансирования государственного долга** – погашения основной задолженности и процентов за счет средств, полученных от размещения новых займов;

◀ **новации** – соглашения между заемщиком и кредиторами по замене обязательств по указанному кредиту другими обязательствами;

◀ **унификации** – решения государства об объединении нескольких ранее выпущенных займов, при этом облигации и сертификаты ранее выпущенных займов подлежат обмену на облигации и сертификаты нового займа;

◀ **конверсии** – одностороннего изменения доходности займов, то есть объявления государством о снижении для кредиторов доходности по займам, полученным государством;

◀ **консолидации** – изменения условий обращения займов в части срока их погашения, то есть решения государства о переносе даты выплаты по обязательствам на более поздний срок;

◀ **отсрочки погашения займа** – консолидации при одновременном отказе государства от выплаты доходов по займам;

◀ **аннулирования государственного долга** – отказа государства от всех обязательств по ранее выпущенным займам.

Управление государственным долгом РФ осуществляется Правительством РФ. Управление государственным долгом субъекта РФ осуществляется органом исполнительной власти субъекта РФ. Управление муниципальным долгом осуществляется уполномоченным органом местного самоуправления (*см.101*). БК РФ определил ответственность по долговым обязательствам (*см.102*): “РФ не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов РФ и муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы Российской Федерацией. Субъекты РФ и муниципальные образования не отвечают по долговым обязательствам друг друга, если указанные обязательства не были гарантированы ими, а также по долговым обязательствам Российской Федерации”.

Государственные внешние заимствования РФ используются, как уже отмечалось, для покрытия дефицита федерального бюджета, а также для погашения государственных долговых обязательств РФ. Государственные и муниципальные внутренние заимствования используются для покрытия дефицитов соответствующих бюджетов, а также для покрытия расходов соответствующих бюджетов в пределах расходов на погашение государственных и муниципальных долговых обязательств (*см.103,104*).

Право осуществления государственных внешних заимствований Российской Федерации и заключения договоров о предоставлении государственных гарантий для привлечения внешних кредитов (займов) принадлежит Российской Федерации. От имени РФ осуществлять внешние заимствования может Правительство РФ либо уполномоченный Правительством ответственный федеральный орган исполнительной власти в соответствии с БК РФ (*см.103*).

От имени Правительства РФ право осуществления государственных внутренних заимствований и выдачи государственных гарантий другим заемщикам для привлечения кредитов (займов) принадлежит Правительству РФ или уполномоченному им ответственному федеральному органу исполнительной власти. От имени субъекта РФ право осуществления государственных внутренних заимствований и выдачи государственных гарантий другим заемщикам для привлечения кредитов (займов) принадлежит единственному уполномоченному органу исполнительной власти субъекта РФ. От имени муниципального образования право осуществления муниципальных внутренних заимствований и выдачи муниципальных гарантий другим заемщикам для привлечения кредитов (займов) принадлежит уполномоченному органу местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования (*см.104*).

БК РФ определил реструктуризацию долга (*см.105*). Под реструктуризацией долга понимается основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств. Реструктуризация долга может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга. Сумма расходов на обслуживание реструктуризируемого долга не включается в объем расходов на обслуживание долгового обязательства в текущем году, если указанная сумма включается в общий объем реструктурируемых обязательств.

БК РФ определяет предельные объемы государственного долга российской Федерации и предельные объемы государственных заимствований Федерации (*см.106*):

Предельные объемы государственного внутреннего долга и государственного внешнего долга, пределы внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год с разбивкой долга по формам обеспечения обязательств.

Предельный объем государственных внешних заимствований Российской Федерации не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга.

Правительство РФ вправе осуществлять внешние заимствования в объеме свыше установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год предельного объема государственных внешних заимствований, если при этом оно осуществляет такую реструктуризацию государственного внешнего долга, которая приводит к снижению расходов на его обслуживание, в рамках установленного предельного объема государственного внешнего долга (*п.2. см.106*).

Правительство РФ имеет также право осуществлять внутренние (внешние) заимствования с превышением установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год предельного объема государственного внутреннего (внешнего) долга вместо внешних заимствований, если это снижает расходы на обслуживание государственного долга в рамках установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год объема государственного долга (суммы внутреннего и внешнего долга) и иной порядок реструктуризации не предусмотрен федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Все это вводится в действие федеральным законом.

БК РФ также определил предельный объем государственного долга субъекта РФ, муниципального долга (*см. 107*). Законом субъекта РФ о бюджете, правовым актом органа местного самоуправления о местном бюджете на очередной финансовый год должен быть

установлен верхний предел долга субъекта РФ, муниципального долга с указанием в том числе предельного объема обязательств по государственным или муниципальным гарантиям. Предельный объем государственного долга субъекта РФ, муниципального долга не должен превышать объем доходов соответствующего бюджета без учета финансовой помощи из бюджета других уровней бюджетной системы РФ.

БК РФ определяет **Программы**: I) **государственных внешних заимствований Российской Федерации (ст. 108)**, II) **государственных внутренних заимствований Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований (ст. 110)**.

Первая представляет **перечень внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год с разделением на несвязанные (финансовые) и целевые иностранные заимствования с указанием по каждому из них:**

1) для несвязанных (финансовых) заимствований:

- источника привлечения;
- суммы заимствования;
- срока погашения;

2) для целевых иностранных заимствований:

- конечного получателя;
- цели заимствования и направления использования;
- источника заимствования; суммы заимствования;
- срока погашения;
- гарантий третьих лиц по возврату в федеральный бюджет конечным заемщиком, если для него предусмотрен такой возврат, с указанием организации (органа), предоставившей гарантию, срока действия и объема обязательств по гарантии;
- оценки объема использованных средств до начала очередного финансового года;
- прогноза использования средств в очередном финансовом году.

В Программе государственных внешних заимствований (ПГВЗ) РФ должны быть **отдельно предусмотрены все займы и государственные гарантии, величина которых превышает сумму, эквивалентную 10 млн долл. США, на весь срок займа**. Подобного рода займы и государственные гарантии подлежат реализации только при условии их утверждения в составе Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации Федеральным Собранием Российской Федерации. При этом **объем, детализированный по конкретным займам, должен составлять не менее 85% общего объема внешних заимствований по Программе**.

Правительству РФ дано право на осуществление внешних заимствований, не включенных в ПГВЗ РФ, если указанные внешние заимствования осуществляются в процессе реструктуризации государственного внешнего долга РФ, которая приводит к снижению расходов на обслуживание государственного внешнего долга РФ в рамках установленного предельного объема государственного внешнего долга РФ. Данное право распространяется исключительно на несвязанные (финансовые) государственные внешние заимствования РФ.

Следует подчеркнуть, что в ПГВЗ РФ **в обязательном порядке** должны быть включены соглашения о займах, которые были заключены в предыдущие годы, если такие соглашения не утратили силу в установленном порядке.

Договоры о государственных внешних заимствованиях РФ, исполнение которых требует увеличения предельных объемов государственных внешних заимствований РФ, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, могут быть заключены только после внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Действие этого пункта не распространяется на договоры, заключенные в процессе реализации права, установленного **п.2 ст.106** БК РФ (см. выше).

Договоры о государственных внешних заимствованиях РФ подлежат ратификации:

- если предусмотренные этими договорами займы (гарантии) не включены в ПГВЗ РФ в соответствии со **ст. 108** БК РФ и (или) привлекаемые по ним финансовые средства превышают сумму, эквивалентную 10 млн долларов США, на весь срок займа;

- если исполнение таких договоров требует увеличения предельных объемов государственных внешних заимствований, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

- по другим основаниям, предусмотренным законодательством РФ.

Договоры о государственных внешних заимствованиях РФ не подлежат ратификации, если они были заключены во исполнение права, установленного **п.2 ст.106** БК РФ (см. выше).

Программа государственных внутренних заимствований РФ, субъектов РФ, муниципальных образований – это перечень внутренних заимствований РФ, субъектов РФ, муниципальных образований на очередной финансовый год по видам заимствований, общий объем заимствований, направляемых на покрытие дефицита бюджета и погашение государственных, муниципальных долговых обязательств (**ст. 110**).

В случае выпуска долговых обязательств РФ, субъектов РФ, муниципальных образований с обеспечением исполнения обязательств в виде обособленного имущества программа внутренних заимствований РФ, субъектов РФ, муниципальных образований должна содержать количественные данные об эмиссии указанных обязательств, выраженные в валюте РФ, а также перечень имущества, которое может служить обеспечением исполнения этих обязательств в течение срока заимствования.

Программа государственных внутренних заимствований РФ, субъектов РФ, муниципальных образований представляется федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ соответствующему законодательному (представительному) органу в виде приложения к проекту закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год.

В программу государственных внутренних заимствований РФ, субъектов РФ, муниципальных образований в обязательном порядке включаются соглашения о займах, заключенные в предыдущие годы, если такие соглашения не утратили силу в установленном порядке.

Не останавливаясь на характеристике некоторых положений БК РФ (**ст.111-119**), рассмотрим две (**ст.120-121**) заключительные статьи **Главы 14**. В РФ действует единая система учета и регистрации государственных заимствований Российской Федерации. Субъекты РФ, муниципальные образования регистрируют свои заимствования в Министерстве финансов РФ. Министерство финансов РФ ведет государственные книги внутреннего и внешнего долга РФ (Государственная долговая книга Российской Федерации) (**ст. 120**).

Информация о долговых обязательствах вносится соответствующими уполномоченными органами (см.: указанные выше **ст.103, 104** БК РФ) в Государственную долговую книгу РФ, государственную долговую книгу субъекта РФ или муниципальную долговую книгу в срок, не превышающий три дня с момента возникновения соответствующего обязательства (**ст.121**). Статья содержит и другие положения.

Таким образом, управление государственным долгом преследует цель нахождения оптимального соотношения между потребностями государства в дополнительных финансовых ресурсах и затратами по их привлечению, обслуживанию и погашению.

6.4 Особенности управления субфедеральным долгом

По оценкам специалистов, рынок субфедеральных займов современной России по уровню надежности занимает второе место после рынка федеральных облигаций, по уровню доходности – первое. Но при этом надо иметь в виду, что он отличается низким уровнем **ликвидности**. На это влияют как внешние по отношению к займам факторы, такие как неопределенность политической и социально-экономической ситуации в стране и регионе, так

и недостатки выпускаемых в обращение займов (отсутствие учета всех групп потенциальных инвесторов, просчетами в определении оптимального срока обращения эмитируемых ценных бумаг и т.п.).

Политика управления государственным долгом на субфедеральном уровне существенно отличается от политики управления федеральным долгом. Чем обусловлены эти отличия? Разный уровень компетенции федеральной и региональной власти, отсутствие у субъектов РФ достаточного числа собственных доходных источников и невозможность долгосрочного планирования доходов в связи с вероятностью перераспределения федеральным центром нормативов отчислений от федеральных налогов.

Другая причина – это наличие определенной конкуренции между регионами. Она неизбежно возникает, поскольку потенциальным инвесторам важно не только наличие и качество гарантий по субфедеральному займу, но и экономическая привлекательность региона, осуществляющего заимствование. Поэтому, вполне понятно, что меры, направленные на поддержание высокого инвестиционного рейтинга региона, выступают как одна из основных частей управления субфедеральным долгом.

Организация управления государственным долгом на субфедеральном уровне мало чем отличается от организации управления федеральными займами. Субъекты РФ также оформляют свои обязательства в виде облигационных займов. Инструментами их осуществления на субфедеральном уровне являются облигации субъектов РФ, евробонды, векселя. Контроль за выпуском субфедеральных займов осуществляют Министерство финансов РФ, законодательные и исполнительные органы власти региона-эмитента.

Средства целевых займов используются для финансирования отдельных инвестиционных проектов. Средства нецелевых займов используются на покрытие текущих бюджетных расходов или дефицита бюджета, а также для рефинансирования текущей задолженности.

Мировая практика выработала несколько подходов контроля за субфедеральными заимствованиями¹³⁰:

1. **Рыночный контроль.** При таком подходе регионы не имеют легальных ограничений по своим заимствованиям и не подконтрольны по этому вопросу федеральному правительству. Все решения, которые принимаются федеральными органами власти, должны основываться только на целесообразности и эффективности каждого конкретного проекта.

2. **Совместный контроль,** при котором все параметры субнациональной задолженности устанавливаются в результате переговорного процесса между федеральными и региональными уровнями власти.

3. **Контроль на основе жестких правил,** прописанных в Конституции (в частности, можно отнести Конституцию РФ) или в законах.

4. **Прямой административный контроль.** Эта форма контроля характерна в большей степени для унитарных государств.

В России применяется контроль за субфедеральными заимствованиями на основе правил, определенных БК РФ. Этот метод, как считают специалисты, представляется недостаточно эффективным хотя бы потому, что ограничения на предельный объем и права заимствований предполагают определенную унификацию всех субъектов РФ.

В реальности в экономическом потенциале и текущем финансовом состоянии субъектов РФ разброс очень высок. Поэтому более эффективным был бы смешанный вариант контроля, когда, с одной стороны, коллегиально решается вопрос о внешних субфедеральных заимствованиях, а с другой – законодательно ограничиваются некоторые параметры субфедеральных заимствований, например, такой, как обеспечение займов.

Управление государственным долгом субъектами РФ должно основываться на неукоснительном выполнении ими своих долговых обязательств. Главная цель управления

¹³⁰ Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. В.О. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: Юрайт, 2003. С.559

субфедеральным долгом заключается в привлечении заемных ресурсов для осуществления эффективной бюджетной политики, покрытия кассовых разрывов, возникающих в процессе исполнения бюджета, и неукоснительном выполнении ранее взятых на себя долговых обязательств, а также достижении оптимальной структуры, срочности, объема, снижения рисков (в особенности валютных) и снижения стоимости обслуживания долга.

6.5 Государственный кредит

Одной из важнейших задач современной бюджетной политики большинства государств мира, учитывая увеличение доли **ВВП**, перераспределяемой через бюджет, стало решение проблем стимулирования **экономического роста** в стране и проблем сбалансированности бюджетов различных уровней. Современная экономическая наука (в том числе финансовые теории) допускает наличие бюджетного дефицита на определенном этапе экономического развития страны (во время спада) и компенсирующего профицита в период подъема и стабилизации. Признание возможности использования несбалансированных государственных бюджетов в целях стабилизации экономики привело к возрастанию значения механизмов государственного кредита и расширению сферы его применения.

Государственный кредит – это совокупность финансовых отношений, в которых одной из сторон является государство, а с другой (кредиторами или заемщиками) – физические и юридические лица. Государство может также выступать **гарантом** по обязательствам физических и юридических лиц.

В рамках отношений государственного кредита государство может выступать и как **кредитор**, предоставляя ссуды иностранным государствам, юридическим или физическим лицам. Государство, как кредитор, направляет свои кредиты (в том числе и на льготных условиях) в те отрасли экономики, развитие которых по каким-либо причинам особо стимулируется государством, или в социально значимые отрасли, которые не являются инвестиционно привлекательными для частного капитала. Предоставление государственных кредитов может быть продиктовано необходимостью лоббирования интересов национального бизнеса в мировом экономическом пространстве или же политическими соображениями. Государственные кредиты в РФ могут быть предоставлены непосредственно Правительством РФ (Министерством финансов РФ) или же опосредствованно - через коммерческие банки.

Далее в рамках рассматриваемой темы речь пойдет о **государственных кредитах, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам, и долге иностранных государств перед Российской Федерацией**. Этому посвящена Глава 15 БК РФ (ст. 122-128).

Государственными кредитами, предоставляемыми Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям, являются кредиты (займы), по которым у иностранных государств, их юридических лиц и международных организаций возникают долговые обязательства перед Российской Федерацией как кредитором. Эти государственные кредиты формируют **государственные внешние активы** Российской Федерации.

Долговые обязательства иностранных государств перед РФ как кредитором формируют долг иностранных государств перед РФ.

Каков механизм регулирования долга иностранных государств перед РФ? Сведения **о размерах и структуре такого рода долга перед РФ по видам долговых обязательств и по заемщикам** представляются в Государственную Думу в составе документов и материалов, представляемых одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Долг иностранных государств перед РФ может быть реструктуризован. Под подобной реструктуризацией согласно БК РФ понимается погашение иностранными государствами своих

долговых обязательств с одновременным осуществлением заимствований (принятием на себя других долговых обязательств) в объемах погашаемых долговых обязательств с установлением иных условий обслуживания долговых обязательств и сроков их погашения. Реструктуризация долга иностранных государств перед РФ может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы задолженности. Договоры о реструктуризации задолженности или списании задолженности иностранных государств перед РФ подлежат ратификации Государственной Думой, за исключением подобного в рамках участия РФ в международных финансовых организациях и финансовых клубах на условиях, общих и единых для всех участников этих организаций и клубов.

БК РФ предусмотрена уступка требований по долговым обязательствам иностранных государств перед РФ: она может быть осуществлена в соответствии со специальным федеральным законом либо с положением о соответствующей уступке прав требований, содержащимся в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Федеральным законом о федеральном бюджете утверждаются:

- суммы погашения и выплаты процентов по долгам иностранных государств;
- предельный размер долга иностранных государств на конец финансового года, за исключением государств – участников Содружества Независимых Государств (СНГ);
- предельный размер долга государств – участников СНГ;
- предельный объем государственных кредитов, предоставляемых РФ иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям, за исключением государственных кредитов, которые предоставляются государствам – участникам СНГ;
- предельный объем государственных кредитов, предоставляемых РФ государствам – участникам СНГ;
- программа предоставления Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям.

Предоставление Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям должно осуществляться согласно БК РФ на программной основе. **Программа предоставления РФ государственных кредитов** за счет средств федерального бюджета (*ст. 125*) – это перечень кредитов на очередной финансовый год с указанием цели предоставления кредитов, наименования получателей кредитов, общего объема кредитов, предоставленных в данном финансовом году. Программа утверждается при рассмотрении Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в третьем чтении в качестве отдельного приложения к этому закону.

Следует отметить, что предусмотрено подписание российской стороной договора о предоставлении РФ государственных кредитов на сумму более 10 млн долларов США только в случае утверждения кредита в первый предполагаемый год в составе программы предоставления РФ государственных кредитов. Если после включения кредитов в указанную программу государственных кредитов, величина которых превышает сумму, эквивалентную 10 млн долларов США, сумма, не расписанная по отдельным кредитам, превысит 15% общего объема предоставления кредитов на очередной финансовый год, указанная программа должна быть детализирована: в ней должны быть специально предусмотрены в порядке убывания суммы кредитов, величина которых ниже суммы, эквивалентной 10 млн долларов США, до тех пор пока не расписанная по отдельным кредитам сумма не станет ниже 15% общего объема предоставления кредитов.

Договоры о предоставлении РФ государственных кредитов, выполнение которых требует увеличения предельных объемов предоставления государственных кредитов РФ, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете, могут быть заключены только после внесения соответствующих изменений в федеральный закон о федеральном бюджете.

Договоры о предоставлении государственных кредитов подлежат утверждению Федеральным Собранием в форме федерального закона:

~ если предусмотренные этими договорами государственные кредиты не включены в программу предоставления Российской Федерацией государственных кредитов в соответствии со ст. 125 БК РФ и (или) предоставляемые по ним финансовые средства превышают сумму, эквивалентную 10 млн долларов США, на весь срок кредита;

~ если исполнение таких договоров требует увеличения предельного объема предоставления государственных кредитов, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете;

~ по другим основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации.

Конкретные данные по государственным кредитам, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам, и долге иностранных государств перед Российской Федерацией можно найти на веб-сайтах¹³¹.

Тема 7 Межбюджетные трансферты

7.1 Межбюджетные отношения: сущность, принципы и модели организации

7.2 Межбюджетные трансферты из федерального бюджета

7.3 Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ

7.4 Межбюджетные трансферты из местных бюджетов

7.1 Межбюджетные отношения: сущность, принципы и модели организации

Межбюджетные отношения – это денежные отношения между органами власти, в основном, разных уровней по поводу разграничения на постоянной (долговременной без указания срока) основе видов расходов и доходов, поступающих в **бюджетную систему** страны, и распределения (перераспределения) средств между бюджетами разных уровней в порядке **бюджетного регулирования**.

Межбюджетные отношения реализуются в любом государстве, которое имеет административно-территориальное деление, но развиваться они могут на основе разных принципов. Существуют унитарные и федеративные бюджетные системы. Первым соответствует высокий уровень централизации бюджетных средств, отсутствие или незначительный объем бюджетных прав нижестоящих органов власти. Федеративным бюджетным системам присуща высокая степень самостоятельности территориальных бюджетов при соблюдении единства общегосударственных интересов. Принципы, на основе которых функционируют федеративные бюджетные системы, называются принципами бюджетного федерализма.

Бюджетный, или фискальный, федерализм – это система управления общественными финансами, основанная на разграничении между различными уровнями власти бюджетных прав и полномочий в области формирования и расходования бюджетных средств при сочетании интересов участников бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы страны и интересов всего общества в целом.

Бюджетный федерализм преследует **цель**: в конкретных экономических и политических условиях **выбрать наиболее эффективную модель бюджетных отношений**. Для этого необходимо четко распределить расходные функции между уровнями власти, закрепить соответствующие им источники финансирования, сформировать систему оказания финансовой помощи финансово неблагополучным регионам.

Каждая страна по-своему решает задачу выбора модели межбюджетных отношений. Эффективность модели межбюджетных отношений, действующей в любом государстве, зависит от оптимального сочетания различных методов и форм бюджетного регулирования,

¹³¹ www.duma.ru www.gov.ru (Официальная Россия)

которое осуществляется с помощью *горизонтального* и *вертикального бюджетного выравнивания*. В процессе вертикального бюджетного выравнивания устраняются несоответствия между расходными функциями бюджетов всех уровней и их доходными возможностями, то есть достигается сбалансированность всех звеньев бюджетной системы по вертикали. Распределению доходных источников должно предшествовать четкое разграничение расходных полномочий между органами власти.

При горизонтальном выравнивании происходит территориальное перераспределение бюджетных средств от “богатых” регионов к “бедным”, которое, как правило, осуществляется через финансовую помощь. Сочетание вертикального бюджетного выравнивания с горизонтальной сбалансированностью позволяет обеспечить примерно равный (нормативный) уровень потребления предоставляемых бюджетных услуг на всей территории государства.

Особенности межбюджетных отношений в зарубежных странах представляют для России определенный интерес. Рассмотрим некоторые данные по группировкам стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В основу группировок были положены такие признаки, как общие подходы к регулированию межбюджетных отношений и соотношение ролей центральной и субнациональных властей¹³² (табл. 7.1.1).

Таблица 7.1.1

Группировка стран ОЭСР по типам регулирования межбюджетных отношений*

Группа	Страны	Тип государственного устройства	Количество стран	Характеристика межбюджетных отношений
1	Австралия, Канада, США	Федеративное	3	Высокая степень самостоятельности региональных и местных властей
2	Австрия, Германия, Швейцария	Федеративное	3	Существенная степень автономии бюджетов и развитая система их сотрудничества
3	Дания, Норвегия, Швеция, Финляндия	Унитарное	4	Высокая доля участия местных органов власти в финансировании социальных расходов
4	Бельгия, Франция, Греция, Италия, Нидерланды, Португалия, Испания	Унитарное	7	Значительная финансовая зависимость регионов от центрального бюджета

* Источник: Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: 2003. С.572.

Суть бюджетного федерализма в *Австралии* (по конституции – федеративное государство со значительной автономией штатов) состоит в четком разделении расходных полномочий между федеральным центром и штатами. Особенностью разграничения полномочий между уровнями власти в этой стране является то, что социальная защита

¹³² Подробно о всех группах стран и особенностях бюджетного регулирования см.: Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: 2003. С. 572-579

населения находится исключительно в ведении федерального правительства. В других странах обеспечение социальных гарантий населению относится к компетенции в основном региональных и местных органов власти. В Австралии действует единая система налогов, которая существенно ограничивает права штатов. Поэтому федеральный бюджет аккумулирует около 80% всех налогов, что позволяет центральному правительству сохранять жесткий контроль над государственными расходами и проводить политику бюджетного выравнивания путем предоставления штатам **субсидий**. Для преодоления возникающих финансовых трудностей (резкое изменение мировой конъюнктуры) штатам предоставляются специальные субсидии, которые носят временный характер.

В *Соединенных Штатах Америки* межбюджетные отношения основаны на четком разграничении как расходных, так и доходных полномочий, поэтому формируются практически самостоятельные налоговые системы трех уровней власти и все бюджеты функционируют автономно. Взаимоотношения федеральной власти и штатов определяются конституцией, которая была принята еще в 1789 г. Взаимоотношения между штатами и местными органами власти регулируются *“правилом Дилона”*, но в отдельных случаях - *“правилом дома”*. По *“правилу Дилона”* местные органы власти пользуются такими полномочиями, которые представлены им правительствами штатов. По *“правилу дома”* штаты могут предоставлять местным органам власти более широкие права вплоть до бюджетной автономии. *“Правилом дома”* на практике пользуются редко.

Финансовая помощь из федерального бюджета США нижестоящим уровням власти предоставляется в форме бюджетных грантов. С помощью бюджетных грантов финансируются более 500 федеральных программ, учитывающих потребности штатов и территорий. Бюджетные гранты подразделяются на целевые и узкоцелевые, которые преобладают. Последние предназначены для финансирования расходов штатов на здравоохранение, социальную поддержку, образование, занятость и профессиональную подготовку. На федеральные бюджетные гранты приходится около 25% совокупных доходов штатов. Местные бюджеты еще в большей степени зависят от финансовой помощи из вышестоящих бюджетов (доля **трансфертов** в среднем составляет около 45%, в том числе доля трансфертов штатов – 36%, федерального правительства – 9%).

Подобный механизм организации межбюджетных отношений используется в *Канаде*. Основа этого механизма – система трансфертов из специального фонда, сформированного на уровне федерального бюджета. Финансовая помощь в бюджеты провинций предоставляется на основе программно-целевого подхода по трем основным федеральным программам: здравоохранения и социальной помощи; программа выравнивания уровня предоставляемых бюджетных услуг в менее обеспеченных провинциях; программа территориального финансирования (северные территории).

Не рассматривая другие группировки стран, отметим, что модели бюджетных отношений в разных странах имеют свои общенациональные и региональные особенности. Практически во всех государствах, будь то унитарные или федеративные, в большей или меньшей степени реализуются принципы бюджетного федерализма. Применяемые в зарубежных странах подходы к организации межбюджетных отношений имеют ряд общих черт, поэтому можно говорить о действии общемировых процессов и тенденций, направленных на унификацию форм, а в ряде случаев – и методов межбюджетных взаимоотношений. Специалисты отмечают, что ни одной стране пока не удалось создать такие механизмы бюджетного выравнивания, которые бы позволили в полной мере устранить горизонтальные бюджетные различия.

Эффективность межбюджетных отношений определяется не степенью централизации (децентрализации) бюджетной системы, не наличием или отсутствием регулирующих налогов, не долями доходов (расходов) федерального правительства, не объемом и способами передачи финансовой помощи, а четко установленной и сбалансированной системой всех этих факторов, соответствующей особенностям каждого федеративного государства. Как правило, более

высокая централизация бюджетной системы и большой объем перераспределяемых бюджетных средств характерны для стран с высокой степенью неравенства бюджетной обеспеченности между субъектами федерации. Об этом (неравенстве) свидетельствуют параметры консолидированного бюджета РФ в 1998-2001 гг.¹³³.

Россия относится к ассиметричным федерациям. В ее состав, согласно Конституции РФ, входят республики, края, области, автономная область, автономные округа, города федерального значения Москва и Санкт-Петербург – всего 89 субъектов. Согласно ст. 5 Конституции РФ все субъекты РФ равны между собой. Принцип равенства прав не исключает различия в степени соответствия этих прав реально сложившимся историческим, социально-экономическим и политическим условиям для функционирования и развития субъектов РФ.

В соответствии с Конституцией РФ разграничены предметы ведения и полномочия между органами государственной власти РФ и ее субъектов, в том числе, как уже отмечалось, и в области бюджета. Ассиметричность федерации не означает отступления от принципов федерализма. Когда ассиметричность федерации вызвана объективной необходимостью, это обязательное условие для сбалансированности интересов ее субъектов, для сохранения единства федеративного государства.

Формирование российской модели бюджетного федерализма, как отмечается в литературе¹³⁴, прошло через три качественно различных этапа.

В 1991- 1993 гг. происходила **стихийная децентрализация межбюджетных отношений**. В 1991 г. была создана основа новой налоговой системы России. В части, касающейся межбюджетных отношений, из прежнего опыта была заимствована концепция “регулирующих налогов” с расщеплением поступлений по основным налогам между бюджетами разных уровней. Бюджетное выравнивание проводилось с применением дифференцированных и крайне нестабильных нормативов отчислений от основных федеральных налогов, прежде всего НДС. Размеры прямой финансовой помощи из федерального бюджета резко возросли, но отсутствовали четкие критерии ее предоставления. Именно тогда была упущена возможность перейти к разделению полномочий, а не денег. “Стихийная” децентрализация привела к росту доли территориальных бюджетов в доходах и расходах бюджетной системы, но без четкой законодательной базы, в режиме индивидуальных согласований и политических торгов. Формировавшаяся система фактически воспроизводила командно-административные подходы к бюджетному выравниванию, что в условиях становления рыночной экономики и политической децентрализации привело к острому бюджетному кризису.

22 декабря 1993 г. вышел Указ Президента РФ №2268 “О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 г.”. Было положено начало **первой системной реформе межбюджетных отношений**:

- установлены единые нормативы отчислений от основных федеральных налогов в бюджеты регионов;
- расширены налоговые полномочия субъектов Федерации и местных органов;
- создан Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого (трансферты) впервые стали распределяться на основе единой методики формализации критериев (формулы).

Демократичное с первого взгляда право региональных и местных органов власти вводить дополнительные налоги для пополнения их бюджетов на практике породило дискриминацию налогоплательщиков, мешало свободному перемещению товаров по

¹³³ Там же. С.564

¹³⁴ Христенко В.Б., Лавров А.М. Новый этап реформы межбюджетных отношений // Финансы. 1999. №2. С.3-9; Христенко В. Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий // Российская газета. 2001. 17.02. С.3

территории страны. С 1997 г. перечень налогов стал “закрытым”: только федеральный законодательный орган власти вправе устанавливать налоги на территории РФ.

Этот период был не более чем *экспериментальным федерализмом*. Созданная к середине 90-х годов система межбюджетных отношений частично соответствовала, по крайней мере, внешним признакам бюджетного федерализма, однако по-прежнему не имела прочной законодательной базы, в основном ориентируясь на разделение, в рамках ежегодных законов о федеральном бюджете, бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы и регионами. В 1996-1997 гг. вновь стал усиливаться субъективизм в межбюджетных отношениях, региональные финансы оказались в состоянии глубокого кризиса, массовый характер приобрело неденежное исполнение бюджетов, задержки в выплате зарплаты работникам бюджетной сферы, резко возросли долги региональных и местных бюджетов.

В 1997-1998 гг. обострился *кризис межбюджетных отношений*: регионы были недовольны проводимой центром политикой и предприняли попытки внедрения одноканальной модели. Эта модель предполагает, что регионы передают в центр фиксированную сумму платежей, а все то, что будет собрано на территории сверх этой суммы, остается в их распоряжении. Это могло привести к дезинтеграции налогово-бюджетного, а затем и экономического пространства, ухудшить инвестиционный и предпринимательский климат и в результате усилить сепаратистские тенденции.

Со всей остротой встал вопрос о совершенствовании межбюджетных отношений в РФ, о новом этапе их развития. В 1998 г. Правительством РФ была разработана и после согласования в рамках трехсторонней Рабочей группы (с участием представителей Правительства, Государственной Думы и Совета Федерации) одобрена первая в данной сфере программа реформ – **Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах** (Постановление Правительства РФ от 30 июня 1998 г. №862). Реформа межбюджетных отношений должна была обеспечить:

- повышение эффективности использования финансовых ресурсов бюджетной системы РФ и управления ими;
- выравнивание возможностей реализации на всей территории страны минимального уровня установленного Конституцией РФ и федеральным законодательством социальных гарантий, финансирование которых должно осуществляться из бюджетов всех уровней;
- создание условий для повышения эффективности социально-экономического развития регионов.

Основные направления реформы заключались в следующем.

1. Разграничение расходных полномочий и ответственности между органами власти и управления разных уровней. Для этого предполагалось провести инвентаризацию расходных полномочий всех уровней власти, осуществить поэтапный переход к нормативной оценке бюджетных потребностей органов власти и управления разных уровней, соответствующих их расходным полномочиям и ответственности.

2. Разграничение доходных источников между уровнями бюджетной системы РФ. Был четко обозначен перечень налогов и определены права различных органов власти по их введению. Предполагалось, что распределение поступлений от отдельных федеральных налогов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ будет производиться по единым базовым нормативам, закрепленным в федеральном законодательстве не менее чем на три года, и такой же порядок устанавливается для местных бюджетов.

3. Формирование новой системы финансовой поддержки субъектов Федерации. В 1999-2001 гг. был серьезно реформирован **Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР)**. Внедрена принципиально новая, значительно более прозрачная и объективная методика распределения трансфертов (на основе сопоставления среднедушевых налоговых доходов субъектов РФ, скорректированных с учетом объективно сложившегося уровня удорожания бюджетных расходов), направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов

при одновременном создании стимулов для проведения на местах рациональной и ответственной бюджетной политики.

Многие положения этой Концепции впоследствии нашли отражение в НК РФ и БК РФ. Период, в который происходила реализация (в целом поставленные в ней цели были достигнуты), можно считать этапом *построения бюджетного федерализма*.

В научных исследованиях, посвященных развивающимся или переходным экономикам, получила распространение концепция *федерализма, сохраняющего рынок, или федерализма, создающего рынок*. Основные положения этой концепции можно свести к следующему:

- обеспечение закрепленной в законодательстве автономии региональных и местных властей с четким разграничением налоговых и расходных полномочий;
- определение расходных обязательств субнациональных властей, в том числе законодательных гарантий в автономии в их финансировании за счет достаточной для этого собственной налоговой базы;
- передача с регионального на федеральный уровень дополнительных доходов и расходных обязательств с постепенной децентрализацией финансовых ресурсов в средне- и долгосрочной перспективе;
- создание правовой базы для введения института банкротства и внешнего финансового управления субнациональным бюджетом;
- реформирование политики трансфертов с целью повышения ее прозрачности и мобильности;
- обеспечение федеральными властями свободы торговли и мобильности факторов производства.

Концепция “федерализма, создающего рынок”, нашла отражение в **Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года**¹³⁵. В соответствии с этой Программой был начат новый этап реформы межбюджетных отношений, направленный на повышение ответственности региональных и местных органов власти и управления за эффективное использование бюджетных ресурсов, обеспечение равного доступа граждан к бюджетным услугам и социальным гарантиям, повышение прозрачности финансовых потоков и снижение конфликтов вокруг распределения и использования бюджетных средств.

С 1 января 2005 г. в реформировании межбюджетных отношений в Российской Федерации начался новый этап. Мы уже рассматривали в предыдущих модулях и темах те изменения, которые происходят с 1 января 2005 года. Изменения существенно затронули и область межбюджетных отношений. БК РФ до 1 января 2005 г. выделял **главу 16 “Межбюджетные отношения**. Межбюджетные отношения рассматривались как отношения между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. С 1 января 2005 глава 16 стала называться более конкретно **“Межбюджетные трансферты”** и имеет новую редакцию. Правда, ряд статей: 131, 136-142³ вступят в силу с 1 января 2006 года¹³⁶.

7.2 Межбюджетные трансферты из федерального бюджета

БК РФ определил **формы межбюджетных трансфертов**, предоставляемых из федерального бюджета (**ст.129**). Межбюджетные трансферты из федерального бюджета предоставляются в форме:

- финансовой помощи бюджетам субъектов РФ, в том числе **дотаций** из Федерального фонда финансовой поддержки в соответствии со **ст.131** БК (“**Федеральный фонд финансовой**

¹³⁵ Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. №584 “О Программе бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года”

¹³⁶ Считаю необходимым рассмотреть их в данном пособии

поддержки субъектов РФ” – Н.Х.) и иных дотаций и **субсидий** в соответствии со *ст. 132* БК РФ (“**Иные средства финансовой помощи бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам, предоставляемые из федерального бюджета**” – Н.Х.);

- **субвенций** бюджетам субъектов РФ из Федерального фонда компенсаций в соответствии со *ст. 133* БК (“**Федеральный фонд компенсаций**” – Н.Х.);

- финансовой помощи бюджетам муниципальных образований, предоставляемой в случаях и в порядке, установленных федеральными законами;

- иных безвозмездных и безвозвратных перечислений:

- **бюджетных кредитов** бюджетам субъектов РФ в соответствии со *ст. 134* БК (“**Предоставление бюджетам субъектов РФ бюджетных кредитов из федерального бюджета**” – Н.Х.).

Термины **дотация**, **субвенция**, **субсидия**, **бюджетный кредит** рассматриваются в БК РФ (*ст.6*). Что касается давно и широко используемого в экономической литературе термина “**трансферт**”, то он до недавнего времени в БК РФ не был определен. БК РФ (в редакции федеральных законов от 05.08.2000 №116-ФЗ; от 20.08.2004 №120-ФЗ) ввел определение “**межбюджетные трансферты**”: *средства одного бюджетной системы РФ, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы РФ*.

Ранее в бюджетной практике при исполнении бюджетов использовался такой метод бюджетного регулирования, как **взаимные расчеты**. Если в течение бюджетного года вышестоящие органы власти принимали, например, решения о повышении заработной платы работникам бюджетной сферы или о снижении ставок налогов, и эти решения не были учтены при формировании бюджетов на текущий год, то такие решения должны были подкрепляться передачей доходов или предоставлением бюджетных компенсаций для нижестоящих бюджетов.

Вопрос о противоречивом характере финансовой помощи в сфере межбюджетных отношений неоднократно поднимался в экономической науке. Так, авторы одного из изданий по бюджетной системе России пишут: “Нужно отметить, что дотация, субвенция и субсидия как методы наделения финансовыми ресурсами территориальных бюджетов несовершенны. Эти источники бюджетов лишены стимулирующих свойств, они создают у местных администраций иждивенческое настроение. Такая практика передачи средств не способствует развитию хозяйственной инициативы местных администраций, снижает их воздействие на экономические процессы на территории и уменьшает на этой основе возможности перевыполнения доходной части их бюджетов, ослабляет финансовый контроль”. Чуть ниже все же отмечается, что “...не везде и не всегда следует стремиться к замене дотаций, субвенций и субсидий любыми средствами”¹³⁷. Они необходимы в силу ряда объективных причин: экономической отсталости, экологической обстановки, социальных особенностей территорий и т.п.

Опыт – и российский, и зарубежный – свидетельствует о том, что финансовая помощь – это необходимый инструмент межбюджетных отношений, однако ее конкретные формы определяются как общим состоянием бюджетной системы страны, так и задачами, которые приходится решать на данном этапе развития.

При классификации финансовой помощи выделяется общая (**дотация**) и целевая (адресная) финансовая помощь (**субвенция** и **субсидия**), при этом каждая из них имеет свои “плюсы” и “минусы”, а также свои условия предоставления. Например, субвенции и субсидии подлежат возврату в соответствующий бюджет в случаях их нецелевого использования, а также неиспользования их в установленные сроки.

Условия предоставления финансовой помощи появились в бюджетной практике РФ до вступления в силу БК РФ. Еще летом 1998 г. между Правительством РФ и органами исполнительной власти регионов были подписаны **соглашения об оздоровлении**

¹³⁷ Бюджетная система России/Под ред. проф. Г.Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С.3132.

государственных финансов и условиях оказания финансовой помощи из федерального бюджета. Основными требованиями соглашений были: приоритетная выплата заработной платы, повышение доли “живых” денег в доходах бюджетов, реструктуризация бюджетных обязательств, сокращение перекрестного субсидирования и др. Однако большинство регионов восприняло соглашение как формальные требования, и оздоровления государственных финансов не произошло.

До 1 января 2005 года в соответствии с БК РФ финансовая помощь предоставлялась с учетом *основных условий* ее предоставления (см. *ст.134* в редакции до 01.01.2005 г.). Финансовая помощь из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности* бюджету субъекта РФ предоставлялась при условии подписания соглашения об исполнении бюджета субъекта РФ через [Федеральное казначейство РФ](#). На практике данная норма уже получила развитие [См. *ст.40* ФЗ от 27.12.2000 г. №150-ФЗ “О федеральном бюджете на 2001 год”].

Субъект РФ – получатель финансовой помощи из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности¹³⁸ *не имел права:*

ставить государственных служащих, финансируемых за счет средств бюджета субъекта РФ, в лучшие условия (оплата труда, командировочные и прочие расходы) по сравнению с государственными служащими федеральных учреждений (с учетом региональных коэффициентов заработной платы);

предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере, превышающем 3 процента расходов бюджета субъекта РФ;

предоставлять государственные гарантии субъекта РФ в размере, превышающем 5 процентов расходов бюджета субъекта РФ.

Подобные ограничения распространялись и на муниципальные образования – получателей финансовой помощи из бюджета субъекта РФ на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности.

С 1 января 2005 года в соответствии со *статьей 130* БК РФ действуют иные “*Условия предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета*”.

1) Межбюджетные трансферты из федерального бюджета (за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций) предоставляются *при условии* соблюдения органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления бюджетного законодательства РФ и законодательства РФ о налогах и сборах.

2) Бюджетные кредиты из федерального бюджета предоставляются *при условии* отсутствия просроченной задолженности соответствующих органов государственной власти субъектов РФ перед федеральным бюджетом.

Не допускается использование бюджетных кредитов, полученных бюджетами субъектов РФ из федерального бюджета для предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам.

3) Дотации из Федерального фонда финансовой поддержки (ФФФПР) субъектов РФ и бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, для которых *в двух из трех последних отчетных лет доля указанных дотаций в общем объеме собственных доходов превышала 50%*, в течение трех финансовых лет, начиная с очередного финансового года предоставляются *при условии* подписания и соблюдения условий соглашений с Министерством финансов РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ. Порядок заключения таких соглашений и контроля за их исполнением устанавливается Правительством РФ.

4) Федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства РФ могут быть установлены *дополнительные условия*

¹³⁸ Понятия “Минимальные государственные социальные стандарты”, “минимальная бюджетная обеспеченность” с 1 января 2005 года утратили свою силу

предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и (или) местным бюджетам.

5) Если органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления не соблюдают условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, определенных бюджетным законодательством, Министерство финансов вправе приостановить предоставление межбюджетных трансфертов (за исключением **субвенций** из Федерального фонда компенсаций) соответствующим субъектам РФ (муниципальным образованиям).

б) Бюджетам закрытых административных территориальных образований (ЗАТО) межбюджетные трансферты предоставляются с учетом особенностей, установленных Законом РФ от 14.07.1992 г. №3297-1 “О закрытом административном территориальном образовании”.

Основным видом финансовой помощи бюджетам субъектов РФ является **Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ** (ФФФПС). Фонд формируется в составе федерального бюджета с 1994 г. и является одним из крупнейших по объему финансовой помощи: с момента его образования его удельный вес в разделе расходов федерального бюджета “**Финансовая помощь бюджетам других уровней**” составлял в среднем не менее 50-60% (без учета ссуд). Однако удельный вес ФФФПС в общем объеме средств межбюджетного перераспределения составляет около 15%¹³⁹.

Главная цель Фонда – повысить возможности субъектов РФ с низкой бюджетной обеспеченностью, финансировать закрепленные за ними расходные обязательства и тем самым обеспечить выравнивание доступа граждан вне зависимости от места их проживания к основным бюджетным услугам.

Получателями **трансфертов** являются большинство субъектов РФ: в период с 1995- 2002 гг. число регионов – получателей финансовой помощи колебалось от минимального их числа – 70 в 2001 г. – до максимального 81 в 1997 г. В 2004 г. – 71, в 2005 г. – 67 субъектам были распределены трансферты ФФФПС.

В конце 1990-х гг. предпринимались попытки ввести в **бюджетное устройство** “экономическую асимметрию”. Речь идет о претензиях 10-15 субъектов РФ, называвших себя “регионами-донорами”, на какой-то особый бюджетный статус. Но здесь с самого начала была достаточно очевидной сомнительность всей конструкции. Сам факт “неполучения” федеральных трансфертов свидетельствовал лишь о высокой бюджетной обеспеченности, чем, конечно, можно гордиться, если только “забыть”, что налоговый потенциал любого региона десятилетиями формировался за счет усилий всей страны. Более того, ни один регион вообще не платит налогов в федеральный бюджет – это делают налогоплательщики.

С территории всех без исключения субъектов Федерации поступают налоги в федеральный бюджет, то есть все субъекты – в чем-то “доноры”. И все – в чем-то “реципиенты”, потому что все регионы получают средства из федерального бюджета, будь то финансовая помощь или прямые расходы на соответствующей территории федеральных ведомств. После создания **Федерального казначейства** появилась возможность довольно точно отслеживать географию федеральных расходов. По оценкам института “Восток-Запад”, с территории 35-40 регионов, где проживает 2/3 населения России, в федеральный бюджет поступает средств больше, чем “возвращается” по всем каналам из федерального бюджета. Это несколько отличается от традиционных представлений о 10-15 “регионах-донорах”, которые якобы “кормят” всю страну. Таким образом, широко распространенный в российской регионалистике миф о том, что десяток регионов “кормят” все остальные регионы, не соответствует действительности и не выдерживает никакой критики¹⁴⁰.

¹³⁹ Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: 2003. С.589

¹⁴⁰ Христенко В. Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий//Российская газета. 17.02.2001. С.4

В межбюджетных отношениях бывшего СССР применялось согласование как расходов, так и доходов методом “от достигнутого” с ориентацией на существовавшую бюджетную сеть и прямое восполнение “расчетного” дефицита. Централизованные дотации применялись редко. Такая система могла функционировать только в условиях централизованного планирования и прямого административного подчинения региональных и местных органов управления. Общим недостатком подобной системы было то, что она не обеспечивала эффективного предоставления бюджетных услуг и общей сбалансированности бюджетной системы, так как на региональном уровне отсутствовали стимулы к эффективному использованию бюджетных средств, а бюджетный дефицит и ответственность за его покрытие фактически перекладывались на вышестоящие бюджеты.

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ начал функционировать со второго квартала 1994 г., когда Правительство РФ ввело новую систему расчетов выравнивающих трансфертов по единой формуле. Фонд формировался за счет отчислений от федеральной части “внутреннего” НДС в размере 22%. В 1995 г. эти отчисления были увеличены и составили 27%. На 1996-1997 гг. федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий год было предусмотрено формирование Фонда за счет 15% налоговых доходов федерального бюджета за исключением таможенных пошлин, а в 1997 г. – за исключением дополнительного подоходного налога с физических лиц. С 1998 г. и по настоящее время применяются отчисления в размере 14 % за теми же исключениями.

Финансовая помощь из ФФФПС в эти годы определялась не в абсолютных суммах, а в виде удельного веса “нуждающегося” региона в общем объеме фонда. Упрощенно методика распределения средств фонда того периода сводилась к следующему. Определялся средний по РФ показатель душевых бюджетных доходов субъектов РФ. Далее он сравнивался с аналогичным показателем по каждому региону.

Те регионы, у которых показатель оказывался меньше среднего, попадали в число “нуждающихся”. Необходимая для доведения до среднего уровня разница (условный трансферт) методом процентных соотношений в общей сумме условных трансфертов определяла удельный вес “нуждающегося” региона в заданном объеме фонда. Затем рассчитывалась помощь для тех регионов (“особо нуждающихся”), у которых текущие расходы не покрывались доходами уже с учетом их выравнивания. Удельный вес в объеме финансовой помощи рассчитывался по аналогичной с доходами схеме.

В 1997-1998 гг. методика распределения средств фонда усложнилась элементом регионального зонирования: была разработана и стала применяться географическая группировка субъектов РФ с разбивкой на три группы, и расчеты трансфертов начали проводить внутри групп.

Полученные в результате расчетов удельные веса регионов утверждались в законе о федеральном бюджете. В методике использовались различные понижающие коэффициенты для создания механизмов стимулирования. Хотя долевое распределение трансфертов должно было способствовать повышению заинтересованности регионов в собираемости налогов, на практике получилось, что эти стимулы не действовали, поскольку большинство налогов собиралось в недотационных регионах. Нельзя не отметить такую особенность: выравнивающие возможности ФФПР ограничивались жестким сформированным объемом финансовой помощи. В таких условиях сложно было говорить о выравнивании, скорее о более справедливых унифицированных подходах к распределению финансовой помощи¹⁴¹.

Методики расчета трансфертов не были неизменными, но их общим недостатком того периода было то, что расчет основывался на данных бюджетной отчетности, которая отражала в том числе и результаты неэффективного использования бюджетных средств. За базу расчетов брался 1991 г. как наиболее стабильный в экономическом развитии России с пересчетом на [индекс инфляции](#).

¹⁴¹ Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: 2003. С.591

Принятие в 1998 г. Концепции реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999-2001 годах¹⁴² вызвало необходимость разработки новой методики ФФФПР. Согласно Концепции в 1998-2001 годах предстояло перейти к нормативной оценке бюджетных потребностей органов власти различных уровней, соответствующих их расходным полномочиям и ответственности.

Ключевым элементом новой *методики 1999 г.* стал *индекс бюджетных расходов* (ИБР), который показывал, на сколько больше необходимо израсходовать бюджетных средств в расчете на душу населения в данном регионе по сравнению с минимальными по РФ расходами для обеспечения одного и того же уровня финансирования бюджетных расходов. При расчете ИБР использовалась группировка субъектов РФ по крупным экономическим зонам. ИБР определялась по формуле:

$$\text{ИБР}_i = P_j / P_{\min},$$

где P_j - средневзвешенное значение бюджетных расходов на душу населения по данной группе субъектов РФ; P_{\min} – минимальное среди всех групп средневзвешенное значение бюджетных расходов на душу населения.

Пример. Допустим, ИБР = 2,0. Это означает, что в данном регионе стоимость предоставления условной единицы бюджетных услуг в расчете на душу населения в два раза выше, чем в регионе с наиболее благоприятными условиями финансирования бюджетных расходов. ИБР позволяет привести среднедушевые бюджетные расходы различных регионов к сопоставимому виду. Рассчитывались эти доходов по формуле:

$$D_{\text{при}} = D_{\text{душ.}i} / \text{ИБР}_i,$$

где $D_{\text{душ.}i}$ – собственные среднедушевые бюджетные доходы субъектов РФ.

С помощью трансфертов приведенные (т.е. скорректированные на ИБР) среднедушевые бюджетные доходы повышались до максимально возможного при заданном объеме ФФФПР уровня.

В предложенной на *2000 г.* методике содержался ряд *принципиально важных нововведений*:

ИБР рассчитывался не по данным бюджетной отчетности, а на основе объективных статистических параметров, таких, как уровень цен и коммунальных тарифов, демографическая структура населения и др.;

ИБР рассчитывался для каждого региона в отдельности, а не по группам;

При расчете доходов впервые стал использоваться показатель оценки налогового потенциала (в качестве поправочного коэффициента);

Трансферты стали рассчитываться и утверждаться в абсолютных суммах;

В состав трансфертов были включены средства на “северный завоз” и субсидии по энерготарифам, что позволяло более объективно оценивать бюджетную обеспеченность регионов.

Основная новация 2001 г. – это использование для оценки налоговых доходов нового показателя – *индекса налогового потенциала* (ИНП). На основе ИНП определялся показатель валовых налоговых ресурсов, который полностью заменил отчетные показатели по доходам. *Валовые налоговые ресурсы субъекта РФ* – это основанная на объеме и структуре валового регионального продукта оценка потенциальных налоговых ресурсов консолидированного бюджета субъекта РФ в прогнозируемом году. Удельные валовые налоговые ресурсы рассчитываются по формуле:

$$\text{ВНР}_i = a \times \text{ИНП}_i$$

где a – прогнозируемый на 2001 г. средний уровень налоговых доходов субъектов РФ в расчете на душу населения (5413 руб.); ИНП_i – индекс налогового потенциала данного субъекта РФ

¹⁴² Постановление Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 862

Оценка налоговых потенциалов регионов основывается на показателях валового регионального продукта (ВРП), который является обобщающим показателем результатов экономической деятельности регионов.

Данные результатов распределения финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ на 2001 г. свидетельствовали о том, что его методика достаточно эффективно реализует принцип “территориальной справедливости”. После распределения трансфертов всем без исключения дотационным регионам гарантировалась как минимум 77%-ная (от среднероссийского уровня) бюджетная обеспеченность. Бюджетная обеспеченность наименее доходных регионов возрастала в 4-6 раз, существенно возрастала обеспеченность регионов с реальными доходами ниже среднего по РФ, разрыв между пятью менее обеспеченными регионами сокращался с 20,6 до 3,8 раза¹⁴³. Методика распределения средств фонда оказалась вполне работоспособным и эффективным механизмом, который мог использоваться и в последующие годы.

Более 60% расходов федерального бюджета в части финансовой помощи бюджетам других уровней направлялось регионам через Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ. Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2004 год” утвердил объем Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ на 2004 год в сумме **175 810 866,0** тыс. рублей, из них:

1. **субсидии** на государственную финансовую поддержку закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров (за исключением подакцизных) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов для снабжения населения, предприятий и организаций социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства – в сумме 8 074 998,0 тыс. рублей;

2. **субвенции** на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области – в сумме 2 600 000,0 тыс. рублей.

По субъектам РФ, входящим в Дальневосточный федеральный округ (ДФО), средства финансовой помощи Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ в 2004 г. распределились следующим образом (табл. 7.2.1).

Таблица 7.2.1.

Финансовая помощь субъектам ДВФО РФ из ФФФП субъектов РФ в 2004г.¹⁴⁴
(тыс. рублей)

Наименование субъекта РФ	Суммы финансовой помощи из ФФФП субъектов РФ		
	Всего	Дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ	Субсидии на государственную финансовую поддержку закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных
			Субвенции на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям ДВ и Архангельской обл.

¹⁴³ См.: Христенко В.Б., Лавров А.М. Новая методика распределения трансфертов//Финансы. 2001. №3. С.7.

¹⁴⁴ Источник: Приложение 13 ФЗ от 23.12.03 г. №186-ФЗ. Сводные данные и удельный вес подсчитаны автором – Н.Н. Ханчук

товаров ...
(см. выше п.1)

1	2	3	4	5
Республика Саха (Якутия)	9 081 941,0	5 139 559,0	3 842 382,0	100 000,0
Приморский край	5 814 276,0	5 298 448,0	55 828,0	460 000,0
Хабаровский край	3 756 235,0	2 946 235,0	350 000,0	460 000,0
Амурская область	4 435 569,0	4 146 495,0	204 074,0	85 000,0
Камчатская область	3 592 905,0	2 752 905,0	180 000,0	660 000,0
Магаданская область	2 439 810,0	883 921,0	1 505 889,0	50 000,0
Сахалинская область	1 509 618,0	1 051 231,0	233 387,0	225 000,0
Еврейская авт. область	1 313 489,0	1 300 074,0	13 415,0	
Корякский авт. округ	857 769,0	453 416,0	384 353,0	20 000,0
Чукотский авт. округ	2 231 700,0	2 151 700,0		80 000,0
ВСЕГО по ДВФО:	35 033 312,0	26 123 384,0	6 769 328,0	2 140 000,0
Удельный вес (%)	19.93	15.82	83.84	82.31
<i>от сумм средств</i>				
ФФФП субъектов РФ				

Порядок предоставления и расходования средств федерального бюджета, выделяемых из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ в виде субвенций на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области в 2004 г., установлен Правительством РФ в соответствии со *ст.37* ФЗ от 27.12.2000 г. № 150-ФЗ “О федеральном бюджете на 2001 год”.

Суммы субсидий из Фонда на государственную поддержку закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров (за исключением подакцизных) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности подлежали перечислению в бюджеты субъектов РФ

- до 15 мая 2004 г. – не менее 35%;
- до 15 июля 2004 г. – не менее 70%;
- до 1 ноября 2004 г. – 100%.

Порядок предоставления и расходования средств федерального бюджета в виде указанных выше субсидий был установлен Правительством РФ в соответствии со ст. 38 Федерального закона от 27.12.2000 г. №150-ФЗ “О федеральном бюджете на 2001 год”.

Средства финансовой помощи и иные безвозмездно предоставляемые из федерального бюджета целевые средства, предусмотренные для перечисления в бюджеты субъектов РФ, муниципальных образований, закрытыми административно-территориальными образованиями (ЗАТО) (за исключением средств Фонда компенсаций, средств государственной поддержки угольной отрасли и государственных капитальных вложений в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы на 2004 г.) выделялись **только при условии выполнения субъектами РФ, муниципальными образованиями, ЗАТО требований бюджетного законодательства РФ и законодательства РФ о налогах и сборах без каких-либо исключений, дополнений и (или) особых условий.**

В случае принятия названными выше субъектами решений, которые приводили бы к нарушению налогового и бюджетного законодательства РФ, Правительство РФ вправе приостанавливать и уменьшать финансирование за счет средств федерального бюджета:

федеральных целевых программ и мероприятий, осуществляемых на территориях соответствующих субъектов РФ, муниципальных образований, ЗАТО;

расходов, предусмотренных по разделу “Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы” функциональной классификации расходов бюджетов РФ;

иных расходов федерального бюджета, а также предоставления бюджетных ссуд и бюджетных кредитов.

Ревизию бюджетов субъектов РФ, бюджетов ЗАТО и местных бюджетов, непосредственно получающих финансовую помощь из федерального бюджета, могут проводить уполномоченные органы государственной власти РФ в соответствии с БК РФ.

В БК РФ *ст.131* рассматривает **“Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ”***.

1. ФФФПС образуется в составе федерального бюджета в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ и распределяется между субъектами РФ в соответствии с единой методикой, которая утверждается Правительством РФ в соответствии с требованиями БК РФ.

2. Объем ФФФПС РФ, подлежащий утверждению на очередной финансовый год, определяется путем умножения объема указанного Фонда, подлежавшего утверждению на текущий финансовый год, на прогнозируемый в очередном финансовом году **уровень инфляции** (индекс потребительских цен).

3. Объем ФФПС РФ на очередной финансовый год утверждается при рассмотрении федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год **во втором чтении**. Распределение дотаций из ФФФПС РФ между субъектами РФ утверждается при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый **в третьем чтении**.

4. Дотации ФФФПС РФ предоставляются субъектам РФ, **уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ**. **Не допускается** использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ показателей фактических доходов и расходов за отчетный период и (или) показателей прогнозируемых доходов и расходов консолидированных бюджетов отдельных субъектов РФ.

5. **Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ с учетом дотации** из ФФФПС РФ **не может превышать** уровень расчетной бюджетной обеспеченности с учетом дотаций из ФФФПС РФ иного субъекта РФ, который до распределения дотаций ФФФПС РФ имел более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности.

6. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ определяется **соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя**, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта РФ исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и **аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов РФ** с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема бюджетных услуг в расчете на одного жителя.

7. В составе дотаций из ФФФПС РФ могут быть выделены **дотации, которые отражают отдельные факторы и условия**, учитываемые при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ. **Объем** таких дотаций **не может превышать 10% объема фонда**. Особенности расчете данных дотаций определяются методикой распределения дотаций из ФФФПС РФ. Кроме того, БК РФ определил, что федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства РФ могут быть установлены особенности перечисления и (или) использования указанных дотаций.

8. До **1 августа текущего финансового года** Министерство финансов РФ направляет в исполнительные органы государственной власти субъектов РФ исходные данные для проведения расчетов распределения средств ФФФПС РФ на очередной финансовый год и до **1 октября текущего финансового года** проводит **сверку** указанных исходных данных с исполнительными органами государственной власти субъектов РФ в порядке, установленном Министерством финансов. **Внесение изменений в исходные данные** для проведения расчетов

распределения дотаций из ФФФПС РФ на очередной финансовый год после 1 октября текущего финансового года *не допускается*.

Проект распределения дотаций из ФФФПС РФ, а также исходные данные и расчет указанных дотаций представляются в Правительством РФ в Государственную Думу в составе поправок к рассмотрению проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год *в третьем чтении*, которые направляются Государственной Думой в качестве информации в Совет Федерации Федерального Собрания РФ.

Не допускается внесение изменений во внесенный Правительством РФ в Государственную Думу проект распределения дотаций из ФФФПС РФ при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год без внесения соответствующих изменений и дополнений в методику распределения указанных дотаций.

9.¹⁴⁵ Дотации из ФФФПС РФ для краев, областей, в состав которых входят автономные округа, рассчитываются для консолидированного бюджета края, области, включая бюджеты автономных округов, и зачисляются в бюджет края, области, если иное не установлено договором и (или) соглашением между органами государственной власти края, области и органами государственной власти автономного округа.

В целях предоставления бюджетам субъектов РФ **субсидий** для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры регионального значения, а также поддержки созданных субъектами РФ фондов муниципального развития в составе федерального бюджета может быть образован **Федеральный фонд регионального развития** (ФФРР). Отбор инвестиционных программ (проектов), федеральных целевых программ регионального развития осуществляются в порядке, установленном федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ.

Объем ФФРР и распределение его средств между субъектами РФ (группами субъектов РФ) утверждаются при рассмотрении проекта федерального закона на очередной финансовый год *в третьем чтении*.

В целях предоставления бюджетам субъектов РФ **субсидий** для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в составе федерального бюджета может быть образован **Федеральный фонд софинансирования социальных расходов** (ФФССР). Условия и порядок предоставления и расходования подобных субсидий устанавливаются федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Правительства РФ.

В случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства РФ, бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам могут быть предоставлены *иные дотации и субсидии* из федерального бюджета.

В составе федерального бюджета (*ст.133*) образуется **Федеральный фонд компенсаций** (ФФК). Цель Фонда: предоставлять **субвенции** на исполнение расходных обязательств субъектов РФ и (или) муниципальных образований, финансовое обеспечение которых в соответствии с Федеральным законом “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ” и (или) Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”, осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

¹⁴⁵ *Пункт 9 ст. 131* вступает в силу в следующем порядке:

1) в отношении краев, областей и автономных округов, решение об объединении которых в новый субъект РФ принято референдумом, состоявшимся до 1 января 2006 г., - с 1 января 2009 г.;

2) в отношении остальных краев, областей, в состав которых входят автономные округа, - с 1 января 2006 г. (ФЗ от 20.08.2004 №120-ФЗ)

Субвенции из ФФК распределяются между субъектами РФ в соответствии с методикой, которая утверждается Правительством РФ в соответствии с требованиями БК РФ, федеральных законов и нормативных актов Президента РФ и Правительства РФ.

Субвенции из ФФК, предоставляемые на исполнение отдельных расходных обязательств субъектов РФ, зачисляются в бюджет субъекта РФ и расходуются в установленном порядке. Субвенции из ФФК, предоставляемые на исполнение отдельных расходных обязательств муниципальных образований, расходуются в установленном порядке и предоставляются местным бюджетам через образуемые в составе бюджетов РФ **региональные фонды компенсаций** в порядке, предусмотренном БК РФ (*ст. 140*).

Субвенции из ФФК распределяются между всеми субъектами РФ **по единой для соответствующего вида субвенций методике** пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих бюджетных услуг, лиц, имеющих право на получение трансфертов населению, другим показателям с учетом объективных условий, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг (объем выплат) в субъектах РФ. Использование при распределении субвенций из ФФК показателей, характеризующих собственные доходы бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов), **не допускается**.

Методика (проект методики) распределения субвенций из ФФК представляется Правительством РФ в составе документов и материалов, которые вносятся в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Министерство финансов РФ до **1 августа текущего финансового года** направляет исполнительным органам государственной власти субъектов РФ методику (проект методики) распределения субвенций из ФФК, а также исходные данные для проведения расчетов распределения субвенций ФФК на очередной финансовый год и до **1 октября текущего финансового года** проводит **сверку** указанных исходных данных с исполнительными органами государственной власти субъектов РФ в установленном Минфином РФ порядке. После 1 октября текущего финансового года внесение изменений в исходные данные для проведения расчетов распределения субвенций из ФФК на очередной финансовый год не допускается.

Проект распределения субвенций из ФФК, а также исходные данные и расчет указанных субвенций представляются Правительством РФ в Государственную Думу **в составе поправок** к рассмотрению проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год **в третьем чтении**.

Внесение изменений во внесенный Правительством РФ проект распределенных субвенций из ФФК при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год **без внесения соответствующих изменений и дополнений** в методику (проект методики) распределения указанных субвенций и (или) изменения общего объема ФФК и его распределения по видам субвенций **не допускается**.

Порядок перечисления субвенций из ФФК в бюджеты субъектов РФ устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и (или) принятым в соответствии с ним нормативным правовым актом Правительства РФ. **Расходование субвенций**, предоставляемых из ФФК, осуществляется **через счета** исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и (или) местных администраций, открытых в органах **Федерального казначейства**.

Бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета могут предоставляться (*ст.134*) **бюджетные кредиты** на срок до одного года в объеме, утвержденном федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Основания, порядок предоставления, использования и возврата указанных бюджетных кредитов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства РФ. Предоставление бюджетам субъектов РФ бюджетных кредитов из

федерального бюджета осуществляется по процентной ставке, устанавливаемой федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

В том случае, если предоставленные бюджетные кредиты не погашены в установленный срок, остаток непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени, погашается за счет дотаций из ФФФПС РФ, а также за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (за исключением местных налогов), подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ.

Приведем некоторые данные о межбюджетных трансфертах, предоставляемых из федерального бюджета в 2005 г.

Согласно *ст. 38* Федерального закона “О федеральном бюджете на 2005 год” был утвержден *Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ* на 2005 год в сумме **189 875 736,0** тыс. рублей. Также утверждено указанным законом распределение дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ из ФФФП субъектов РФ на 2005 год (см.: Табл.7.2.2).

Таблица 7.2.2.

Распределение дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ в 2005 году¹⁴⁶

(тыс.рублей)

Наименование субъекта Российской Федерации	Размер дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ
1	2
1. Республика Адыгея (Адыгея)	1 889 737,9
2. Республика Алтай	2 771 800,3
3. Республика Бурятия	4 776 923,6
4. Республика Дагестан	12 993 916,5
5. Республика Ингушетия	2 758 997,1
6. Кабардино-Балкарская Республика	3 369 081,0
7. Республика Калмыкия	890 494,4

Таблица 7.2.2 (продолжение)

1	2
8. Карачаево-Черкесская Республика	2 014 195,6
9. Республика Карелия	890 083,4
10. Республика Марий Эл	2 316 071,7
11. Республика Мордовия	2 084 093,4
12. Республика Саха (Якутия)	10 429 452,2
13. Республика Северная Осетия-Алания	2 445 017,3
14. Республика Тыва	3 834 054,8
15. Республика Хакасия	768 135,0
16. Чеченская Республика	7 093 404,0
17. Чувашская республика –Чувашия	3 403 919,3
18. Алтайский край	10 378 900,3
19. Коаснодарский край	3 686 509,6
20. Красноярский край	2 137 942,7
21. Приморский край	6 676 036,4
22. Ставропольский край	5 495 890,0
23. Хабаровский край	3 180 977,1

¹⁴⁶ Источник: Приложение 13 ФЗ “О федеральном бюджете на 2005 год”

24.Амурская область	4 277 684,2
25.Архангельская область	3 409 271,6
26.Белгородская область	1 003 816,3
27.Брянская область	3 546 767,1
28.Владимирская область	1 464 621,6
29.Волгоградская область	1 765 697,1
30.Воронежская область	3 100 274,8
31.Ивановская область	3 452 405,8
32.Иркутская область	4 043 056,4
33.Калининградская область	673 949,0
34.Калужская область	1 162 792,3
35.Камчатская область	4 878 569,1
36.Кемеровская область	1 866 176,8
37.Кировская область	3 052 964,2
38.Костромская область	1 091 777,3
39.Курганская область	3 449 109,3
40.Курская область	1 751 135,8
41.Магаданская область	2 827 335,4
42.Московская область	1 933 462,1
43.Мурманская область	811 953,7
44.Нижегородская область	992 223,5
45.Новгородская область	598 850,8
46.Новосибирская область	3 150 292,3
47.Омская область	4 247 504,4
48.Орловская область	953 479,3
49.Пензенская область	3 392 003,2
50.Псковская область	1 928 496,1
51.Ростовская область	7 411 939,1
52.Рязанская область	1 328 482,1
53.Саратовская область	2 204 016,8
54.Сахалинская область	487 121,8
55.Смоленская область	730 473,8

Таблица 7.2.2 (продолжение)

1	2
56.Тамбовская область	2 770 966,5
57.Тверская область	1 671 099,8
58.Томская область	504 221,3
59.Тульская область	1 355 483,8
60.Ульяновская область	1 501 498,1
61.Челябинская область	440 523,1
62.Читинская область	3 462 587,0
63.Еврейская автономная область	1 242 268,5
64.Агинский Бурятский автономный округ	588 387,2
65.Коми-Пермяцкий автономный округ	1 254 639,7
66.Корякский автономный округ	640 249,4
67.Чукотский автономный округ	1 240 474,9
ВСЕГО	189 875 736,0

На дальневосточные субъекты РФ пришлось **35 880 164** тыс. рублей, что составляет **18,89%** общей суммы распределенных дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ из ФФФПС РФ в 2005 г.

В перечень высокодотационных субъектов РФ вошли в 2005 году 27 субъектов, среди них субъекты, расположенные в ДВФО: Амурская, Камчатская, Магаданская области, Еврейская автономная область и Корякский автономный округ. Для сравнения: в 2004 г. 31 субъект РФ входил в перечень высокодотационных, в их числе 7 – дальневосточные регионы. Выбыли из высокодотационных Приморский край, Чукотский автономный округ.

Федеральный фонд софинансирования социальных расходов (ФФССР) на 2005 год определен (*ст.40*) федеральным законом “О федеральном бюджете на 2005 год” в сумме **22 997 732,0** тыс. рублей. Средства этого фонда направляются в виде субсидий на частичное возмещение расходов бюджетов субъектов РФ:

1) на предоставление гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, в том числе гражданам, работающим и проживающим в сельской местности, - в сумме **6 300 000,0** тыс. рублей;

2) на обеспечение мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, за исключением выплат, предусмотренных статьями 15 и 16¹ 1991 г. №1761-1 “О реабилитации жертв политических репрессий”, в сумме **1 697 732,0** тыс. рублей;

3) на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла в сумме 11 000 000,0 тыс. рублей с распределением по субъектам РФ согласно приложению 15 к ФЗ “О федеральном бюджете на 2005 год”;

4) на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, в сумме **4 000 000,0** тыс. рублей с распределением по субъектам РФ (приложение 15 к указанному выше ФЗ).

Порядок предоставления субсидий из ФФССР устанавливается Правительством РФ. Министерство финансов РФ вправе в пределах средств, предусмотренных названными выше пп.3 и 4, перераспределять размеры указанных субсидий между субъектами РФ в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2005 год” (*ст.42*) утвержден **Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов** на 2005 год в сумме **600 000,0** тыс. рублей, субсидии из которого предоставляются в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

На поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ выделены и распределены дотации бюджетам субъектов РФ в сумме **14 500 000,0** тыс. рублей (приложение 16 ФЗ “О федеральном бюджете на 2005 год”). Кроме того Правительством РФ утверждено распределение дотаций бюджетам субъектов РФ на указанную выше цель в сумме **5 000 000,0** тыс. рублей.

Бюджетам **закрытых административно-территориальных образований** (ЗАТО) выделены и распределены из федерального бюджета межбюджетные трансферты в виде **дотации** в сумме **1 016 923,0** тыс. рублей и **субвенции** на капитальные вложения в сумме **4 792 788,3** тыс. рублей (приложение 17 ФЗ “О федеральном бюджете на 2005 год”). Кроме того, бюджетам ЗАТО выделены дотации в сумме **492 788,0** тыс. рублей на возмещение убытков, связанных с содержанием объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления ЗАТО.

В составе раздела “Межбюджетные трансферты” **функциональной классификации расходов бюджетов РФ** выделены и утверждены:

1) средства на погашение задолженности федерального бюджета перед бюджетами субъектов РФ в виде дотации на возмещение убытков от содержания объектов ЖКХ и социально-культурной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления, в сумме **5 400 000,0** тыс. рублей (приложение 18 ФЗ “О федеральном бюджете на 2005 год”);

2) субвенцию бюджету города федерального значения Москвы на выполнение федеральных полномочий по сбору, утилизации и хранению радиоактивных отходов в Центральном регионе в сумме **1 010 000,0** тыс. рублей;

3) дотацию бюджету города – курорта Сочи в сумме **1 200 000,0** тыс. рублей;

4) субвенции для финансирования дополнительных расходов наукоградов РФ в сумме **700 000,0** тыс. рублей;

5) субсидии бюджетам субъектов РФ на осуществление капитального ремонта гидротехнических сооружений, находящихся в собственности субъектов РФ, в сумме **670 000,0** тыс. рублей;

6) субвенции на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков в сумме **2 036 560,0** тыс. рублей;

7) субвенции на премирование победителей Всероссийского конкурса на звание “Самый благоустроенный город России” в сумме **100 000,0** тыс. рублей;

8) дотацию на реализацию мероприятий федеральной целевой программы “Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года” в сумме **6 484 240,0** тыс. рублей;

9) дотацию на реализацию мероприятий федеральной целевой программы “Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 года” в сумме **4 755 110,0** тыс. рублей.

Отдельная статья – **46** ФЗ “О федеральном бюджете на 2005 год” - рассматривает бюджет города Байконура.

Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2005 год” (*ст.47*) утвержден **Федеральный фонд компенсаций** (ФФК) на 2005 год в сумме **33 386 202,0** тыс. рублей. Бюджетам субъектов РФ и бюджетам ЗАТО выделены **субвенции** на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан: инвалидам, ветеранам, гражданам, которые подверглись воздействию радиации вследствие: катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии в 1957 г. на производственном объединении “Маяк” и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне. Выделены также бюджетам субъектов РФ **субвенции** на выполнение федеральных полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния; на реализацию Закона РФ от 9 июня 1993 г. №5142-1 “О донорстве крови и ее компонентов”.

Согласно *ст. 48* ФЗ “О федеральном бюджете на 2005 год” утвержден в составе расходов бюджета по разделу “Межбюджетные трансферты” **Федеральный фонд регионального развития** (ФФРР) (федеральная целевая программа “Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ (2002-2010 годы и до 2015 года)” в сумме **2 504 000,0** тыс. рублей. Средства ФФРР между субъектами РФ распределены согласно приложению 24 указанного ФЗ. Порядок предоставления субсидий из ФФРР устанавливается Правительством РФ.

Средства финансовой помощи и иные безвозмездно предоставляемые из федерального бюджета средства, предусмотренные для перечисления в бюджеты субъектов РФ и бюджеты муниципальных образований выделяются при условии выполнения субъектами РФ и муниципальными образованиями требований бюджетного законодательства РФ и законодательства РФ о налогах и сборах. В случае принятия органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления решений, нарушающих порядок зачисления в федеральный бюджет доходов от уплаты федеральных налогов, сборов и иных доходов, а также иным образом нарушающих положения бюджетного законодательства РФ и законодательства РФ о налогах и сборах, Министерство финансов РФ вправе приостанавливать и (или) уменьшать финансирование за счет средств федерального бюджета:

1) расходов, предусмотренных по разделу “Межбюджетные трансферты” функциональной классификации расходов бюджетов РФ (за исключением средств Федерального фонда компенсаций и субвенций на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков);

2) иных расходов федерального бюджета, предусмотренных ФЗ “О федеральном бюджете на 2005 год” для перечисления в бюджеты субъектов РФ и муниципальных образований, а также предоставления бюджетных кредитов.

Бюджетам субъектов на 2005 год предоставляются (*ст.51*) **бюджетные кредиты** на срок, не выходящий за пределы 2005 года, на покрытие временных кассовых разрывов,

возникающих при исполнении бюджетов субъектов РФ, и расходов, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий. Плата за пользование бюджетными кредитами на покрытие временных кассовых разрывов при исполнении бюджетов субъектов РФ установлена в размере одной четвертой ставки **рефинансирования** Центрального банка РФ, действующей на день заключения соглашения о предоставлении бюджетного кредита, а при покрытии расходов, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий, по ставке 0 процентов.

Порядок предоставления, использования и возврата субъектами РФ бюджетных кредитов устанавливается Правительством РФ. При нарушении сроков возврата субъектами РФ бюджетных кредитов и процентов по ним возникшая задолженность взыскивается в порядке, установленном **ст. 63** ФЗ “О федеральном бюджете на 2005 год”, а именно: подлежащие перечислению в федеральный бюджет суммы средств:

1) списываются в бесспорном порядке со счетов по учету средств соответствующих бюджетов;

2) удерживаются за счет доходов от уплаты федеральных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты;

3) взыскиваются путем обращения взыскания на средства, предусмотренные для перечисления в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты по разделу “Межбюджетные трансферты” функциональной классификации расходов бюджетов РФ, за исключением средств Федерального фонда компенсаций.

Согласно ФЗ “О федеральном бюджете на 2005 год” Министерство финансов РФ обеспечивает консолидацию и пролонгацию до 31 декабря 2005 года задолженности по бюджетным ссудам, выданным из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ до 1 января 2005 года на покрытие временных кассовых разрывов, возникших при исполнении бюджетов субъектов РФ. Этому же министерству дано право осуществлять реструктуризацию задолженности по указанным выше бюджетным ссудам на срок до 1 января 2008 года по субъектам РФ, доля ссудной задолженности которых превышает 1% объема доходов их консолидированных бюджетов, поступивших за 2004 год. **Реструктуризация задолженности** осуществляется при условии заключения органами государственной власти субъектов РФ **соглашений** с Министерством финансов РФ, предусматривающих **меры по оздоровлению региональных и муниципальных финансов**, включая отсутствие по состоянию на 1-е число каждого квартала задолженности консолидированных бюджетов субъектов РФ по оплате труда работников бюджетной сферы, государственным пособиям гражданам, имеющим детей, реализации мер социальной поддержки, установленных законодательством субъектов РФ для ветеранов труда, тружеников тыла, лиц, подвергшихся политическим репрессиям, а также при условии ликвидации или сокращения задолженности по начислениям на оплату труда, предоставлению субсидий населению на оплату жилья и коммунальных услуг, расходам на оплату коммунальных услуг бюджетными учреждениями, находящимися в ведении субъектов РФ, и по обязательствам, вытекающим из федеральных законов “О ветеранах”, “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей”, “О реабилитации жертв политических репрессий”.

При соблюдении субъектами РФ в течение финансового года условий соглашения Министерство финансов РФ вправе, начиная с 2005 года, ежегодно в декабре в течение трех лет уменьшать на 30% сложившуюся по состоянию на 1 января 2005 года задолженность субъектов РФ по бюджетным ссудам, выданным на покрытие временных кассовых разрывов, возникших при исполнении бюджетов субъектов РФ. В случае неисполнения субъектами РФ обязательств, предусмотренных соглашениями, Министерство финансов РФ вправе осуществлять досрочное взыскание задолженности по указанным выше бюджетным ссудам.

7.3 Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ

Система межбюджетных отношений включает не только отношения между РФ и ее субъектами, но и внутри субъекта – между региональными органами власти и органами местного самоуправления. Общие принципы организации межбюджетных отношений в субъектах РФ были определены федеральным законом от 25.09.1997 г. №126-ФЗ “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”. Межбюджетные отношения в субъектах РФ должны основываться на следующих принципах:

- взаимной ответственности;
- применения единой для всех муниципальных образований методологии, учитывающей их индивидуальные особенности;
- выравнивания доходов муниципальных образований;
- максимально возможного сокращения встречных финансовых потоков;
- компенсации местным бюджетам уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие решений, принимаемых органами государственной власти;
- повышения заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственных доходов местных бюджетов;
- гласности межбюджетных отношений.

Вполне можно согласиться с мнением, которое высказал Кс. Грефф, профессор Сорбонны: “При многоуровневом федерализме те принципы, которые установлены в отношениях между федеральными и региональными уровнями власти, должны повторяться и в отношениях между региональными и местными уровнями, даже если увеличит ответственность региональных властей. Противоположные действия могут привести к тому, что принцип субсидиарности, на котором держится и федерализм, потеряет свою опору, в результате чего сама система окажется недееспособной”¹⁴⁷

Сложившаяся в регионах система межбюджетных отношений не в полной мере соответствует принципам федерального устройства РФ и рыночной экономики. К ее основным недостаткам специалисты в области бюджетных отношений относят:

- нечеткость и нерациональность разграничения полномочий между региональными и местными уровнями власти;
- несоответствие доходных источников возложенным на органы местного самоуправления расходам;
- неэффективный механизм распределения финансовой помощи¹⁴⁸.

До 1 января 2005 г. *ст.135* БК РФ называлась “Предоставление финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности”. С 1 января 2005 года данная статья рассматривает “**Формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов субъектов РФ**”.

Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ предоставляются в форме:

1) финансовой помощи местным бюджетам, в том числе **дотаций** из региональных фондов финансовой помощи поселений в соответствии со *ст. 137* БК РФ, дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в соответствии со *ст. 138* БК РФ и иных дотаций и субсидий в соответствии со *ст.139* БК РФ;

2) **субвенций** местным бюджетам из региональных фондов компенсаций в соответствии со *ст. 140* БК РФ и иных субвенций, в том числе бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей для реализации полномочий органов государственной власти субъектов РФ, передаваемых на основании договоров между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области, заключенных в соответствии с федеральным законодательством;

¹⁴⁷ Цит.: Бюджетная система Российской Федерации/под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: 2003. С.595

¹⁴⁸ Там же

3) средств, перечисляемых в федеральный бюджет в связи с погашением и (или) обслуживанием **государственного долга субъекта РФ** перед федеральными органами государственной власти и (или) исполнением иных обязательств субъекта РФ перед федеральным бюджетом;

4) иных безвозмездных и безвозвратных перечислений;

5) **бюджетных кредитов** местным бюджетам в соответствии со *ст. 141* БК РФ.

Формы, порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований из бюджетов субъектов РФ – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга устанавливаются законами этих субъектов РФ.

Целый ряд статей (*ст. 136-142*) БК РФ до 1 января 2006 года действуют в прежней редакции. Студентам следует **самостоятельно ознакомиться** с указанными статьями БК РФ в действующей до 1 января 2006 года редакции.

Мы считаем нужным изложить основные положения этих и других, дополнительных статей БК РФ в редакции, которая вступит в силу с 1 января 2006 года.

Ст. 136 БК РФ (в редакции с 1 января 2006 г., и далее речь будет идти именно о данной редакции) определяет **Основные условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов РФ**.

1) Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам (за исключением субвенций из региональных фондов компенсаций) предоставляются при условии соблюдения соответствующими органами местного самоуправления бюджетного законодательства РФ и законодательства РФ о налогах и сборах.

2) Местным бюджетам предоставляются бюджетные кредиты из бюджетов субъектов РФ при условии отсутствия просроченной задолженности соответствующих органов местного самоуправления перед бюджетом субъекта РФ. Использование бюджетных кредитов, полученных местными бюджетами из бюджетов субъектов РФ, для предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам не допускается.

3) Могут быть установлены законом субъекта РФ дополнительные условия предоставления из бюджета субъекта РФ финансовой помощи и бюджетных кредитов бюджетам муниципальных образований, для которых в двух из трех последних отчетных лет суммарная доля дотаций из бюджета субъекта РФ и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам в общем объеме собственных доходов превышала 50%.

4) Нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ могут быть установлены дополнительные условия предоставления субсидий из бюджета субъекта РФ местным бюджетам.

5) Если органы местного самоуправления не соблюдают условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ орган, исполняющий бюджет субъекта РФ, вправе приостановить предоставление межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций из регионального фонда компенсаций) соответствующим местным бюджетам. До вступления в силу межбюджетные трансферты из бюджета субъекта РФ местным бюджетам предоставляются в соответствии с законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на 2005 год.

Ст. 137 БК (в редакции с 1 января 2006 г.) рассматривает **Региональный фонд финансовой поддержки поселений**.

Этот фонд образуется в составе бюджета субъекта РФ в целях выравнивания исходя из численности жителей, финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений по осуществлению их полномочий по решению вопросов местного значения. Порядок образования данного фонда и распределения дотаций из него, в том числе порядок расчета и установления заменяющих указанные дотации дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты утверждается законом субъекта РФ в соответствии с требованиями БК РФ. Объем регионального фонда финансовой поддержки

поселений (РФФПП) утверждается законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год.

Право на получение дотаций из данного фонда имеют все городские поселения (включая городские округа) и сельские поселения субъекта РФ, за исключением городских и сельских поселений, указанных в *п.1 ст. 142²* БК РФ. Размер дотации определяется для каждого поселения субъекта РФ, имеющего право на получение дотации, исходя из численности жителей поселения в расчете на одного жителя.

При составлении и (или) утверждении бюджета субъекта РФ дотации из РФФПП могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты поселений от налога на доходы физических лиц. Указанный дополнительный норматив рассчитывается как отношение расчетного объема дотации (части расчетного объема дотации) поселению из РФФПП к прогнозируемому в соответствии с единой методикой объема налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в консолидированный бюджет субъекта РФ по территории соответствующего поселения. Изменение дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты поселений в течение финансового года не допускается.

Средства, полученные поселением по дополнительному нормативу отчислений от налога на доходы физических лиц сверх объема расчетной дотации (части расчетной дотации) из РФФПП, изъятию в бюджет субъекта РФ и (или) учету при последующем распределении финансовой помощи местным бюджетам не подлежат. Потери бюджета поселения в связи с получением средств по дополнительному нормативу отчислений от налога на доходы физических лиц в объеме ниже расчетной дотации (части расчетной дотации) из РФФПП компенсации из бюджета субъекта РФ и (или) учету при последующем распределении финансовой помощи не подлежат.

Законом субъекта РФ органы местного самоуправления муниципальных районов могут быть наделены полномочиями органов государственной власти субъектов РФ по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств бюджетов субъектов РФ (*п.5 ст. 137*). Эти законом должны быть установлены соответствующие требования ст. 137 порядок (методика) расчета субвенций бюджетам муниципальных районов из регионального фонда компенсаций на осуществление данных полномочий и порядок (методика) расчета органами местного самоуправления муниципальных районов размера дотаций поселениям, в том числе порядок (методика) расчета и установления заменяющих их дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц (*абзац 2 п.5 ст. 137*).

Распределение дотаций из РФФПП между поселениями и (или) заменяющие их дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты поселений утверждаются законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год. В случае наделения представительных органов муниципальных районов полномочиями органов государственной власти субъектов РФ по расчету и предоставлению дотаций из РФФПП распределение дотаций между поселениями соответствующего района и (или) заменяющие их дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц утверждаются решением представительного органа муниципального района на очередной финансовый год.

Ст. 138¹⁴⁹ БК РФ рассматривает **Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)** [РФФПМУ (ГО)]. Этот фонд образуется в составе бюджета субъекта РФ в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов). Порядок образования РФФПМУ(ГО) и методика распределения дотаций из этого фонда, в том числе порядок расчета и установления заменяющих часть указанных дотаций дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты, утверждаются законом субъекта РФ в

¹⁴⁹ Ст. 138 БК РФ рассматривается в редакции, которая начнет действовать с 1 января 2006 года.

соответствии с требованиями БК РФ. Объем фонда утверждается законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год.

Дотации из фонда за некоторым исключением (см. **п.4 ст. 138** БК РФ) предоставляются муниципальным районам (городским округам), уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов). Уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом муниципального района (городского округа) исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичного показателя в среднем по муниципальным районам и городским округам данного субъекта РФ с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг (объем выплат) в расчете на одного жителя.

Определение уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) производится по единой методике, обеспечивающей сопоставимость налоговых доходов муниципальных районов и городских округов, а также перечня бюджетных услуг и показателей, характеризующих факторы и условия, влияющие на стоимость их предоставления в расчете на одного жителя. Использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) показателей фактических доходов и расходов за отчетный период и (или) показателей прогнозируемых доходов и расходов бюджетов отдельных муниципальных районов (городских округов) не допускается.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципального района (городского округа) с учетом указанных дотаций из РФФПМР (ГО) не может превышать уровень расчетной бюджетной обеспеченности с учетом соответствующих дотаций иного муниципального района (городского округа), который до распределения указанных дотаций имел более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности.

В составе указанных дотаций могут быть выделены дотации, отражающие отдельные показатели (условия), учитываемые при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов). Особенности расчета указанных дотаций определяются методикой распределения дотаций из РФФПМУ (ГО). Особенности перечисления и использования указанных дотаций могут быть установлены законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год и (или) принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами исполнительных органов государственной власти субъекта РФ.

Пункт 4 ст.138 определяет, что часть дотаций из РФФПМР (ГО) может предоставляться муниципальным районам (городским округам), за исключением муниципальных районов (городских округов), указанных в **пункте 1 статьи 142²** БК РФ, исходя из численности жителей муниципального района (городского округа) в расчете на одного жителя в соответствии с единой методикой. Законом субъекта РФ может быть предусмотрен различный порядок расчета указанных дотаций для бюджетов муниципальных районов и бюджетов городских округов.

Следует иметь в виду, что при составлении и (или) утверждении бюджета субъекта РФ указанные в рассматриваемом пункте дотации из РФФПМР (ГО) могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты муниципальных районов (городских округов) от налога на доходы физических лиц. Этот дополнительный норматив на очередной финансовый год рассчитывается как отношение расчетного объема дотации (части расчетного объема дотации) муниципальному району (городскому округу) к прогнозируемому в соответствии с единой методикой объему налоговых доходов от налога на доходы физических лиц, подлежащих зачислению в бюджеты всех уровней бюджетной

системы РФ на территории соответствующего муниципального района (городского округа). Изменение дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты муниципальных районов (городских округов) в течение финансового года не допускается.

Средства, полученные муниципальным районом (городским округом) по дополнительному нормативу отчислений от налога на доходы физических лиц сверх объема расчетной дотации (части расчетной дотации), изъятию в бюджет субъекта РФ и (или) учету при последующем распределении финансовой помощи местным бюджетам не подлежит. Потери бюджета муниципального района (городского округа) в связи с получением средств по дополнительному нормативу отчислений от налога на доходы физических лиц в объеме ниже расчетной дотации (части расчетной дотации) компенсации из бюджета РФ и (или) учету при последующем распределении финансовой помощи местным бюджетам не подлежат.

Распределение дотаций из РФФПМР (ГО) между муниципальными районами (городскими округами) и (или) заменяющие их дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты муниципальных районов (городских округов) утверждаются законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год.

В целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципального значения в составе бюджета субъекта РФ может быть образован **фонд муниципального развития субъекта РФ (ст. 139¹⁵⁰ БК РФ)**.

Отбор указанных выше программ (проектов) для предоставления субсидий и их распределение между муниципальными образованиями (группами муниципальных образований) осуществляются в порядке, установленном законодательством субъекта РФ.

В целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов местных бюджетов в составе бюджета субъекта РФ может быть образован **региональный фонд софинансирования социальных расходов**. Целевое назначение, условия и порядок предоставления и расходования субсидий из этого фонда устанавливаются законами субъекта РФ.

В случаях и порядке, предусмотренном законами субъектов РФ и иными нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ, местным бюджетам могут быть предоставлены иные дотации и субсидии из бюджета субъекта РФ в пределах 10% общего объема финансовой помощи местным бюджетам из бюджета субъекта РФ.

В составе бюджета субъекта РФ образуется **региональный фонд компенсаций (ст. 140¹⁵¹ БК РФ)** в целях финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий за счет:

- субвенций из Федерального фонда компенсаций (ФФК) на осуществление органами местного самоуправления отдельных полномочий федеральных органов государственной власти:

- собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий органов государственной власти субъекта РФ.

Субвенции из регионального фонда компенсаций распределяются в соответствии с едиными для каждого вида субвенции методиками, утверждаемыми законом субъекта РФ в соответствии с требованиями БК РФ, между муниципальными образованиями субъекта РФ, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих бюджетных услуг, лиц, имеющих право на получение трансферта населению, другим показателям с учетом объективных условий, влияющих на стоимость бюджетных услуг (объем выплат).

¹⁵⁰ В редакции с 1 января 2006 года

¹⁵¹ В редакции с 1 января 2006 года

Использование при распределении субвенций из региональных фондов компенсаций показателей, характеризующих собственные доходы местных бюджетов, не допускается. В части, касающейся распределения субвенций, предоставляемых из ФФК, указанные методики должны соответствовать требованиям нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, наделяющих органы местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти.

В случае наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления поселений законом субъекта РФ органы местного самоуправления муниципальных районов могут быть наделены полномочиями органов государственной власти субъектов РФ по расчету и предоставлению субвенций бюджетам поселений.

Этот закон должен установить соответствующий порядок (методику) расчета субвенций бюджетам муниципальных районов из регионального фонда компенсаций и порядок (методику) расчета органами местного самоуправления муниципальных районов субвенций из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений на осуществление соответствующих государственных полномочий.

Распределение субвенций из регионального фонда компенсаций утверждается законом о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

В случае наделения органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями по расчету и предоставлению субвенций бюджетам поселений распределение указанных субвенций бюджетам поселений распределение этих субвенций между бюджетами поселений утверждается решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год.

Субвенции из регионального фонда компенсаций, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из ФФК, расходуются в порядке, установленном Правительством РФ. Субвенции из регионального фонда компенсаций, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ, расходуются в порядке, который установлен исполнительными органами государственной власти субъекта РФ.

Местным бюджетам из бюджета субъекта РФ могут предоставляться бюджетные кредиты (*см. 141¹⁵²* БК РФ) на срок до одного года. Основания, порядок предоставления, использования и возврата таких кредитов устанавливаются законами субъектов РФ и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

В случае, если предоставленные местным бюджетам из бюджета субъекта РФ бюджетные кредиты не погашены в установленные сроки, остаток непогашенного кредита, включая проценты, штрафы и пени, погашается за счет дотаций местному бюджету из бюджета субъекта РФ в соответствующем финансовом году, а также за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (за исключением местных налогов), подлежащих зачислению в местный бюджет.

7.4 Межбюджетные трансферты из местных бюджетов

Межбюджетные трансферты из местных бюджетов предоставляются (*см. 141** БК РФ) в форме:

1) финансовой помощи из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений в соответствии со статьей 142¹ БК РФ;

¹⁵² В редакции с 1 января 2006 года.

2) **субвенций**, перечисляемых в региональные фонды финансовой поддержки поселений и региональные фонды финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в соответствии со статьей 142² БК РФ;

3) субвенций, перечисляемых из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера в соответствии со статьей 142³ БК РФ¹⁵³;

4) средств, перечисляемых в федеральный бюджет или в бюджет субъекта РФ в связи с погашением и (или) обслуживанием муниципального долга муниципального образования перед федеральными органами государственной власти или органами государственной власти субъекта РФ и (или) исполнением иных обязательств органов местного самоуправления перед органами государственной власти;

5) иных безвозмездных и безвозвратных перечислений.

Теперь рассмотрим **“Порядок предоставления финансовой помощи из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений” (ст.142¹)**¹⁵⁴. Финансовая помощь может быть оказана бюджетам поселений, входящих в состав данного муниципального района, в форме **дотаций** из районного фонда финансовой поддержки поселений и иных дотаций и **субсидий** в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального района, принимаемыми в соответствии с требованиями БК РФ и соответствующими им законами субъекта РФ.

В составе бюджетов муниципальных районов в целях дополнительного по отношению к дотациям из регионального фонда финансовой поддержки поселений выравнивания финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений по осуществлению своих полномочий по вопросам местного значения могут образовываться **районные фонды финансовой поддержки поселений**. Порядок их образования и распределения дотаций из них устанавливается законом субъекта РФ в соответствии с требованиями БК РФ. Объем этого фонда утверждается решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год.

Дотации из районного фонда финансовой поддержки поселений, за исключением дотаций, которые предоставляются за счет средств бюджетов субъектов РФ (**п.5 ст. 138**), предоставляются поселениям, расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности поселений данного муниципального района.

Расчетная бюджетная обеспеченность поселений определяется соотношением **налоговых доходов** на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом поселения исходя из налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичного показателя в среднем по поселениям данного муниципального района с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

Использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений показателей фактических доходов и расходов за отчетный период и (или) показателей прогнозируемых доходов и расходов отдельных поселений не допускается. Этот **пункт 4 ст. 142¹** вступает в силу в следующем порядке:

1) при формировании и утверждении проектов бюджетов муниципальных районов на 2006, 2007, 2008 и 2009 годы часть средств районных фондов финансовой поддержки поселений может распределяться с использованием доходов и расходов бюджетов городских и сельских поселений;

2) объем указанных средств районного фонда финансовой поддержки поселений не может превышать:

в 2006 году – 50% общего объема средств этого фонда;

¹⁵³ Ст. 142¹- 142³ БК РФ в дальнейшем будут рассмотрены

¹⁵⁴ Статья 142¹ БК РФ вступает в силу с 1 января 2006 года

- в 2007 году – 40% общего объема средств этого фонда;
- в 2008 году – 30% общего объема средств этого фонда;
- в 2009 году – 20% общего объема средств этого фонда.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности поселения с учетом дотаций районного фонда финансовой поддержки поселений не может превышать уровень расчетной бюджетной обеспеченности с учетом дотаций из указанного фонда иного поселения, входящего в состав данного муниципального района, которое до распределения указанных дотаций имело более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности.

Распределение дотаций из районных фондов финансовой поддержки поселений между поселениями утверждается решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год.

Ст. 142² БК РФ рассматривает **Порядок предоставления субвенций из местных бюджетов бюджету субъекта РФ**. Законом субъекта РФ может быть предусмотрено перечисление в бюджет субъекта РФ **субвенций** из бюджетов поселений или муниципальных районов (городских округов), в которых в отчетном году расчетные налоговые доходы местных бюджетов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышали уровень, установленный законом субъекта РФ. Указанный уровень не может быть установлен ниже двукратного среднего соответственно по поселениям или муниципальным районам (городским округам) данного субъекта РФ уровня в расчете на одного жителя (**пункт 1 ст. 142²**).

Порядок расчета и перечислений указанных субвенций устанавливается законом субъекта РФ в соответствии с требованиями БК РФ. Субвенции из бюджетов поселений, перечисляемые в бюджет субъекта РФ в соответствии со **статьей 142²**, зачисляются в региональный фонд финансовой поддержки поселений. В случае наделения представительных органов муниципальных районов полномочиями органов государственной власти субъектов РФ по расчету и предоставлению дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений указанные субвенции из бюджетов поселений, входящих в состав территории муниципальных районов, зачисляются в региональный фонд компенсации для распределения между бюджетами муниципальных районов в порядке, установленном **абзацем 2 пункта 5 ст. 137¹⁵⁵** БК РФ. Субвенции из бюджетов муниципальных районов и городских округов, перечисляемые в бюджет субъекта РФ в соответствии со **статьей 142²**, зачисляются в региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

Объем субвенций, подлежащих перечислению из местных бюджетов в бюджет субъекта РФ, рассчитывается пропорционально превышению расчетных налоговых доходов уровня, установленного законом субъекта РФ в соответствии с **пунктом 1 ст. 142²**. Объем указанной субвенции для отдельного муниципального образования (МО) в расчете на одного жителя не может превышать 50% разницы между расчетными налоговыми доходами местного бюджета (без учета доходов по дополнительным нормативам отчислений) в расчете на одного жителя и двукратным средним уровнем расчетных налоговых доходов в расчете на одного жителя в последнем отчетном году.

Расчетные налоговые доходы МО в расчете на одного жителя после исключения субвенции, подлежащей перечислению в бюджет субъекта РФ, не могут быть ниже расчетных налоговых доходов в расчете на одного жителя иного МО, которое до исключения указанной субвенции имело более низкий уровень расчетных налоговых доходов на одного жителя.

Объем субвенций, подлежащих перечислению из местных бюджетов в бюджет субъекта РФ, утверждается законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год (**пункт 4 ст. 142²**).

Органы местного самоуправления соответствующего МО предусматривают в местном бюджете субвенцию, указанную в **пункте 4 ст. 142²**, и обеспечивают ее перечисление в

¹⁵⁵ См. выше указанный абзац

бюджет субъекта РФ в соответствии с законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год. В случае невыполнения органами местного самоуправления указанных требований законом субъекта РФ предусматривается снижение для данного МО нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (за исключением местных налогов), до уровня, обеспечивающего поступление в бюджет субъекта РФ средств в размере указанной субвенции, а в случае их недостаточности – централизация части доходов от местных налогов в пределах, не превышающих размера указанной дотации.

Порядок предоставления субвенций из бюджетов внутригородских муниципальных образований бюджетам субъектов РФ – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяется законами указанных субъектов РФ в соответствии с БК РФ.

Ст. 142³ рассматривает **Порядок предоставления субвенций из бюджетов поселений бюджетам муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера**. Поселения, входящие в состав муниципального района, представительный орган которого образуется в порядке, предусмотренном ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления”, обязаны перечислять в бюджет муниципального района субвенции на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, определенных указанным ФЗ. Цели, порядок, перечисления и использования данных субвенций устанавливаются уставом муниципального района и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального района.

Размер субвенций утверждается решением представительного органа муниципального района и решениями представительных органов поселений о соответствующих бюджетах на очередной финансовый год по единому для всех поселений данного муниципального района нормативу в расчете на одного жителя либо потребителя бюджетных услуг.

В случае невыполнения органом местного самоуправления поселения решения представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год в части перечисления субвенций в бюджет муниципального района решением представительного органа муниципального района в порядке, установленном законом субъекта РФ, может быть предусмотрено снижение для данного поселения нормативов отчислений от федеральных, региональных и (или) местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (за исключением местных налогов), до уровня, обеспечивающего поступление в бюджет муниципального района средств в размере указанной субвенции.

В заключение рассмотренной темы “**Межбюджетные трансферты**” следует отметить следующее. Межбюджетные трансферты, являясь частью системы межбюджетных отношений, призваны выполнять очень важные функции:

- ▶ возмещать бюджетам нижних уровней расходы на услуги общенационального назначения, если эти расходы превышают другие поступления в эти бюджеты;
- ▶ способствовать устранению проблем, возникающих в связи с горизонтальными диспропорциями, в том числе решению социальных проблем, связанных с региональными экономическими спадами;
- ▶ служить для местных властей стимулом по активизации их деятельности в наращивании налогового потенциала.

Тема 8. Внебюджетные фонды

8.1 Сущность, структура и назначение внебюджетных фондов

8.2 Государственные внебюджетные фонды Российской Федерации:

8.2.1 Пенсионный фонд Российской Федерации

8.2.2 Фонд социального страхования Российской Федерации

8.2.3 Фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации

8.1 Сущность, структура и назначение внебюджетных фондов

Внебюджетные фонды - это обособленная часть финансовых ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления, формируемая в соответствии с действующим законодательством за счет специальных источников, используемых по целевому назначению. Внебюджетные фонды являются материально-вещественным воплощением финансовых отношений, которые складываются у государства, его федеральных и региональных органов, а также органов местного самоуправления с юридическими и физическими лицами по поводу обеспечения социальных, экономических, экологических и других видов защиты общества в целом и каждого из его граждан, улучшения социально-экономической среды обитания. В составе финансовой системы страны внебюджетные фонды занимают особое место: будучи самостоятельным звеном государственных и муниципальных финансов, они выступают экономической формой перераспределения и использования финансовых ресурсов, привлекаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления для целевого финансирования социальных, экономических, экологических и других потребностей.

Внебюджетные фонды являются важным звеном в системе публичных финансов во всех развитых странах мира. С их помощью осуществляется перераспределение национального дохода в интересах органов государственной власти и реализация конституционных прав граждан. Спецификой внебюджетных фондов является четкое закрепление за ними доходных источников и строго целевое использование их средств.

История возникновения внебюджетных фондов связана с развитием специальных видов правительственной деятельности, для которой была нежелательна огласка. Как правило, это были операции временного характера, которые покрывались за короткий срок специальными доходами. Специальные фонды появились задолго до возникновения единого государственного бюджета. Количество и перечень специальных фондов и счетов не были постоянными: одни счета открывались, другие аннулировались. Поскольку они не утверждались парламентом, правительство могло использовать эти средства бесконтрольно. Создание специальных фондов позволяло привлекать дополнительные средства для расширения сферы деятельности правительства в области военных расходов, научных исследований, регулирования экономического развития страны, внешнеэкономической деятельности и социальных выплат населению. Правительство получало возможность за счет временно свободных средств, аккумулированных в специальных фондах, покрывать кассовые разрывы и дефицит бюджета, осуществлять непредвиденные расходы.

Расширение деятельности государства привело к созданию большого числа специальных фондов, названия которых, как правило, объясняли и цель расходования средств. Но такое множество фондов усложняло деятельность государства, поэтому на основе объединения различных фондов был создан государственный бюджет. Тем не менее многие внебюджетные фонды сохранили свое значение и продолжали существовать наряду с государственным бюджетом. Специальные фонды или счета появились в Германии, Франции, Англии, Японии, США и целом ряде других государств. За счет их средств финансировались в отдельные периоды 50% и более государственных расходов. Создавались специальные счета для правительственной предпринимательской деятельности, строительства, управления денежной системой и государственным долгом, национального страхования.

Формирование специальных фондов осуществляется за счет специальных налогов и сборов, добровольных поступлений. Кроме того, средства могут поступать от капитализации части временно свободных средств фонда (покупка ценных бумаг, инвестирование). **По срокам действия** специальные фонды подразделяются на **постоянные** и **временные**, которые

прекращают свое существование после выполнения возложенных на них задач. **По принадлежности** различают **государственные, местные и межгосударственные** фонды. Наибольшее значение среди межгосударственных фондов имеют Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития, Бюджетная комиссия Европейского сообщества. **По правовому положению** специальные фонды делятся на **внебюджетные специальные** фонды, **бюджетные целевые** фонды и фонды, **обладающие частичной самостоятельностью**. **По целям** выделяют **социальные** фонды, фонды **личного и имущественного страхования, экономические, кредитные, научно-исследовательские, инвестиционные, конъюнктурные, экологические, военно-политические** фонды.

В отличие от зарубежных государств в России исторически сложилась иная система осуществления государственных расходов. Составлялись два вида бюджетов: обыкновенный и чрезвычайный. Обыкновенный бюджет формировался из традиционных, относительно постоянных доходов и направлялся на финансирование расходов, связанных с осуществлением основных функций государства. Чрезвычайный бюджет фактически выполнял функции специальных фондов, он не утверждался, не публиковался и содержался в тайне. За счет его средств погашался государственный долг, покрывались убытки, вызванные войной, стихийными бедствиями и т.д. Кроме того, за счет средств чрезвычайного бюджета покрывался дефицит обыкновенного бюджета. Бюджетная система СССР предусматривала существование одного государственного бюджета.

8.2 Государственные внебюджетные фонды Российской Федерации

Впервые целевые внебюджетные фонды стали создаваться в Российской Федерации в период перехода страны к новым экономическим отношениям на основе Закона РСФСР от 10 октября 1991 г № 1734-1 “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР”. Среди них ведущую роль заняли социальные внебюджетные фонды. **Государственные внебюджетные фонды** — это фонды денежных средств, образуемые вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и предназначенные для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь. При создании системы социальных внебюджетных фондов ставилась задача освободить бюджет от существенной доли социальных расходов, которые в рамках бюджета финансировались с большим напряжением. Одновременно с социальными создаются многочисленные иные внебюджетные фонды.

Впоследствии Правительство РФ, исчерпав положительный ресурс от функционирования целого ряда внебюджетных фондов и убедившись в их неэффективном и бесконтрольном использовании, приняло решение о консолидации их в бюджет, при этом была сохранена определенная автономность этих фондов. Они были включены в бюджет отдельными статьями, т.е. трансформированы в целевые бюджетные фонды. Социальные фонды сохранили статус внебюджетных.

Глава 17 БК РФ рассматривает **Государственные внебюджетные фонды**, их общие принципы, правовой статус, состав, порядок составления, представления и утверждения их бюджетов, доходы и расходы фондов, исполнение бюджетов и контроль за исполнением бюджетов.

Вне федерального бюджета (**ст. 143** БК РФ) образуются государственные фонды денежных средств, управляемые органами государственной власти РФ и предназначенные для реализации конституционных прав граждан на:

- социальное обеспечение по возрасту;
- социальное обеспечение по болезни, инвалидности, в случае потери кормильца, рождения и воспитания детей и в других случаях, предусмотренных законодательством РФ о социальном обеспечении;

- социальной обеспечение в случае безработицы;
- охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи.

Правовой статус, порядок создания, деятельности и ликвидации государственных внебюджетных фондов определяются федеральным законом в соответствии с БК РФ. Средства фондов находятся в федеральной собственности. Средства фондов не входят в состав бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и изъятию не подлежат.

В состав государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в настоящее время входят Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования РФ. Эти фонды аккумулируют средства для реализации важнейших социальных гарантий, указанных выше. С 1993 по 2000 г. в Российской Федерации действовал Государственный фонд занятости населения, средства которого предназначались для финансирования мероприятий, связанных с разработкой и реализацией государственной политики занятости населения. В настоящее время расходы на эти цели осуществляются из федерального бюджета РФ.

Следует отметить, что рассматриваемые внебюджетные фонды обладают относительной самостоятельностью, что обуславливает создание автономной организационной структуры, управляющей фондом. Но самостоятельность эта имеет свои особенности: она существенно отличается от экономической и финансовой самостоятельности государственных, акционерных, кооперативных, частных предприятий и организаций. Внебюджетные фонды организуют процессы мобилизации и использования средств фондов в размерах и на цели, регламентированные государством. Государство определяет уровень страховых платежей, принимает решения об изменении структуры и уровня денежных социальных выплат.

Проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов составляются органами управления фондов и представляются органами исполнительной власти на рассмотрение законодательных (представительных) органов в составе документов и материалов, представляемых одновременно с проектами соответствующих бюджетов на очередной финансовый год. Бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ рассматриваются и утверждаются Федеральным Собранием в форме федеральных законов одновременно с принятием федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Проекты бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов представляются органами исполнительной власти субъектов РФ на рассмотрение законодательных (представительных) органов субъектов РФ одновременно с представлением проектов законов субъектов РФ о бюджете на очередной финансовый год и утверждаются одновременно с принятием законов субъектов РФ о бюджете на очередной финансовый год.

Доходы государственных внебюджетных фондов (*пункт 1ст.146* БК РФ) формируются за счет:

- обязательных платежей, установленных законодательством РФ;
- добровольных взносов физических и юридических лиц;
- других доходов, предусмотренных законодательством РФ.

Пункт 1' этой же статьи определяет подлежащие зачислению и распределяемые органами **Федерального казначейства** по уровням **бюджетной системы** налоговые доходы от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения:

■ в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС) - по нормативу 0,5%;

■ в бюджеты территориальных ФОМС – по нормативу 4,5%;

■ в бюджет Фонда социального страхования РФ (ФСС РФ) – по нормативу 5%;

- минимального налога в связи с применением упрощенной системы налогообложения:

■ в бюджет Пенсионного фонда РФ – по нормативу 60%;

- в бюджет ФОМС – по нормативу 2%;
- в бюджеты территориальных ФОМС – по нормативу 18%;
- в бюджет ФСС РФ – по нормативу 20%;
- *единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности:*
- в бюджет ФОМС – по нормативу 0,5%;
- в бюджеты территориальных ФОМС – по нормативу 4,5%;
- в бюджет ФСС РФ – по нормативу 5%;
- *единого сельскохозяйственного налога:*
- в ФОМС – по нормативу 0,2%;
- в территориальные ФОМС – по нормативу 3,4%;
- в ФСС РФ – по нормативу 6,4%¹⁵⁶.

Сбор и контроль за поступлением обязательных платежей в государственные внебюджетные фонды осуществляется тем же органом исполнительной власти, на который возложены функции сбора налогов в федеральный бюджет.

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

Исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется Федеральным казначейством. Отчет об исполнении бюджета государственного внебюджетного фонда составляется органом управления фонда и представляется Правительством РФ на рассмотрение и утверждение Федеральному Собранию в форме федерального закона. Отчет об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда составляется органом управления фонда и представляется органом исполнительной власти субъекта РФ на рассмотрение и утверждение законодательному (представительному) органу субъекта РФ в форме закона субъекта РФ.

Контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется органами, обеспечивающими контроль за исполнением бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы РФ, в порядке, установленном БК РФ для соответствующих бюджетов. Порядок и сроки представления отчетности государственных внебюджетных фондов, в том числе публикуемой, определяются в соответствии с БК РФ для соответствующих бюджетов.

8.2.1 Пенсионный фонд Российской Федерации

ПФ РФ – это государственное учреждение, осуществляющее обязательное пенсионное страхование в РФ. Создание ПФ РСФСР в 1990 году (постановление Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 г. № 442-1)¹⁵⁷ знаменовало собой начало реформирования системы пенсионного обеспечения путем отделения бюджета этой системы от бюджета государства.

ПФ РФ является крупнейшим из государственных внебюджетных фондов. Средства его бюджета находятся в федеральной собственности РФ, не входят в состав других бюджетов и изъятию не подлежат. В своей деятельности ПФ РФ подотчетен Правительству РФ. Бюджет ПФ РФ и отчет об исполнении бюджета ежегодно утверждаются Федеральным Собранием РФ. Соответствующие законопроекты вносятся в Государственную Думу Федерального Собрания РФ Правительством РФ.

Основные задачи Пенсионного фонда РФ:

¹⁵⁶ Пункт 1¹ статьи 146 БК РФ. – Бюджетный кодекс РФ (по состоянию на 15 апреля 2005 года). – Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2005. С.113

¹⁵⁷ Постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 с 1 января 1992 года образован Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФ РФ).

- назначение и выплата трудовых пенсий и определенных видов пенсий по государственному пенсионному обеспечению, финансирование расходов на выплату и доставку этих пенсий;

- организация и ведение персонифицированного учета в соответствии с ФЗ “Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования” (1996 с изм. и доп. 2001);

- подготовка и внесение в Правительство РФ законопроектов о бюджете ПФ РФ на очередной финансовый год и отчете об исполнении бюджета ПФ РФ за прошедший год, а также предложений и законопроектов о реформировании и совершенствовании системы государственного пенсионного обеспечения (страхования);

- межгосударственное и международное сотрудничество РФ по вопросам, относящимся к компетенции ПФ РФ;

- участие в разработке и реализации в установленном порядке межгосударственных и международных договоров и соглашений по пенсионным вопросам;

- проведение научно-исследовательской работы в области государственного пенсионного страхования;

- разъяснительная работа среди населения и юридических лиц по вопросам, относящимся к компетенции ПФ РФ.

ПФ РФ может принимать участие в финансировании программ социальной защиты пожилых и нетрудоспособных граждан. ПФ РФ до вступления в силу части II Налогового кодекса РФ осуществлял также контроль за своевременным и полным поступлением в ПФ РФ страховых взносов. С 1 января 2001 года функция сбора единого социального налога (взноса) была передана Министерству РФ по налогам и сборам (ныне – Федеральная налоговая служба, входит в Министерство финансов РФ).

В соответствии с законодательством [включая часть II Налогового кодекса РФ и ФЗ “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации” (2001)] бюджет ПФ РФ* формируется за счет страховых взносов, средств федерального бюджета РФ, направляемых целевым образом на финансирование установленных законом расходов, средств, возмещаемых ПФ РФ в связи с назначением досрочных пенсий безработным, сумм пеней и иных финансовых санкций, доходов от размещения (инвестирования) временно свободных средств обязательного пенсионного страхования, добровольных взносов физических лиц и организаций, уплачиваемых ими не в качестве страхователей застрахованных лиц, иных источников, не запрещенных законодательством РФ. До 1 января 2001 г. в доходы бюджета Пенсионного фонда РФ поступали также обязательные страховые взносы работающих в размере 1% от всех видов заработков, свободные средства Государственного фонда занятости населения РФ и средства, которые возмещались этим фондом по расходам на выплату досрочных пенсий безработным гражданам.

За счет бюджета ПФ РФ финансируется выплата пенсий, предусмотренных законодательством РФ, включая трудовые пенсии (в том числе трудовые пенсии по старости, трудовые пенсии по инвалидности, трудовые пенсии по случаю потери кормильца), социальные пособия на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти.

С 2003 г. размеры базовых частей трудовой пенсии по старости, трудовой пенсии по инвалидности и трудовой пенсии по случаю потери кормильца индексируются с учетом темпов роста инфляции. Страховая часть трудовой пенсии также индексировалась исходя из уровня роста цен за соответствующие периоды, установленные федеральным законом от 17 декабря 2001 г. №173-ФЗ “О трудовых пенсиях в Российской Федерации” (в ред. от 31 декабря 2002 г.) для индексации страховой части трудовой пенсии, но не менее чем на 11,3% за 2003 год..

Средства бюджета¹⁵⁸ ПФ РФ, в соответствии с федеральным законом о бюджете ПФ РФ, направляются также на доставку пенсий, выплачиваемых за счет этого бюджета, а также на финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности страховщика. Расходы, не предусмотренные бюджетом ПФ РФ на соответствующий финансовый год, осуществляются только после внесения изменений в указанный бюджет в установленном федеральным законом порядке.

Для обеспечения в среднесрочной и долгосрочной перспективах финансовой устойчивости системы обязательного пенсионного страхования в случае возникновения профицита бюджета ПФ РФ создается резерв. Размер резерва, а также порядок его формирования и расходования определяются федеральным законом о бюджете ПФ РФ.

Средства ПФ РФ направляются, подчеркнем еще раз, на выплату государственных пенсий (по возрасту, за выслугу лет, при потере кормильца); пенсий по инвалидности, военнослужащим; компенсации пенсионерам; материальной помощи престарелым и инвалидам; пособий на детей в возрасте от 1,5 до 6 лет; одиноким матерям; на детей, инфицированных вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ); пострадавшим от аварии на Чернобыльской АЭС, а также в результате других радиационных и техногенных катастроф. За счет средств ПФ РФ финансируются различные программы по социальной поддержке инвалидов, пенсионеров, детей, осуществляются единовременные денежные выплаты,

Наибольший удельный вес в расходах ПФ РФ занимают выплаты государственных пенсий и пособий. Наряду с ними осуществляются целевые выплаты государственных пенсий и пособий военнослужащим и приравненным к ним по пенсионному обеспечению гражданам, их семьям; социальных пенсий; социальных пособий на погребение умерших пенсионеров, не работавших надень смерти; расходы на предоставление льгот по пенсионному обеспечению граждан, пострадавших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также в результате других радиационных и техногенных катастроф; расходы на повышение пенсий участникам Великой Отечественной войны и вдовам военнослужащих; расходы на выплаты государственных пенсий гражданам, выехавшим на постоянное место жительства за границу; расходы на доставку и пересылку указанных видов государственных пенсий.

В течение всех лет существования Пенсионного фонда РФ его доходы и расходы имеют устойчивую тенденцию к росту (табл.8.2.1).

Таблица 8.2.1.1

Поступление и расходование средств Пенсионного фонда РФ, млн. руб.¹⁵⁹

	Годы	Доходы	Расходы	Профицит
	2000,			
план	2000,	352883,6	346771,5	6112,1
факт	2001,	439378,02	341056,16	98321,86
план	2001,	564208,0	504929,5	59278,5
факт	2002,	630442,09	514837,32	115604,77
план	2003,	783477,7	739156,6	44321,1
план		822841,4	864 898,3	-42 056,9

В доходах ПФ РФ в 2003 г. на налоговые доходы (страховые взносы) приходилось 389 160 млн. руб. (47,29% всех доходов), неналоговые (доходы от размещения в активы) — 16 514,2 млн. руб. (2,01%), безвозмездные (средства федерального бюджета) — 417 167,2 млн. руб. (50,7%).

¹⁵⁸ См. более подробно, например, ФЗ “О бюджете Пенсионного фонда РФ на 2005 год”// Российская газета, 2004, 30 декабря

¹⁵⁹ Источник: Бюджетная система Российской Федерации/Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: Юрайт-Издат, 2003. С.610

В структуре расходов бюджета ПФ РФ на 2003 г., как и в прежние годы, основной удельный вес приходился на расходы по обязательному пенсионному страхованию — 729 063,97 млн. руб., или 86,58% всех расходов.

Впервые была утверждена и представлена развернутая структура расходов бюджета ПФ РФ на финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности фонда и его территориальных органов, другие мероприятия, связанные с деятельностью фонда. Расходы на эти цели утверждены в сумме 22 832,42 млн. руб., или 2,64% всех расходов ПФ РФ на 2003 г.

Длительное время в России действовала *распределительная система пенсионного обеспечения*, но ее нельзя признать эффективной, особенно в условиях сложившейся демографической ситуации — роста количества лиц преклонного возраста и сокращения числа работающих. С 1 января 2002 г. начала действовать *смешанная система пенсионного обеспечения*. Распределительная система финансируется из налоговых поступлений от предприятий. Она защищена от рисков, связанных с финансовым положением отдельных предприятий и регионов, но не от страховых рисков (например, экономических кризисов). Переход к *накопительной пенсионной системе* должен повысить уровень защищенности пенсий в России.

В 2002 г. часть ЕСН, предназначенная для финансирования выплат из Пенсионного фонда РФ для всех работодателей, делится на: единый социальный налог, уплачиваемый в федеральный бюджет, и на страховые взносы в ПФ РФ. При этом сумма налога, зачисляемого в федеральный бюджет, будет уменьшаться на сумму начисленных за расчетный период страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. На всех застрахованных лиц в системе индивидуального (персонифицированного) учета были открыты лицевые счета, на которые должны зачисляться страховые взносы, уплачиваемые работодателями за своих работников. Лицевые счета состоят из двух частей: страховой и накопительной.

Страховая часть трудовой пенсии будет учитываться на индивидуальном лицевом счете с учетом индексации. Сведения о пенсионных накоплениях будут учитываться в специальной части лицевого счета. Накопления будут состоять из страховых взносов, направляемых на обязательное накопительное финансирование трудовых пенсий, и доходов от инвестирования этих средств. Гражданам, не имеющим по каким-либо причинам права на трудовую пенсию, будет устанавливаться социальная пенсия.

Целевым источником финансирования страховой и накопительной частей трудовой пенсии являются страховые взносы на обязательное пенсионное страхование. Виды и структура трудовой пенсии определены Федеральным законом РФ от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ “О трудовых пенсиях в Российской Федерации”.

Трудовая пенсия по старости и трудовая пенсия по инвалидности могут состоять из следующих частей: базовой, страховой и накопительной. Базовая часть трудовой пенсии финансируется за счет части сумм ЕСН, подлежащей зачислению в федеральный бюджет. Постановлением Правительства РФ от 24 января 2002 г. № 42 “Об утверждении коэффициентов индексации с 1 февраля 2002 года базовой и страховой частей трудовой пенсии” утвержден коэффициент индексации в размере 1,065. За счет страховых взносов, зачисляемых в бюджет ПФ РФ, будут финансироваться страховая и накопительная части трудовой пенсии.

Наиболее сложным вопросом, решаемым при переходе к накопительной системе, является выработка механизма инвестирования взносов с накопительных счетов в ПФ РФ. Предлагалось основную часть средств с накопительных счетов вкладывать в государственные ценные бумаги и банковские депозиты, а в перспективе — в акции и корпоративные облигации. Гарантией сохранности этих денег должны стать золотовалютные резервы Центробанка и весь российский бюджет. Оставшуюся часть средств предлагалось инвестировать за рубежом.

Первоначально решение этих вопросов регулировали Временные правила размещения средств страховых взносов в Пенсионный фонд РФ, поступивших на накопительную часть трудовой пенсии, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 18 марта 2002 г. № 165. Они определяли направления размещения средств страховых взносов до вступления в силу

Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ “Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации”. В соответствии с этим законом вышеназванные средства могут быть вложены в государственные ценные бумаги РФ, обязательства по которым выражены как в валюте РФ, так и в иностранной валюте.

К началу 2004 г. российские граждане должны были окончательно определиться с местом, куда будет направлена накопительная часть пенсионных взносов: либо оставить эту часть в инвестиционном портфеле ПФ РФ, либо доверить ее частным управляющим компаниям, либо в качестве частных инвесторов выбрать место для их хранения самостоятельно. Особая роль на этапе пенсионной реформы отводится негосударственным пенсионным фондам (НПФ). НПФ наряду с Пенсионным фондом РФ смогут стать полноправными участниками рынка накопительной обязательной государственной пенсионной системы.

Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 14-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О негосударственных пенсионных фондах” определено, что **негосударственный пенсионный Фонд** (НПФ) — особая организационно-правовая форма некоммерческой организации социального обеспечения, исключительными видами деятельности которой являются:

- деятельность по негосударственному пенсионному обеспечению участников фонда в соответствии с договорами негосударственного пенсионного обеспечения;
- деятельность в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации” и договорами об обязательном пенсионном страховании;
- деятельность в качестве страховщика по профессиональному пенсионному страхованию в соответствии с федеральным законом и договорами о создании профессиональных пенсионных систем.

Деятельность фонда по негосударственному пенсионному обеспечению его участников осуществляется на добровольных началах и включает в себя аккумулирование пенсионных взносов, размещение и организацию размещения пенсионных резервов, учет пенсионных обязательств фонда, назначение и выплату негосударственных пенсий участникам фонда.

Направления вложения этих денег, утверждены Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ “Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации”, а максимальный размер инвестиций в каждый из них должен быть утвержден специальным постановлением Правительства РФ.

На российском рынке в настоящее время действуют свыше 230 НПФ. В то же время, по оценкам специалистов, для того чтобы обеспечить 10% работающего населения, потребуется как минимум 800 НПФ, а 30% населения — 2000 НПФ. С 1 октября 2001 г. по 1 марта 2002 г. суммарные активы НПФ выросли вдвое, пенсионные резервы — на 57%, а имущество для ведения уставной деятельности — на 17%. Основная доля пенсионных взносов поступает от вкладчиков — юридических лиц. В то же время количество лиц физических, пользующихся услугами негосударственной пенсионной системы, по итогам первого полугодия 2002 г. сократилось почти на 18 тыс. человек. Это объясняется общей неуверенностью населения в эффективности накопительной схемы.

Во всем мире пенсионные фонды считаются долгосрочными инвесторами, обладающими самыми длинными финансовыми ресурсами. Обязательства, отсроченные на 20—25 лет, позволяют более гибко и широко использовать возможности инвестиционного рынка. В нынешней России пока мало объектов для долгосрочного инвестирования. Большая часть вложений делается исходя из краткосрочной стратегии, — до 90% всех резервов вкладывается в краткосрочные инструменты, то есть со сроком погашения до одного года, что делает ин-

вестиции чрезвычайно зависимыми от состояния рыночной конъюнктуры. При этом степень риска вложений оценить весьма сложно, так как в России очень молодая рыночная система и статистических данных о банкротствах недостаточно. Специально для нашей страны используются российские версии международных рейтингов.

Переход к накопительной системе требует обеспечения полной прозрачности и четкой регламентации процесса инвестирования накоплений. Но до сих пор не выработана стратегия инвестирования; продолжаются дискуссии по техническим вопросам. Большие проблемы создают и высокие темпы инфляции, что ставит под вопрос эффективность инвестирования накоплений.

8.2.2 Фонд социального страхования Российской Федерации

Фонд социального страхования РФ (ФСС) призван способствовать материальному обеспечению лиц, по ряду причин не участвующих в трудовом процессе. Он учрежден в соответствии с Указом Президента РФ от 7 августа 1992 г. № 822 и Положением о Фонде социального страхования, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 г., и управляет средствами государственного социального страхования РФ. Денежные средства ФСС являются государственной собственностью, не входят в состав бюджетов соответствующих уровней, других фондов и изъятию не подлежат. Бюджет ФСС и отчет о его исполнении утверждаются Правительством РФ, а бюджеты региональных и центральных отраслевых отделений ФСС, отчеты об их исполнении — правлением ФСС и его председателем.

Основные задачи ФСС включают в себя обеспечение:

- гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении и усыновлении ребенка, на погребение, санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей, а также другие цели государственного социального страхования, предусмотренные законодательством;
- участия в разработке и реализации государственных программ по охране здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;
- осуществления мер, обеспечивающих финансовую устойчивость ФСС;
- финансирования общероссийских мероприятий по государственному социальному страхованию;
- дотаций отделениям фонда при недостатке их оборотных денежных средств;
- организации работ по подготовке и повышению квалификации специалистов для системы государственного социального страхования, разъяснительной работы среди страхователей и населения по вопросам социального страхования;
- сотрудничества с аналогичными фондами других государств и международными организациями по вопросам социального страхования.

Постановлением Правительства РФ от 16 декабря 2002 г. № 891 “Об участии Фонда социального страхования РФ в деятельности Международной ассоциации социального обеспечения” установлено, что ФСС РФ примет участие в деятельности Международной ассоциации социального обеспечения в качестве полноправного члена и уплатит долю неправительственной части ежегодного членского взноса в соответствии с установленной шкалой взносов за счет средств бюджета фонда, предусматриваемых на международную деятельность. Механизм формирования и использования преобладающей части средств ФСС позволяет около 70% оставлять в распоряжении плательщиков.

Средства ФСС образуются за счет: сумм единого социального налога; страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; доходов от инвестирования части временно свободных средств ФСС в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады; добровольных взносов граждан и юридических лиц; ассигнований из федерального бюджета

РФ на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот (пособий и компенсаций) лицам, пострадавшим вследствие аварии на Чернобыльской АЭС или радиационных аварий на других атомных объектах гражданского или военного назначения и их последствий; прочих доходов.

Доля налоговой базы ЕСН, подлежащая зачислению в ФСС, составляет: для налогоплательщиков — сельскохозяйственных товаропроизводителей и родовых семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования, — 2,9%; для всех остальных налогоплательщиков — 4% (ранее тариф страховых взносов для всех плательщиков составлял 5,4%).

Налогоплательщики — индивидуальные предприниматели и адвокаты — не уплачивают налог в части суммы, зачисляемой в ФСС России. Такое освобождение не рассматривается как налоговая льгота, так как фактически сохранена действовавшая в период уплаты страховых взносов норма, согласно которой индивидуальные предприниматели регистрировались в качестве страхователей и уплачивали страховые взносы в ФСС в добровольном порядке.

Страхователи — плательщики ЕСН осуществляют расходы по социальному страхованию в счет начисленного ЕСН, подлежащего зачислению в фонд. В случае превышения суммы расходов над суммой соответствующей доли начисленного ЕСН возмещение средств производит отделение фонда или его филиал после предоставления плательщиком соответствующих документов.

В расходах бюджета ФСС РФ основной удельный вес приходится на выплаты пособий. Так, в 1999 г. на эти цели было израсходовано 25 259,4 млн. руб., или более 60% всех расходов бюджета ФСС; в 2000 г. — 38 735,0 млн. руб., или более 55%. В 2002 г. на выплату пособий предусматривалось израсходовать 76 151,5 млн. руб. (61,5%), при этом было определено, что максимальный размер пособия по временной нетрудоспособности и максимальный размер пособия по беременности и родам за полный календарный месяц не могли превышать 11700 руб.

В 2000 г. вступил в силу Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ “Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний” (в ред. от 17 июля 1999 г.). Страховые тарифы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний установлены по группам отраслей (подотраслей) экономики в соответствии с классами профессионального риска. Страховые выплаты осуществляются в связи со смертью застрахованного и на оплату дополнительных расходов застрахованного на его медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию. Размер ежемесячной страховой выплаты не может превышать 30 000 руб.

При нарушении сроков уплаты страховых взносов на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний производится начисление пеней и применение штрафных санкций. Право на беспорочное взыскание недоимок и пеней по страховым взносам закреплено за исполнительными органами ФСС РФ. Взыскание штрафов со страхователей и банков производится в судебном порядке.

8.2.3 Фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации

Фонд обязательного медицинского страхования РФ (ФОМС) занимает значительное место в структуре социальных внебюджетных фондов. Он был учрежден в соответствии с Законом РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-1 “О медицинском страховании граждан в Российской Федерации”, который был введен в действие в полном объеме с 1 января 1993 г. Обязательное медицинское страхование (ОМС) является составной частью государственного социального страхования и призвано обеспечить гражданам Российской Федерации равные возможности в получении медицинской и лекарственной помощи, предоставляемой за счет средств обязательного медицинского страхования в объемах и на условиях соответствующих программ.

Финансовые средства ФОМС находятся в государственной собственности РФ, не входят в состав других фондов и изъятию не подлежат. За неработающих граждан (детей, учащихся и студентов дневной формы обучения, пенсионеров, зарегистрированных безработных) взносы уплачивают органы исполнительной власти с учетом территориальных (базовых) программ ОМС в пределах средств, предусмотренных в соответствующих бюджетах на здравоохранение. Перечень заболеваний, видов, объемов и условий оказания медицинской помощи, входящих в федеральную программу государственных гарантий, утверждается приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ. В соответствии с ним граждане России бесплатно пользуются, например, услугами скорой и неотложной помощи при плановой госпитализации.

Для всех плательщиков ЕСН, как работодателей, так и неработодателей, установлена единая базовая ставка в размере 3,6% в части суммы, зачисляемой в ФОМС, из них 0,2% перечисляются в Федеральный ФОМС; 3,4% — в территориальные ФОМС. Исключение составляют налогоплательщики — товаропроизводители и родовые семейные общины малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования, применяющие ставку 2,6% (0,1% — в Федеральный ФОМС и 2,5% — в территориальные ФОМС).

Выравнивание финансовых условий деятельности территориальных ФОМС в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования осуществляется путем предоставления денежных средств Федерального ФОМС бюджету территориального фонда на безвозмездной и безвозвратной основе (субвенции) на осуществление целевых расходов по финансированию территориальной программы обязательного медицинского страхования. В случае отсутствия на счете Федерального ФОМС достаточных денежных средств, а также в случае возникновения критических ситуаций с финансированием территориальных программ обязательного медицинского страхования для предоставления субвенций привлекаются ресурсы нормированного страхового запаса ФОМС. Принятие решения о предоставлении территориальному ФОМС субвенции осуществляется Комиссией Федерального ФОМС при условии соблюдения критериев, характеризующих финансовую деятельность территориального фонда. Нормированный страховой запас финансовых средств Федерального ФОМС на 2003 г. был установлен в размере 350,0 млн. руб.

Налогоплательщики имеют право на ряд социальных налоговых вычетов. Перечни лекарственных средств, медицинских услуг и дорогостоящих видов лечения в медицинских учреждениях РФ, суммы, оплаты которых за счет средств налогоплательщика учитываются при определении суммы социального налогового вычета, утверждены Правительством РФ. На 2003 год бюджет Федерального ФОМС был утвержден по доходам и расходам в сумме 5314,33 млн. руб. Доходы бюджета Федерального ФОМС формировались в 2003 г. за счет налогов, страховых взносов и иных поступлений.

Таблица 8.2.3.1

Доходы бюджета Федерального ФОМС РФ на 2003 г.¹⁶⁰

Наименование дохода	Сумма, млн. руб.	Удельный вес, %
Всего доходов	5314,33	100,00
из них:		
Налоговые доходы	5280,4	99,36
в том числе:		
ЕСН, зачисляемый в Федеральный ФОМС	5030,0	94,65

¹⁶⁰ Источник: Бюджетная система Российской Федерации /Под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: Юрайт-Издат, 2003. С. 619

Единый налог, распределяемый по уровням бюджетной системы РФ	24,3	0,46
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	117,0	2,20
Единый сельскохозяйственный налог, уплачиваемый организациями	9,2	0,17
Прочие налоги, пошлины и сборы (недоимка, пени и штрафы по взносам в Федеральный ФОМС)	99,9	1,88
Неналоговые доходы	33,93	0,64
в том числе:		
Проценты, начисленные по остаткам средств на счетах Федерального ФОМС	33,93	0,64

Средства ФОМС используются на оплату медицинских услуг, предоставляемых гражданам, финансирование целевых медицинских программ, мероприятий по подготовке и переподготовке специалистов, на развитие медицинской науки, улучшение материально-технического обеспечения здравоохранения и другие цели.

МОДУЛЬ 4 Основы организации бюджетного процесса в Российской Федерации¹⁶¹

Тема 9 Бюджетный процесс в РФ и его организация

9.1 Содержание и участники бюджетного процесса

9.2 Порядок составления, рассмотрения и утверждения бюджетов

9.3 Исполнение бюджетов

9.1 Содержание и участники бюджетного процесса

Бюджетный процесс – регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением (*ст. 6* БК РФ).

Часть третья БК РФ рассматривает “**Бюджетный процесс в Российской Федерации**”. Эта часть БК содержит **разделы V-IX**. В **разделе V (главы 18-19¹)** регламентируется система органов, обладающих бюджетными полномочиями; определяется круг участников бюджетного процесса и их полномочия (см. схему 9.1).



Схема 9.1 Система органов, обладающих бюджетными полномочиями

Каждый орган, указанный выше, имеет собственные задачи и действует в пределах закрепленных за ним полномочий. Осуществление отдельных бюджетных полномочий может быть возложено на иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии с законодательством РФ.

Субъекты РФ в целях осуществления собственной бюджетной политики создают финансовые органы и органы финансового контроля в соответствии с законодательством субъекта РФ. Муниципальные образования в целях обслуживания местного бюджета и

¹⁶¹ Модуль 4 выполнен преимущественно на основе Бюджетного кодекса РФ (по состоянию на 15 апреля 2005 года).- Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2005

управления средствами местного бюджета создают муниципальные казначейства и (или) иные финансовые органы (должности) в соответствии с уставом муниципального образования и законодательством РФ.

Участниками бюджетного процесса (ст.152) являются:

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

Участниками бюджетного процесса также являются бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, другие получатели бюджетных средств, а также кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджетов.

Бюджетные полномочия законодательных (представительных) органов, представительных органов местного самоуправления (ст.153) – это:

- рассмотрение и утверждение бюджетов и отчетов об их исполнении;
- осуществление последующего контроля за исполнением бюджетов;
- формирование и определение правового статуса органов, осуществляющих контроль за исполнением бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы РФ;
- осуществление других полномочий в соответствии с БК РФ, иными правовыми актами бюджетного законодательства РФ, субъектов РФ. Актами органов местного самоуправления.

Аналогичные полномочия законодательные (представительные) органы осуществляют по отношению к государственным внебюджетным фондам.

Законодательные (представительные) органы не имеют права создавать свои резервные фонды, а также выполнять отдельные функции по исполнению бюджетов (за исключением органов местного самоуправления, совмещающих функции законодательных и исполнительных органов).

Органы исполнительной власти, органы местного самоуправления (ст.154) осуществляют составление проекта бюджета, внесение его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательно (представительного) органа, представительного органа местного самоуправления, исполнение бюджета, в том числе сбор доходов бюджета, управление государственным, муниципальным долгом, ведомственный контроль за исполнением бюджета, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов, представительных органов местного самоуправления, осуществляют другие полномочия, определенные БК РФ, иными правовыми актами бюджетного законодательства РФ, субъектов РФ, актами представительных органов местного самоуправления. Аналогичные полномочия органы исполнительной власти осуществляют по отношению к государственным внебюджетным фондам.

Банк России, как участник бюджетного процесса (ст.155), совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики. Банк России обслуживает бюджетные счета, осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам Российской Федерации.

Кредитные организации (ст.156) могут привлекаться для осуществления операций по предоставлению средств бюджета на возвратной основе, могут выполнять функции Банка

России (обслуживать бюджетные счета) в случае отсутствия учреждений Банка РФ на соответствующей территории или невозможности выполнения им этих функций. Субъекты РФ, муниципальные образования вправе открывать счета в кредитных организациях, обслуживающих расчеты по сделкам, совершаемым с государственными ценными бумагами субъектов РФ и муниципальными ценными бумагами, осуществляющих расчеты (в случае отсутствия учреждений Банка России на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций).

Органы государственного, муниципального финансового контроля (ст.157), созданные соответственно законодательными (представительными) органами РФ, законодательными (представительными) органами субъектов РФ, представительными органами местного самоуправления, осуществляют контроль за исполнением соответствующих бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, проводят экспертизы проектов указанных бюджетов, федеральных и региональных целевых программ и иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства РФ, субъектов РФ, актов органов местного самоуправления.

Органы государственного, муниципального финансового контроля, созданные соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, осуществляют предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Полномочия органов государственного, муниципального финансового контроля определяются БК РФ, Федеральным законом “О Счётной палате Российской Федерации”, законами субъектов РФ о контрольных органах, правовыми актами представительных органов местного самоуправления, а также нормативными правовыми актами органов исполнительной власти относительно органов государственного или муниципального финансового контроля соответствующих органов исполнительной власти.

Главный распорядитель бюджетных средств (ст.158,160):

1) Главный распорядитель средств федерального бюджета – это орган государственной власти РФ, имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, а также наиболее значимое бюджетное учреждение наук, образования, культуры, здравоохранения и средств массовой информации. Наиболее значимое бюджетное учреждение науки, образования, культуры, здравоохранения и средств массовой информации вправе распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств. Главные распорядители средств федерального бюджета включаются в ведомственную классификацию расходов федерального бюджета.

2) Главный распорядитель средств бюджета субъекта РФ, средств местного бюджета (ст. 158) - это орган государственной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств бюджета субъекта РФ, средств местного бюджета, определенные ведомственной классификацией расходов соответствующего бюджета.

Главный распорядитель бюджетных средств:

- может быть уполномочен Правительством РФ представлять сторону государства в договорах о предоставлении бюджетных средств на возвратной основе, государственных или муниципальных гарантий, бюджетных инвестиций;

- определяет задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг для подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств с учетом нормативов финансовых затрат;

- утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений;

- составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета;

- имеет право на основании мотивированного представления бюджетного учреждения вносить изменения в утвержденную смету доходов и расходов бюджетного учреждения в части распределения средств между ее статьями с уведомлением органа, исполняющего бюджет, в соответствии с БК РФ;

- осуществляет контроль получателей бюджетных средств в части целевого использования бюджетных средств, своевременного их возврата, предоставления отчетности, выполнения заданий по предоставлению государственных или муниципальных услуг;

- осуществляет контроль за использованием бюджетных средств распорядителями бюджетных средств, бюджетными учреждениями и другими получателями бюджетных средств, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, которым передана на праве хозяйственного ведения или в оперативное управление собственность соответственно РФ, субъектов РФ или муниципальных образований (непосредственное проведение контроля за использованием бюджетных средств унитарными предприятиями осуществляется по инициативе главного распорядителя бюджетных средств органами государственного финансового контроля);

- готовит и представляет органу, ответственному за контроль исполнения соответствующего бюджета, сводный отчет об исполнении бюджета по выделенным средствам, сводную смету доходов и расходов, а также отчет о выполнении задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг;

Главный распорядитель средств федерального бюджета выступает в суде от имени казны РФ:

- по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными решениями и действиями (бездействием) соответствующих должностных лиц и органов, по ведомственной принадлежности;

- по искам подведомственных предприятий и учреждений, предъявляемым в порядке субсидиарной ответственности.

Выплата средств по исполнительным листам производится за счет казны РФ из средств федерального бюджета, выделенных федеральным органам исполнительной власти как главным распорядителям средств федерального бюджета.

Главный распорядитель средств федерального бюджета представляет в Федеральное казначейство отчетность об исполнении федерального бюджета.

Распорядитель бюджетных средств (ст.159, 160)– орган государственной власти или орган местного самоуправления, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств.

Распорядитель бюджетных средств может быть уполномочен:

- Правительством РФ представлять сторону государства в договорах о предоставлении средств федерального бюджета на возвратной основе, государственных гарантий, бюджетных инвестиций;

- органом исполнительной власти субъекта РФ представлять сторону субъекта РФ в договорах о предоставлении средств бюджета субъекта РФ на возвратной основе, государственных гарантий, бюджетных инвестиций;

- органом местного самоуправления представлять сторону муниципального образования в договорах о предоставлении средств местного бюджета на возвратной основе, муниципальных гарантий, бюджетных инвестиций.

Распорядитель бюджетных средств:

- составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным получателям бюджетных средств и направляет их в орган, исполняющий бюджет;

- определяет задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг для получателей бюджетных средств с учетом нормативов финансовых затрат;
- утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений;
- осуществляет контроль за использованием бюджетных средств подведомственными получателями бюджетных средств.

Бюджетное учреждение (ст.161) – это организация, созданная органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических и иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов. В смете доходов и расходов должны быть отражены все бюджетные и внебюджетные доходы учреждения. При этом при исполнении сметы доходов и расходов самостоятельно в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников. Бюджетные средства используются бюджетным учреждением исключительно через их лицевые счета, которые ведутся Федеральным казначейством. Бюджетное учреждение не имеет права получать кредиты (займы) у кредитных организаций, других юридических, физических лиц, из бюджетов бюджетной системы РФ.

Получатель бюджетных средств (ст.162,163) – это бюджетное учреждение или иная организация, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год.

Получатели бюджетных средств имеют право на:

- своевременное получение и использование бюджетных средств в соответствии с утвержденным бюджетной росписью размером с учетом сокращения и индексации;
- своевременное доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств;
- компенсацию в размере недофинансирования.

Получатели бюджетных средств обязаны:

- своевременно подавать бюджетные заявки или иные документы, подтверждающие право на получение бюджетных средств;
- эффективно использовать бюджетные средства в соответствии с их целевым назначением;
- своевременно и в полном объеме возвращать бюджетные средства, предоставленные на возвратной основе;
- своевременно и в полном объеме вносить плату за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе;
- своевременно представлять отчет и иные сведения об использовании бюджетных средств.

Учитывая роль Министерства финансов РФ в осуществлении бюджетного процесса, БК РФ отдельно устанавливает его бюджетные полномочия.

Министерство финансов РФ (ст.165):

- составляет проект федерального бюджета и представляет его в Правительство РФ, принимает участие в разработке проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- составляет и ведет сводную **бюджетную роспись** федерального бюджета и представляет ее в Федеральное казначейство;
- разрабатывает программу государственных внутренних заимствований и программу государственных внешних заимствований Российской Федерации;
- осуществляет сотрудничество с международными финансовыми организациями;
- осуществляет методологическое руководство по бухгалтерскому учету и отчетности юридических лиц независимо от их организационно-правовых форм, если иное не предусмотрено законодательством РФ;

- устанавливает Единый план счетов бюджетного учета и единую методологию бюджетного учета;
- устанавливает единую методологию отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы РФ;
- регистрирует эмиссии займов субъектов РФ, муниципальных образований;
- ведет Государственную долговую книгу РФ;
- управляет **государственным долгом** РФ;
- организует исполнение федерального бюджета;
- осуществляет иные полномочия¹⁶².

В БК РФ установлены также **исключительные полномочия** руководителя Министерства финансов РФ (**ст. 166**). Руководитель Министерства финансов РФ (**министр финансов**) имеет **исключительное право дать разрешение (разрешительная надпись)** на совершение следующих действий:

- утверждение сводной бюджетной росписи федерального бюджета;
- утверждение лимитов бюджетных обязательств для главных распорядителей средств федерального бюджета;
- предоставление **бюджетных кредитов** из средств федерального бюджета;
- введение режима сокращения расходов федерального бюджета при условии недостатка поступлений не более 5% утвержденных поступлений в федеральный бюджет;
- перемещение ассигнований между главными распорядителями средств федерального бюджета, разделами, подразделами и статьями **функциональной** и **экономической классификаций расходов бюджетов РФ** в пределах 10% утвержденных расходов;
- осуществление блокировки расходов и отмену решения о блокировке расходов в случае, определенном **ст. 231 Блокировка расходов бюджета** БК РФ.
- осуществление иных полномочий.

Федеральное казначейство (ст.166¹) обладает следующими бюджетными полномочиями:

- производит распределение доходов и иных поступлений между бюджетами бюджетной системы РФ по нормативам, установленным БК, федеральным законом, законом субъекта РФ, нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления о бюджете на соответствующий год, и их перечисление на единые счета соответствующих бюджетов;
- открывает в Банке России и кредитных организациях счета по учету средств федерального бюджета и иных средств, предусмотренных законодательством РФ, устанавливает режим этих счетов в соответствии с БК РФ;
- устанавливает порядок кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;
- устанавливает порядок открытия и ведения лицевых счетов главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
- осуществляет открытие и ведение лицевых счетов главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, а также по поручению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (местной администрации) в соответствии с заключенным соглашением открывает и ведет лицевые счета главных распорядителей, распорядителей и получателей средств бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов);
- ведет сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
- доводит до главных распорядителей средств федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи и лимиты бюджетных обязательств;

¹⁶² Подробнее см.: **ст.165** БК РФ

- доводит до распорядителей и получателей средств федерального бюджета распределенные главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета лимиты бюджетных обязательств;

- ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета, составляет и представляет в Министерство финансов РФ отчетность о кассовом исполнении федерального бюджета в соответствии с БК РФ, иными актами бюджетного законодательства РФ;

- получает от главных распорядителей средств федерального бюджета материалы, необходимые для составления отчета об исполнении федерального бюджета;

- составляет на основании отчетности, представленной главными распорядителями средств федерального бюджета, отчет об исполнении федерального бюджета и представляет его в Министерство финансов РФ;

- составляет и представляет в Министерство финансов РФ отчет об исполнении консолидированного бюджета РФ на основании отчета об исполнении федерального бюджета, отчетности и материалов, представленных уполномоченными органами управления государственных внебюджетных фондов, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами управления территориальных государственных внебюджетных фондов и органами местного самоуправления;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с БК РФ, иными актами бюджетного законодательства РФ либо полномочия, возложенные Президентом РФ и Правительством РФ.

Статья 167 БК закрепила **“Ответственность Министерства финансов РФ, министра финансов, Федерального казначейства”**. Ответственность наступает в формах, предусмотренных законодательством РФ.

Министерство финансов РФ несет ответственность за:

соответствие бюджетной росписи утвержденному бюджету;

своевременность составления бюджетной росписи;

соблюдение порядка предоставления бюджетных кредитов, государственных гарантий и бюджетных инвестиций.

Министр финансов персонально несет ответственность за:

соответствие бюджетной росписи утвержденному бюджету;

своевременность составления бюджетной росписи;

введение режима сокращения расходов бюджета при получении сведений о невозможности исполнения бюджета.

Федеральное казначейство несет ответственность за:

правильность и своевременность проведения операций и учета кассовых операций и учета кассовых поступлений и выплат из бюджетов, составления отчетов о кассовых поступлениях в бюджеты и выплатах из бюджетов;

своевременность представления отчетов о кассовых поступлениях в бюджеты и выплатах из бюджетов;

своевременность доведения представленных Министерством финансов РФ лимитов бюджетных обязательств до главных распорядителей средств федерального бюджета;

своевременность доведения распределенных главным распорядителем (распорядителем) средств федерального бюджета лимитов бюджетных обязательств до находящихся в его ведении распорядителей и получателей средств федерального бюджета;

осуществление расходов с единого счета федерального бюджета в пределах утвержденных лимитов бюджетных обязательств;

осуществление контроля за соблюдением бюджетного законодательства РФ главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета в пределах своей компетенции.

27 июля 2004 года в Лондонском международном суде коммерческого арбитража были начаты слушания, результат которых может привести к **банкротству** Калининградской области. Немецкий Дрезднер-банк намеревался вернуть 10 миллионов долларов, вложенных им в 1998 г.

в экономику региона под гарантии областной администрации через Региональный фонд развития. Власти же региона не желали возвращать деньги, ссылаясь на то, что заем был взят незаконно: дотационный регион вообще не имел права брать кредит без разрешения Минфина РФ. Сумма исковых требований к Калининградской области вместе с процентами, штрафами и издержками составила более 23 миллионов долларов. При этом база доходов области не превышала в 2004 году 70 миллионов долларов, остальное – помощь федерального центра. “Взыскание такой суммы чревато банкротством области”, - такую оценку высказал председатель комитета местного парламента по бюджету¹⁶³.

Поэтому совсем не случайно возник вопрос о введении временной финансовой администрации в случае возможности утраты и восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования). Федеральным законом от 20.08.2004 №120-ФЗ введена в БК РФ **Глава 19¹ “Осуществление бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации”**¹⁶⁴.

Временная финансовая администрация (ст. 168¹) – федеральный орган исполнительной власти (исполнительный орган государственной власти субъекта РФ), уполномоченный Правительством РФ (высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ) подготавливать и осуществлять меры по восстановлению **платежеспособности** субъекта РФ (муниципального образования), оказывать содействие федеральным органам государственной власти (органам государственной власти субъектов РФ) в осуществлении отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ (органов местного самоуправления), осуществлять и (или) контролировать осуществление отдельных бюджетных полномочий исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (местной администрации).

Временная финансовая администрация в субъекте РФ (муниципальном образовании) водится на срок **до одного года** решением арбитражного суда при осуществлении производства по делу о восстановлении платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования) в порядке, установленном федеральным законом.

“Основания и порядок введения временной финансовой администрации” установлены БК РФ (ст. 168¹). Ходатайство о введении временной финансовой администрации в субъектах РФ подается в Высший Арбитражный Суд РФ Правительством РФ. Ходатайство о введении временной финансовой администрации в муниципальном образовании подается в арбитражный суд субъекта РФ высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и (или) представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования.

Решение Высшего арбитражного Суда РФ о введении в субъекте РФ временной финансовой администрации принимается в том случае, если на момент принятия данного решения возникшая в результате решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта РФ просроченная задолженность по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта РФ превышает 30% объема собственных доходов бюджета субъекта РФ в последнем отчетном году при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета перед бюджетом субъекта РФ.

Решение арбитражного суда субъекта РФ о введении в муниципальном образовании временной финансовой администрации принимается в случае, если на момент принятия данного решения возникшая в результате решений, действий или бездействия органов местного самоуправления просроченная задолженность по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств муниципального образования превышает 30% объема собственных доходов

¹⁶³ Стулов И. Калининградская область может стать банкротом// Известия. 2004. 28.07. С.5.

¹⁶⁴ **Глава 19¹** вступает в силу в следующем порядке:

в части, касающейся субъектов РФ, - с 1 января 2007 года;

в части, касающейся муниципальных образований, - с 1 января 2008 года

местного бюджета в последнем отчетном году при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджета субъекта РФ перед бюджетом муниципального образования.

Под **просроченной задолженностью** по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта РФ (муниципального образования), возникшей в результате решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта РФ (органов местного самоуправления), понимаются:

не исполненные в установленные соответствующими договорами (соглашениями) субъекта РФ (муниципального образования), условиями выпуска долговых обязательств субъекта РФ (муниципального образования) сроки обязательств субъекта РФ (муниципального образования) по обслуживанию и (или) погашению государственного долга субъекта РФ (муниципального долга);

не исполненные в установленный срок бюджетные обязательства субъекта РФ (муниципального образования), признанные в качестве таковых судом и (или) органами государственной власти субъекта РФ (органами местного самоуправления), в том числе при представлении в Министерство финансов РФ (исполнительные органы государственной власти субъекта РФ) бюджетной отчетности.

Временная финансовая администрация в субъекте РФ (муниципальном образовании) не может быть введена в течение одного года со дня начала полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (представительного органа муниципального образования). Порядок назначения (освобождения от должности) главы временной финансовой администрации, вводимой в субъектах РФ, утверждения структуры и штатного расписания, а также финансового обеспечения деятельности указанной временной финансовой администрации устанавливается Правительством РФ. Порядок назначения (освобождения от должности) главы временной финансовой администрации, вводимой в муниципальных образованиях, утверждения структуры и штатного расписания указанной временной финансовой администрации устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

БК РФ в последующих статьях рассматриваемой **главы 19'** определяет:

- полномочия временной финансовой администрации и главы временной финансовой администрации;
- план восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования);
- порядок составления и утверждения бюджета субъекта РФ (муниципального образования) в условиях введения временной финансовой администрации;
- порядок исполнения бюджета субъекта РФ (местного бюджета) и осуществление контроля за его исполнением при введении временной финансовой администрации.

Временная финансовая администрация, введенная в субъекте РФ (муниципальном образовании), **осуществляет следующие полномочия:**

- 1) организует проведение проверки (аудит) бюджета субъекта РФ (местного бюджета);
- 2) организует учет просроченной задолженности по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта РФ (муниципального образования);
- 3) разрабатывает план восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования);
- 4) разрабатывает и представляет в органы государственной власти субъекта РФ (органы местного самоуправления) проекты нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ (органов местного самоуправления), предусмотренные планом восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования), утвержденным Высшим Арбитражным Судом РФ (арбитражным судом);
- 5) в случае, если подготовленный временной финансовой администрацией проект закона субъекта РФ (решения представительного органа муниципального образования) о внесении изменений в закон субъекта РФ (решение представительного органа муниципального

образования) о бюджете субъекта РФ (местного бюджета) на текущий год либо проект закона субъекта РФ (решения представительного органа муниципального образования) о бюджете субъекта РФ (местном бюджете) на очередной финансовый год **не принят в течение одного месяца** со дня его представления временной финансовой администрацией в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ (представительный орган муниципального образования) **либо принят с внесением изменений, не согласованных с главой временной финансовой администрации**, представляет в Правительство РФ (высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ) соответствующие проекты бюджетов для внесения в Государственную Думу (орган законодательной (представительной) власти субъекта РФ) и утверждения федеральным законом (законом субъекта РФ);

6) в случае, если представленные временной финансовой администрацией проекты нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти субъекта РФ (местной администрации) не приняты в течение 15 дней со дня их представления временной финансовой администрации или приняты в редакции, не согласованной с главой временной финансовой администрации, принимает указанные проекты нормативных правовых актов;

7) осуществляет контроль за исполнением плана восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования), утвержденного Высшим Арбитражным Судом (арбитражным судом), и предусмотренных им нормативных правовых актов;

8) осуществляет контроль за исполнением бюджета субъекта РФ (местного бюджета);

9) осуществляет иные полномочия, предусмотренные БК РФ и другими федеральными законами.

Глава временной финансовой администрации руководит деятельностью временной финансовой администрации и несет персональную ответственность за исполнение возложенных на нее БК полномочий.

Глава временной финансовой администрации осуществляет следующие полномочия:

1) в период осуществления полномочий временной финансовой администрации представляет РФ (субъект РФ) в арбитражном суде по делу восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования);

2) вносит на рассмотрение соответствующих органов государственной власти субъекта РФ (органов местного самоуправления) проект плана восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования);

3) вносит на рассмотрение органов государственной власти субъекта РФ (органов местного самоуправления) проекты нормативных правовых актов, предусмотренных планом восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования);

4) согласовывает внесение изменений в нормативные правовые акты (проекты нормативных правовых актов) органов государственной власти субъектов РФ (органов местного самоуправления), предусмотренные планом восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования);

5) дает согласие на осуществление и (или) осуществляет полномочия руководителя финансового органа субъекта РФ (муниципального образования);

6) осуществляет иные полномочия, предусмотренные БК РФ и другими федеральными законами.

Проект **плана восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования)** разрабатывается временной финансовой администрацией в срок до двух месяцев со дня вступления решения арбитражного суда о введении временной финансовой администрации в субъекте РФ (муниципальном образовании) в законную силу. Проект указанного плана должен включать:

1) срок действия плана, необходимый для полного погашения просроченных расходных обязательств субъекта РФ (муниципального образования), не превышающий пяти лет;

2) долю собственных доходов бюджета субъекта РФ (муниципального образования), ежегодно направляемую на исполнение просроченных долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта РФ (муниципального образования), не превышающую 15%;

3) объемы и условия привлечения заемных средств на рефинансирование государственного долга субъекта РФ (муниципального образования);

4) график исполнения просроченных долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта РФ (муниципального образования);

5) меры по оздоровлению государственных финансов субъекта РФ (муниципальных финансов муниципального образования), включая перечень необходимых для их реализации нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ (органов местного самоуправления).

Проект плана восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования) согласовывается сторонами, участвующими в производстве по делу о восстановлении платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования).

В течение 15 дней со дня утверждения арбитражным судом плана восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования) временная финансовая администрация разрабатывает проект закона (решения) о внесении изменений в закон (решение) о бюджете субъекта РФ (муниципального образования) на текущий финансовый год в целях приведения указанного закона (решения) в соответствие с планом восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования) и представляет его в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ (представительный орган муниципального образования). Каждый из названных органов рассматривает указанный выше проект во внеочередном порядке в течение 15 дней со дня его представления временной финансовой администрацией.

Внесение изменений в закон (решение) о бюджете субъекта РФ (муниципального образования) на текущий финансовый год в целях приведения указанного закона (решения) в соответствие с планом восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования) может не предусматриваться, если план восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования) утвержден арбитражным судом по истечении девяти месяцев текущего финансового года.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (местная администрация) не вправе вносить проект закона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ (решения представительного органа муниципального образования о местном бюджете) на очередной финансовый год, рассматривать, принимать и вводить в действие указанный закон (решение) с момента внесения ходатайства о возбуждении производства по делу о восстановлении платежеспособности субъекта РФ и до принятия Высшим Арбитражным Судом РФ (арбитражным судом) решения об отказе введения временной финансовой администрации либо решения об утверждении плана восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования).

Временная финансовая администрация в соответствии с планом восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования) разрабатывает проект закона (решения) о бюджете субъекта РФ (муниципального образования) на очередной финансовый год либо поправки к нему и представляет их в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ (представительный орган муниципального образования) в срок, установленный планом восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования). В течение месяца со дня представления временной администрацией проекта закона (решения) о бюджете субъекта РФ (муниципального образования) указанные органы в установленном порядке рассматривают проект закона (решения) о бюджете субъекта РФ (муниципального образования) на очередной финансовый год.

В случае непринятия проекта закона, а также в случае нарушения при его утверждении временная финансовая администрация представляет соответствующий проект бюджета в Правительство РФ для внесения в Государственную Думу проекта федерального закона о бюджете субъекта РФ. Государственная Дума рассматривает проект федерального закона во внеочередном порядке в течение 15 дней со дня его внесения.

В случае непринятия представительным органом муниципального образования решения о местном бюджете, а также в случае нарушения при его утверждении временная финансовая администрация представляет соответствующий проект местного бюджета в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ для внесения его на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в качестве проекта закона субъекта РФ о бюджете соответствующего муниципального образования. Указанный орган рассматривает проект закона о бюджете соответствующего муниципального образования во внеочередном порядке в течение 15 дней со дня его внесения.

Порядок исполнения бюджета субъекта РФ (местного бюджета) и осуществление контроля за его исполнением при введении временной финансовой администрации регламентирован БК РФ в *статье 168/6*.

9.2 Порядок составления, рассмотрения и утверждения бюджетов

Раздел VI БК РФ “Составление проектов бюджетов” подчеркивает комплексный характер бюджета, который формируется на основе целой системы взаимосвязей важнейших экономических и финансовых документов страны:

- Перспективного бюджетного плана – *ст. 174*;
- Баланса финансовых ресурсов – *ст. 175*;
- Плана развития государственного и муниципального секторов экономики – *ст. 178*;
- Долгосрочных целевых программ – *ст. 179*;
- и др.

Составление проектов бюджетов – исключительная прерогатива органов исполнительной власти. Непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований.

Концептуальное значение для составления проектов федерального бюджета имеют бюджетные послания Президента РФ; для бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов – ***основные направления бюджетной и налоговой политики соответствующей территории*** на очередной финансовый год. Также при составлении бюджета обязательно должны учитываться ***прогноз социально-экономического развития соответствующей территории*** на очередной финансовый год, ***прогноз сводного финансового баланса по соответствующей территории*** на очередной финансовый год, ***план развития государственного или муниципального сектора соответствующей территории*** на очередной финансовый год.

Прогноз социально-экономического развития территории разрабатывается на основе данных социально-экономического развития территории за последний отчетный период, прогноза социально-экономического развития территории до конца базового года и тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год и предшествует составлению проекта бюджета. Изменение прогноза социально-экономического развития территории в ходе составления и рассмотрения проекта бюджета влечет за собой изменение основных характеристик проекта бюджета.

Основными показателями прогноза являются: **индекс потребительских цен**; **валовой внутренний продукт**; объем промышленной продукции; объем продукции сельского хозяйства; объем инвестиций в основной капитал; объем розничного товарооборота; объем импорта и экспорта; объем платных услуг населению; среднемесячная зарплата; прожиточный минимум; численность безработных и другие показатели.

Перспективный финансовый план – это документ, формируемый одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития РФ, субъекта РФ, муниципального образования и содержащий данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета. Перспективный финансовый план законодательно не утверждается, а разрабатывается в целях:

- ▶ информирования законодательных (представительных) органов о предполагаемых среднесрочных тенденциях развития экономики и социальной сферы;
- ▶ комплексного прогнозирования финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ, законов;
- ▶ выявления необходимости и возможности осуществления в перспективе мер в области финансовой политики;
- ▶ отслеживания долгосрочных негативных тенденций и своевременного принятия соответствующих мер.

Перспективный финансовый план разрабатывается на три года, из которых:

первый год – это год, на который составляется бюджет;

следующие два года – плановый период, на протяжении которого прослеживаются реальные результаты заявленной экономической политики.

Исходной базой для формирования перспективного финансового плана является бюджет на текущий год. Перспективный финансовый план ежегодно корректируется с учетом показателей уточненного среднесрочного прогноза социально-экономического развития РФ, субъекта РФ, муниципального образования, при этом плановый период сдвигается на один год вперед. Перспективный финансовый план составляется по укрупненным показателям бюджетной классификации.

Баланс финансовых ресурсов – это баланс всех доходов и расходов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов на определенной территории. Баланс финансовых ресурсов составляется на основе отчетного баланса финансовых ресурсов за предыдущий год в соответствии с прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории и является основой для составления проекта бюджета.

План развития государственного или муниципального сектора экономики включает:

- ▶ перечень и сводный план финансово-хозяйственной деятельности федеральных казенных предприятий;
- ▶ перечень и сводный план финансово-хозяйственной деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий;
- ▶ программу приватизации (продажи) государственного или муниципального имущества и приобретения имущества в государственную или муниципальную собственность;
- ▶ сведения о предельной штатной численности государственных или муниципальных служащих и военнослужащих по главным распорядителям бюджетных средств.

Порядок составления, утверждения и установления показателей планов финансово-хозяйственной деятельности государственных и муниципальных предприятий определяется федеральным законом о государственных и муниципальных унитарных предприятиях.

В план развития государственного сектора экономики федерального уровня включается в форме сводного плана по главным распорядителям бюджетных средств план предоставления государственных или муниципальных услуг бюджетными учреждениями.

Долгосрочные целевые программы разрабатываются органом исполнительной власти, органом местного самоуправления и подлежат утверждению соответствующим законодательным (представительным) органом, представительным органом местного самоуправления. Долгосрочная целевая программа, предлагаемая к утверждению и финансированию за счет бюджетных средств или средств государственного внебюджетного фонда, должна содержать:

- технико-экономическое обоснование;
- прогноз ожидаемых социально-экономических (экологических) результатов реализации указанной программы);
- наименование заказчика указанной программы;
- сведения о распределении объемов и источников финансирования по годам;
- другие документы и материалы, необходимые для ее утверждения.

Заказчиком долгосрочной целевой программы может быть орган государственной власти или орган местного самоуправления для муниципальных целевых программ.

Статья 181 БК РФ определяет **состав показателей**, которые предъявляются для рассмотрения и утверждения **в проекте закона (решения) о бюджете**. В проекте закона (решения) о бюджете должны содержаться основные характеристики бюджета. К ним относятся общий объем доходов бюджета, общий объем расходов бюджета и дефицит бюджета.

В проекте закона (решения) о бюджете должны содержаться следующие показатели:

- ^ прогнозируемые доходы бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов РФ;
- ^ нормативы отчислений от собственных доходов бюджета, передаваемых бюджетам других уровней бюджетной системы РФ.

В проекте закона (решения) о бюджете должны быть установлены:

- расходы бюджета по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов **функциональной классификации расходов бюджетов РФ**;
- общий объем капитальных и текущих расходов бюджета;
- объемы финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы РФ, предоставляемой в форме **дотаций, субвенций и субсидий**, по бюджетам, получающим указанную финансовую помощь;
- распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств в соответствии с ведомственной структурой расходов соответствующего бюджета;
- иные показатели, определенные БК РФ, законами субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления о бюджетном устройстве и бюджетном процессе.

В проекте закона (решения) о бюджете в составе расходов бюджета должны быть установлены лимиты предоставления налоговых кредитов на срок, превышающий пределы очередного финансового года.

В проекте закона (решения) о бюджете должны быть определены следующие характеристики государственного или муниципального долга:

- источники финансирования дефицита бюджета;
- верхний предел государственного или муниципального долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом, а также другие предельные значения, предусмотренные БК РФ, с указанием в том числе предельных объемов обязательств по государственным или муниципальным гарантиям.

В проекте федерального закона о федеральном бюджете должны быть также определены:

- ▶ верхний предел государственного внешнего долга РФ по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом;
- ▶ предел государственных внешних заимствований РФ;
- ▶ объемы и перечень государственных внешних заимствований РФ по показателям источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета;
- ▶ пределы предоставления Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам и их юридическим лицам, а также международным организациям (в том числе государствам – участникам СНГ);
- ▶ предел предоставления государственных гарантий третьим лицам на привлечение внешних заимствований.

В проекте федерального закона о федеральном бюджете должны быть также определены соотношения между величиной прожиточного минимума и минимальным размером пенсии по старости, минимальными размерами стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат.

В целях составления проекта бюджета на очередной финансовый год должны быть подготовлены следующие документы и материалы:

- прогноз социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год;
- основные направления бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год;
- прогноз сводного финансового баланса соответствующей территории на очередной финансовый год.

Одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год составляются:

- прогноз консолидированного бюджета соответствующей территории на очередной финансовый год;
- адресная инвестиционная программа на очередной финансовый год;
- план развития государственного или муниципального сектора экономики;
- структура государственного или муниципального долга и программа внутренних и внешних заимствований, предусмотренных на очередной финансовый год для покрытия дефицита бюджета;
- оценка потерь бюджета от предоставленных налоговых льгот;
- оценка ожидаемого исполнения бюджета за текущий финансовый год;
- другие документы и материалы, предусмотренные БК РФ.

Законами субъектов РФ, правовыми актами органов местного самоуправления может быть предусмотрено составление и иных документов и материалов.

Для составления проекта бюджета очень важными являются *исходные макроэкономические показатели* – это:

- объем **валового внутреннего продукта** на очередной финансовый год и темп роста валового внутреннего продукта в очередном финансовом году;
- уровень **инфляции** (темп роста цен) (декабрь очередного финансового года к декабрю текущего года).

БК РФ определил “**Порядок составления проекта федерального бюджета**” (*ст.184*). Составление проекта федерального бюджета осуществляется Правительством РФ в соответствии с БК РФ и начинается не позднее чем за 10 месяцев до начала очередного финансового года. Проект федерального бюджета на очередной финансовый год составляется в соответствии с бюджетной политикой РФ, определенной в Бюджетном послании Президента РФ. Порядок и сроки составления проекта федерального бюджета, а также порядок работы над документами и материалами, обязательными для представления одновременно с проектом федерального бюджета, определяются Правительством РФ.

Министерство финансов РФ организует разработку:

- проектировок основных показателей федерального бюджета на среднесрочную перспективу;
- проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Формирование федерального бюджета проходит ряд этапов. *Первый этап* – это разработка федеральными органами исполнительной власти и **выбор Правительства РФ плана-прогноза функционирования экономики РФ** на очередной финансовый год, который содержит основные макроэкономические показатели, характеризующие состояние экономики.

После такого выбора Министерство финансов РФ осуществляет разработку основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и распределение расходов федерального бюджета на очередной финансовый год в соответствии с **функциональной**

классификацией расходов бюджетов РФ и проектировок основных доходов и расходов федерального бюджета на среднесрочную перспективу.

Одновременно Правительством РФ рассматриваются предложения о соотношениях между величиной прожиточного минимума и минимальным размером заработной платы труда, минимальным размером пенсии по старости, минимальными размерами стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат, а также предложения о порядке индексации заработной платы работников бюджетной сферы и государственных пенсий, денежного содержания федеральных государственных служащих, денежного довольствия военнослужащих в очередном финансовом году и на среднесрочную перспективу.

Министерство финансов РФ в двухнедельный срок со дня принятия Правительством РФ основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и распределения расходов федерального бюджета на очередной финансовый год в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджетов РФ:

- направляет бюджетные проектировки федеральным органам исполнительной власти для распределения по конкретным получателям средств федерального бюджета;
- уведомляет органы исполнительной власти субъектов РФ о методике формирования межбюджетных отношений РФ и субъектов РФ на очередной финансовый год и на среднесрочную перспективу, определенной законодательством РФ.

Второй этап формирования федерального бюджета – это **распределение** федеральными органами исполнительной власти **предельных объемов бюджетного финансирования на очередной финансовый год** в соответствии с функциональной и экономической классификацией расходов бюджетов РФ и по получателям бюджетных средств, а также **разработка** указанными органами **предложений о проведении структурных и организационных преобразований в отраслях экономики и социальной сфере, об отмене нормативных правовых актов**, исполнение которых влечет расходование бюджетных средств, не обеспеченное реальными источниками финансирования в очередном финансовом году, о приостановлении действия указанных нормативных правовых актов или об их поэтапном введении.

Если по бюджетным проектировкам в предстоящем году и на среднесрочную перспективу возникли несогласованные вопросы, то они рассматриваются межведомственной комиссией, возглавляемой министром финансов.

Разработка и согласование федеральными органами исполнительной власти показателей проекта федерального бюджета на очередной финансовый год, представляемых одновременно с ним документов и материалов, законопроектов о минимальном размере оплаты труда, о минимальном размере государственных пенсий, о порядке индексации заработной платы работников бюджетной сферы и государственных пенсий в очередном финансовом году, а также составляемого в виде приложения к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год перечня законодательных актов (статей, отдельных пунктов статей, подпунктов, абзацев), действие которых отменяется или приостанавливается на очередной финансовый год в связи с тем, что бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию, завершаются не позднее 15 июля года, предшествующего очередному финансовому году.

С 15 июля по 15 августа года, предшествующего очередному финансовому году, Правительство РФ рассматривает прогноз социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и уточненные параметры прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу, проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год, проект перспективного финансового плана, другие документы и материалы, характеризующие бюджетно-финансовую политику в очередном финансовом году и на среднесрочную перспективу, представленные Министерством финансов РФ, Министерством экономики РФ,

другими федеральными органами исполнительной власти, и утверждает проект федерального закона о федеральном бюджете для внесения его в Государственную Думу.

Этап формирования бюджета является наиболее интеллектуально насыщенной и творческой работой над бюджетом, в ходе которой закладываются основы реализации бюджетной политики и принимаются ответственные решения на новый финансовый год.

Следующий этап бюджетного процесса – “**Рассмотрение и утверждение бюджетов**” - определяется в *разделе VII* БК РФ.

БК РФ определил (*ст.186*), что в случае возникновения разногласий между законодательными (представительными) органами, органами федеральной судебной системы, Конституционным судом РФ, Счетной палатой РФ, контрольными органами субъектов РФ, муниципальных образований и органами исполнительной власти, составляющими бюджет, в связи с составлением смет расходов соответствующих органов (ведомственных бюджетов) орган исполнительной власти одновременно с проектом бюджета представляет проекты смет бюджетов, предложенных указанными законодательными (представительными), судебными и контрольными органами.

В *статье 190* БК РФ детально регламентируется механизм временного управления бюджетом в том случае, если закон (решение) о бюджете не вступил в силу с начала финансового года (*пункт 1*):

орган, исполняющий этот бюджет, правомочен осуществлять расходование бюджетных средств на цели, определенные законодательством, на продолжение финансирования инвестиционных объектов, государственных контрактов, оказание финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы РФ при условии что из бюджета на предыдущий финансовый год на эти цели уже выделялись средства, но не более одной четвертой ассигнований предыдущего года в расчете на квартал (не более одной двенадцатой – в расчете на месяц) по соответствующим разделам функциональной и ведомственной классификации расходов бюджетов РФ;

орган, исполняющий этот бюджет, правомочен не финансировать расходы, не предусмотренные проектом закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год;

ставки зачисления (нормативы) регулирующих налогов в бюджеты других уровней бюджетной системы РФ, нормативы централизации доходов, зачисляемых в бюджеты других уровней бюджетной системы РФ для финансирования централизованных мероприятий, прочие тарифы и ставки, определяемые законом (решением) о бюджете, применяются в размерах и порядке, которые определены законом (решением) о бюджете на предыдущий финансовый год;

порядок распределения средств на оказание финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы РФ сохраняется в виде, определенном законом (решением) о бюджете на предыдущий финансовый год.

Если закон (решение) о бюджете не вступил в силу через три месяца после начала финансового года, орган, исполняющий бюджет, правомочен осуществлять расходы, распределять доходы и осуществлять заимствования при соблюдении условий, определенных *пунктом 1 ст.190*.

При этом указанный орган не имеет права:

- > предоставлять бюджетные средства на инвестиционные цели;
- > предоставлять бюджетные средства на возмездной основе;
- > предоставлять субвенции негосударственным юридическим лицам;
- > осуществлять заимствование в размере более одной восьмой объема заимствований предыдущего финансового года в расчете на квартал;
- > формировать резервные фонды органов исполнительной власти и осуществлять расходы из этих фондов.

Рассмотрение и утверждение федерального закона о федеральном бюджете – это составляет содержание **главы 22** БК РФ. Законодателем определена точная дата – не позднее 26 августа текущего года, когда проект федерального закона о федеральном бюджете на

очередной финансовый год Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы. Определен перечень документов и материалов (20 единиц), которые должны быть представлены в Думу одновременно с проектом закона (*см. 192*). Это:

- 1) предварительные итоги социально-экономического развития РФ за истекший период текущего года;
- 2) прогноз социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год;
- 3) основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год;
- 4) план развития государственного и муниципального секторов экономики;
- 5) прогноз Сводного финансового баланса по территории РФ на очередной финансовый год;
- 6) прогноз консолидированного бюджета РФ на очередной финансовый год;
- 7) основные принципы и расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ в очередном финансовом году;
- 8) проекты федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета на очередной финансовый год;
- 9) проект федеральной адресной инвестиционной программы на очередной финансовый год;
- 10) проект государственной программы вооружения на очередной финансовый год (в рамках программы вооружения, утвержденной Президентом РФ на десятилетний период);
- 11) проект программы приватизации государственных и муниципальных предприятий на очередной финансовый год;
- 12) расчеты по статьям классификации доходов федерального бюджета, разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ и дефициту федерального бюджета на очередной финансовый год;
- 13) международные договоры РФ, вступившие в силу для Российской Федерации и содержащие ее финансовые обязательства на очередной финансовый год, включая нератифицированные международные договоры РФ о государственных внешних заимствованиях и государственных кредитах;
- 14) проект программы государственных внешних заимствований РФ на очередной финансовый год;
- 15) проект программы предоставления Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам на очередной финансовый год;
- 16) проект структуры государственного внешнего долга РФ по видам задолженности и с разбивкой по отдельным государствам в очередном финансовом году;
- 17) проект структуры государственного внутреннего долга РФ и проект программы внутренних заимствований, предусмотренных на очередной финансовый год;
- 18) предложения по индексации минимальных размеров стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат, денежного содержания федеральных государственных служащих, денежного довольствия военнослужащих, а также предложения по порядку индексации (повышения) оплаты труда работников организаций бюджетной сферы;
- 19) перечень законодательных актов (статей, отдельных пунктов статей, подпунктов, абзацев), действие которых отменяется или приостанавливается на очередной финансовый год в связи с тем, что федеральным бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию;
- 20) расчеты прогнозируемого объема Стабилизационного фонда на начало и конец очередного финансового года, прогнозируемого объема поступлений в Стабилизационный фонд и (или) использования средств Стабилизационного фонда в очередном финансовом году.

Одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Правительство РФ вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов:

1. о внесении изменений и дополнений в законодательные акты РФ о налогах и сборах;

2. о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ;

3. о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О бюджетной классификации Российской Федерации”;

4. Правительство РФ до 1 августа текущего финансового года вносит на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на очередной финансовый год.

В случае, если проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и проектом федерального закона о бюджете Пенсионного фонда РФ на очередной финансовый год предусматривается индексация минимального размера оплаты труда и минимального размера государственных пенсий, Правительство РФ одновременно вносит проекты федеральных законов о повышении минимального размера пенсии, о порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда.

В случае возникновения разногласий между Государственной Думой, Советом Федерации, органами федеральной судебной системы, Конституционным Судом РФ, Счетной палатой РФ и Правительством РФ в связи с составлением смет расходов соответствующих органов одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете Правительство РФ представляет в Государственную Думу протокол разногласий по поводу расходов указанных органов, не согласованных с Правительством РФ.

Правительство РФ (*ст. 193*) дополнительно к документам и материалам, указанным в *ст. 192* БК РФ, представляет в Государственную Думу не позднее 1 октября текущего года:

1) оценку ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий финансовый год и консолидированного бюджета РФ за отчетный финансовый год;

2) проекты программ предоставления гарантий Правительства РФ на очередной финансовый год и отчет о предоставлении гарантий Правительства РФ за истекший период текущего финансового года;

3) проект программы предоставления средств федерального бюджета на очередной финансовый год на возвратной основе по каждому виду расходов и отчет о предоставлении средств федерального бюджета на возвратной основе за отчетный финансовый год и истекший период текущего финансового года;

4) предложения по расходам на содержание Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, в том числе по расходам на содержание военнослужащих и гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов с указанием их штатной численности на начало и конец очередного финансового года.

Банк России до 26 августа текущего представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год. Предварительно указанный проект направляется Президенту РФ и в Правительство РФ.

Согласно *статье 194* БК РФ проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год считается внесенным в срок, если он доставлен в Государственную Думу до 24 часов 26 августа текущего года. Одновременно указанный законопроект представляется Президенту РФ.

В течение суток со дня внесения законопроекта о федеральном бюджете на очередной финансовый год в Госдуму Совет Госдумы или в период парламентских каникул Председатель Госдумы направляет его в Комитет Госдумы, ответственный за рассмотрение бюджета (далее - Комитет по бюджету), для подготовки заключения о соответствии представленных документов и материалов требованиям *ст. 192* БК РФ.

Совет Госдумы или в период парламентских каникул Председатель Госдумы на основании заключения Комитета по бюджету принимает решение о том, что проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год принимается к рассмотрению Госдумой либо подлежит возвращению в Правительство РФ на доработку (в

случае, если состав представленных документов и материалов не соответствует требованиям **статьи 192** БК РФ).

Доработанный законопроект со всеми необходимыми документами и материалами должен быть представлен в Госдуму Правительством РФ в десятидневный срок и рассмотрен Советом Госдумы или в период парламентских каникул Председателем Госдумы в установленном БК РФ порядке.

Отдельные разделы и подразделы федерального бюджета рассматривают утвержденные Советом Госдумы профильные комитеты (не менее двух - одним из которых является Комитет по бюджету - по каждому разделу, в отдельных случаях подраздела).

Государственная Дума (**ст.196**) рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в четырех чтениях. При этом федеральные законы о внесении изменений и дополнений в законодательные акты РФ о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на очередной финансовый год должны быть приняты Госдумой до утверждения федерального бюджета в первом чтении. Федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов, о минимальном размере пенсии, о размере тарифной ставки (оклада) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы, о порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о минимальном размере оплаты труда должны быть приняты Госдумой до рассмотрения во втором чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете.

В случае, если Госдума отклонила (не приняла) федеральные законы о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство РФ, а также в законодательные акты РФ о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды до рассмотрения в первом чтении расчеты по всем показателям федерального бюджета осуществляются на основе законодательства РФ.

Одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в Госдуму должны быть представлены проекты федеральных целевых программ, намеченных к финансированию за счет средств федерального бюджета (**ст.197**).

Госдума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в первом чтении в течение 30 дней со дня его внесения в Госдуму Правительством РФ (**ст.198**).

Ст. 199 БК РФ определяет предмет **первого чтения**. При рассмотрении Госдумой проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год обсуждается его концепция и прогноз социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год, основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год, основные принципы и расчеты во взаимоотношениях федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, проект программы государственных внешних заимствований РФ в части источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета, а также основные характеристики федерального бюджета, к которым относятся:

1. доходы федерального бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов РФ;
2. дефицит федерального бюджета в абсолютных цифрах и в процентах к расходам федерального бюджета на очередной финансовый год и источники покрытия дефицита федерального бюджета;
3. общий объем расходов федерального бюджета на очередной финансовый год.

Ст. 205 БК РФ регламентирует рассмотрение **во втором чтении** проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Госдума рассматривает законопроект во втором чтении в течение 15 дней со дня его принятия в первом чтении. Во втором чтении утверждаются расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ в пределах общего объема расходов федерального

бюджета, утвержденного в первом чтении, и размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ.

Субъекты права законодательной инициативы направляют в Комитет по бюджету поправки по расходам федерального бюджета по разделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ, в соответствии с указанными поправками Комитет по бюджету разрабатывает и вносит на рассмотрение Госдумы проект постановления Госдумы о принятии во втором чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и о распределении расходов федерального бюджета на очередной финансовый год по разделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ. Если Госдума отклоняет во втором чтении проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год, она передает этот законопроект в согласительную комиссию.

При рассмотрении Госдумой (*ст.206*) проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год *в третьем чтении* утверждаются расходы федерального бюджета по подразделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ и главным распорядителям средств федерального бюджета по всем четырем уровням функциональной классификации расходов бюджетов РФ, распределение средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ по субъектам РФ, основные показатели государственного оборонного заказа, расходы федерального бюджета на финансирование федеральных целевых программ, Федеральной адресной инвестиционной программы на очередной финансовый год, государственной программы вооружений на очередной финансовый год в пределах расходов, утвержденных во втором чтении по разделам федерального бюджета, программы предоставления гарантий Правительства РФ на очередной финансовый год, программы предоставления средств федерального бюджета на возвратной основе по каждому виду расходов, Программа государственных внешних заимствований РФ на очередной финансовый год, Программа государственных внутренних заимствований РФ, Программа предоставления государственных кредитов иностранным государствам на очередной финансовый год, перечень законодательных актов (статей, отдельных пунктов статей, подпунктов, абзацев), действие которых отменяется или приостанавливается на очередной финансовый год в связи с тем, что бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию.

Субъекты права законодательной инициативы направляют свои поправки по предмету третьего чтения в Комитет по бюджету. Государственная Дума рассматривает в третьем чтении проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в течение 25 дней со дня принятия указанного законопроекта во втором чтении.

В течение 10 дней Комитет по бюджету проводит экспертизу представленных поправок по разделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ и главным распорядителям средств федерального бюджета по всем четырем уровням функциональной классификации расходов бюджетов РФ, рассматриваемой в третьем чтении, и направляет указанные таблицы в соответствующие профильные комитеты. Дальнейшему рассмотрению подлежат исключительно поправки, прошедшие экспертизу в Комитете по бюджету и Правительстве РФ.

Рассмотрение поправок по предмету третьего чтения параллельно проводится в Комитете по бюджету и соответствующем профильном комитете. При этом голосование поправок проводится Комитетом по бюджету и соответствующим профильным комитетом раздельно. Решение считается принятым, если результаты голосования указанных комитетов совпадают.

В Комитет по бюджету и соответствующем профильном комитете рассматриваются поправки по распределению средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, предварительно рассмотренные Комитетом Совета Федерации по бюджету.

Решения, по которым результаты голосования Комитета по бюджету и профильного комитета совпадают, считаются согласованными. Поправки, по которым у Комитета по

бюджету и профильного комитета имеются разногласия, в обязательном порядке выносятся на рассмотрение Госдумы.

Общая сумма ассигнований по каждому разделу функциональной классификации расходов бюджетов РФ с учетом принятых поправок не должна превышать сумму расходов по соответствующему разделу, утвержденному во втором чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Государственная Дума рассматривает (*ст.207*) в **четвертом чтении** проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в течение 15 дней со дня принятия указанного законопроекта в третьем чтении. При рассмотрении в четвертом чтении данный законопроект голосуется в целом. Внесение в него поправок не допускается.

Принятый Госдумой федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации. Этот закон подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации в порядке, предусмотренном Конституцией РФ.

В течение одного месяца со дня подписания федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Правительство РФ направляет в Государственную Думу и Совет Федерации для сведения поквартальное распределение доходов и расходов федерального бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

Совет Федерации, согласно *ст. 208* БК РФ, рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год в течение 14 дней со дня представления Госдумой. При рассмотрении этот закон голосуется на предмет его одобрения в целом.

Одобренный Советом Федерации федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год в течение пяти дней со дня одобрения направляется Президенту РФ для подписания и обнародования.

В случае отклонения указанного закона Советом Федерации закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию, которая в течение 10 дней выносит на повторное рассмотрение Государственной Думы согласованный федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Госдума повторно рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год в одном чтении.

Принятый Госдумой в результате повторного рассмотрения федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год передается в Совет Федерации в порядке, установленном *ст.207* БК.

В случае несогласия Госдумы с решением Совета Федерации федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов Государственной Думы.

В случае отклонения Президентом РФ (*ст.210*) закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год указанный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию. При этом состав согласительной комиссии включает представителя Президента РФ. Дальнейшее рассмотрение закона осуществляется в порядке, установленном *ст. 208* БК РФ.

Федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год не вступает в силу до начала очередного финансового года в случае непринятия Госдумой проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год до 15 декабря текущего года, а также в случае невступления в силу федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год по другим причинам до 1 января очередного года (*ст.211*). Госдума в этих случаях может принять федеральный закон о финансировании расходов из федерального бюджета в 1 квартале очередного финансового года. В этом случае федеральные органы исполнительной власти вводят расходование средств федерального бюджета в соответствии с указанным федеральным законом.

Глава 23 БК РФ регламентирует **Внесение изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете**. Правительство РФ разрабатывает и представляет в Госдуму проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете по всем вопросам, являющимся предметом правового регулирования федерального закона о федеральном бюджете, в том числе в части, изменяющей основные характеристики федерального бюджета и распределение регулирующих доходов между уровнями бюджетной системы РФ, а также распределение расходов федерального бюджета по разделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ (*см.212*).

Субъекты права законодательной инициативы могут вносить проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений... в случаях:

- превышения доходов над учтенными федеральным законом о федеральном бюджете более чем на 10%, что подтверждено итогами исполнения федерального бюджета за первое полугодие текущего финансового года, при условии, что Правительство РФ не внесло в Госдуму соответствующий законопроект в течение 10 дней со дня рассмотрения Госдумой отчета об исполнении федерального закона о федеральном бюджете за первое полугодие;

- выявления нецелевого и неэффективного использования средств федерального бюджета, подтвержденного проверками Счетной палаты РФ и федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции финансово-бюджетного надзора в финансово-бюджетной сфере, и внесения предложений о сокращении либо о блокировке расходов по выявленным направлениям неэффективного или нецелевого использования средств федерального бюджета.

В случае снижения (роста) ожидаемых поступлений в федеральный бюджет, что может привести к изменению финансирования по сравнению с утвержденным федеральным бюджетом более чем на 10% годовых назначений, Правительство РФ вносит на рассмотрение Госдумы проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете вместе со следующими документами и материалами:

- отчетом об исполнении федерального бюджета за период текущего финансового года, включая последний месяц, предшествующий месяцу, в течение которого вносится указанный законопроект;

- отчетами федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих сбор доходов федерального бюджета за период текущего финансового года, включая последний месяц, предшествующий месяцу, в течение которого вносится указанный проект;

- отчетом об использовании средств резервного фонда Правительства РФ и резервного фонда Президента РФ;

- отчетами Министерства финансов РФ и иных уполномоченных органов о предоставлении и погашении бюджетных кредитов;

- анализом причин и факторов, обусловивших необходимость внесения изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете.

Государственная дума рассматривает указанный законопроект во внеочередном порядке в течение 15 дней в трех чтениях.

9.3 Исполнение бюджетов

Раздел VIII “Исполнение бюджетов” представлен двумя главами **“Основы исполнения бюджетов”** (гл. 24) и **“Исполнение федерального бюджета”** (гл. 25).

В разделе VIII с особой тщательностью раскрыт правовой режим процесса исполнения расходной части бюджета любого уровня, особенно федерального. Четко показан механизм финансового обеспечения государственных расходов, законодательно закреплены правила управления бюджетными ресурсами страны через органы казначейства.

В РФ установлено (*см.215*) казначейское исполнение бюджетов. На органы исполнительной власти возложены организация исполнения и исполнение бюджетов,

управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Эти органы являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений.

Согласно *ст. 215¹*¹⁶⁵ БК РФ исполнение федерального бюджета, бюджета государственного внебюджетного фонда, бюджета субъекта РФ, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, местного бюджета обеспечивается соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией.

Организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган.

Бюджет исполняется на основе единства кассы и подведомственности расходов.

Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется **Федеральным казначейством**.

По соглашению с исполнительным органом государственной власти субъекта РФ полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ и бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ, могут быть переданы исполнительным органам государственной власти субъекта РФ при условии финансового обеспечения указанных полномочий за счет собственных доходов бюджета субъекта РФ и наличия в собственности (пользовании, управлении) субъекта РФ необходимого для их осуществления имущества.¹⁶⁶

Для кассового обслуживания исполнения бюджетов Федеральное казначейство открывает счета в Центральном банке РФ с учетом положений *статей 156 и 216* БК РФ. Все кассовые операции по исполнению бюджетов осуществляются Федеральным казначейством через указанные счета и отражаются в отчетности о кассовом исполнении бюджетов, представляемой им финансовым органам.

Принципа единства кассы (*ст. 216*) предусматривает зачисление всех поступающих доходов бюджета, привлечение и погашение источников финансирования **дефицита бюджета** и осуществление всех расходов с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению федерального бюджета, осуществляемых за пределами РФ в соответствии с законодательством РФ. Бюджеты всех **уровней бюджетной системы РФ** исполняются на основе принципа единства кассы.

Исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ осуществляется уполномоченными исполнительными органами на основе **бюджетной росписи** (*ст.217*). Она составляется главным распорядителем бюджетных средств по распорядителям и получателям бюджетных средств на основе утвержденного бюджета в соответствии с функциональной и экономической классификацией расходов бюджетов РФ с поквартальной разбивкой и представляется в орган исполнительной власти, ответственный за составление бюджета, в течение 10 дней со дня утверждения бюджета.

Часть четвертая *статьи 215¹* в части, касающейся кассового обслуживания исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов, вводится в действие федеральным законом.

На основании бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств орган, ответственный за составление проекта соответствующего бюджета, составляет сводную бюджетную роспись в течение 15 дней после утверждения бюджета. Сводная бюджетная роспись утверждается руководителем указанного органа в установленном порядке и не позднее 17 дней после утверждения бюджета направляется в орган, исполняющий бюджет. Одновременно сводная роспись направляется для сведения в соответствующие представительный и контрольный органы (см. схему 9.31). На схеме представлены основные этапы взаимодействия участников процессе финансирования бюджетных расходов учреждений (на примере учреждений образований).

¹⁶⁵ *Статья 215¹* введена Федеральным законом от 20.08.2004 №120-ФЗ

¹⁶⁶ Части четвертая и пятая *статьи 215¹* вступают в силу с 1 января 2006 года

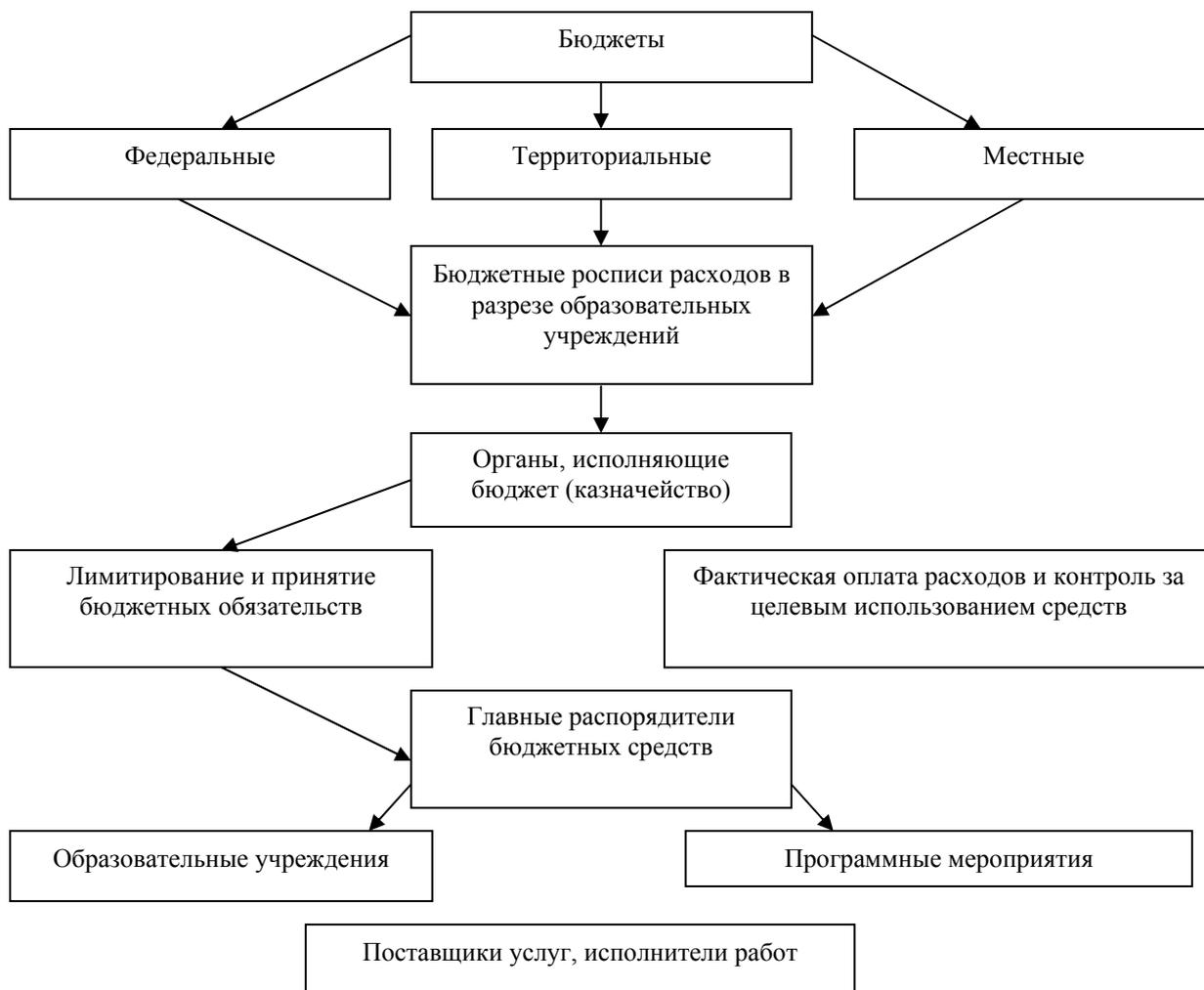


Схема 9.3.1 Основные этапы взаимодействия участников процесса финансирования бюджетных расходов учреждений образования *

* Условные обозначения и последовательность этапов:

Составление бюджетной росписи

Лимитирование бюджетных обязательств

Принятие бюджетных обязательств

Фактическое финансирование и контроль за использованием бюджетных средств

Исполнение бюджетов по доходам (*ст. 218*) предусматривает:

- перечисление и зачисление доходов на единый счет бюджета;
- распределение в соответствии с утвержденным бюджетом регулирующих доходов;
- возврат излишне уплаченных в бюджет сумм доходов;
- учет доходов бюджета и составление отчетности о доходах соответствующего бюджета.

Бюджеты по расходам (*ст. 219*) исполняются в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете бюджета с соблюдением обязательных последовательно осуществляемых процедур санкционирования и финансирования.

Основными этапами санкционирования при исполнении расходов бюджетов являются:

- составление и утверждение бюджетной росписи;
- утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей бюджетных средств, а также утверждение смет доходов и расходов распорядителям бюджетных средств и бюджетным учреждениям;
- утверждение и доведение уведомлений о лимитах бюджетных обязательств до распорядителей и получателей бюджетных средств;
- принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств;
- подтверждение и выверка исполнения денежных обязательств.

Процедура финансирования заключается в расходовании бюджетных средств.

Рассмотрим подробнее основные этапы санкционирования при исполнении расходов бюджетов.

В течение 10 дней со дня утверждения сводной бюджетной росписи орган, исполняющий бюджет, доводит (*ст.220*) показатели этой росписи до всех нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств в форме уведомлений о бюджетных ассигнованиях на период действия утвержденного бюджета. Уведомление не предоставляет права принятия обязательств по осуществлению расходов бюджета и платежа. Изменение объемов бюджетных ассигнований, доведенных в уведомлениях, возможно лишь в случаях и пределах, которые установлены БК РФ. Уполномоченный исполнительный орган и распорядители бюджетных средств обязаны довести до всех нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств уведомления об изменении бюджетных ассигнований в течение 15 дней со дня принятия решения об их изменении.

В течение 10 дней (*ст.221*) со дня получения уведомления о бюджетных ассигнованиях бюджетное учреждение обязано составить и представить на утверждение вышестоящего распорядителя бюджетных средств смету доходов и расходов по установленной форме. В течение 5 дней со дня представления сметы распорядитель бюджетных средств утверждает эту смету.

Смета доходов и расходов бюджетного учреждения, являющегося главным распорядителем бюджетных средств, утверждается руководителем главного распорядителя бюджетных средств. Смета доходов и расходов бюджетного учреждения в течение одного рабочего дня со дня ее утверждения передается бюджетным учреждением в орган, исполняющий бюджет.

Бюджетное обязательство (*ст.222*) – признанная органом, исполняющим бюджет, обязанность совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока, возникающая в соответствии с законом о бюджете и со сводной бюджетной росписью.

Ст. 223, 224 БК РФ рассматривают утверждение, доведение и изменение лимитов бюджетных обязательств. Лимит бюджетных обязательств – объем бюджетных обязательств, определяемый и утверждаемый для распорядителя и получателя бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, на период, не превышающий три месяца.¹⁶⁷

Лимиты бюджетных обязательств для распорядителей и получателей бюджетных средств утверждаются органом, исполняющим бюджет, на основе проектов распределения, утвержденных главными распорядителями бюджетных средств.

Лимиты бюджетных обязательств доводятся до всех распорядителей и получателей бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, не позднее чем за 5 дней до начала их действия.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Действие *1 пункта ст.233* в части формирования лимитов бюджетных обязательств федерального бюджета на период, не превышающий трех месяцев, приостановлено с 1 января по 31 декабря 2005 года (Федеральный закон от 23.12.2004 №173-ФЗ).

¹⁶⁸ Действие *пункта 3 ст.223* в части доведения лимитов бюджетных обязательств федерального бюджета приостановлено с 1 января по 31 декабря 2005 года (Федеральный закон от 23.12.2004 №173-ФЗ)

Лимит бюджетных обязательств не может отличаться от объема бюджетных ассигнований в расчете на квартал, за исключением случаев, предусмотренных настоящей статьей (*ст.224*).¹⁶⁹

Сводный реестр лимитов бюджетных обязательств по всем распорядителям и получателем бюджетных средств представляется уполномоченным исполнительным органом в контрольный орган, созданный законодательным (представительным) органом.

Изменение лимитов бюджетных обязательств возможно в случае изменения бюджетных ассигнований, определенном *ст.228* БК РФ, а также в случае блокировки расходов, определенном *ст. 231* БК РФ.

Изменение лимитов бюджетных обязательств возможно и без изменения бюджетных ассигнований, если орган, исполняющий бюджет, отсрочил исполнение предоставленных лимитов бюджетных обязательств. Орган, исполняющий бюджет, вправе отсрочить предоставление лимита бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств на период до трех месяцев. При этом отсроченные бюджетные обязательства не могут превышать 10% бюджетных ассигнований, установленных на квартал, в котором производится отсрочка бюджетных обязательств.

Уполномоченный исполнительный орган, распорядители бюджетных средств обязаны довести до всех нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств изменения лимитов бюджетных обязательств не позднее чем за 5 дней до начала периода действия измененных лимитов бюджетных обязательств.

Изменение лимитов бюджетных обязательств не может быть произведено после истечения половины срока их действия.¹⁷⁰

Получатели бюджетных средств (*ст.225*) имеют право принятия денежных обязательств по осуществлению расходов и платежей путем составления платежных и иных документов, необходимых для совершения расходов и платежей, в пределах доведенных до них лимитов бюджетных обязательств и сметы доходов и расходов.

Формы платежных документов утверждаются Министерством финансов РФ по согласованию с Банком России.

1. Орган, исполняющий бюджет, совершает (*ст. 226*) расходование бюджетных средств после проверки соответствия составленных платежных и иных документов, необходимых для совершения расходов, требованиям БК РФ, утвержденным сметам доходов и расходов бюджетных учреждений и доведенным лимитам бюджетных обязательств.

2. Перечень и формы документов, представляемых в орган, исполняющий бюджет, для подтверждения денежных обязательств, утверждаются правовым актом органа исполнительной власти.

3. Орган, исполняющий бюджет, осуществляет процедуру подтверждения исполнения денежных обязательств и не позднее трех дней с момента представления платежных документов совершает разрешительную надпись.

4. Объемы принятых и исполненных денежных обязательств не могут превышать лимиты бюджетных обязательств.

Объем подтвержденных денежных обязательств не может превышать объем принятых денежных обязательств. Подтвержденные денежные обязательства могут отличаться от принятых денежных обязательств только в случае отказа органа, исполняющего бюджет, подтвердить принятые денежные обязательства.

¹⁶⁹ Действие *пункта 1 ст.224* в части формирования лимитов бюджетных обязательств федерального бюджета на период, не превышающий трех месяцев, приостановлено с 1 января по 31 декабря 2005 года (Федеральный закон от 23. 12. 2004 №173-ФЗ)

¹⁷⁰ Действие абзаца третьего пункта 3 ст.224 в части срока доведения лимитов бюджетных обязательств федерального бюджета приостановлено с 1 января по 31 декабря 2005 года (Федеральный закон от 23.12.2004 №173-ФЗ).

Орган, исполняющий бюджет, может отказаться подтвердить принятые бюджетные обязательства исключительно в следующих случаях:

- при несоответствии принятых денежных обязательств требованиям БК РФ;
- при несоответствии принятых денежных обязательств закону (решению) о бюджете, доведенным бюджетным ассигнованиям и лимитам бюджетных обязательств;
- при несоответствии принятых бюджетных обязательств утвержденной смете доходов и расходов бюджетного учреждения;
- при блокировке расходов.

Должностные лица органа, исполняющего бюджет, несут ответственность за:

- превышение сроков, указанных в пункте 3 *ст. 226*;
- неподтверждение принятых денежных обязательств при отсутствии обстоятельств, указанных в пункте 4 *ст. 226*;
- подтверждение принятых денежных обязательств и совершение разрешительной надписи, если имели место обстоятельства, указанные в пункте 4 *ст. 226*.

Расходование бюджетных средств (*ст. 227*) осуществляется путем списания денежных средств с единого счета бюджета в размере подтвержденного бюджетного обязательства в пользу физических и юридических лиц. Объем расходующихся бюджетных средств должен соответствовать объему подтвержденных денежных обязательств.

Изменение бюджетных ассигнований (*ст. 228*) по сравнению с доведенными в уведомлении о бюджетных ассигнованиях для каждого получателя бюджетных средств может быть произведено вследствие введения режима сокращения расходов бюджета, определенного *ст. 229* БК РФ, исполнения бюджета по доходам сверх утвержденных законом (решением) о бюджете, определенного *ст. 232* БК РФ, либо вследствие перемещения бюджетных ассигнований главным распорядителем бюджетных средств в пределах полномочий, определенных *ст. 233* БК РФ.

Если в процессе исполнения бюджета (*ст. 229*) происходит снижение объема поступлений доходов бюджета или поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов не более чем на 10% годовых назначений, Правительство РФ, орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления вправе принять решение о введении режима сокращения расходов бюджета и ввести указанный режим.

В решении о введении режима сокращения расходов бюджета должны быть указаны дата, с которой вводится указанный режим, и размеры сокращения расходов бюджета. При этом сокращение бюджетных ассигнований не должно составлять более 10% годовых назначений по каждому главному распорядителю бюджетных средств, а также по каждому объекту, включенному в адресную инвестиционную программу, целевые программы.

Уведомление распорядителей и получателей бюджетных средств о введении режима сокращения расходов бюджета производится сокращение неиспользованных лимитов бюджетных обязательств.

Отмена режима сокращения расходов бюджета, изменение размеров сокращения расходов бюджета производятся органом, принявшим решение о введении указанного режима.

Если в процессе исполнения бюджета (*ст. 230*) происходит снижение объема поступлений доходов бюджета или поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов более чем на 10% годовых назначений, орган исполнительной власти представляет законодательному (представительному) органу проект закона о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете.

Законодательный (представительный) орган рассматривает указанный в пункте 1 *ст. 230* законопроект в порядке, предусмотренном БК РФ для федерального бюджета, законами субъектов РФ, правовыми актами органов местного самоуправления соответственно для бюджета субъекта РФ, местного бюджета.

Если проект закона о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете не принимается в течение 15 дней со дня его внесения в законодательный (представительный) орган, орган исполнительной власти имеет право на пропорциональное сокращение расходов бюджета впредь до принятия законодательного решения по данному вопросу при условии, что законом (решением) о бюджете РФ, местном бюджете не предусмотрено иное.

Ст. 231 БК РФ рассматривает **блокировку расходов бюджета**. Блокировка расходов бюджета – сокращение лимитов бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями либо отказ в подтверждении принятых бюджетных обязательств, если бюджетные ассигнования в соответствии с законом (решением) о бюджете выделялись главному распорядителю бюджетных средств (субъект РФ, муниципальное образование или другой получатель бюджетных средств) на выполнение определенных условий, однако к моменту составления лимитов бюджетных обязательств либо подтверждения принятых бюджетных обязательств эти условия оказались невыполненными.

Блокировка расходов бюджета осуществляется также при выявлении органом, исполняющим бюджет, и органами государственного финансового контроля фактов нецелевого использования бюджетных средств.

Блокировка расходов бюджета осуществляется по решению руководителя финансового органа на любом этапе исполнения бюджета. Блокировке могут быть подвергнуты:

- расходы бюджета исключительно в размерах, в которых их финансирование было связано условиями, определенными БК РФ либо законом (решением) о бюджете. Блокировка расходов бюджета, финансирование которых не было связано условиями, определенными БК РФ либо законом (решением) о бюджете, является нарушением бюджетного законодательства, если не было фактов нецелевого использования бюджетных средств;

- расходы бюджета, по которым выявлены факты нецелевого использования.

Руководитель финансового органа отменяет решение о блокировке расходов по ходатайству соответствующего главного распорядителя бюджетных средств или другого получателя бюджетных средств только после выполнения последним условий, невыполнение которых повлекло блокировку расходов.

БК РФ регламентирует также следующее:

- **использование доходов, фактически полученных при исполнении бюджета сверх утвержденных законом (решением) о бюджете** (см. **ст.232**);

- **перемещение бюджетных ассигнований** (между получателями бюджетных средств в объеме не более 5% бюджетных ассигнований) **главным распорядителем, распорядителем бюджетных средств** (ст.233);

- **предельные изменения бюджетных ассигнований для главных распорядителей бюджетных средств, распорядителей бюджетных средств** (в расчете на финансовый год не более чем на 10% утвержденных бюджетных ассигнований) **и получателей бюджетных средств** (в расчете на финансовый год не более чем на 15% утвержденных объемов бюджетных ассигнований). Орган, исполняющий бюджет, вправе перемещать бюджетные ассигнования, выделенные главному распорядителю бюджетных средств, между разделами, подразделами, целевыми статьями и видами расходов функциональной классификации расходов бюджетов РФ в пределах 10% бюджетных ассигнований, выделенных главному распорядителю бюджетных средств (ст.234);

- **финансирование расходов путем зачета денежных средств** (в случае установления встречных обязательств между бюджетом и получателем бюджетных средств возможно проведение зачета денежных средств – исключительно при условии наличия задолженности получателя бюджетных средств по платежам в бюджет) в порядке, определяемом Правительством РФ, органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления (ст.235);

- **недопустимость размещения бюджетных средств на банковских депозитах, передачи бюджетных средств в доверительное управление** (ст.236) (действие указанной

статьи не распространяется на субъекты РФ, не получающие дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности бюджетов субъектов РФ).

БК РФ определяет **права бюджетного учреждения при неполном финансировании и задержке финансирования (ст.237)**. Бюджетное учреждение, финансируемое на основе сметы доходов и расходов, в случае задержки финансирования из бюджета более чем на два месяца или при финансировании не более 75% объема бюджетных ассигнований, установленного уведомлением о бюджетных ассигнованиях за квартал, вправе самостоятельно определять направление кассового расхода со своих счетов в органах Федерального казначейства в пределах доведенных вышестоящим распорядителем бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования.

Ст. 238 определяет **права получателей бюджетных средств при исполнении бюджета**. Если в течение нормативного срока лимит бюджетных обязательств не финансируется в полном объеме, за исключением случаев, определенных **статьями 230 и 231** БК РФ, получатель бюджетных средств имеет право на компенсацию в размере недофинансирования. Недофинансирование означает разницу между лимитом бюджетных обязательств, доведенных в уведомлении о лимите бюджетных обязательств до получателя бюджетных средств, и объемом средств, зачисленных на лицевой счет получателя бюджетных средств, либо объемом средств, списанных с единого счета бюджета в пользу получателя бюджетных средств, в период действия лимита бюджетных обязательств с учетом положений **статей 224, 230 и 231** БК РФ. Компенсация в размере недофинансирования осуществляется в соответствии с судебным актом.

Ст.239 БК РФ определяет **иммунитет бюджетов**. Иммуитет бюджетов представляет собой правовой режим, при котором обращение взыскания на бюджетные средства осуществляется только на основании судебного акта, предусматривающего:

- возмещение в размере недофинансирования в случае, если взыскиваемые средства были утверждены в законодательном порядке в составе расходов бюджета;
- возмещение убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания актов органов государственной власти или органов местного самоуправления, не соответствующих закону или иному правовому акту, за исключением случаев, определенных абзацем вторым данной статьи.

Все доходы бюджета, источники финансирования дефицита бюджета, расходы бюджета, а также операции, осуществляемые в процессе исполнения бюджета, подлежат бюджетному учету, основывающемуся на едином плане счетов (**ст. 240**).

Ст. 241 БК РФ определяет **отчетность об исполнении бюджета**. Отчетность об исполнении бюджета может быть **оперативной, ежеквартальной, полугодовой и годовой**. Сбор, свод, составление и представление отчетности об исполнении бюджета осуществляются уполномоченным исполнительным органом. Уполномоченный исполнительный орган в установленном порядке представляет ежеквартальные, полугодовой и годовой отчеты об исполнении бюджета в представительный орган и соответствующий контрольный орган, а также в Федеральное казначейство.

Годовой отчет об исполнении бюджета подлежит утверждению представительным органом. Порядок представления информации представительным органам по оперативным, ежеквартальным и полугодовым отчетам об исполнении бюджета определяется правовыми актами соответствующих представительных органов.

Муниципальные образования представляют в установленном порядке сведения об исполнении местных бюджетов в Государственный комитет по статистике (в настоящее время – Федеральная служба государственной статистики – Н.Х.).

Ст. 242 БК РФ определяет *завершение бюджетного года*. Финансовый год завершается 31 декабря. Лимиты бюджетных обязательств прекращают свое действие 31 декабря. Принятие денежных обязательств после 25 декабря не допускается. Подтверждение денежных обязательств должно быть завершено органом, исполняющим бюджет, 28 декабря. До 31 декабря включительно орган, исполняющий бюджет, обязан оплатить принятые и подтвержденные денежные обязательства.

Счета, используемые для исполнения бюджета завершаемого года, подлежат закрытию в 24 часа 31 декабря. Средства, полученные бюджетными учреждениями от предпринимательской деятельности и не использованные по состоянию на 31 декабря, зачисляются в тех же суммах на вновь открываемые соответствующим бюджетным учреждениям лицевые счета.

После завершения операций по принятым денежным обязательствам завершившегося года остаток средств на едином счете бюджета подлежит учету в качестве остатка средств на начало очередного финансового года.

Глава 25 БК РФ, как уже отмечалось, рассматривает **“Исполнение федерального бюджета”**. При казначейском исполнении федерального бюджета регистрация поступлений, регулирование объемов и сроков принятия бюджетных обязательств, совершение разрешительной надписи на право осуществления расходов в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств, осуществление платежей от имени получателей средств федерального бюджета возлагаются на **Федеральное казначейство (ст.243)**. Исполнение федерального бюджета осуществляется на основе отражения всех операций и средств федерального бюджета в системе балансовых счетов Федерального казначейства. В процессе исполнения федерального бюджета запрещается осуществление операций, минуя систему балансовых счетов Федерального казначейства.

Право открытия и закрытия счетов федерального бюджета, определения их режима принадлежит Федеральному казначейству (**ст. 244**). Единый счет федерального бюджета (единый счет Федерального казначейства) находится в банке России. В целях управления средствами федерального бюджета, государственным долгом и совершения платежей Федеральному казначейству предоставлено право открывать и закрывать иные счета федерального бюджета.

Счета Федерального казначейства в банке России и кредитных организациях ведутся на основании договоров, заключаемых и исполняемых в соответствии с гражданским законодательством РФ с учетом особенностей, установленных БК РФ. Открытие и закрытие счетов федерального бюджета, изменение их режима без соответствующего решения Федерального казначейства не допускаются.

Исполнение федерального бюджета по доходам предусматривает (**ст.245**):

- перечисление и зачисление доходов федерального бюджета на единый счет федерального бюджета;
- распределение в соответствии с утвержденным федеральным бюджетом федеральных регулирующих налогов;
- возврат излишне уплаченных сумм доходов;
- учет доходов федерального бюджета и отчетность о доходах федерального бюджета в соответствии с бюджетной классификацией РФ.

Сводная федеральная роспись федерального бюджета (**ст.246**) составляется Министерством финансов РФ и утверждается министром финансов РФ в течение 15 дней со дня вступления в силу федерального закона о федеральном бюджете. Утвержденная сводная роспись федерального бюджета передается Федеральному казначейству для доведения ее главным распорядителям средств федерального бюджета, а также направляется для сведения в Федеральное Собрание и Счетную палату РФ.

Процедуры санкционирования расходов федерального бюджета (ст. 247) действуют в целях исключения принятия к финансированию расходов и совершения платежей, не

предусмотренных утвержденным федеральным законом о федеральном бюджете или не обеспеченных поступлениями доходов и средствами заимствований федерального бюджета.

Санкционирование расходов федерального бюджета включает:

- 1) утверждение и доведение бюджетных ассигнований до распорядителей и получателей средств федерального бюджета и уточнение смет доходов и расходов распорядителям средств федерального бюджета и бюджетным учреждениям;
- 2) утверждение и доведение до распорядителей и получателей средств федерального бюджета лимитов бюджетных обязательств;
- 3) принятие бюджетных обязательств получателями средств федерального бюджета;
- 4) подтверждение денежных обязательств федерального бюджета.

Порядок и правила санкционирования расходов федерального бюджета устанавливаются Министерством финансов РФ в соответствии с БК РФ.

На основании сводной бюджетной росписи федерального бюджета и ассигнований из федерального бюджета, сообщенных Федеральным казначейством, орган, исполняющий бюджет, в течение 20 дней со дня утверждения сводной бюджетной росписи федерального бюджета доводит по установленной форме объемы бюджетных ассигнований из федерального бюджета до нижестоящих распорядителей и получателей средств федерального бюджета через органы Федерального казначейства (*ст.248*).

Изменение бюджетных ассигнований из федерального бюджета осуществляется министром финансов РФ, главными распорядителями средств федерального бюджета в пределах предоставленных полномочий, определенных *статьями 229,231 и 233* БК РФ.

Объем распорядительных прав получателей средств федерального бюджета на принятие бюджетных обязательств федерального бюджета устанавливается (*ст.249*) в пределах утвержденных и доведенных лимитов бюджетных обязательств.

Лимиты бюджетных обязательств федерального бюджета формируются на период, не превышающий три месяца, на основании сводной бюджетной росписи федерального бюджета, доведенных бюджетных ассигнований и прогноза поступления доходов и поступлений из источников финансирования дефицита федерального бюджета.¹⁷¹

Лимиты бюджетных обязательств для главных распорядителей средств федерального бюджета утверждаются Министром финансов РФ. Распределение бюджетных обязательств между распорядителями и получателями средств федерального бюджета утверждается главными распорядителями средств федерального бюджета.

Утвержденные лимиты бюджетных обязательств доводятся до нижестоящих распорядителей и получателей средств федерального бюджета через Федеральное казначейство в форме уведомления о лимите бюджетных обязательств федерального бюджета. Лимиты бюджетных обязательств должны быть доведены до получателей средств федерального бюджета не позднее чем за 5 дней до начала срока действия указанных лимитов.¹⁷²

Министерство финансов РФ вправе отсрочить предоставление прав на принятие бюджетных обязательств главным распорядителям средств федерального бюджета на период до трех месяцев в порядке, определенном *ст.224* БК РФ.

Свод лимитов бюджетных обязательств по главным распорядителям средств федерального бюджета в едином реестре лимитов бюджетных обязательств на определенный срок направляется Министерством финансов РФ для сведения в Счетную палату РФ.

¹⁷¹ Действие абзаца второго *пункта 1 ст. 249* в части формирования лимитов бюджетных обязательств федерального бюджета на период, не превышающий трех месяцев, приостановлено с 1 января по 31 декабря 2005 года (Федеральный закон от 23.12.2004 №173-ФЗ).

¹⁷² Действие абзаца пятого пункта 1 ст.249 в части срока доведения лимитов бюджетных обязательств федерального бюджета приостановлено с 1 января по 31 декабря 2005 года (Федеральный закон от 23.12.2004 №173-ФЗ).

Получатели бюджетных средств в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств имеют право (*ст.250*) принимать денежные обязательства, подлежащие исполнению за счет средств федерального бюджета.

Принятие денежных обязательств осуществляется путем заключения получателем бюджетных средств и поставщиком продукции (работ, услуг) договоров (контрактов) в соответствии с законодательством РФ.

Объем принятых денежных обязательств, подлежащих оплате за счет средств федерального бюджета в текущем году, не должен превышать лимиты бюджетных обязательств в структуре показателей бюджетной классификации РФ.

Федеральное казначейство (*ст. 251*) совершает расходование средств федерального бюджета после проверки соответствия составленных платежных и иных документов, необходимых для совершения расхода, требованиям БК РФ, утвержденным сметам доходов и расходов бюджетных учреждений и доведенным лимитам бюджетных обязательств.

Перечень и формы документов, представляемых в Федеральное казначейство для подтверждения принятых денежных обязательств федерального бюджета, утверждаются Правительством РФ.

Федеральное казначейство осуществляет процедуры выверки и подтверждения исполнения денежных обязательств и не позднее трех дней с момента представления документов совершает разрешительную надпись.

Объем принятых денежных обязательств не может превышать лимиты бюджетных обязательств. Объем подтвержденных денежных обязательств не может превышать объем принятых денежных обязательств. Объем подтвержденных денежных обязательств может отличаться от объема принятых денежных обязательств только в случае отказа Федерального казначейства подтвердить принятые денежные обязательства по основаниям, установленным БК РФ.

Подтвержденное денежное обязательство федерального бюджета является основанием для совершения расходования средств федерального бюджета.

Финансирование расходов федерального бюджета представляет собой последовательно совершаемые действия и включает (*ст.252*):

- разрешение (распоряжение) на осуществление платежа;
- осуществление платежа.

Финансирование расходов федерального бюджета осуществляется Федеральным казначейством.

Совершение разрешительной надписи (разрешение на осуществление платежа) и распоряжение об осуществлении платежа не могут быть даны одним и тем же должностным лицом органа, исполняющего бюджет.

На основании представленных получателем средств федерального бюджета платежных документов, оформленных надлежащим образом, Федеральное казначейство в день совершения разрешительной надписи осуществляет платеж (*ст.253*), списав средства с единого счета федерального бюджета и отразив выполненную операцию на лицевом счете.

В процессе осуществления платежа соответствующая сумма денежных средств списывается на основании распоряжения Федерального казначейства с единого счета федерального бюджета в пользу физических и юридических лиц. Сумма платежа из федерального бюджета не может превышать сумму, указанную в подтвержденных денежных обязательствах.

Перечисление средств из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ в рамках межбюджетных отношений должно быть завершено 20 декабря.

Исполнение федерального бюджета по расходам осуществляется с использованием лицевых счетов бюджетных средств (далее – лицевые счета), открываемые в едином учетном регистре Федерального казначейства для каждого главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств федерального бюджета (*ст. 254*).

На лицевом счете отражается объем средств федерального бюджета, которыми располагает распорядитель либо получатель этих средств в процессе реализации процедур санкционирования и финансирования расходов федерального бюджета. Лицевой счет распорядителя или получателя открывается в соответствующем территориальном органе Федерального казначейства.

Средства от предпринимательской деятельности и использования государственной собственности бюджетного учреждения зачисляются на единый счет федерального бюджета в соответствующем территориальном органе Федерального казначейства. Этот орган обязан отразить указанные средства на лицевом счете бюджетного учреждения не позднее дня, следующего за днем зачисления их на единый счет федерального бюджета. С этого момента бюджетное учреждение вправе распоряжаться этими средствами только в том размере, который отражен на его лицевом счете.

При недостатке средств бюджета для выполнения заданий органа исполнительной власти бюджетное учреждение, подведомственное данному органу исполнительной власти, может использовать для этого средства от предпринимательской деятельности и использования государственного имущества. Сумма превышения фактически полученных бюджетным учреждением средств от предпринимательской деятельности и использования государственной собственности над средствами, учтенными в смете доходов и расходов, остается в распоряжении бюджетного учреждения.

Ст. 255 БК РФ регламентирует очередность списания денежных средств со счета бюджета и лицевых счетов получателей бюджетных средств. При наличии на счете бюджета (лицевом счете получателя бюджетных средств) денежных средств, сума которых достаточна для удовлетворения всех требований, предъявленных к счету, списание этих средств осуществляется в порядке поступления подтвержденных платежных обязательств и других документов на списание, в том числе судебных актов (календарная очередность).

При недостаточности на счете бюджета (лицевом счете получателя бюджетных средств) денежных средств для удовлетворения всех требований, предъявленных к счету, списание денежных средств осуществляется в следующей очередности:

- в первую очередь осуществляется списание по судебным актам, предусматривающим перечисление или выдачу денежных средств со счета для удовлетворения требований о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью граждан в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов;

- во вторую очередь осуществляется списание по судебным актам, предусматривающим перечисление или выдачу денежных средств со счета для возмещения реального ущерба в размере недофинансирования, а также возмещения убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания актов органов государственной власти или органов местного самоуправления, не соответствующих закону или иному правовому акту;

- в третью очередь осуществляется списание, предусматривающее возврат излишне уплаченных и ошибочно зачисленных доходов в бюджет;

- в четвертую очередь осуществляется списание по платежным документам, предусматривающим финансирование расходов на обслуживание и погашение государственного или муниципального долга;

- в пятую очередь осуществляется списание по платежным документам, предусматривающим финансирование иных расходов бюджета.

Списание средств со счета по требованиям, относящимся к одной очереди, производится в порядке календарной очередности поступления документов.

Федеральное казначейство (**ст.256**) регистрирует все операции, связанные с поступлением в федеральный бюджет доходов и поступлений из источников финансирования

дефицита федерального бюджета, а также с санкционированием и финансированием расходов федерального бюджета, в Главной книге Федерального казначейства (далее – Главная книга казначейства). Эта книга ведется на основе Единого плана счетов бюджетного учета. Записи в Главной книге казначейства осуществляются по факту совершения соответствующих операций в процессе исполнения федерального бюджета. Данные Главной книги казначейства являются основой для формирования отчетов об исполнении федерального бюджета.

Ст. 257 БК РФ определяет, что изменение бюджетных ассигнований из федерального бюджета по сравнению с доведенными в уведомлении о бюджетных ассигнованиях для каждого получателя средств федерального бюджета может быть осуществлено вследствие введения режимов сокращения или увеличения расходов федерального бюджета, определенных **статьями 258 и 260** БК РФ, либо произведено главным распорядителем средств федерального бюджета в пределах полномочий, определенных **ст. 233** БК РФ.

Если в процессе исполнения федерального бюджета (**ст.258**) происходит снижение объема поступлений доходов федерального бюджета или поступлений из источников финансирования дефицита федерального бюджета, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов не более чем на 10% годовых назначений, Правительство РФ вправе принять решение о введении режима сокращения расходов федерального бюджета и ввести указанный режим.

В этом решении должны быть указаны дата, с которой вводится указанный режим, и размеры сокращения расходов федерального бюджета. При этом сокращение бюджетных ассигнований не должно составлять более 10% годовых назначений по каждому главному распорядителю бюджетных средств, а также по каждому объекту, включенному в федеральную адресную инвестиционную программу, федеральные целевые программы.

Уведомление распорядителей и получателей средств федерального бюджета о введении режима сокращения расходов федерального бюджета производится не позднее чем за 15 дней до даты его введения. На основании решения о введении режима сокращения федерального бюджета производится сокращение лимитов бюджетных обязательств. Отмена режима сокращения расходов федерального бюджета производится Правительством РФ.

Если в процессе исполнения федерального бюджета (**ст.259**) происходит снижение поступлений в федеральный бюджет, что может привести к неполному финансированию по сравнению с утвержденным федеральным бюджетом более чем на 10% годовых назначений, Правительство РФ представляет в Госдуму проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в федеральный закон. Госдума рассматривает законопроект во внеочередном порядке, определенном ст. 213 БК РФ.

Если проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете не принимается в указанный срок, Правительство РФ имеет право на пропорциональное сокращение расходов федерального бюджета впредь до принятия федерального закона по данному вопросу.

Согласно ст. 260 БК РФ доходы, фактически полученные при исполнении федерального бюджета сверх утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете, направляются Министерством финансов РФ на уменьшение дефицита федерального бюджета и выплаты, сокращающие долговые обязательства федерального бюджета, без внесения изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете. При этом Министерство финансов РФ подготавливает и утверждает дополнительную бюджетную роспись.

В случае необходимости направить дополнительные доходы на цели, которые отличаются от выше названных, либо в случае превышения ожидаемых фактических доходов над утвержденными более чем на 10% финансирование расходов федерального бюджета сверх ассигнований, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете, осуществляется после внесения изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете. Внесение изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете принимается

по итогам исполнения федерального бюджета за квартал (полугодие), в котором указанное превышение было фактически получено.¹⁷³

Законопроект о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете в связи с получением дополнительных доходов вносится Правительством РФ в Госдуму не позднее чем через 10 дней после рассмотрения на заседании Госдумы отчета об исполнении федерального бюджета за квартал (полугодие), в котором превышение доходов было фактически получено. Указанный законопроект должен быть рассмотрен Госдумой в порядке, установленном *ст.213* БК РФ.

Если указанный законопроект не принимается в срок, Правительство РФ имеет право осуществить равномерную индексацию расходов федерального бюджета по всем направлениям после сокращения дефицита федерального бюджета и погашения долговых обязательств.

Ст.261 БК РФ регламентирует права министра финансов по перемещению ассигнований и блокировке расходов. Министр финансов своим распоряжением может разрешить перераспределение средств федерального бюджета по разделам, подразделам, видам расходов и предметным статьям в пределах средств, выделенных главному распорядителю средств федерального бюджета.

Министр финансов РФ своим распоряжением имеет право сократить лимиты бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями, если бюджетные ассигнования в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете выделялись при условии выполнения главным распорядителем бюджетных средств (субъектом РФ или другим получателем бюджетных средств) определенных требований, а к моменту составления лимитов бюджетных обязательств эти требования оказались невыполненными.

Министр финансов имеет право отменить решение о блокировке расходов по ходатайству соответствующего главного распорядителя бюджетных средств (другого получателя бюджетных средств) только после выполнения последним условий, невыполнение которых повлекло за собой блокировку расходов.

Министр финансов имеет право осуществить блокировку расходов при выявлении фактов нецелевого использования бюджетных средств.

Министр финансов своим распоряжением не может сократить или увеличить объемы ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств более чем на 5% ассигнований, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете, за исключением решений о блокировке расходов.

Все распоряжения министра финансов о перераспределении средств федерального бюджета между главными распорядителями бюджетных средств и блокировке расходов должны быть доведены до главных распорядителей бюджетных средств и представлены в качестве приложений к отчету об исполнении федерального бюджета.

Все операции по доходам и расходам федерального бюджета (*ст.262*), а также по привлечению и погашению источников финансирования дефицита федерального бюджета и иные операции со средствами федерального бюджета отражаются в Федеральном казначействе в соответствующих регистрах учета. Единую методологию учета исполнения федерального бюджета на основе плана счетов устанавливает Министерство финансов РФ.

Согласно *ст. 263* БК РФ единая методология отчетности об исполнении федерального бюджета устанавливается Правительством РФ. Правительство РФ представляет ежеквартальные и годовые отчеты об исполнении федерального бюджета в Федеральное Собрание. Один экземпляр ежеквартальных и годового отчета об исполнении федерального бюджета представляется в Счетную палату РФ. Ежеквартальные отчеты об исполнении федерального бюджета утверждаются Правительством РФ.

Ст. 264 БК РФ регламентирует завершение исполнения федерального бюджета. Исполнение федерального бюджета завершается 31 декабря. Лимиты бюджетных обязательств

¹⁷³ Действие указанного (2) пункта *ст.260* приостановлено с 1 января по 31 декабря 2005 года (Федеральный закон от 23. 12.2004 №173-ФЗ).

прекращают свое действие 31 декабря. Принятие бюджетных обязательств после 25 декабря не допускается. Подтверждение бюджетных обязательств должно быть завершено Федеральным казначейством 28 декабря. До 31 декабря включительно Федеральное казначейство обязано оплатить принятые и подтвержденные бюджетные обязательства. Счета, используемые для исполнения федерального бюджета завершаемого года, подлежат закрытию в 24 часа 31 декабря.

Средства, полученные бюджетными учреждениями от предпринимательской деятельности и не использованные по состоянию на 31 декабря, зачисляются в тех же суммах на вновь открываемые соответствующим бюджетным учреждениям лицевые счета.

После завершения операций по принятым бюджетным обязательствам завершившегося года остаток средств на едином счете федерального бюджета подлежит учету в качестве остатка средств на начало очередного финансового года.

Тема 10 Государственный и муниципальный финансовый контроль

10.1 Основы государственного и муниципального финансового контроля

10.2 Подготовка, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении федерального бюджета

10.3 Меры ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ

10.1 Основы государственного и муниципального финансового контроля

Одной из важнейших управленческих функций государства является *государственный финансовый контроль*. Составной частью государственного финансового контроля выступает *бюджетный контроль*, посредством которого обеспечивается проверка правильности формирования и использования бюджетных средств на всех стадиях *бюджетного процесса*¹⁷⁴.

Законодательные (представительные) органы, представительные органы местного самоуправления осуществляют следующие *формы финансового контроля* (ст.265 БК РФ):

- *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 местного самоуправления 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 их право на:

- получение от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета;
- получение от органов, исполняющих бюджеты, оперативной информации об их исполнении;
- утверждение (неутверждение) отчета об исполнении бюджета;
- создание собственных контрольных органов (*Счетная палата РФ*, контрольные палаты, иные органы законодательных (представительных) органов субъектов РФ и органов местного самоуправления) для проведения внешнего *аудита* бюджетов;

¹⁷⁴ В ряде источников студент как раз и встретится с этим понятием – Бюджетный контроль. Для данного пособия основой являются Бюджетный кодекс РФ, федеральные законы, поэтому мы будем оперировать теми понятиями и категориями, которые содержатся в БК РФ и других законодательных актах РФ

- вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджеты.

Органы исполнительной власти, органы местного самоуправления обязаны предоставлять всю информацию, необходимую для осуществления парламентского контроля, законодательным (представительным) органам, представительным органам местного самоуправления в пределах их компетенции по бюджетным вопросам, установленной Конституцией РФ, БК РФ, иными нормативными правовыми актами РФ.

Финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, осуществляют (*ст. 266*) Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований, главные распорядители, распорядители бюджетных средств.

Формы и порядок осуществления финансового контроля органами исполнительной власти, органами местного самоуправления устанавливаются БК РФ, иными актами бюджетного законодательства и нормативными правовыми актами РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Федеральное казначейство осуществляет (*ст.267*) контроль за:

- неперевышением лимитов бюджетных обязательств, распределенных главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета между нижестоящими распорядителями и получателями средств федерального бюджета, над утвержденными им лимитами бюджетных обязательств;

- неперевышением кассовых расходов, осуществляемых получателями средств федерального бюджета, над доведенными им лимитами бюджетных обязательств;

- соответствием содержания проводимой операции коду **бюджетной классификации РФ**, указанному в платежном документе, представленном в Федеральное казначейство получателем средств федерального бюджета;

- наличием у получателя средств федерального бюджета документов, подтверждающих возникновение у него денежных обязательств.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет (*ст. 268*) финансовый контроль за использованием средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов. Она вправе осуществлять финансовый контроль за исполнением **бюджетов субъектов РФ** и **местных бюджетов**, получающих **межбюджетные трансферты из федерального бюджета**, в части указанных средств.

Главные распорядители, распорядители бюджетных средств осуществляют (*ст.269*) финансовый контроль за использованием бюджетных средств получателями бюджетных средств в части обеспечения целевого использования и своевременного возврата бюджетных средств, а также представления отчетности и внесения платы за пользование бюджетными средствами. Главные распорядители бюджетных средств проводят проверки подведомственных государственных и муниципальных предприятий, бюджетных учреждений.

Контрольные и финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований осуществляют (*ст.270*) финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств соответствующих бюджетов, а также за соблюдением получателями **бюджетных кредитов**, **бюджетных инвестиций** и **государственных и муниципальных гарантий** условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств.

Отчет об исполнении бюджета (*ст.271*) готовит финансовый орган на основании отчетов главных распорядителей бюджетных средств.

Отчет об исполнении бюджета (*ст.272*) представляется в соответствующий представительный орган в форме проекта закона (решения) вместе с документами и материалами, предусмотренными БК РФ. Отчет об исполнении бюджета должен быть составлен в соответствии с той же структурой и бюджетной классификацией, которые применялись при утверждении бюджета. До начала рассмотрения отчета об исполнении бюджета представительным органом проводится внешняя проверка указанного отчета. Она

осуществляется соответствующими контрольными органами представительных органов. Представительный орган принимает решение по отчету об исполнении бюджета после получения результатов проверки указанного отчета, проведенной соответствующими контрольными органами.

Представительный орган имеет право обратиться в органы прокуратуры РФ для проверки обстоятельств несоответствия исполнения бюджета принятому закону (решения) о бюджете в случае превышения прав, предоставленных органу, исполняющему бюджет, БК РФ и законом (решением) о бюджете, по сокращению расходов, перемещению ассигнований и блокировке расходов и привлечению к ответственности виновных должностных лиц.

10.2 Подготовка, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении федерального бюджета

В конце каждого финансового года министр финансов издает распоряжение о закрытии года и подготовке отчета об исполнении федерального бюджета в целом и бюджета каждого государственного внебюджетного фонда в отдельности (*см.274*). Все получатели бюджетных средств на основании распоряжения министра финансов готовят годовые отчеты по доходам и расходам. В отчетах бюджетных организаций в обязательном порядке отражаются степень выполнения задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг, данные о доходах, полученных в результате оказания платных услуг, об использовании государственного или муниципального имущества, закрепленного за ними на праве оперативного управления. Главные распорядители бюджетных средств сводят и обобщают отчеты подведомственных им бюджетных учреждений.

Получатели бюджетных средств, предоставленных в форме **субвенций, бюджетных кредитов**, готовят отчеты по расходам указанных бюджетных средств. Министерство финансов РФ как главный распорядитель бюджетных средств по указанным расходам готовит сводный отчет о расходах федерального бюджета, осуществленных путем предоставления субвенций, бюджетных кредитов.

Министерство финансов РФ либо иной уполномоченный орган исполнительной власти совместно с Министерством государственного имущества РФ готовит сводный отчет о расходовании средств федерального бюджета, вложенных в **уставные (складочные) капиталы** юридических лиц, и о доходах, полученных от таких вложений.

Государственные заказчики готовят сводный отчет об использовании средств федерального бюджета, выделенных им по государственным заказам.

Федеральные казенные предприятия готовят годовые и бухгалтерские отчеты и направляют их главным распорядителям бюджетных средств.

Ежегодно не позднее 1 июля текущего года Правительство РФ представляет в Государственную думу и Счетную палату РФ отчет об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год в форме федерального закона (*см.275*). Одновременно с отчетом об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год в Государственную думу вносятся отчеты об исполнении бюджетов федеральных целевых бюджетных фондов.

Отчет об исполнении федерального бюджета должен быть составлен в соответствии со структурой и бюджетной классификацией, которые применялись при утверждении федерального закона о федеральном бюджете на отчетный год.

Отчет об исполнении федерального бюджета представляется (*см.276*) в Государственную Думу одновременно со следующими документами и материалами:

- отчетом о расходовании средств резервного фонда Правительства РФ и резервного фонда Президента РФ;
- отчетом Министерства финансов РФ и иных уполномоченных органов о предоставлении и погашении бюджетных ссуд, бюджетных кредитов;

- отчетом Министерства финансов РФ и иных уполномоченных органов о предоставленных государственных гарантиях;
- отчетом о внутренних и внешних заимствованиях РФ по видам заимствований;
- сводными отчетными сметами доходов и расходов бюджетных учреждений по главным распорядителям бюджетных средств;
- отчетом о состоянии внешнего и внутреннего долга РФ на первый и последний день отчетного финансового года;
- отчетом Федеральной службы финансово-бюджетного надзора о нарушениях бюджетного законодательства РФ, выявленных Федеральной службой финансово-бюджетного надзора.

Заключение Счетной палаты РФ по отчету Правительства РФ об исполнении федерального бюджета (*ст. 278*) включает:

1) заключение по каждому разделу и подразделу **функциональной классификации расходов бюджетов РФ** и по каждому главному распорядителю средств федерального бюджета с указанием выявленных сумм нецелевого использования бюджетных средств, руководителей органов государственной власти или получателей бюджетных средств, принявших решение о нецелевом использовании бюджетных средств, и должностных лиц Федерального казначейства, допустивших осуществление таких платежей;

2) заключение по каждому разделу и подразделу функциональной классификации расходов бюджетов РФ и по каждому главному распорядителю бюджетных средств, по которым выявлено расходование средств федерального бюджета сверх утвержденных бюджетных ассигнований либо сверх бюджетной росписи, с указанием руководителей органов государственной власти или получателей бюджетных средств, принявших указанные решения, и должностных лиц Федерального казначейства, допустивших осуществление таких платежей;

3) заключение по каждому выявленному случаю финансированию расходов, не предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете либо бюджетной росписью, с указанием руководителей органов государственной власти или получателей бюджетных средств, принявших указанные решения, и должностных лиц Федерального казначейства, допустивших осуществление таких платежей;

4) анализ предоставления и погашения бюджетных кредитов, заключения по выявленным фактам предоставления бюджетных кредитов с нарушением требований БК РФ;

5) анализ предоставления обязательств по государственным гарантиям и их исполнения, заключения по выявленным фактам предоставления государственных гарантий с нарушением требований БК РФ, расследование каждого случая исполнения обязательств, обеспеченных государственной гарантией, за счет бюджетных средств;

6) анализ предоставления бюджетных инвестиций, анализ заключенных договоров с точки зрения обеспечения государственных интересов, заключения по выявленным фактам предоставления бюджетных инвестиций с нарушением требований БК РФ;

7) анализ выполнения плановых заданий по предоставлению государственных услуг и соблюдения нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг;

8) иные материалы, определенные постановлениями Государственной Думы или Совета Федерации.

Государственная Дума рассматривает отчет об исполнении федерального бюджета в течение 1,5 месяца после заключения Счетной палаты РФ (*ст.279*).

При рассмотрении отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума заслушивает:

- доклад министра финансов об исполнении федерального бюджета;
- доклад Генерального прокурора РФ о соблюдении законности в области бюджетного законодательства;
- заключение Председателя Счетной палаты РФ.

По предложению Председателя Государственной Думы либо по собственной инициативе Председатель Конституционного Суда РФ, Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ, Председатель Верховного Суда РФ могут выступить или представить доклады с анализом рассмотренных в течение отчетного финансового года дел, связанных с бюджетными спорами и нарушениями бюджетного законодательства.

По итогам рассмотрения отчета об исполнении федерального бюджета и заключении Счетной палаты РФ Государственная Дума принимает одно из следующих решений:

- ▶ об утверждении отчета об исполнении федерального бюджета;
- ▶ об отклонении отчета об исполнении федерального бюджета.

Руководители и аудиторы Счетной палаты РФ (*ст. 280*) в случае установления фактов недостоверности и неполноты сведений, содержащихся в заключениях, освобождаются от занимаемых должностей в соответствии с решением Государственной Думы или Совета Федерации, назначивших конкретное должностное лицо, с соблюдением требований статьи 29 Федерального закона “О Счетной палате РФ”.

Иные должностные лица, указанные в БК РФ, несут ответственность за недостоверность и неполноту сведений, содержащихся в заключениях и документах, представляемых в Государственную Думу для принятия решения по отчету об исполнении федерального бюджета, в соответствии с законодательством РФ.

10.3 Меры ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ

Неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного БК РФ порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ признается ***нарушением бюджетного законодательства***, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения (*ст. 281*).

К нарушителям бюджетного законодательства в соответствии с БК РФ (*ст. 282*) могут быть применены ***следующие меры***:

- предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;
- блокировка расходов;
- изъятие бюджетных средств;
- приостановление операций по счетам в кредитных организациях;
- наложение штрафа;
- начисление пени;
- иные меры в соответствии с БК РФ и федеральными законами.

Основания применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства РФ определены БК РФ, и к ним относятся (*ст. 283*):

- неисполнение закона (решения) о бюджете;
- нецелевое использование бюджетных средств;
- неперечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;
- неполное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;
- несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;
- несвоевременное зачисление бюджетных средств на счета получателей бюджетных средств;
- несвоевременное представление отчетов и других сведений, связанных с исполнением бюджетов;
- несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о бюджетных ассигнованиях;
- несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о лимитах бюджетных средств;
- несоответствие **бюджетной росписи** закону (решению) о бюджете;

несоответствие уведомлений о бюджетных ассигнованиях, уведомлений о лимитах бюджетных обязательств утвержденным расходам и бюджетной росписи;
 несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов, доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов и иных поступлений в бюджетную систему РФ;
 несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджета и государственных внебюджетных фондов;
 несвоевременное представление проектов бюджетов и отчетов об исполнении бюджетов;
 отказ подтвердить принятые бюджетные обязательства, кроме оснований, установленных БК РФ;
 несвоевременное подтверждение бюджетных обязательств, несвоевременное осуществление платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам;
 финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись;
 финансирование расходов в размерах, превышающих размеры, включенные в бюджетную роспись, и утвержденные лимиты бюджетных обязательств;
 несоблюдение нормативов финансовых затрат на оказание государственных или муниципальных услуг;
 несоблюдение предельных размеров **дефицитов бюджетов, государственного или муниципального долга** и расходов на обслуживание государственного или муниципального долга, установленных БК РФ;
 открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории учреждений Банка России, имеющих возможность обслуживать счета бюджетов бюджетной системы РФ;
 иные основания в соответствии с БК РФ и федеральными законами.

Наиболее частое бюджетное правонарушение – использование бюджетных средств не по целевому назначению. Под этим понимается такое их использование, которое не приводит к результатам, предусмотренным при их предоставлении, или приводит к этим результатам, но сопровождается неправомерными действиями или событиями, неправомерность которых закреплена в правовых актах, в заключаемых договорах или решениях полномочных органов, определяющих целевой характер выделяемых из бюджета средств. Получатель бюджетных средств не вправе самостоятельно перераспределять средства между предметными статьями.

Нецелевым использованием бюджетных средств признаются также: направление средств на **банковские депозиты**, приобретение различных **активов** (валюты, ценных бумаг, иного имущества) с целью их последующей продажи; взносы в **уставный капитал** другого юридического лица; расходование (перечисление или создание **кредиторской задолженности**) средств при отсутствии оправдательных документов; завышение объемов выполненных работ, расценок; выполнение работ, не предусмотренных проектно-сметной документацией; направление средств на объекты (разработки), не включенные в адресные и целевые программы; недостача материальных средств сверх норм, утвержденных в установленном порядке (норм возмещения командировочных расходов, норм на расходование ГСМ и т.п.); просроченная **дебиторская задолженность** по перечисленным авансам за поставку товарно-материальных ценностей и оказание услуг; заключение договоров на работы, не предусмотренные в бюджете (смете расходов), ведущие к потере бюджетных средств или имущества, являющегося государственной или муниципальной собственностью.

За нарушения бюджетного законодательства предусмотрены различные меры ответственности, которые определены БК РФ (**ст.282**). При этом регулирование ответственности за нарушение бюджетного законодательства складывается из:

- определения органов, применяющих меры принуждения к нарушителям бюджетного законодательства (органы Федерального казначейства РФ, Арбитражный суд РФ, Счетная палата РФ);

- установления системы санкций и мер воздействия на правонарушителей (напомним позиции из ст. 281 БК РФ: предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, блокировка расходов, изъятие бюджетных средств, приостановление операций по счетам в кредитных организациях, наложение штрафа, начисление пени и т.д.);

- определение процедуры применения мер принуждения (списание в бесспорном порядке сумм бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, подлежащих возврату в бюджет, срок возврата которых истек, и др.)

Не ставя задачу рассмотреть полностью *Часть четвертую “Ответственность за нарушение бюджетного законодательства РФ”* БК РФ, выделим лишь некоторые, на наш взгляд, наиболее важные моменты. Остальные фрагменты студент должен посмотреть самостоятельно.

В соответствии со *ст. 284 БК РФ руководители федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов в области применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства РФ* имеют право в соответствии с договорами (соглашениями) о предоставлении средств федерального бюджета:

- списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, выданных ими на возвратной основе, срок возврата которых истек;

- списывать в бесспорном порядке суммы процентов (плату) за пользование средствами федерального бюджета, предоставленными на возвратной основе, срок возврата которых истек;

- взыскивать в бесспорном порядке пени за несвоевременный возврат средств федерального бюджета, предоставленных на возвратной основе, просрочку уплаты процентов за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки;

- списывать в бесспорном порядке суммы предоставленных ими субсидий, субвенций, бюджетных инвестиций, использованных не по целевому назначению их получателями.

Руководители Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и ее территориальных органов в порядке, установленном БК и иными правовыми актами, при наличии оснований, установленных *ст. 283 БК РФ*:

- принимают решения о списании в бесспорном порядке сумм предоставленных из федерального бюджета субсидий, субвенций, бюджетных инвестиций, использованных не по целевому назначению их получателями;

- выносят руководителям органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и получателей бюджетных средств представления о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;

- привлекают к административной ответственности в соответствии с Кодексом РФ об административных нарушениях.

Руководители Федерального казначейства, его территориальных органов (в соответствии с их полномочиями) имеют право приостанавливать в предусмотренных бюджетным законодательством РФ случаях в порядке, установленном Правительством РФ, операции по лицевым счетам, открытым в органах Федерального казначейства главным распорядителям, распорядителям и получателям средств федерального бюджета, и счетам, открытым получателям средств федерального бюджета в кредитных организациях.

Действия федеральных органов исполнительной власти в области применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства РФ, указанных выше, и их должностных лиц могут быть обжалованы в установленном порядке.

Должностные лица федеральных органов исполнительной власти, указанных выше, при неправомерном применении мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства РФ несут установленную законом уголовную, административную, дисциплинарную ответственность.

Если бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты исполняются не органами Федерального казначейства, руководители органов, исполняющих соответствующие бюджеты, имеют право (ст. 284¹) применять меры принуждения в соответствии с БК РФ.

Руководители органов, исполняющих бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты, и их заместители (в соответствии с их полномочиями) в порядке, установленном БК РФ, имеют право:

- 1) списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, и в других случаях, предусмотренных БК РФ;
- 2) списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, подлежащих возврату в бюджет, срок возврата которых истек;
- 3) списывать в бесспорном порядке суммы процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на бюджетной основе, срок уплаты которых наступил;
- 4) взыскивать в бесспорном порядке пени за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, просрочку уплаты процентов за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки;
- 5) выносить предупреждение руководителям органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и получателей бюджетных средств о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;
- 6) составлять протоколы, являющиеся основанием для наложения штрафов;
- 7) взыскивать в бесспорном порядке пени с кредитных организаций за несвоевременное исполнение платежных документов на зачисление или перечисление бюджетных средств в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки.

Действия органов, исполняющих бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты, и должностных лиц указанных органов могут быть обжалованы в установленном порядке.

Списание средств с единого счета бюджета (ст. 286) без распоряжения Федерального казначейства и его территориальных органов осуществляется по решению арбитражного суда в случаях, установленных БК РФ. Очередность списания средств со счетов федерального бюджета определяется **ст.255** БК РФ.

Размер средств, списываемых со счета территориального органа Федерального казначейства, не может превышать разницу между суммой средств, находящихся на счете указанного территориального органа, и суммой средств, которые в момент списания отражены на лицевых счетах бюджетных учреждений либо считаются зачисленными на их счет.

При недостаточности на счете территориального органа Федерального казначейства средств для осуществления указанного списания в полном объеме денежные средства в размере неспянного остатка списываются со счета Федерального казначейства в размере, не превышающем разницу между суммой средств, находящихся на счете Федерального казначейства, и совокупной суммой средств, указанных в своде лимитов бюджетных обязательств по всем получателям бюджетных средств.

При недостаточности на счете Федерального казначейства средств для осуществления указанного списания списание денежных средств производится по мере их поступления на счет бюджета. Если указанное списание не удастся осуществить в пределах срока действия лимитов бюджетных обязательств, доведенных на период, в котором состоялось решение арбитражного суда, остаток средств, не списанных со счета бюджета, включается в лимиты бюджетных обязательств следующего периода.

Если по каким-либо обстоятельствам списание средств со счета бюджета не может быть осуществлено в соответствии с вышеуказанным пунктом, исполнительный лист возвращается предъявившему его лицу для предъявления его в Федеральное казначейство в следующем финансовом году для обращения взыскания на иное имущество.

Списание средств со счетов бюджетов субъектов РФ и со счетов местных бюджетов без распоряжения органов, исполняющих соответствующие бюджеты (ст.287), осуществляется по решению арбитражного суда в случаях, установленных БК РФ. Порядок осуществления операций по списанию указанных денежных средств определяется в соответствии со **ст. 286** БК РФ.

Списание средств со счета соответствующего бюджета осуществляется в размере, не превышающем разницу между суммой средств, находящихся на счете соответствующего бюджета, и совокупной суммой средств, указанных в своде лимитов финансирования на месяц по всем получателям бюджетных средств.

При недостаточности на счете бюджета средств для осуществления указанного списка в полном объеме списание денежных средств производится в порядке, определенном для списания средств с единого счета федерального бюджета.

Нецелевое использование бюджетных средств¹⁷⁵ (ст.289), выразившееся в направлении и использовании их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенных утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения, влечет наложение штрафов на руководителей получателей бюджетных средств в соответствии с Кодексом РСФСР об административных правонарушениях, изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, а также при наличии состава преступления уголовные наказания, предусмотренные Уголовным кодексом РФ.

Невозврат или несвоевременный возврат бюджетных средств, полученных на возвратной основе¹⁷⁶ (ст.290), по истечении срока, установленного для их возврата, влечет наложение штрафов на руководителей получателей бюджетных средств в соответствии с Кодексом РСФСР об административных правонарушениях, а также изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, полученных на возвратной основе, процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, взыскание пени за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки. Невозврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, влечет сокращение или прекращение всех других форм финансовой помощи из соответствующего бюджета, в том числе предоставление отсрочек и рассрочек по уплате платежей в соответствующий бюджет.

Неперечисление либо несвоевременное перечисление процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе¹⁷⁷ (ст.291), влечет наложение штрафов на руководителей получателей бюджетных средств в соответствии с Кодексом РСФСР об административных правонарушениях, а также изъятие в бесспорном порядке сумм процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, полученными на возвратной основе, взыскание пени за просрочку уплаты процентов (платы) за пользование указанными бюджетными средствами в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки.

Размеры штрафов и пени устанавливаются БК РФ и федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год. Бюджетные санкции

¹⁷⁵ По вопросу, касающемуся административной ответственности должностных и юридических лиц за нецелевое использование бюджетных средств, см. ст.15.14 Кодекса РФ об административных нарушениях

¹⁷⁶ По вопросу, касающемуся административной ответственности должностных и юридических лиц за нарушение срока возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе, см. ст. 15.15. Кодекса РФ об административных правонарушениях

¹⁷⁷ По вопросу, касающемуся административной ответственности должностных и юридических лиц за нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами, см. ст. 15.16 Кодекса РФ об административных правонарушениях

предусмотрены также региональным законодательством, главным образом, законами об областных, краевых и других региональных бюджетах на соответствующий финансовый год.

Расчет пени производится по следующей формуле:

$$П = (P \cdot C \cdot H \cdot D) : 100,$$

где P – пени в рублях; P – доля ставки рефинансирования, установленная бюджетным законодательством и используемая для расчета пени; C – ставка рефинансирования (учетная ставка) банка России, действующая в течение срока нарушения, %; H – сумма средств бюджета, использованных с нарушением бюджетного законодательства (сумма средств бюджета, предоставленная на возвратной основе, срок возврата которых истек, сумма несвоевременно перечисленных процентов, сумма несвоевременно перечисленных средств); D – период просрочки платежа (неплатежа) или просрочки исполнения кредитными организациями платежных документов.

Период просрочки платежа (неплатежа) исчисляется со дня, следующего за днем установленного срока возврата средств бюджета, предоставленных на возвратной основе, процентов за пользование средствами бюджета, предоставленных на возмездной основе, по день их списания со счетов получателей бюджетных средств.

Таким образом, государственный финансовый контроль и его составная часть – бюджетный контроль – являются важнейшими функциями управления, которые позволяют целенаправленно воздействовать на процессы формирования и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

ГЛОССАРИЙ

А

Административно-командная экономика – экономическая система, которая использует командные, распорядительные методы управления и власть сосредоточена у центральных органов управления, в бюрократическом аппарате. Такая система опирается на тоталитарные режимы, противоречит демократическим принципам управления, препятствует развитию свободного рынка, конкуренции, предпринимательства.

Актив, активы – 1) совокупность имущества, денежных средств, принадлежащих предприятию, фирме, компании, государству; 2) часть бухгалтерского баланса предприятия, отражающая в денежном выражении материальные и нематериальные ценности, принадлежащие предприятию, их состав и размещение.

Акциз – форма косвенного налога на предметы потребления и услуги, которая включается в цену товара, увеличивая её.

Акционерное общество (АО) – форма корпоративного объединения, которая образуется за счёт создания акционерного капитала на основе выпуска и размещения акций.

Арбитражный суд – суд специальной юрисдикции: осуществляет правосудие путем разрешения экономических споров и иных дел, отнесенных к его компетенции.

Аудит – финансовый анализ, бухгалтерский контроль финансово-хозяйственной деятельности хозяйствующих субъектов: предприятий, организаций, акционерных обществ и др., проводимый независимыми квалифицированными специалистами и службами (аудиторами и аудиторскими компаниями).

Б

Банк – экономический институт (кредитная организация), имеющий исключительное право осуществлять следующие банковские операции: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц.

Банк России (Центральный банк РФ) – главный банк страны, эмиссионный центр РФ, орган денежно-кредитного регулирования, банковского регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций, проведения валютного регулирования и валютного контроля, координации, регулирования и лицензирования расчетных, в том числе клиринговых систем.

Банковская система – совокупность разных видов кредитных организаций (банков и небанковских кредитных организаций), взаимосвязанных и действующих в рамках единого финансово-кредитного механизма. В двухуровневой банковской системе на первом уровне находится центральный банк, а на втором уровне – коммерческие банки.

Банкротство – юридически установленная неспособность предприятия, др. хозяйствующих субъектов платить по своим обязательствам и вести экономическую деятельность в связи с отсутствием у него денежных средств.

Безработица – социально-экономическая ситуация, когда часть активного трудоспособного населения не может найти работу, становясь относительно избыточным населением, резервной армией труда.

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

Бюджет муниципального образования (местный бюджет) – форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций, отнесенных к бюджетным полномочиям органов местного самоуправления.

Бюджет развития – составная часть федерального бюджета, формируемая в составе капитальных расходов федерального бюджета и используемая для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов.

Бюджет субъекта Федерации (региональный бюджет) – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта РФ.

Бюджетная классификация – группировка доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, а также источников финансирования дефицитов этих бюджетов. Она включает:

- классификацию доходов бюджетов РФ;
- функциональную классификацию расходов бюджетов РФ;
- экономическую классификацию расходов бюджетов РФ;
- классификацию источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов РФ;
- классификацию источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета;
- классификацию видов государственных внутренних долгов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований;
- классификацию видов государственного внешнего долга РФ и государственных внешних активов РФ;
- ведомственную классификацию расходов федерального бюджета.

Бюджетная роспись – документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливающий распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств и составляемый в соответствии с бюджетной классификацией РФ.

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

Бюджетная ссуда – бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок не более шести месяцев в пределах финансового года.

Бюджетная политика – совокупность принимаемых решений, осуществляемых органами законодательной (представительной) и исполнительной власти мер, связанных с определением основных направлений развития бюджетных отношений и выработкой конкретных путей их использования в интересах граждан, общества и государства.

Бюджетное законодательство – совокупность действующих законов, регулирующих бюджетные отношения РФ.

Бюджетное послание Президента РФ – документ, лежащий в основе составления бюджета. Направляется Федеральному Собранию РФ не позднее марта года, предшествующего финансовому году.

Бюджетные ассигнования – бюджетные средства, предусмотренные бюджетной росписью получателю или распорядителю бюджетных средств.

Бюджетные обязательства – расходные обязательства, исполнение которых предусмотрено законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год.

Бюджетные полномочия органов государственной власти (органов местного самоуправления) – установленные законодательством РФ права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

Бюджетный кредит – форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам или другому бюджету на возвратной и возмездной основах.

Бюджетный процесс – регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных

внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением.

Бюджетный федерализм – принцип разделения полномочий между федеральными и региональными властями в бюджетной сфере, основанный на главенстве федерации.

Бюджетный фонд – фонд денежных средств, образуемый в соответствии с законодательством РФ в составе бюджета

Бюджетный кодекс РФ - систематизированный законодательный акт, устанавливающий:

- общие принципы бюджетного законодательства;
- правовые основы функционирования бюджетной системы;
- правовое положение субъектов бюджетных правоотношений;
- порядок регулирования межбюджетных отношений.

Бизнес – экономическая деятельность, осуществляемая за счет собственных или заемных средств на свой риск и под свою ответственность. Главные цели – получение прибыли и развитие собственного дела.

Благосостояние – характеристика условий жизни и степени удовлетворения потребностей людей.

Богатство – все, что имеет рыночную оценку и может быть продано за деньги или обменено на иные блага.

Бюджетный дефицит – превышение расходной части бюджета над доходной.

В

Валовой внутренний продукт (ВВП) – макроэкономический показатель, выражающий исчисленную в рыночных ценах совокупную стоимость конечного продукта (товаров и услуг), созданного в течение года внутри страны с использованием факторов производства, принадлежащих как данной стране, так и другим странам; совокупный доход, произведенный на территории страны.

Валовой национальный продукт (ВНП) – макроэкономический показатель, выражающий исчисленную в рыночных ценах стоимость всех произведенных страной за определенный период времени товаров и услуг, в том числе на факторах производства, находящихся за рубежом; совокупный доход всех граждан страны.

Вексель – особый вид письменного долгового обязательства, дающий его владельцу право требовать по истечении определённого срока уплаты обозначенной в нём суммы

Внешнеэкономическая политика – государственная политика в области экспорта и импорта, таможенных пошлин, тарифов, ограничений, привлечения иностранного капитала и вывоза капитала за рубеж, внешних займов другим странам, предоставления экономической помощи другим странам, осуществления совместных экономических проектов.

Внешний долг государства – обязательства, возникающие из государственных заимствований в иностранной валюте.

Внутренний долг государства – обязательства, возникающие из государственных заимствований в валюте Российской Федерации.

Высший Арбитражный Суд – судебный орган по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами. Осуществляет судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Выравнивание доходов – одно из направлений государственной социально-экономической политики, задача которого – согласование различий в распределении национального продукта, личных доходов и имущества через конкретные механизмы регулирования цен, налогов, страховых платежей, платы за жилье, транспорт, связь.

Г

Гиперинфляция – процесс резкого обесценения денег, вызванный полным расстройством системы денежного обращения. Проявляется в непрерывном и быстром росте цен (10% в месяц и выше), государство теряет контроль роста цен.

Главный распорядитель средств бюджета - орган государственной власти, имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, определенный ведомственной классификацией расходов федерального бюджета.

Государственная собственность – одна из форм собственности, субъектами которой являются органы государственной власти, а объектами собственности могут быть земля, природные, материальные, финансовые, информационные ресурсы, драгоценности, культурные и духовные ценности.

Государственные финансы – финансовые отношения по формированию и использованию государственного бюджета и централизованных внебюджетных фондов.

Государственные ценные бумаги – ценные бумаги, выпускаемые государством.

Государственный внебюджетный фонд – форма образования и расходования денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Государственный долг субъектов РФ – обязательства, возникающие из заимствований, принятых на себя субъектами РФ.

Государственный долг – обязательства, возникающие из государственных заимствований.

Государственный заем (заимствование) – передача в собственность РФ, субъекта РФ денежных средств, которые РФ, субъект РФ обязуется возратить в той же сумме с уплатой процента (платы) на сумму займа.

Государственный сектор экономики – часть экономики страны, полностью находящейся в собственности и управлении государственных правительственных структур.

Государственное регулирование экономики – воздействие государства на деятельность экономических субъектов и рыночную конъюнктуру для обеспечения нормальных условий для функционирования рыночного механизма, решения экологических и социальных проблем. Включает различные формы: бюджетно-налоговую, денежно-кредитную, административную.

Государственные доходы – поступления во все государственные органы. Складываются из налоговых поступлений, а также части доходов, принадлежащих государству предприятий и организаций, перечисляемых в госбюджет.

Государственные расходы – расходы всех государственных органов в широком смысле; целенаправленное использование средств, аккумулированных в доходной части госбюджета.

Государственные ценные бумаги – ценные бумаги, выпущенные от имени органов государственной власти. Одна из форм государственных заимствований в РФ.

Д

Девальвация национальной валюты – снижение курса национальной валюты по отношению к валютам других стран.

Дезинфляция – замедление роста цен.

Денежная масса – объем обращающихся в стране денег.

Денежная эмиссия – выпуск новых денег в обращение.

Денежно-кредитная система - система, обеспечивающая финансовую и кредитную политику государства и все аспекты финансового рынка.

Депрессия – фаза экономического цикла, период застоя: низкие темпы развития, отсутствие деловой активности, низкий спрос на товары и услуги, высокий уровень безработицы.

Дерегулирование экономики - процесс сокращения масштабов прямого государственного вмешательства в экономику, переориентация форм и методов государственного регулирования с “жестких” на более “мягкие”, с прямых на косвенные.

Дефицит бюджета – превышение расходов бюджета над его доходами.

Дефлятор – коэффициент, используемый для пересчета экономических показателей, исчисленных в денежном выражении, с целью приведения их к уровню цен предыдущего периода (равен индексу роста цен).

Дефлятор ВВП – средневзвешенный индекс или уровень цен на товары и услуги, формирующие ВВП.

Дефляция – общее падение цен и издержек.

Дефолт – неспособность производить своевременные процентные и основные выплаты по долговым обязательствам или неспособность выполнять условия договора о выпуске облигационного займа.

Дивиденд – часть прибыли акционерного общества, выплачиваемая как доход на акцию.

Дотации – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов.

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

Е

ЕБРР (Европейский Банк Реконструкции и Развития) – региональный межгосударственный банк по долгосрочному кредитованию стран Центральной и Восточной Европы. Учрежден в 1991 г. Место расположения – Лондон.

Евро – единая валюта государств – членов Европейского союза (ЕС). С 1 января 1999 г. совершен переход на безналичный евро, с 1 января 2002 г. был введен наличный евро.

Евробонд (еврооблигация) – долгосрочная купонная облигация, выпущенная в иной валюте, нежели валюта страны эмитента.

Европейский союз – учрежден в 1992 г. в соответствии с Маастрихтским договором. Назначение ЕС: 1) содействие экономическому и социальному прогрессу путем создания пространства без внутренних границ и усиления экономического и социального сближения; 2) утверждение статуса на международной арене посредством общей внешней политики и политики безопасности; 3) развитие сотрудничества в сфере юстиции и внутренних дел. Входит в ЕС 25 европейских государств (по состоянию на 2005 год).

З

Закрытая экономика – экономическая система с ограниченными внешнеэкономическими связями или отсутствием их, стремлением к автаркии, изоляционизму.

Занятость населения – деятельность граждан, связанная с удовлетворением их личных потребностей и, как правило, приносящая им заработок (трудовой доход).

Занятость неполная – частичная безработица.

Заработная плата – доход, получаемый работником от работодателя за труд; в рыночной экономике – это цена труда в отношениях купли-продажи рабочей силы.

Золотовалютные резервы – государственные запасы золота и иностранной валюты, хранящиеся в центральном банке или в финансовых органах, а также принадлежащие государству золото и иностранная валюта в международных валютно-кредитных организациях.

И

Импорт – ввоз в страну из-за границы иностранных товаров, технологий, капиталов, услуг.

Инвестиции – долгосрочные вложения капитала в собственной стране или за рубежом в предприятия различных отраслей экономики.

Инвестиционный фонд – участник рынка ценных бумаг, осуществляющий деятельность по аккумулированию денежных средств инвесторов (преимущественно мелких) с целью последующего инвестирования в ценные бумаги и иные финансовые инструменты для получения дохода. Одна из форм коллективного инвестирования.

Индекс – относительный статистический показатель, с помощью которого измеряется динамика экономических процессов в сравнении с уровнем, принятым за базисный.

Индекс Доу-Джонса – индекс биржевой конъюнктуры Нью-Йоркской фондовой биржи как усредненный показатель динамики рыночной цены обращающихся на бирже ценных бумаг.

Индекс потребительских цен – относительный статистический показатель, с помощью которого измеряется отношение стоимости фиксированного набора основных потребительских товаров и услуг в текущем периоде к его стоимости в базисном периоде.

Индекс стоимости жизни – степень материального благосостояния населения относительно изменения цен; рассчитывается на основе рыночной стоимости фиксированного набора (“потребительской корзины”) товаров и услуг, потребляемых типичным потребителем.

Индексация – один из способов защиты потребителей от инфляции, привязка денежных доходов и сбережений населения к индексу потребительских цен.

Инновации – нововведения в области техники, технологии, организации труда и управления, основанные на достижениях НТП.

Инфляция – обесценение денег, проявляющееся в росте цен на товары и услуги, не обусловленные повышением их качества.

Инфляция ползучая – инфляция, характеризующаяся относительно невысокими темпами роста цен, примерно до 10% в год.

Информация экономическая – знания, сведения, данные, порождаемые в сфере экономики и управления ею, а также создаваемые в результате изучения этой сферы.

Инфраструктура – совокупность отраслей экономики, создающих условия ее функционирования. Различают производственную (связь, транспорт, энергоснабжение и пр.) и социальную (здравоохранение, наука, образование и т.п.).

К

Капитал – то, что способно приносить доход, или ресурсы, созданные людьми для производства товаров и услуг; вложенный в дело, работающий источник дохода.

Казначейская система – система государственных финансовых органов, ведающих кассовым исполнением бюджета.

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

Консолидированный бюджет РФ – свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории.

Косвенные налоги – налоги на определенные товары и услуги, взимаемые через надбавку в цене (например, акцизы).

Кредит – отношения, которые складываются между кредитором и должником по поводу движения ссудного фонда, сделка, предусматривающая обращение капитала в чужом предприятии.

Кредитные организации – финансовые организации, созданные с целью регулирования валютных и кредитно-финансовых отношений, содействия экономическому развитию, кредитной помощи.

Курс рубля – цена одного рубля в денежных единицах другой валюты.

Командная экономика – тип экономической системы, основывающейся на внеэкономических методах организации и управления хозяйством.

Конвертируемость валюты – способность национальной валюты свободно обмениваться на иностранную валюту по реально складывающемуся на рынке валютному курсу.

Конкуренция – элемент рыночного механизма, реализующийся в форме взаимодействия рыночных субъектов и борьбы между ними за наиболее выгодные условия производства и реализации товаров в целях получения максимальной прибыли.

Консолидированный бюджет – свод бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ на соответствующей территории.

Конъюнктура совокупность признаков, характеризующих текущее состояние экономики в определенный период.

Коэффициент Джини – показатель, характеризующий степень отклонения фактического распределения доходов от абсолютного равенства или абсолютного неравенства.

Кризис экономический – одна из фаз экономического цикла, проявляющийся в перепроизводстве товаров, перенакоплении капитала, сокращении производства, банкротствах и крахах, массовой безработице, падении заработной платы и уровня жизни.

Л

Либерализация цен – процесс высвобождения цен от централизованного установления специальными административными органами ценообразования и строгого фиксирования в прейскурантах.

Либерализация экономики – расширение свободы экономических действий хозяйствующих субъектов, снятие ограничений на экономическую деятельность.

Ликвидность – способность активов обращаться в деньги.

Лицензирование – метод административного регулирования хозяйственной деятельности юридических лиц, предусматривающий получение специальных разрешений (лицензий) для занятия определенными видами деятельности, перечень которых определяется органами государственной власти.

Лондонский клуб – международная организация, объединяющая около 600 банков, предоставивших СССР кредиты без гарантии своих правительств.

М

Макроэкономическое регулирование – способ управления экономикой в целом с помощью стимулов и инструментов, направляющих реакцию экономической системы на воздействие в нужное направление, определяемое целями экономической политики государства.

Межбюджетные отношения – взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Межбюджетные трансферты – средства одного бюджета бюджетной системы РФ, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы РФ.

Международные валютные отношения – составная часть международных экономических отношений, представляющая денежно-валютные и расчетно-кредитные связи между странами.

Международный банк реконструкции и развития (Всемирный банк, МБРР) – специализированное финансовое учреждение Организации Объединенных Наций (ООН), межгосударственный инвестиционный институт, предоставляющий долгосрочные кредиты государственным и частным предприятиям под правительственные гарантии, развивающимся странам и региональным банкам для последующего их распределения.

Международный валютный фонд (МВФ) – специализированное учреждение ООН, содействующее развитию международной торговли и валютно-финансового сотрудничества, поддержанию платёжных балансов стран-членов МВФ и регулированию валютных курсов национальных валют, предоставляющее кредитные ресурсы своим членам.

Министерство финансов РФ – федеральный орган исполнительной власти, обеспечивающий проведение единой государственной финансовой политики и осуществляющий общее руководство организацией финансов в стране. Образовано в 1992 г. Является юридическим лицом, имеет печать с Государственным гербом РФ и своим наименованием.

Мировые финансовые институты – международные валютно-кредитные и финансовые организации, которых объединяет общая официальная цель – развитие международного сотрудничества и обеспечение целостности и стабилизации сложного и противоречивого

всемирного хозяйства. Это глобальные специализированные институты ООН - МВФ, группа Всемирного банка, Всемирная торговая организация, а также ЮНКТАД (Конференция ООН по торговле и развитию), ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития), Банк международных расчетов и др.

Муниципальная собственность – вид общественной собственности, находящейся в распоряжении муниципальных органов власти.

Муниципальный заем (заимствование) – передача в собственность муниципального образования денежных средств, которые муниципальное образование обязуется возвратить в той же сумме с уплатой процента (платы) на сумму займа.

Муниципальный долг - обязательства, возникающие из муниципальных займов (заимствований), принятых на себя муниципальным образованием гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства, а также принятые на себя муниципальным образованием обязательства третьих лиц.

Минимальная заработная плата – официально устанавливаемый государством минимальный уровень оплаты труда на предприятиях любых форм собственности в виде наименьшей месячной ставки или почасовой оплаты.

Н

Налоги – обязательные сборы (платежи), взимаемые государством с экономических агентов. Основной источник средств, поступающих в государственный бюджет. Одно из средств регулирования экономических процессов.

Налоговый кредит – льгота, направленная на уменьшение налоговой ставки или окладной суммы.

Налоговый кодекс РФ – свод законодательных актов о налогообложении, объединенных в один целостный документ.

Налоговая политика – часть экономической политики государства, реализуемая с помощью изменения налоговой базы, ставок, льгот и скидок.

Налоговая система – совокупность взаимосвязанных налогов, взимаемых в стране, форм и методов налогообложения, сбора и использования налогов, а также налоговых органов.

Налоговая ставка – величина налога в расчете на единицу налогообложения.

Наукоёмкие отрасли – отрасли экономики, выпускающие продукцию, выполняющие работы и услуги с использованием последних достижений науки и техники.

Научно-техническая революция – относительно быстрые революционные изменения техники производства, приводящие к смене технологического способа производства.

Научно-технический прогресс – инновационный процесс, сознательно генерируемый людьми с целью получения нововведений, от идей до их реализации.

Национализация – отчуждение или передача имущества частных лиц в собственность государства.

Национальное богатство – совокупность природных ресурсов и созданных материальных благ и ценностей, накопленных в стране на данный момент времени.

Национальный доход – исчисленная в денежном выражении стоимость вновь созданного в стране в течение года совокупного продукта; равен ВВП за вычетом амортизационных отчислений и косвенных налогов.

Налог на добавленную стоимость (НДС) – федеральный налог, взимаемый с организаций и частных предпринимателей.

Номинальная ставка процента – ставка процента, выраженная в текущих ценах без учета инфляции.

Нерезидент – лицо, не имеющее постоянного местонахождения в стране пребывания или имеющее таковое, но пребывающее в ней менее 183 дней в году. Нерезиденты платят налоги только с тех доходов, которые происходят из источников в данной стране.

Нефинансовые кредиты международных финансовых организаций – форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок преимущественно на

конкурсной основе товаров, работ и услуг в целях осуществления инвестиционных проектов или проектов структурных реформ при участии и за счет средств международных финансовых организаций.

О

Обесценение денег – снижение покупательной способности денег, т.е. количества товаров данного качества, которое может быть приобретено на денежную единицу по сложившимся на рынке ценам (внутреннее обесценение) или снижение их валютного курса (внешнее обесценение).

Облигация – вид ценной бумаги на предъявителя, представляющий долговое обязательство заемщика, которое гарантирует кредитору возврат через обусловленное в облигации время нарицательной стоимости облигации и регулярное (один или два раза в год) получение дохода в виде процента по твердо зафиксированной или меняющейся ставке.

Оживление – фаза экономического цикла, при которой наблюдается рост деловой активности (рост инвестиций и промышленного производства, повышение личных доходов и прибылей фирм).

Операции на открытом рынке – один из инструментов денежно-кредитной политики: купля-продажа ценных бумаг (иногда иностранной валюты) центральным банком страны с целью расширения или сокращения предложения денег.

Открытая экономика – экономическая система, ориентированная на максимальное участие в мирохозяйственных связях и международном общественном разделении труда.

Официальная учетная ставка - процентная ставка, применяемая центральным банком в его операциях с коммерческими банками и другими кредитными учреждениями.

Офф-шор – финансовые центры, привлекающие иностранный капитал путем предоставления компаниям специальных налоговых и иных льгот.

П

Парижский клуб – международная организация, объединяющая государства-кредиторы.

“Перегрев” экономики – чрезмерное финансирование экономического роста, “перекредитование”, избыточное вложение государственных средств в экономику, угрожающее чрезмерным дефицитом государственного бюджета и инфляцией.

Переходный период – период времени, в течение которого экономика страны переходит в новое, качественно иное состояние в связи с кардинальным реформированием экономической системы.

Планирование – в странах смешанной экономики форма управления, осуществляемая на разных уровнях национальных экономик для решения текущих и перспективных задач экономического развития.

Платежеспособность – финансовая способность государства, юридических и физических лиц полностью выполнять свои обязательства по платежам, наличие у них денежных средств, необходимых и достаточных для осуществления платежей.

Платежный баланс – систематизированная запись (таблица, ведомость) всех экономических сделок, совершаемых резидентами данной страны с ее нерезидентами в течение данного периода времени.

Политика цен и доходов – проводимая правительством антиинфляционная политика, основным элементом которой является ограничение доходов с целью уменьшения денежной массы.

Приватизация – процесс разгосударствления собственности, передача имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законодательством.

Программирование – система регулирования экономики на основе общехозяйственных программ (планов), отражающих предпочтительные варианты развития общественного производства и стратегической концепции социально-экономической политики государства.

Профицит – положительное сальдо.

Профицит бюджета – превышение доходов бюджета над его расходами.

Процент – сотая доля процента; ссудная плата заемщика кредитору за пользование кредитом, ссуженными деньгами или материальными ценностями.

Процентная ставка – размер процента за ссуду, кредит.

Прямые налоги – налоги, которые платятся субъектом налога.

Р

Развитие экономики – общий термин, означающий абсолютное и относительное изменение макроэкономических показателей, характеризующих состояние экономики страны во времени в течение продолжительного времени (года, нескольких лет).

Разгосударствление экономики – передача ранее принадлежавших государству объектов в частные руки.

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

Региональные налоги – налоги идущие в бюджет субъекта РФ: налог на имущество организаций, налог на недвижимость, дорожный налог, транспортный налог, налог с продаж, налог на игорный бизнес, региональные лицензионные сборы.

Регулирование экономики – система экономического регулирования современного хозяйства, представленная государственным, рыночным и корпоративным регулированием.

Регулирующие доходы бюджетов – федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года) по разным видам таких доходов.

Резерв – запас товаров, денежных средств, иностранной валюты и т.п. на случай необходимости.

Резидент – экономический агент, имеющий постоянное местопребывание в данной стране. Физическое лицо – резидент, если проживает в стране более 6 месяцев, или имеет там центр своих жизненных интересов, или удовлетворяет другим критериям, установленным законодательством данной страны. При определении местопребывания юридического лица учитываются место и время его образования, местонахождения "центра управления" и другие критерии. Парный термин – нерезидент.

Рефинансирование – погашение старой государственной задолженности путем выпуска новых займов, в основном замены краткосрочных обязательств долгосрочными ценными бумагами.

Реформы экономические – глубокие преобразования в системе ведения хозяйства, управления экономикой, путях и способах реализации экономической политики.

Рецессия – падение деловой активности, уменьшение реального ВВП, обычно определяемое как последовательное в течение двух кварталов.

Риск – в экономике и предпринимательстве – неопределенность, связанная с принятием решений, реализация которых происходит только с течением времени; опасность возникновения непредвиденных потерь в связи со случайным изменением условий экономической деятельности, неблагоприятными обстоятельствами.

Рост экономический – постоянное увеличение реального объема производства и сопровождающее его улучшение технологических, экономических и социальных характеристик общества.

Рынок – определенная форма организации общественного производства, которая обеспечивает взаимодействие производства и потребления посредством механизма цен.

Рыночная экономика – сложно организованная экономическая система, основанная на принципах экономической свободы, свободного предпринимательства, многообразия форм собственности, рыночного ценообразования, договорных отношений между экономическими субъектами, ограниченного вмешательства государства в хозяйственную жизнь.

С

Сальдо – разница между денежными поступлениями и расходами в определенный период.

Сальдо внешнеторгового баланса – разница между импортом и экспортом за определённый промежуток времени.

Сбалансированный бюджет – бюджет, доходы и расходы которого уравновешены.

Связанные кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм – форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок товаров, работ и услуг за счет средств правительств иностранных государств, банков и фирм в основном в стране кредитора.

Сделка – действие, направленное на установление, изменение или прекращение отношений юридических или физических лиц в той или иной сфере. Различают:

- односторонние сделки: завещание, дарение, доверенность, акцепт и т.д.; и
- многосторонние (двусторонние) сделки, оформляемые договором, контрактом.

Сектор экономики – совокупность институциональных единиц-резидентов, имеющих сходные экономические цели, функции и поведение.

Система – множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность, единство.

Система национальных счетов – совокупность счетов, отражающих стадии процесса воспроизводства и позволяющих проследить движение массы продукции от добычи исходного сырья до конечного использования товаров и услуг на текущее потребление домашних хозяйств и государства, инвестиции и экспорт.

Смешанная экономика – экономическая система, возникшая в развитых странах Запада и некоторых развивающихся странах на стадии перехода к постиндустриальному обществу, и состоящая из частного и государственного секторов.

Смета доходов и расходов – документированный бухгалтерский план поступления и расходования денежных средств, используемых для финансирования хозяйственной деятельности предприятий

Смета доходов и расходов населенного пункта, другой территории, не являющейся муниципальным образованием, – утвержденный органом местного самоуправления поселения план доходов и расходов распорядителя (главного распорядителя) средств местного бюджета, уполномоченного местной администрацией поселения осуществлять в данном населенном пункте (другой территории), входящем (входящей) в состав территории поселения, отдельные функции местной администрации.

Социальная помощь – формы социальной защиты государством граждан, нуждающихся в помощи в связи с возрастом, состоянием здоровья, социальным положением, недостаточной обеспеченностью средствами существования.

Социальная сфера – совокупность отраслей, непосредственно определяющих образ и уровень жизни людей, их благосостояние: образование, культура, здравоохранение, общественное питание, коммунальное обслуживание, пассажирский транспорт, связь.

Стабилизационный фонд Российской Федерации – специальный государственный фонд, оказывающий финансовую помощь в целях стабилизации экономики. Обычно стабилизационный фонд используется для предоставления кредитов предприятиям под низкий процент.

Стабилизация экономики – предотвращение, торможение экономического спада, поддержание состояния экономики на определенном уровне.

Ставка налога – размер налоговых изъятий из доходов.

Ставка процента, платежа – размер платы за предоставленный кредит, исчисляемые по отношению к общей сумме дохода, кредита.

Стагнация – застой в экономике, производстве, торговле и т.д.

Стагфляция – сочетание стагнации и инфляции, состояние экономики, при котором происходят одновременно спад производства, рост цен и безработицы.

Стоимость жизни – стоимость товаров, жизненных благ и услуг, необходимых человеку для жизни, исчисленная в действующих ценах.

Стратегия экономическая – долговременные планы правительства, администрации регионов, руководства предприятий в отношении производства, доходов и расходов, бюджета, налогов, инвестиций, цен, социальной защиты.

Страховая компания – организационно обособленная структура, которая осуществляет заключение договоров страхования и их обслуживание. Является юридическим лицом. Страховая компания имеет своей целью удовлетворение страховых интересов, имеющих в обществе.

Структурная политика – часть экономической политики государства, направленной на формирование, изменение и поддержание структуры экономики с учетом текущих и будущих потребностей.

Субвенция – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов.

Субсидия – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Суверенитет экономический – экономическая независимость государства.

Счетная палата РФ – постоянно действующий орган государственного финансового контроля, образуемый Федеральным собранием РФ и подотчетный ему.

Т

Таможенная пошлина – налог, взимаемый государством с провозимых через национальную границу товаров по ставкам, предусмотренным таможенным тарифом.

Таможня – государственный орган, обеспечивающий порядок перемещения через таможенную границу товаров и транспортных средств, вещей и иных предметов, применение таможенных режимов и взимание таможенных платежей, производящий таможенный контроль и таможенное оформление.

Темп прироста – отношение абсолютного прироста показателя к уровню, принятому за базу сравнения.

Темп роста – отношение величины экономического показателя за данный период к величине его за предшествующий период или за какой-нибудь аналогичный период, принятый за базу сравнения.

Технология высокая – условное обозначение наукоемкой универсальной многофункциональной, многоцелевой технологии, имеющей широкую сферу применения, способной вызвать цепную реакцию нововведений, обеспечивающей оптимальное по сравнению с предшествующими технологиями соотношение затрат и результатов и оказывающей позитивное воздействие на социальную сферу.

Товар – вещь, обладающая определенной ценностью. Обладает стоимостью и потребительной стоимостью.

Торговый баланс – учет вывозимых из страны (экспорт) и ввозимых в страну (импорт) товаров и услуг в денежном выражении за определенный период (год).

Традиционная экономика – это экономическая система, в которой организация производства, распределение и обмен основываются на сложившихся вековых обычаях и традициях.

Трансферт – 1) перевод иностранной валюты из одной страны в другую, банковские операции по встречным переводам валют двух или нескольких стран; 2) передача одним лицом другому права владения ценными бумагами; 3) перенос оплаты по сделке с одного счета на другой; 4) безвозмездные выплаты (стипендии, пенсии, пособия и т.п.) государства

экономическим агентам в процессе перераспределения валового национального дохода. Возможное написание термина - трансфер.

У

Унитарное предприятие – государственное или муниципальное предприятие, не наделенное правом собственности на его имущество.

Уровень благосостояния населения (уровень жизни) – уровень потребления благ и услуг, совокупность показателей, характеризующих меру удовлетворения жизненных потребностей людей.

Уровень занятости – доля имеющих работу в общей численности рабочей силы.

Уровень цен – абсолютная или относительная величина цены применительно к уровню общественных затрат, доходов или других цен, как внутренних, так и внешних.

Услуги – нематериальное благо, обладающее определенной ценностью.

Уставный капитал – организационно-правовая форма капитала, величина которого определяется уставом или договором об основании акционерного предприятия.

Устойчивость экономики – состояние экономик, при котором основные переменные не изменяются.

Учреждение – функционально организованная структура, построенная в соответствии с направлениями и целями деятельности. Выполняет управленческие, властные или иные функции.

Ф

Фактические величины – полученные из реальной практики значения экономических показателей, отражающих истинный ход экономических процессов (в отличие от расчетных, плановых, прогнозных показателей).

Факторы производства – используемые в производстве ресурсы, от которых в определяющей степени зависят количество, объем выпускаемой продукции. Включают в себя природные, трудовые ресурсы, капитал и организацию предпринимательства.

Федеральное казначейство – единая централизованная система федеральных органов, созданная в целях проведения государственной бюджетной политики, эффективного управления доходами и расходами федерального бюджета, повышения оперативности в финансировании государственных программ, усиления контроля за поступлением, целевым и экономичным использованием государственных средств.

Федеральные налоги и сборы – налоги и сборы, идущие в федеральный бюджет:

- налог на добавленную стоимость;
- акцизы на отдельные виды товаров (услуг) и отдельные виды минерального сырья;
- налог на прибыль (доход) организаций;
- налог на доходы от капитала;
- подоходный налог с физических лиц;
- взносы в государственные социальные внебюджетные фонды;
- государственная пошлина;
- таможенная пошлина и таможенные сборы;
- налог на пользование недрами;
- налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы;
- налог на дополнительный доход от добычи углеводородов;
- сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами;
- лесной, водный и экологический налоги
- федеральные лицензионные сборы.

Федеральный бюджет – форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств РФ.

Финансирование - обеспечение необходимыми финансовыми ресурсами регионов, предприятий, предпринимателей, граждан, а также экономических программ и видов экономической деятельности.

Финансовая система - сеть финансовых институтов и рынков, оперирующих различными финансовыми инструментами, с помощью которых осуществляются все действия с финансовыми ресурсами: оборот денежной массы, кредитование и заимствование финансовых средств, внешнеэкономическая деятельность.

Финансовое учреждение – учреждение, входящее в финансовую систему государства, осуществляющее операции с финансовыми ресурсами, регулирующие финансовые связи и отношения (финансовые фонды, банки, страховые компании, государственные финансовые учреждения).

Финансовые ресурсы – совокупность всех видов денежных средств, финансовых активов, которыми располагает экономический субъект.

Финансовый год – период, на который разрабатывается и в течение которого действует государственный бюджет. Финансовый год может не совпадать с календарным годом.

Финансовый капитал – капитал в форме денежных средств.

Финансовый контроль – управление издержками и расходами предприятия с целью их контроля в рамках расходов, предусмотренных бюджетом.

Финансовый кризис – глубокое расстройство финансовой системы страны, проявляющееся в резком несоответствии доходов и расходов бюджета, нестабильности и падении курса национальной валюты, взаимных неплатежах экономических субъектов, несоответствие денежной массы в обращении требованиям закона денежного обращения

Финансовый механизм – образование и использование государством фондов денежных средств, необходимых для выполнения его функций в политической, экономической и социальной сферах.

Финансовый риск – риск того, что потоки наличности окажутся недостаточными для выполнения финансовых обязательств предприятия.

Финансы – обобщающий экономический термин, означающий как денежные средства, финансовые ресурсы, рассматриваемые в их создании и движении, распределении и перераспределении, так и экономические отношения, обусловленные взаимными расчетами между хозяйствующими субъектами, денежным обращением.

Фискальная политика – составная часть экономической политики государства в области налогообложения, государственного бюджета.

Фискальный федерализм – принцип разделения полномочий между федеральными и региональными властями в финансовой сфере, основанный на главенстве федерации.

Фондовые биржи – форма организации рынка ценных бумаг, где происходит купля-продажа акций.

Фондовый рынок – рынок ценных бумаг.

Функциональная классификация расходов бюджетов РФ – группировка расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, отражающая направление бюджетных средств на выполнение основных функций государства, в том числе:
- на финансирование реализации нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;
- на финансирование осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на иные уровни власти.

Х

Холдинг – акционерная компания, владеющая контрольными пакетами акций одного или нескольких акционерных обществ с целью контроля и управления их деятельностью. Может быть государственный холдинг.

Ц

Целевой иностранный кредит (заимствование) – форма финансирования проектов, включенных в Программу государственных внешних заимствований РФ, которая предусматривает предоставление средств в иностранной валюте на возвратной и возмездной основах путем оплаты товаров, работ и услуг в соответствии с целями этих проектов. Целевые

иностранные кредиты включают связанные кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, а также нефинансовые кредиты международных финансовых организаций.

Центральный банк РФ (Банк России) – главный эмиссионный центр страны, осуществляющий обслуживание коммерческих банков, обеспечение правительственных программ, контроль финансового рынка.

Цены мировые – 1) цены, формирующиеся как денежное выражение цены производства, обусловленное конкретными технологиями стран-участниц мирового рынка; 2) цены, отражающие конъюнктуру, складывающуюся в конкретный момент в том или ином сегменте мирового товарного рынка, и зависящие как от естественных колебаний спроса и предложения данного товара, так и от возможностей крупных монополистов влиять на их динамику.

Цикл экономический – период движения рыночной экономики от одного кризиса до другого, характеризующийся колебаниями уровня деловой активности (объемов производства, уровня доходов и занятости, финансовой и торговой деятельности).

Ч

Человеческий капитал – особый вид инвестиций (капиталовложений), совокупность затрат на развитие воспроизводственного потенциала человека, повышение качества и улучшение функционирования рабочей силы.

Чистый национальный продукт (ЧНП) – равен валовому национальному продукту за вычетом амортизационных отчислений.

Чистый экспорт – разница между объемами экспорта и импорта.

Э

Экономика – 1) хозяйство, как сфера производительной деятельности человека, обеспечивающая его жизнь; 2) наука о выборе наиболее эффективных способов удовлетворения безграничных потребностей людей ограниченными (редкими) ресурсами; 3) исторически определенная совокупность экономических отношений между людьми, складывающихся в процессе производства, распределения, обмена и потребления экономических благ и образующих определенную экономическую систему.

Экономическая классификация расходов бюджетов – группировка расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ по их экономическому содержанию.

Экономическая система – исторически возникшая или установленная, действующая в стране совокупность принципов, правил, законодательно закрепленных норм, определяющих содержание и форму экономических отношений, возникающих в процессе производства, распределения, обмена и потребления экономических благ.

Экономический рост – долговременные изменения естественного уровня реального объема производства, связанные с развитием производительных сил на долгосрочном временном интервале.

Экономический рост интенсивного типа – расширение производства обеспечивается за счет качественного совершенствования прямых факторов роста: применения прогрессивных технологий, использования рабочей силы, имеющей высокую квалификацию и производительность труда и т.п.

Экономический рост экстенсивного типа – расширение объема благ и услуг достигается за счет использования большего количества прямых факторов в производстве: работников, материальных и природных ресурсов и т.п.

Экономический спад (рецессия) – падение деловой активности, уменьшение реального ВВП, обычно определяемое как последовательное в течение двух кварталов.

Эффект мультипликатора – увеличение НД в большем размере, чем первоначальное увеличение автономных расходов.