



Бюджетная система России

учебник
3-е издание



Введение

Бюджетная система — один из важнейших институтов государства. На протяжении тысячелетий существования государств финансовые ресурсы, мобилизуемые бюджетной системой страны, обеспечивают государственным и территориальным органам власти выполнение возложенных на них функций. Бюджетная система позволяет осуществлять регулирование экономических и социальных процессов в интересах общества.

Бюджет, денежное обращение — это зеркало государства, барометр экономического и социального состояния государства, его политического положения. И как бы ни старались доказать сторонники духовности и нравственности общества их приоритет перед экономикой в целом и финансами в частности, многотысячелетняя история государств на планете свидетельствует об обратном. С разрушением экономики, крахом финансов, отсутствием средств в бюджете государства падают духовность, нравственность и культура в обществе.

В рыночной экономике в условиях сузившихся возможностей государства оказывать влияние на экономические процессы в стране значительно возрастает роль бюджетной системы как одного из важнейших инструментов государственного регулирования экономики. Это подтвердили события в мире, обусловленные разразившимся экономическим кризисом, когда для выхода из него в невиданных доселе масштабах были использованы бюджетные средства всех государств. Все это предопределяет место, занимаемое бюджетной системой в экономике страны. Поэтому столь важное значение занимает учебная дисциплина *«Бюджетная система России»* в учебном процессе подготовки кадров для финансовых органов нашего государства.

Бюджетная система государства, являясь инфраструктурой экономического базиса, подвержена его влиянию. Изменения базиса приводят к изменению бюджетной системы и корректировке ее функций. Это отражается на структуре и содержании учебников по бюджетной тематике.

В отличие от имеющихся на книжном рынке учебников в предлагаемом вниманию читателя издании значительно шире излагают-

ся правовая основа функционирования бюджетной системы, бюджетный процесс, формирование доходной части всех видов бюджетов, сущность бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, методы распределения средств между звеньями бюджетной системы. Уделено внимание генезису возникновения и решения наиболее актуальных проблем развития бюджетной системы России, бюджетного прогнозирования и планирования, формирования доходов отдельных видов бюджетов, рационального использования бюджетных средств.

Перед авторами в ходе подготовке нового издания этого учебника стояла задача уделить главное внимание *специфическим* проблемам развития бюджетной системы страны, не дублируя при этом вопросов, нашедших отражение в других учебниках, изданных в последние годы Всероссийским заочным финансово-экономическим институтом. Так, вопросы теории государственных финансов достаточно подробно освещены в учебнике «Финансы» под редакцией проф. Г.Б. Поляка, вопросы теории налогов — в учебнике «Налоги и налогообложение» под редакцией проф. Г.Б. Поляка и проф. А.Н. Романова, вопросы корпоративных финансов — в учебнике «Финансовый менеджмент» под редакцией проф. Г.Б. Поляка и учебнике «Финансы организаций» под редакцией проф. Н.В. Колчиной; вопросы теории формирования заемных источников бюджетной системы изложены в учебнике «Общая теория денег и кредита» под редакцией проф. Е.Ф. Жукова.

В то же время авторы учебника «Бюджетная система России» стремились дать студентам развернутое и более конкретное изложение технологии бюджетного процесса в целом и каждого его этапа, характеристики основных видов бюджетных доходов и направлений использования бюджетных ресурсов, методов проведения финансовых ревизий и проверок.

В новом издании учебника нашла отражение проводимая в нашей стране *бюджетная реформа*. Приводятся материалы, характеризующие реформирование бюджетного процесса, межбюджетных отношений, изменение бюджетной классификации и др.

Особое внимание также уделено *порядку планирования бюджетных доходов и расходов*.

В связи с внесением Президентом РФ в своем Послании Федеральному Собранию (ноябрь 2009 г.) существенных коррективов в финансовую политику государства и утверждением Правительством РФ приоритетных национальных проектов в учебнике освещаются перспективы финансирования ЖКХ, АПК, образования и здравоохранения.

Новое издание учебника имеет следующую структуру.

Раздел I — характеристика *бюджетного устройства Российской Федерации*: экономическая сущность бюджета, построение бюджетной системы, основы бюджетного права, особенности формирования всех звеньев бюджетной системы России, межбюджетные отношения, методы бюджетного регулирования, формирование доходов территориальных бюджетов. В отличие от предыдущих изданий в новом учебнике рассмотрены теоретические и практические вопросы централизации и децентрализации в бюджетной системе финансовых ресурсов, создаваемых в строю.

Раздел II — изложение *основ бюджетного процесса*: описание всех процедур бюджетного процесса (составление, рассмотрение, исполнение, контроль), в том числе и таких мало освещенных в литературе бюджетных этапов, как сводное финансовое планирование и бюджетное прогнозирование, анализ бюджета и др.

Раздел III — *анализ формирования доходов бюджетов*. Подробно характеризуются все виды налоговых и неналоговых бюджетных доходов.

Раздел IV — *система расходов бюджетов*: особенности планирования и финансирования расходов в отраслях материального производства и в непроизводственной сфере; проблемы финансирования государственных программ, управления государственным долгом, оказания финансовой помощи территориям.

Раздел V — *экономическая и контрольная работа финансовых органов по составлению и исполнению бюджетов*. Излагаются правовые основы организации этой работы, методы и формы проведения финансовых проверок и т.д. Учитывая большое значение автоматизации информатизационных технологий в сфере управления, в том числе в области финансов и бюджета, авторы впервые в учебник по дисциплине «Бюджет и бюджетная система» включили раздел, в котором излагаются основы и особенности *информатизации бюджетной системы в России*.

Человечество всегда пыталось оценить свою деятельность, события за большой период времени, проанализировать тенденции, дать прогноз на будущее. За двухсотлетний период существования российской финансовой системы учеными-финансистами России были проведены научные исследования и опубликованы монографические работы, посвященные вопросам государственных и территориальных финансов и бюджетов. Эти исследования стали теоретической и методологической основой формирования и функционирования бюджетной системы России на протяжении двух веков ее истории. Именно поэтому в учебнике «Бюджетная система России» изложена *история бюджетной системы* дореволюционной России

и СССР. Кроме того, во многих разделах учебника перечислены российские и советские ученые-финансисты, внесшие наибольший вклад в разработку отдельных научных проблем в области бюджета и приводится список их работ. Студентам, изучающим дисциплину «Бюджетная система», полезно иметь представление об этих ученых и их трудах, ибо знание предшественников и их идей позволит будущим специалистам в этой области на основе проведенных в прошлом исследований развивать и совершенствовать бюджетную систему нашего государства, делать ее более пригодной к меняющимся в мире экономическим условиям.

Учебник написан авторским коллективом в следующем составе:

докт. экон. наук, проф. **Г.Б. Поляк** (введение, гл. 1—6, 8, 9, 12, 14, 16—20, 24—28);

докт. экон. наук, проф. **О.И. Пилипенко** (гл. 7);

докт. экон. наук, доц. **Е.А. Морозова** (п. 10.4);

докт. экон. наук, проф. **С.П. Колчин** (гл. 11);

канд. экон. наук, доц. **Л.П. Окунева** (п. 10.1—10.3);

канд. экон. наук, доц. **И.Р. Пайзулаев** (гл. 13);

канд. экон. наук, доц. **А.П. Пантелеев** (гл. 15);

канд. экон. наук, доц. **О.И. Базилевич** (п. 21.1);

канд. экон. наук, доц. **В.В. Карчевский** (п. 21.2);

канд. экон. наук, доц. **Е.Е. Смирнова** (гл. 22);

канд. экон. наук, доц. **Л.Д. Андросова** (гл. 23).

Раздел I

Бюджетное устройство Российской Федерации

Глава 1. Бюджет и бюджетная система

Глава 2. Бюджетное устройство
Российской Федерации

Глава 3. Бюджетные права федеральных
и территориальных органов
власти и управления

Глава 4. Бюджеты Российской Федерации

Бюджет и бюджетная система

1.1. Экономическая сущность и содержание бюджета, повышение его значения в постиндустриальном обществе

В формировании и развитии экономической и социальной структуры общества большую роль играет государственное регулирование, осуществляемое в рамках принятой на каждом историческом этапе политики. Одним из механизмов, позволяющих государству проводить экономическую и социальную политику, являются финансовая система общества и входящий в ее состав *государственный бюджет*. Именно через государственный бюджет реализуется направленное воздействие на образование и использование централизованных и децентрализованных фондов денежных средств.

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

С помощью государственного бюджета государственные власти получают финансовые ресурсы для содержания государственного аппарата, армии, осуществления социальных мероприятий, реализации экономических задач, т.е. для выполнения государством возложенных на него функций.

Государственный бюджет как основной финансовый план государства дает органам власти реальную экономическую возможность осуществления властных полномочий. Бюджет отражает размеры необходимых государству финансовых ресурсов и определяет тем самым налоговую политику в стране. Бюджет фиксирует конкретные направления расходования средств, перераспределение национального дохода и внутреннего валового продукта, что позволяет ему выступать в качестве эффективного регулятора экономики.

В то же время бюджет правомерно рассматривать как экономическую категорию, которая выражает определенные экономические

отношения. Бюджет — категория, свойственная различным отношениям. Его возникновение и развитие связано с зарождением и формированием государства. Государство использует бюджет в качестве как одного из основных инструментов обеспечения непосредственно своей деятельности, так и важнейшего элемента проведения экономической и социальной политики.

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

Бюджет выполняет следующие функции:

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

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

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

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

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

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

Доходы бюджета имеют существенные различия по их плательщикам, объектам обложения, методам изъятия, срокам уплаты и др.

Но в то же время они характеризуются единством, так как преследуют одну цель — формирование доходной части бюджетов разных уровней. Им свойственны денежная форма и обезличенность.

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

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

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

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

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

Одновременно с распределительной действует *контрольная функция* бюджета, которая предполагает возможность государственного контроля за поступлением и использованием бюджетных средств.

Предпосылки повышения значения бюджета в современных условиях Либеральная экономика, которая развивалась в XIX—XX вв. и была сопряжена с большими достижениями частичного предпринимательства и относительно слабым участием государства в экономической и социальной сферах, перестала обеспечивать потребности общества. Особенно это проявилось в периоды послево-

енного восстановления экономики и мировых кризисов 1929, 2008 гг. Для преодоления негативных последствий войн и кризисов у частного капитала не было достаточных средств, поэтому государства вынуждены были разрабатывать антикризисные меры, финансовое обеспечение которых осуществлялось за счет бюджетных средств. Естественно, это привело к повышению роли государственных бюджетов в экономических и социальных процессах.

На современном этапе развития человеческой цивилизации идет становление постиндустриального общества, что сопровождается огромными масштабами хозяйственной деятельности людей, научно-технической революцией, повышением уровня социального развития общества. Такая тенденция характерна для всех стран, в том числе и для России.

Современные экономические, демографические, экологические факторы внесли существенные коррективы в задачи и цели, стоящие перед нашим государством. В начале XXI в. еще более актуальными стали проблемы существования людей на планете, главная из которых — дефицит природных ресурсов. Это дефицит сельскохозяйственных земель, полезных ископаемых, и в первую очередь энергоносителей. Реальным становится дефицит продовольствия и питьевой воды.

В этих условиях Россия столкнулась с новыми вызовами времени. С одной стороны, мы располагаем огромной территорией с большими природными ресурсами, с другой — не имеем достаточных материальных и финансовых ресурсов, чтобы их осваивать. При возрастающем дефиците природных ресурсов и возрастающем числе жителей ряда стран (Китай, США, Индия, арабские государства др.) наша страна становится объектом их более пристального внимания: в одном случае как рынок сбыта их продукции, в другом — как слабозаселенная территория.

Решение обострившихся проблем невозможно без форсированного развития экономики и инфраструктуры, решения социальных и демографических задач, восстановления научно-технического потенциала, укрепления обороноспособности страны.

Переход к рыночной экономике и экономический кризис 1990-х годов привели к падению уровня промышленного производства в стране. Даже более чем через 15 лет после этого перехода многие показатели промышленного производства не достигли уровня 1990 г.

Острой стала проблема продовольственной независимости страны. На мировых рынках цены на продовольствие постоянно растут. Россия ввозит из-за рубежа почти половину всего потребляемого

продовольствия. Исходя из мировой конъюнктуры цены внутри страны на продовольствие также растут. Все это ведет к снижению продовольственной безопасности страны. Без больших государственных финансовых вливаний в эту отрасль проблему решить невозможно.

Особого внимания требует состояние инфраструктурных отраслей. В течение многих десятилетий из-за постоянного и в больших размерах недофинансирования инфраструктура отстает в своем развитии от основных отраслей национальной экономики, что тормозит экономическое и социальное развитие страны. Огромные потери несет экономика из-за качества автодорог.

Снижение объемов государственного жилищного строительства обострило жилищную проблему. Постоянное и в больших размерах недофинансирование здравоохранения, огромный рост цен на медикаменты привели к росту заболеваемости населения и, как следствие, к увеличению смертности и уменьшению численности населения страны, которое сократилось со 148 млн в 1990 г. до 141 млн в 2007 г.

Острые проблемы российского населения вызвали необходимость разработки и осуществления таких приоритетных национальных проектов, как «Жилье», «Образование», «Здравоохранение», «АПК».

Все это свидетельствует, что страна не вышла из кризисного состояния 1990-х годов.

Усложняющаяся экономическая и политическая обстановка на планете в XXI в. неизбежно привела к необходимости роста общественных, главным образом государственных, финансов. Доля государства в перераспределении ВВП стала расти. В настоящее время через бюджетную систему в Германии, Франции уже перераспределяется 45—50% ВВП. Правительство США намерено довести ее с 30 до 40%. В России отношение объема консолидированного бюджета РФ к ВВП также должно увеличиваться. На рост бюджетных расходов в России будут влиять многие внутренние и внешние факторы.

В ближайшее время рост бюджетных расходов будет связан с необходимостью реформирования пенсионной системы страны, модернизации оборонно-промышленного комплекса, отечественного авиастроения и автостроения, других отраслей, ускоренного развития инфраструктуры (строительство дорог, коммунальных предприятий и др.).

На рост бюджетных расходов повлияет растущая продовольственная зависимость страны, что вызвано снижением уровня сельскохозяйственного производства. Так, за последние 8 лет поголовье

крупного рогатого скота сократилось на 20 млн голов, из сельхозоборота выведено, т.е. пустует, 40 млн га пашни. Выходом из такой ситуации должен стать рост государственных расходов на создание государственных сельскохозяйственных предприятий, на выдачу из бюджета дотаций сельхозпроизводителям.

Фактором роста бюджетных расходов является возрастающее превышение импорта над экспортом. Одной из причин является неконкурентоспособность отечественной продукции, в том числе из-за ее низкого качества. Необходимы крупные инвестиции в модернизацию производств, разработку новых технологий, следовательно, в НИОКР, в подготовку кадров. Предприниматели на это достаточных средств не имеют. Уже в 2008 г. внешний корпоративный долг составил 497 млрд долл. и превысил годовой объем российского экспорта товаров. В этих условиях необходим рост бюджетных расходов в национальную экономику, науку, образование, в том числе на создание новых высокотехнологичных государственных предприятий.

Все перечисленные проблемы, национальные проекты невозможно ни решить, ни реализовать без долгосрочной финансовой политики, мощной финансовой базы государства, а это, в свою очередь, связано с выбором вариантов экономической стратегии и финансовой политики государства.

Учитывая экономическое, социальное и демографическое состояние нашего государства и влияние внешнеэкономических и политических факторов, возможны два сценария дальнейшего развития страны.

Первый сценарий связан с приоритетами развития либеральной экономики и предпринимательства, низким участием государственных финансовых ресурсов и слабым влиянием государства на экономические процессы в стране. Но реализация такого сценария приведет к медленному развитию страны, низким темпам роста экономики, удлинению сроков решения социальных проблем, дальнейшему отставанию нашего государства.

Второй сценарий связан с формированием смешанной экономики, увеличением использования государственных финансовых ресурсов, развитием государственного сектора экономики, усилением влияния государства в экономической и социальной сферах и на этой основе совершением экономического рывка. В рамках этого сценария уже предпринимаются действия российского правительства по преодолению последствий современного мирового экономического кризиса.

Выбор этих сценариев сопряжен с принятием принципиально отличных двух направлений финансовой политики государства —

централизацией и децентрализацией финансовых ресурсов, создаваемых в стране.

Централизация финансовых ресурсов связана с их концентрацией в консолидированном бюджете страны (федеральный, региональные и местные бюджеты) и использованием их на приоритетных направлениях в конкретный исторический период для решения жизненно важных задач. Централизация дает обществу выигрыш во времени. А в экономике это действенный фактор.

История многих государств свидетельствует о неоднократном применении централизации финансовых ресурсов. Как правило, это происходило в периоды войн и послевоенного восстановления экономики. Благодаря жесткой централизации финансовых ресурсов в СССР в середине 1920-х и конце 1940-х годов за короткий период (пять лет) удалось достигнуть уровня экономических показателей, имевших место в стране до Первой и Второй мировых войн. Централизация помогла создать за небывало короткий срок индустриальный потенциал, позволивший СССР производить в годы Великой Отечественной войны необходимый объем вооружения и одержать победу.

После Второй мировой войны полученные европейскими государствами от США по плану Маршалла и централизованные в их бюджетах финансовые ресурсы позволили быстро восстановить их национальные экономики. Разительные экономические успехи Китая связаны также с централизованной финансовой политикой этого государства.

В то же время следствием централизации могут быть потери в качестве использования средств из-за отсутствия за ними должного государственного контроля, удаления бюджетополучателя от источника средств, снижения его ответственности и др.

Децентрализация приводит к рассредоточению средств по многим денежным фондам, владельцы которых имеют свои интересы, не всегда совпадающие с интересами общества. Средства распыляются и неэффективно используются. Необходимы политическая воля, административные усилия для их объединения на реализацию общественных задач. Как следствие, проигрыш во времени, экономические, социальные, политические потери.

На протяжении тысячелетий все государства на разных этапах развития испытывали проблемы централизации и децентрализации финансовых средств. От их своевременного и правильного решения нередко зависела судьба этих государств.

Особенно возрастает актуальность централизации финансовых ресурсов в экстремальные периоды развития страны, т.е. в периоды войн, революций, экономических кризисов, в период восстано-

ния после них национальной экономики, в период внешних угроз государству.

В настоящее время наша страна находится в состоянии экономического кризиса, т.е. в экстремальном периоде. Во-первых, мы восстанавливаем экономику после смены общественного и экономического строя, мы еще не достигли многих экономических и социальных показателей 1990 г. Во-вторых, мы вновь находимся под воздействием внешних негативных факторов. Следовательно, перед нами вновь стоит проблема усиления централизации финансовых ресурсов, создаваемых в государстве.

Необходимость ускоренного развития экономики и социальной сферы ставит вопрос об усилении роли государства в этих сферах, а следовательно, об увеличении доли бюджетных средств в общем объеме финансовых ресурсов, создаваемых в стране. Но это возможно либо за счет средств, направляемых в государственные социальные внебюджетные фонды, либо за счет средств, находящихся в распоряжении субъектов хозяйствования.

Если иметь в виду увеличение средств в консолидированном бюджете РФ за счет государственных внебюджетных фондов, то этот вариант невозможен, так как собственных источников доходов этих фондов не хватает для выполнения возложенных на них функций. Поэтому они получают дотацию из федерального бюджета, которая постоянно увеличивается и превысила сейчас 1 трлн руб.

Второй потенциальный источник увеличения бюджетных ресурсов — средства, находящиеся в распоряжении субъектов хозяйствования. Возможны два варианта.

Первый вариант. Предпринимательство медленно развивается и накапливает средства для модернизации и расширения производства. Это в будущем приведет к росту налоговых поступлений в бюджет. Однако для такого медленного пути экономического развития в стране может не хватить времени, и мы окажемся в экономической и научно-технической зависимости.

Второй вариант. Если мы хотим быстрее решить назревшие проблемы укрепления и развития государства в экстремальных условиях, то, видимо, надо идти по пути увеличения изъятия в бюджет финансовых ресурсов для разработки и внедрения в экономику новых технологий и техники, для решения социальных вопросов. Это тем более оправданно, что современное поколение российских предпринимателей в массе своей не финансирует научные исследования, не направляет капитал в новые отрасли экономики, не чувствует экономической и социальной ответственности за развитие государства, за положение населения. По мнению многих экономи-

стов, наблюдается смещение интереса большей части предпринимателей от бизнеса к потреблению. Предприниматели не будут заниматься регулированием экономики и социальной сферы, оказывать финансовую помощь депрессивным территориям, осуществлять мероприятия по защите окружающей сферы и т.д.

Все эти обстоятельства должны стать фактором, во-первых, усиления экономической и социальной роли государства, во-вторых, снижения доли получаемого предпринимателями национального дохода, т.е. изменения экономической и финансовой политики в государстве.

Продолжительность действия в России такой политики, назовем ее ВЭП (временная экономическая политика), должна быть рассчитана на срок восстановления экономического, социального положения в стране, достижения в стране экономических и социальных показателей на уровне передовых индустриальных государств или хотя бы выше уровня 1990 г.

В этот период должен действовать механизм распределения национального дохода, обеспечивающий предпринимателям максимум 10—15% рентабельности от вложенных в экономику капиталов, кстати, такой и даже ниже уровень рентабельности характерен для зарубежных стран.

Этот механизм должен включать, во-первых, налоговые инструменты, в том числе введение прогрессивной школы налогообложения, во-вторых, законодательные меры по предотвращению утечки капиталов за рубеж, в-третьих, меры по стимулированию финансовых вложений предпринимателей в отечественную экономику и социальную сферу.

Это позволит осуществить в стране централизацию финансовых ресурсов в руках государства, не изменяя форм собственности на основные средства производства.

Развитие государственного капитализма, особенно в новых отраслях промышленности, вполне оправданно, и это даст более быстрый экономический и социальный эффект, что будет способствовать повышению эффективности использования финансовых ресурсов, создаваемых в стране.

Следует отметить, что в науке, в теории общественных финансов базовыми критериями повышения эффективности принято считать критерий Парето и критерий Калдора—Хикса.

По Парето, повышение эффективности, т.е. улучшение от изменения распределения средств, происходит, если достигается улучшение (полезность) хотя бы для одного индивидуума и не вызываются негативные изменения полезности для других индивидуумов.

Критерий Калдора—Хикса свидетельствует, что повышение экономической эффективности достигается при условии, если те члены общества, которые выигрывают от изменения распределения средств, способны компенсировать потери тех, чье положение ухудшается.

При централизации увеличиваются средства, направленные на удовлетворение общественных благ (услуг, оплачиваемых за счет средств бюджетной системы). Следовательно, выигрывает большинство населения. И это большинство, т.е. население, с улучшением условий жизнедеятельности в конечном итоге компенсирует затраты меньшинству (предпринимателям) путем роста производительности труда, покупательной способности, т.е. увеличивается уровень потребления, спрос на продукцию, а следовательно, растет объем реализации продукции и доходов предпринимателей.

Таким образом, можно констатировать, что в условиях экстремального состояния экономики и социальной сферы в стране централизация финансовых ресурсов более приемлема, чем децентрализация.

Следовательно, если мы хотим выиграть во времени, сохранить государство и народ, необходимо форсированное развитие экономики, социальной сферы и науки на основе концентрации финансовых ресурсов в руках государства. Для этого подавляющая часть природной ренты должна быть сосредоточена в бюджете, установлена норма средней рентабельности, введена прогрессивная шкала налогообложения доходов юридических и физических лиц, существенно повышены и дифференцированы ставки налога на имущество.

Вместе с тем нельзя оставлять без внимания и отрицательные стороны централизации финансов.

Чрезмерная централизация сосредоточивает в руках исполнительных органов власти огромные финансовые ресурсы, что в условиях недостаточного общественного контроля дает им возможность направлять их на цели, не всегда отвечающие жизнеобеспечению населения.

Для устранения этой опасности в стране должны существовать инструменты, гарантирующие распределение централизованных финансовых ресурсов по направлениям, обеспечивающим населению получение необходимых общественных благ за счет бюджетных средств.

Таковыми инструментами должны быть не только Конституция, но и введение закона о распределении внутреннего валового продукта, который бы регламентировал распределение ВВП по отраслям экономики, социальной сферы, сферы управления и другим

и определял ответственность органов власти за его нарушение. Необходимо так же закон о государственных социальных стандартах, которым должны быть установлены минимальные гарантии жизнеобеспечения населения. На основе этих стандартов должен определяться подушевой расход на жителя, который будет основой планирования территориальных бюджетов, а следовательно, основой установления их доли в консолидированном бюджете РФ.

Второй опасностью централизации является удаление контроля от места использования средств, отсюда и снижение уровня контроля за результатами их использования. Эта опасность всегда была и существует во всех государствах. Поэтому везде ведутся поиски путей ее преодоления. Один из таких путей видится в развитии и внедрении в практику государственного финансирования метода «бюджетирования, ориентированного на результат», суть которого — переход от управления расходами на содержание бюджетных организаций к управлению достигаемыми ими результатами при предоставлении общественных благ. При этом оценка этих результатов должна вестись на основе количественных и качественных показателей. Это позволит более эффективно использовать бюджетные средства.

Кроме того, необходимо усилить не только парламентский, но и общественный контроль за использованием бюджетных средств. Практика свидетельствует, что парламентский контроль из-за лоббирования ангажированных депутатов не всегда действенен. Поэтому за рубежом создаются общественные союзы налогоплательщиков, которые более объективно анализируют процесс формирования и исполнения бюджетов и тем самым способствуют оптимальному распределению государственных финансовых ресурсов. Опыт их работы должен быть использован и в нашей стране.

Восстановление экономического потенциала страны, решение социальных и демографических проблем — это длительный процесс. Поэтому переход к смешанной экономике и изменение финансовой политики, переход к централизации финансовых ресурсов в государстве также должен быть рассчитан на длительный период. Для реализации новой финансовой политики потребуются новые методы управления общественными финансами. Основой новых методов такой политики должно стать долгосрочное финансовое планирование, т.е. составление долгосрочного финансового плана страны как минимум до 2020 г.

Все перечисленные меры подтверждаются Программой антикризисных мер Правительства РФ на 2009 г., в которой отмечена необходимость поиска внутреннего источника экономического роста,

подчеркивается, что российская экономика должна опираться на мощную национальную финансовую систему, что в условиях кризиса ключевую роль будет играть бюджетная политика. В рамках антикризисных мер Правительства РФ из Резервного фонда, Фонда национального благосостояния и федерального бюджета были выделены сотни миллиардов рублей для поддержания финансовой стабильности в государстве и оказания финансовой помощи коммерческим банкам и предприятиям, что позволило снизить отрицательные последствия экономического кризиса.

В «Основных направлениях антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год» отмечается, что основной акцент в бюджетной политике должен быть сделан на политике развития и модернизации. Требуется перенос центра тяжести с антикризисной поддержки отраслей и повышения степени социальной защищенности к формированию потенциала для будущего роста, формированию основ инновационно-ориентированной модели развития.

Важным направлением повышения эффективности бюджетных расходов станет снижение затрат и повышение эффективности в бюджетном секторе. Будет принята и реализована программа сокращения неэффективных расходов и избыточных функций, проведена оптимизация сети подведомственных бюджетных учреждений, обеспечен переход большинства бюджетных учреждений в иные организационно-правовые формы с развитием конкурсного финансирования социальных услуг.

1.2. Бюджетное устройство и бюджетная система

Форма государственного устройства страны, действующие основные законодательные акты, роль бюджета в общественном воспроизводстве и социальных процессах определяют основы бюджетного устройства.

Бюджетное устройство определяет организацию государственного бюджета и бюджетной системы страны, взаимоотношения между ее отдельными звеньями, правовые основы функционирования бюджетов, входящих в бюджетную систему, состав и структуру бюджетов, процедурные стороны формирования и использования бюджетных средств и др.

Главное звено финансовой системы государства — бюджетная система.

Бюджетная система — это совокупность бюджетов государства, административно-территориальных образований, самостоятельных в бюджетном отношении государственных учреждений и фондов, основанная на экономических отношениях, государственном устройстве и правовых нормах.

Построение бюджетной системы также зависит от формы государственного и административного устройства страны. По степени распределения власти между центром и административно-территориальными образованиями все государства подразделяются на унитарные, федеративные и конфедеративные.

Унитарное (единое) государство — это форма государственного устройства, при которой административно-территориальные образования не имеют собственной государственности или автономии. В стране действуют единая конституция, общие для всех систем права и единые органы власти, централизованное управление экономическими, социальными и политическими процессами в государстве. Бюджетная система унитарного государства состоит из двух звеньев — *государственного и местных бюджетов*.

Федеративное (объединенное) государство — это форма государственного устройства, при которой государственные образования или административно-территориальные образования, входящие в государство, имеют собственную государственность и обладают определенной политической самостоятельностью в пределах распределенных между ними и центром компетенций. Бюджетная система федеративных государств трехзвенна и состоит из *федеративного бюджета, бюджетов членов федерации и местных бюджетов*.

Конфедеративное (союзное) государство — это постоянный союз суверенных государств, созданный для достижения политических или военных целей. Бюджет такого государства формируется из взносов, входящих в конфедерацию государств. У государств — членов конфедерации действуют свои *бюджетные и налоговые системы*.

За более чем тысячелетнюю историю России ее бюджетное устройство и бюджетная система прошли путь от княжеской казны и системы унитарного государства до системы, основанной на федеральном государственном устройстве.

1.3. Бюджетная система дореволюционной России

Первым источником поступлений в княжескую казну на Руси была *дань*, которую собирал князь с подвластных земель. Дань имела натуральную форму и собиралась в виде скота, мехов, меда, воска, продовольствия. Кроме того, в пользу князя собирались пошлины и штрафы: судебные — виры, дорожные — мыт, пошлина с брака —

выводная куница. По мере укрепления власти князя устанавливались места сбора дани и ответственные за ее сбор лица, а сама дань приняла форму *подати*. С XIII в. начинает складываться система *посошного обложения*. Единицей обложения становится соха, дым, двор, тягло. В период монголо-татарского ига в пользу ордынских ханов собирался налог «ордынский выход».

С образованием Русского централизованного государства в XV в. посошная подать стала собираться в пользу московского князя. Доходами казны были также таможенный, соляной, кабацкий и другие сборы.

В XV в. в России начинает складываться двухзвенная бюджетная система унитарного государства, состоящая из великокняжеской казны (бюджета государства) и местных бюджетов, которые формировались соответственно за счет княжеских (т.е. государственных) налогов и местных сборов.

Местные налоги были введены в Русском централизованном государстве также в XV в. Для содержания царских наместников и волостителей, выполнения ими возложенных на них административных и судебных функций, для решения местных хозяйственных задач с местного населения собирались денежные и натуральные сборы: конское пятно (за клеймение), тамга (за продажу товара), весчее (за взвешивание), гостиное (за пользование торговым помещением), померное (за измерение) и др.

В 1551 г. Иван IV провел земскую реформу. В этом же году Стоглавый собор утвердил «Уставную земскую грамоту». В стране было введено земское самоуправление. Власть царских наместников была упразднена. Вместо них на местах стали земские старосты, которые руководили земскими избами, творившими суды и собиравшими налоги. Налог «посошный окуп», заменявший взимаемые с населения наместничьи сборы, начал поступать в *государеву казну*, из которой стали выделять средства на содержание земских изб и финансирование местных мероприятий.

В XVI в. сбором налогов стали ведать созданные территориальные органы — *чети*: Владимирская, Галицкая, Костромская, Новгородская, Устюжская. В первой четверти XVII в. на содержание стрельцов вводится *стрелецкая подать*. Население было обязано не только платить налоги, но и нести другие повинности (строительство и ремонт дорог и мостов, поставка подвод, прием на постой представителей власти). С городского населения, кроме того, взимались оброки с лавок, кузниц, мастерских, мельниц и др. С народов Поволжья, Урала, Сибири собирался ясак, главным образом мехами. Помимо прямых налогов существовали косвенные, которые стали поступать в казну с введением в середине XVI в. *винных откупов*.

Первый в России бюджет — *смета государственных доходов и расходов* — был составлен в 1645 г. В городах составлялись городские сметы доходов и расходов. Эта система действовала до Петровских реформ.

В 1679 г. вместо стрелецкой подати и других сборов вводится *подворный налог*. Общая сумма налога назначалась правительством, а крестьянские общины и посады раскладывали ее между собой по дворам. После проведения переписи населения в 1722 г. подворный налог заменяется *подушной податью*, которая взималась с лиц мужского пола (кроме дворянства, духовенства и чиновничества). Подушная подать была одним из главных источников доходов государственного бюджета. В 1796 г. на ее долю приходилось около 34% всех доходов.

Наряду с прямыми и косвенными налогами население, главным образом крестьянство, несло *мирские повинности*, которые имели натуральную и денежную формы. Повинности были обязательные (содержание органов волостного и сельского управления, содержание дорог и др.) и необязательные (строительство церквей, школ, больниц, содержание пожарной охраны и др.). Они взимались по раскладке среди населения. В 1851—1854 гг. мирские повинности законодательно были оформлены в *земские повинности* и *земские сборы*. Кочевые народы с 1824 г. платили *кибиточную подать*.

Реформы 60-х годов XIX в. внесли некоторые изменения в налоговую систему. В 1863 г. подушная подать с мещан заменяется *налогом с недвижимого имущества*. В 1865 г. вводится *промысловый налог*, т.е. сбор с документов на право заниматься торговлей и промыслами. В 1861 г. вместо винных откупов вводится *акциз* на производство спиртных напитков. В 1875 г. вместо подушной подати с крестьян введен *поземельный налог*. Он взимался с земли крестьян и дворян. Основную сумму (свыше 75%) этого налога вносили крестьяне. Важным источником бюджетных доходов были *косвенные налоги*, получаемые в основном от акциза и винной монополии, введенной в 1894 г.

Менялся и аппарат управления государственным и местными бюджетами. С созданием в 1802 г. функциональных министерств (Министерство внутренних дел, Министерство финансов и др.) на местах организуются подведомственные им государственные учреждения, т.е. *вертикальная* система учреждений государственного управления. Например, территориальными органами Министерства финансов были на губернском уровне *казенные палаты*, на уездном — *казначейства*.

Казенные палаты раскладывали на население налоги, вели учет поступления налогов и расходов. Казначейства принимали и хранили средства, поступающие в казну в виде налогов, выдавали денежные средства на финансирование мероприятий, осуществляемых на

местах. С 1817 г. они ведали казенными магазинами, торговавшими алкогольной продукцией, контролировали винокуренные заводы. В свою очередь, за деятельностью казенных палат и казначейств наблюдали губернаторы.

В 1864 г. вышло «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», в соответствии с которым в России были созданы органы местного самоуправления — *земства*. Представительным (распорядительным) органом земств были земские и уездные собрания. Членами этих органов были гласные (депутаты), избираемые по трем куриям (уездных землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских общин). Гласные собирались раз в год на сессию, на которой рассматривались хозяйственные и финансовые вопросы деятельности земств, утверждались сметы доходов и расходов земств и отчет о деятельности исполнительных органов земств. Исполнительным органом земств были губернские уездные управы, избираемые на три года. Председатели губернских управ утверждались министром внутренних дел, а уездных — губернаторами.

Земства ведали местными хозяйственными делами, местными дорогами, организацией школьного образования и медицинского обслуживания населения. Финансовыми средствами для выполнения возложенных на земства функций были *земские бюджеты*, формировавшиеся за счет существовавших до этого и переданных земствам земских повинностей и сборов.

Земские повинности взимались независимо от уровня зажиточности плательщика и предназначались для финансирования целевых расходов, например на содержание школ, больниц, пожарной охраны, полиции и др. Земские повинности устанавливались либо государством, либо губернскими и уездными земствами.

Другим источником земских бюджетов были земские сборы, которые взимались с земель и другого недвижимого имущества, с промысловых патентов, покупаемых за право заниматься каким-либо промыслом. Земские сборы составляли более 60% доходов земских бюджетов. Крупным источником земских бюджетов (до 25% общих доходов) были пособия из государственного бюджета. Земские бюджеты включали обязательные и необязательные расходы. Обязательные расходы были приоритетны и предназначались для финансирования содержания органов местного управления, тюрем, мировых судей, дорожного хозяйства и др. К необязательным расходам относились расходы на здравоохранение, содержание школ и др.

В волостях были *волостные бюджеты*, формировавшиеся за счет так называемых мирских доходов, в том числе волостных и сельских сборов, доходов от принадлежащего сельским обществам имущества, от сдачи в аренду мирских земель и др.

Городские бюджеты формировались за счет доходов от городских предприятий (боен, бань, водопроводов и др.), сдачи в аренду земельных участков, сборов с недвижимого имущества городских жителей, сборов с владельцев лошадей, конских экипажей и др.

Местные бюджеты не входили в состав государственного бюджета России. Таким образом, в России до революции действовала *двухзвенная бюджетная система унитарного государства*.

К библиографии вопроса

Вопросы государственных финансов, государственного и территориальных бюджетов, денежного обращения в стране всегда были в сфере научных и практических интересов российских экономистов.

Первой крупной работой по вопросам государственного бюджета, упорядочения его доходов и расходов следует считать подготовленный в 1809 г. *М.М. Сперанским «План финансов»*, который стал программой преобразования российских финансов и оказал большое влияние на их развитие в будущем.

В 1818 г. появилась работа декабриста *Н.И. Тургенева «Опыт теории налогов»*, которая положила начало российской науке о государственных финансах.

Наибольшее число работ по этой проблематике было опубликовано во второй половине XIX — начале XX в. В их числе:

Е.Ф. Канкрин. Краткое обозрение Российских финансов

Л.И. Печорин. Исторический обзор государственных доходов и расходов

И.Х. Озеров. Русский бюджет

П.П. Мигулин. Русский государственный кредит

И.И. Янжул. Основные начала финансовой науки

М.И. Фридман. Конспект лекций по науке о финансах и др.

1.4. Бюджетная система СССР

В первые месяцы после Октябрьской революции 1917 г. вследствие развала органов государственного и местного управления, саботажа чиновников и банков поступление налогов в бюджетную систему практически прекратилось. Для финансирования неотложных нужд новые органы власти вынуждены были прибегнуть к контрибуции с имущих слоев населения, главным образом, как писали в то время, «с купцов и спекулянтов, нажившихся за время войны и расходующих непроизводительными своими капиталы»¹. До ноября 1918 г. в 57 губерниях в виде контрибуций было мобилизовано в бюджет 816,5 млн руб.

¹ *Пролетарская революция*. 1925. № 3. С. 162, 163.

Успешное существование нового строя напрямую зависело от состояния финансов в стране. Уже 17 мая 1918 г. открылся Всероссийский съезд представителей финансовых отделов Советов, на котором глава правительства В.И. Ленин, выступая с докладом, подчеркнул:

Мы должны во что бы то ни стало добиться прочных финансовых преобразований, но надо помнить, что всякие радикальные реформы наши обречены на неудачу, если мы не будем иметь успеха в финансовой политике¹.

В связи с тяжелым экономическим положением в стране было признано необходимым перейти к строгой централизации в области финансов, с тем чтобы обеспечить поступление средств в бюджет и их эффективное использование. Это положение стало основополагающим в формировании финансовой политики Советского государства на всех последующих этапах истории СССР.

Эти принципы были зафиксированы в июле 1918 г. в первой Конституции РСФСР, в статье 79 которой были сформулированы цели государственной финансовой политики:

Финансовая политика РСФСР в настоящий переходный момент диктатуры трудящихся способствует основной цели — экспроприации буржуазии и приготовления условий для всеобщего равенства граждан республики в области производства и распределения богатств. В этих целях она ставит себе задачей предоставить в распоряжение органов советской власти все необходимые средства для удовлетворения местных и общегосударственных нужд Советской республики, не останавливаясь перед вторжением в право частной собственности.

Конституция 1918 г. установила федеративное устройство РСФСР и заложила основы бюджетного устройства государства. Принцип централизации всех финансов выразился в установлении единства государственного бюджета и всей финансовой системы Российской Федерации, включении государственных доходов и расходов в общегосударственный бюджет. Вместе с тем в Конституции предусматривалось разделение государственного и территориальных бюджетов (бюджетов автономных республик и областей), т.е. разделение государственных и территориальных доходов и расходов. Государственные бюджеты Украинской Социалистической Республики и Белорусской Социалистической Республики существовали отдельно.

В 1920 г. состав и структура доходной части государственного бюджета были следующими (%):

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 351.

Доходы от государственных предприятий, имуществ и угодий	97,5
В том числе	
промышленности	35,6
транспорта	14,1
сельского хозяйства	5,1
налоги и сборы	0,3
прочие поступления	2,2

Территориальные бюджеты формировались за счет: поступлений от налогов, устанавливаемых губернскими, уездными, городскими, волостными Советами, взимаемыми на местные нужды; надбавок (в пределах 40%) к государственному подоходному налогу; доходов от местных советских предприятий и имущества; ссуд и пособий из государственного бюджета.

Однако в условиях военного времени, экономической разрухи, отсутствия средств в местных бюджетах (например, в 1919 г. расходы местных бюджетов Петроградской губернии составили 950 млн руб., а поступления от местных налогов — 44 млн руб., или 4,6%) сессией ВЦИК в июне 1920 г. было принято решение о слиянии государственного и территориальных бюджетов.

С окончанием Гражданской войны, переходом к новой экономической политике (нэпу) и восстановлению народного хозяйства в связи с необходимостью стабилизации финансов, усиления хозяйственных отношений, в том числе в местном хозяйстве, и повышения экономической деятельности местных Советов в октябре 1921 г. ВЦИК принял постановление «О мерах по упорядочению финансового хозяйства», в соответствии с которым государственный и территориальные бюджеты были вновь разьединены.

С образованием в 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик и принятием в 1924 г. Конституции СССР были внесены изменения в бюджетную систему. Образуется *Государственный бюджет СССР*, в который вошли государственные бюджеты социалистических республик, составляющих СССР. Был создан союзный бюджет, на который было возложено финансовое обеспечение общесоюзных нужд и мероприятий, главным образом в области хозяйственного и культурного строительства и оборонного значения.

При формировании доходной части всех бюджетов использовался *принцип подведомственности*, в соответствии с которым предприятия и хозяйственные организации были распределены между различными уровнями власти и вносили отчисления от прибылей в соответствующий бюджет. Таким образом, предприятия союзного

подчинения, т.е. находившиеся в ведении союзных ведомств, вносили свои платежи из прибыли в союзный бюджет, а предприятия республиканского, областного, городского подчинения — в соответствующие бюджеты. В свою очередь, из соответствующих бюджетов финансировались предприятия, организации и учреждения союзного, республиканского и местного подчинения.

Следовательно, доходы союзного бюджета формировались за счет общесоюзных государственных доходов, главным из которых были отчисления от прибылей предприятий союзного подчинения и общегосударственные налоги и доходы, например доходы от внешнеэкономической деятельности.

Следует отметить, что местные бюджеты (бюджеты автономных республик, краевые, областные, городские, районные, а с 1929—1930 гг. — сельские бюджеты) не включались в состав бюджетов союзных республик и в Государственный бюджет СССР.

Большую роль в развитии народного хозяйства и бюджетной системы СССР сыграла *налоговая реформа 1930—1932 гг.* Она заложила основы *налоговой системы*, главные элементы которой существуют и в настоящее время. В ходе реформы было унифицировано 86 действовавших ранее платежей в бюджет, устранена многократность обложения налогоплательщиков, укреплен финансовый контроль за хозяйственной деятельностью предприятий. Около 60 налогов и сборов были объединены в основные платежи — налог с оборота, отчисления от прибыли государственных предприятий и подоходный налог для кооперативных предприятий.

В ходе налоговой реформы был введен принципиально *новый метод формирования доходов территориальных бюджетов*. В соответствии с постановлением ЦИК и СНК «О республиканских и местных бюджетах» от 21 декабря 1931 г. в территориальные бюджеты стала передаваться часть государственных доходов — налога с оборота, поступлений от реализации государственных займов и др. Передача этих средств осуществлялась в порядке бюджетного регулирования в виде процентных отчислений от общегосударственных налогов и доходов, ставших регулирующими источниками для сбалансирования территориальных бюджетов. *Общность источников доходов* стала важным фактором усиления связи между всеми бюджетами, входящими в бюджетную систему СССР. В дальнейшем этот принцип стал распространяться на другие общегосударственные источники. Он используется и в ныне действующей бюджетной системе России.

Окончательное формирование бюджетной системы СССР связано с Конституцией 1936 г. Усиление централизованного начала

в управлении народным хозяйством и финансами государства нашло отражение в ст. 14 Конституции СССР, где было зафиксировано, что к ведению союзных органов власти относилось не только утверждение государственного бюджета СССР и отчета о его исполнении, но и установление налогов, поступающих в союзный бюджет, бюджеты союзных республик и местные бюджеты.

Тенденция к централизации выразилась и в Постановлении СНК СССР от 10 июля 1938 г., в соответствии с которым в государственный бюджет СССР были включены местные бюджеты. В 1938 г. в государственный бюджет СССР также был включен бюджет государственного социального страхования.



Рис. 1.1. Бюджетная система СССР

Схема бюджетной системы страны, просуществовавшей вплоть до 1991 г., изображена на рис. 1.1.

В зависимости от степени централизации распределение финансовых ресурсов между бюджетами менялось, что можно проследить по следующим данным (табл. 1.1).

Таблица 1.1 Распределение финансовых ресурсов между бюджетами, %

<i>Бюджет</i>	<i>1928/29</i>	<i>1938</i>	<i>1946</i>	<i>1965</i>	<i>1988</i>
Государственный бюджет СССР (расходы)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
В том числе союзный бюджет	60,7	72,2	79,5	42,5	56,9
Бюджеты союзных республик	39,3	27,8	20,5	57,5	43,1
Из них бюджеты АССР и местные бюджеты	26,5	21,5	13,9	20,8	15,9

К библиографии вопроса

Огромная значимость бюджета в народном хозяйстве предопределяла особое внимание российских ученых к проблемам развития бюджетной системы. Вопросам государственного бюджета в разные годы были посвящены следующие работы:

Г.Г. Соловьев. Государственные бюджеты (1928)

В.П. Дьяченко. Советские финансы в первой фазе развития социалистического государства (1947)

К.Н. Плотников. Бюджет социалистического государства (1948), Очерки истории бюджета советского государства (1954)

В.В. Лавров. Бюджет страны социализма (1950)

Н.Н. Ровинский. Государственный бюджет СССР (1951)

А.В. Бачурин. Экономическое содержание бюджета при социализме (1957)

С.А. Ситарян. Чистый доход и бюджет (1967)

А.Г. Зверев. Роль бюджета в распределении общественного продукта и национального дохода (1967)

Я.Г. Либерман. Государственный бюджет и социалистическое воспроизводство (1968)

Д.А. Аллахвердян. Финансово-кредитная система СССР (1982)

Г.К. Шеховцев. Бюджет социалистического государства (1983)

В.М. Родионова. Государственный бюджет и его роль в сбалансированном развитии экономики (1985)

С.Е. Прокофьев. Состояние и перспективы развития казначейской системы исполнения бюджетов в России (2003)

А.В. Улюкаев. Проблемы государственной бюджетной политики (2004)

А.Н. Романов, Г.Б. Поляк, Тон Вэй. Бюджетные реформы в России и в Китае (2009)

Проблемам теории и практики развития *территориальных бюджетов* посвящены следующие исследования:

С.А. Котляровский. Бюджет и местные финансы (1926)

В.Н. Твердохлебов. Местные финансы (1928)

С.М. Лепский. Местный бюджет и местные нужды (1929)

Н.А. Ширкевич. Местные бюджеты СССР (1965), Местные бюджеты (1991)

Г.Б. Поляк. Бюджет Москвы (1968)

- Бюджет города (1978)

- Финансы местных Советов (1991)

- Территориальные финансы (2003)

Б.И. Филимонов. Укрепление доходной базы местных бюджетов (1973)

Я.Б. Хесин. Пути повышения устойчивости доходной базы местных бюджетов (1976)

М.В. Васильева. Местные бюджеты в современных условиях (1987)

С.П. Соляникова. Бюджеты территорий (1993)

С.П. Сазонов. Региональный бюджет: проблемы и решения (2000)

В.Б. Христенко. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами (2002)

Т.В. Грицюк. Фискальный федерализм и межбюджетные отношения (2004)

А.Н. Романов, Г.Б. Поляк, Тон Вэй. Межбюджетные отношения в России и в Китае (2007).

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте государственный бюджет как механизм, позволяющий проводить государству экономическую и социальную политику.
2. Как проявляются распределительная и контролирующая функции бюджета?
3. Объясните, как вы понимаете термины «бюджетное устройство» и «бюджетная система».
4. Дайте краткий исторический обзор развития бюджетной системы в России.
5. Дайте характеристику основным этапам развития бюджетной системы СССР.
6. Назовите российских ученых и их работы, посвященные государственному и территориальным бюджетам.

Бюджетное устройство Российской Федерации

2.1. Бюджетная система: структура и принципы РФ

Структура бюджетной системы Основы бюджетного устройства РФ определяются Конституцией РФ и ее государственным устройством как федеративной республики, субъектами Федерации которой являются республики в составе РФ, края, области, автономные округа.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 71 и 132) и Бюджетным кодексом РФ (ст. 10) бюджетная система Российской Федерации состоит из трех уровней:

- (1) федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- (2) бюджетов субъектов РФ (региональных бюджетов) и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;
- (3) местных бюджетов.

Бюджетная система РФ включает федеральный бюджет, 21 республиканский бюджет республик в составе РФ, 54 краевых и областных бюджетов и бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга, один областной бюджет автономной области, 6 окружных бюджетов автономных округов и более 24 тыс. местных бюджетов, в том числе 1868 муниципальных районов, 329 городских округов, более 22 тысяч бюджетов — городских и сельских поселений.

Схема консолидированного бюджета РФ представлена на рис. 2.1.

Бюджеты, входящие в бюджетную систему РФ, самостоятельны и не включают друг в друга, т.е. бюджеты субъектов Федерации не включают в федеральный бюджет, а местные бюджеты не включают в региональные бюджеты.

Принципы функционирования бюджетной системы РФ следующие:

- единство бюджетной системы;
- разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы;

- самостоятельность бюджетов разных уровней;
- полнота отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- сбалансированность бюджета;
- эффективность и экономность использования бюджетных средств;
- общее покрытие расходов бюджета;
- гласность;
- достоверность бюджета;
- адресность и целевой характер использования бюджетных средств.

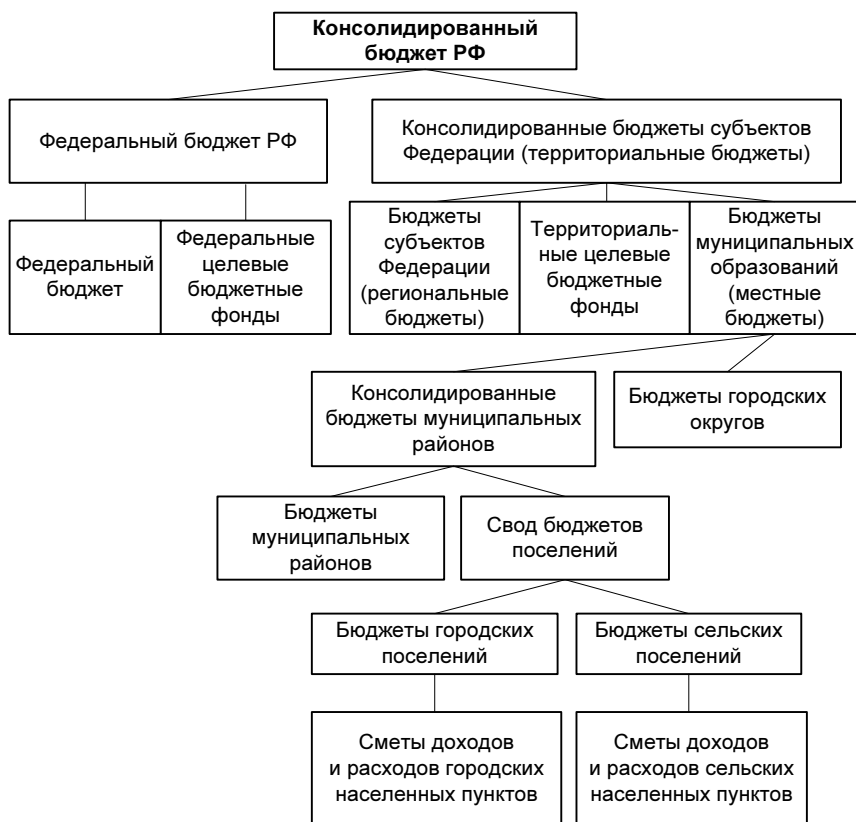


Рис. 2.1. Схема консолидированного бюджета РФ

Принцип единства бюджетной системы предполагает единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса, санкций за нарушения бюджетного законодательства, а также единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, региональных бюджетов и местных бюджетов.

Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ — это закрепление (полностью или частично) соответствующих видов доходов и полномочий по осуществлению расходов за органами власти РФ, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

Принцип самостоятельности всех бюджетов — один из важнейших и означает:

- (1) право законодательных (представительных) органов государственной власти и органов местного самоуправления на каждом уровне бюджетной системы самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;
- (2) наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы, определяемых в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- (3) законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов;
- (4) право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять направления расходования средств соответствующих бюджетов;
- (5) право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять источники финансирования дефицитов соответствующих бюджетов;
- (6) недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов.

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 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.

Принцип сбалансированности бюджета — каждый бюджет должен быть сбалансирован, т.е. объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов органы власти и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием определенного бюджетом объема средств.

Принцип общего покрытия расходов означает, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов из источников финансирования его дефицита.

Гласность — это обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полнота представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления. Обязательно открыты для общества и средств массовой информации процедуры рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти, либо между законодательным (представительным) и исполнительными органами государственной власти.

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

Адресность и целевой характер бюджетных средств — бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей.

2.2. Реформирование бюджетной сферы в Российской Федерации

Действовавший в течение многих десятилетий механизм управления общественными финансами в стране обеспечивал централизацию финансовых ресурсов в бюджетную систему государства и использование их для выполнения функций, возложенных на государственные и муниципальные органы власти. Однако следует отметить, что этот механизм был создан и приспособлен для централизованного управления экономическими и социальными процессами в стране. Изменения политического строя и экономических основ госу-

дарства, нашедшие отражение в Конституции 1993 г., новые задачи, стоящие перед бюджетной системой, четко высветили недостатки действующего механизма управления общественными финансами. Главный недостаток заключается в том, что этот механизм ориентирован не на управление результатами, а на управление затратами.

Обеспечение экономической и социальной стабильности в государстве, повышение эффективности использования бюджетных средств потребовали проведения в стране бюджетных реформ. Цель проведения этих реформ:

- поддержание макроэкономической и финансовой стабильности в государстве;
- обеспечение выполнения и создание условий для оптимизации расходных обязательств всех уровней власти в стране;
- повышение отдачи от бюджетных ассигнований и достижение на этой основе более высокого экономического и социального эффекта;
- формирование налоговой системы, стимулирующей экономический рост и обеспечивающей необходимый уровень доходов бюджетной системы;
- оптимизация управления государственным долгом и финансовыми активами;
- обеспечение прозрачности, стабильности финансовой системы и финансовых институтов страны.

Бюджетные реформы начались с первых лет перехода к рыночной экономике. Уже в 1991 г. были разработаны и изданы два основополагающих закона: «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. № 1734—1 и «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27 июля 1991 г. № 146-ФЗ, заложивших новые основы формирования и функционирования бюджетной и налоговой систем нашего государства.

В 1991 г. вместо действовавших отдельных для федерального и территориальных бюджетов классификаций была введена единая бюджетная классификация, объединившая в одном документе однородные доходы и расходы федерального, региональных и местных бюджетов.

Важным этапом реформирования межбюджетных отношений стал Закон «О финансовых основах местного самоуправления» от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ, регламентировавший формирование и использование финансовых ресурсов местного самоуправления, впервые определивший состав местных финансов и принципы их образования, а также впервые установивший, что формирование мест-

ных бюджетов основывается на государственных минимальных социальных стандартах и социальных нормах.

В 1997 г. была введена новая *бюджетная классификация*, отразившая изменения в планировании, исполнении и учете бюджетных доходов и расходов.

В 1998 г. были приняты *Бюджетный кодекс РФ* и *Налоговый кодекс РФ*, установившие основы действующих в настоящее время бюджетной и налоговой систем, а также бюджетного процесса.

Три направления бюджетных реформ Бюджетные реформы проводились и продолжают проводиться по следующим важнейшим направлениям:

- (1) реформирование межбюджетных отношений;
- (2) реформирование бюджетного процесса;
- (3) реформирование бюджетной сети (реорганизация бюджетных учреждений).

В рамках *первого* направления Правительство РФ Постановлением от 30 июля 1998 г. № 862 утвердило «Концепцию реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 гг.». Продолжением работы в этом направлении стала «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года», одобренная Правительством РФ, и издание в 2003 г. новой редакции Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ, повлекшего внесение существенных изменений в 2003 г. в Бюджетный кодекс РФ. Главным итогом реформирования межбюджетных отношений стало разделение уровней бюджетной системы России с определением на постоянной основе для каждого ее уровня полномочий, доходов и расходных обязательств.

В 2005 г. Министерство финансов РФ разработало «Концепцию повышения эффективности межбюджетных отношений и повышения качества управления общественными финансами в Российской Федерации на 2006—2008 годы».

В 2009 г. Министерством финансов РФ была разработана и распоряжением Правительством РФ от 8 августа 2009 г. № 1123-р одобрена «Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях до 2013 года».

Второе направление — реформирование бюджетного процесса — началось с подготовки и утверждения Постановлением Правительства РФ от 6 марта 2005 г. № 118 «Положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации», а также с подготовки и одобрения Постановлением Правительства РФ от 22 мая

2004 г. № 249 «Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах». Этим же постановлением было утверждено «Положение о докладах, о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования».

Эта Концепция и утвержденный Правительством РФ План мероприятий по ее реализации в 2004—2006 гг. предусматривали: осуществление мероприятий по внедрению среднесрочного планирования и исполнения бюджета, ориентированных на результаты; введение новой бюджетной классификации и бюджетного учета; изменение процедур составления исполнительными органами и рассмотрения представительными органами власти проектов бюджетов.

В рамках *третьего* направления бюджетных реформ в ближайшее время предстоит решить задачи по оптимизации сети бюджетных учреждений, их реорганизации, внедрению новых форм их финансирования, разработке и использованию методов финансирования бюджетных расходов, ориентированных на результат. С этой целью Правительство РФ в сентябре 2003 г. одобрило «Принципы реструктуризации бюджетного сектора». (Более подробно о реформировании в бюджетной сфере см. в соответствующих главах учебника.)

2.3. Финансово-бюджетный федерализм

Закрепленное Конституцией Российской Федерации 1993 г. федеративное устройство Российского государства будет рассмотрено в гл. 5. Оно основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации. Субъектами Федерации являются республики в составе Российской Федерации, края, области, автономные округа, автономная область, города Москва и Санкт-Петербург.

Федеративное устройство России, разграничение прав и полномочий между центром и субъектами Федерации являются предпосылкой финансово-бюджетного федерализма.

Финансово-бюджетный федерализм — это *разделение полномочий между центральными органами власти, властями субъектов Федерации и органами местного самоуправления в области финансов, и в частности в бюджетной сфере.*

Каждый субъект Федерации имеет свой бюджет, средства которого предназначены для обеспечения задачи функций, отнесенных к предметам его ведения. В ст. 15 Бюджетного кодекса РФ он назван *региональным бюджетом*.

Административно-территориальные образования (муниципальные образования), составляющие территорию субъекта Федерации согласно Конституции РФ, имеют свои бюджеты. Бюджет субъекта Федерации (региональный бюджет) и свод бюджетов муниципальных образований (местных бюджетов) составляют *консолидированный бюджет* субъекта Федерации. В свою очередь, совокупность региональных и местных бюджетов составляет *территориальные бюджеты*.

Принципы бюджетного федерализма Финансово-бюджетный федерализм реализуется главным образом в ходе бюджетного процесса при мобилизации бюджетных доходов и расходовании бюджетных средств. Финансово-бюджетный федерализм базируется на следующих основных принципах:

- (1) законодательном разграничении полномочий по расходам между органами власти всех уровней управления;
- (2) обеспечении соответствующих органов власти необходимыми финансовыми ресурсами для выполнения ими возложенных на них функций;
- (3) обеспечении вертикального и горизонтального выравнивания доходов всех звеньев бюджетной системы;
- (4) наличии вертикального и горизонтального выравнивания доходов всех звеньев бюджетной системы;
- (5) самостоятельности и равноправия каждого бюджета, входящего в бюджетную систему, которые выражаются в самостоятельности бюджетного процесса, в том числе определении направлений использования бюджетных средств, подконтрольности исполнения бюджета соответствующим представительным органам власти и т.д.

Развитие бюджетного федерализма Быстрому развитию финансово-бюджетного федерализма в Российской Федерации способствовало принятие ряда федеральных законов.

1. В соответствии с Законом «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. субъектам Федерации не устанавливаются размеры доходов и расходов, они имеют право самостоятельно определять направления использования бюджетных средств.

2. Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27 декабря 1991 г. разделил все налоги на федеральные, региональные и местные, закрепив их за соответствующими бюджетами.

3. Важным этапом в развитии финансово-бюджетного федерализма стал Закон РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формулированию 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» от 15 апреля 1993 г., в котором впервые в истории бюджета России был зафиксирован важнейший принцип формирования местных бюджетов, основанный на расчете *минимального бюджета*, т.е. объема доходов местного бюджета, покрывающего гарантируемые соответствующими вышестоящими органами власти минимально необходимые расходы. В свою очередь, минимальные расходы местных бюджетов должны рассчитываться на основе минимальных социальных и финансовых норм, т.е. показателей минимально необходимой обеспеченности населения важнейшими жилищно-бытовыми, социально-культурными и другими услугами.

4. В 1994 г. в соответствии с Указом Президента РФ № 2268 в механизм финансово-бюджетного федерализма вводится новая форма перераспределения средств между федеральным и региональными бюджетами — передача средств из федерального бюджета региональным бюджетам путем формирования *фонда финансовой поддержки регионов* и расчета размера выделяемых средств на основе специально разработанной формулы. Этот метод, также используемый и во взаимоотношениях между региональными и местными бюджетами, способствует объективизации межбюджетного распределения средств.

Для создания адекватного условиям рыночной экономики механизма в 2001 г. была разработана «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года». В ней были определены цели и задачи в области бюджетного устройства, принципы разграничения расходных и налоговых полномочий между звеньями бюджетной системы, требования к системе финансовой помощи территориям. Основные задачи в области реформы бюджетного федерализма:

- (1) упорядочение бюджетного устройства субъектов Федерации;
- (2) разграничение расходных полномочий и сокращение «нефинансируемых мандатов»;
- (3) разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней;
- (4) формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов;
- (5) повышение качества управления общественными финансами на региональном и местном уровнях.

В Программе сформирована конечная цель разграничения доходов между бюджетами на основе принципа *«один налог — один бюджет»*. В соответствии с этим принципом каждый вид бюджета должен формироваться на основе закрепления за ним своих видов налогов. Однако, подчеркивая важность принятия этой Программы, сле-

дует отметить, что в условиях существенной разницы в уровнях экономического и социального развития регионов и бюджетной обеспеченности в них населения осуществление принципа «один налог — один бюджет» даже в среднесрочной перспективе вряд ли реально.

Следует отметить, что процесс создания финансово-бюджетного федерализма в России не закончился. Предстоит решение ряда проблем. Необходимо привести к полному соответствию полномочия всех уровней власти по расходам с имеющимися у них полномочиями по доходам. Передача расходов из бюджетов верхнего уровня в бюджеты нижнего уровня должна быть полностью компенсирована одновременно передаваемыми доходами. Следует устранить встречные финансовые потоки, когда доходы, создаваемые на территории, изымаются в бюджет вышестоящего уровня, а затем в виде финансовой помощи, дотаций и субвенций передаются вниз. Надо максимально сократить использование такой формы межбюджетных отношений, как средства, передаваемые по взаимным расчетам.

Все это требует:

- более четкого разграничения бюджетных полномочий между различными уровнями власти;
- фиксирования в федеральных и региональных законодательных актах согласованных пропорций в совместных налогах;
- создания более эффективного механизма корректировки диспропорций в формировании территориальных бюджетов;
- создания механизма межбюджетных отношений, основанного на принципах прозрачности, гласности, равенстве возможностей получения помощи и льгот для всех территорий;
- внедрения в практику формирования территориальных бюджетов нормативно-расчетных методов, основанных на разработке исполнительными органами власти и утверждении представительными органами власти минимальных государственных социальных стандартов, социальных и финансовых норм.

2.4. Принципы межбюджетных отношений

Все бюджеты, входящие в бюджетную систему страны, взаимосвязаны в рамках межбюджетных отношений.

Межбюджетные отношения — это отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, связанные с формированием и исполнением соответствующих бюджетов.

Межбюджетные отношения основаны на следующих принципах:

- (1) распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы РФ;
- (2) разграничения (закрепления на постоянной основе и распределения по временным нормативам) регулирующих доходов по уровням бюджетной системы РФ;
- (3) равенства бюджетных прав субъектов РФ, равенства бюджетных прав муниципальных образований;
- (4) выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных образований;
- (5) равенства всех бюджетов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Федерации.

В соответствии с этими принципами отдельные виды бюджетных расходов могут передаваться из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации и из бюджетов субъектов Федерации — в местные бюджеты.

В основе процесса распределения расходов и доходов между звеньями бюджетной системы заложен принцип *равенства бюджетов* субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом и местных бюджетов с региональными бюджетами. Этот принцип предполагает использование единой методики расчета нормативов финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг, нормативов расчета финансовой помощи территориальным бюджетам, а также единый порядок уплаты федеральных и региональных налогов.

Во второй половине 1990-х годов примерное распределение средств между отдельными звеньями бюджетной системы в Российской Федерации характеризовалось следующими данными (табл. 2.1).

Таблица 2.1. Распределение средств между звеньями бюджетной системы РФ

<i>Бюджеты</i>	<i>Средства, %</i>
Консолидированный бюджет РФ	100
Федеральный бюджет РФ	50—55
Консолидированные бюджеты субъектов Федерации	55—45
Из них:	
бюджеты субъектов Федерации (региональные бюджеты)	20—25
местные бюджеты	25—20

Распределение главных бюджетных налогов между звеньями бюджетной системы за 2005 г. иллюстрирует табл. 2.2.

Таблица 2.2. Распределение налоговых расходов между уровнями бюджетной системы

<i>Налоговые доходы</i>	<i>Нормативы распределения, %</i>						
	<i>Консоли- дирован- ный бюд- жет РФ</i>	<i>Феде- ральный бюджет</i>	<i>Террито- риальные бюджеты</i>	<i>Бюджеты субъектов РФ</i>	<i>Местные бюджеты (консоли- диро- ванные)</i>	<i>Бюджеты му- ници- пальных районов</i>	<i>Бюджеты по- селений</i>
Налог на прибыль организаций	100,0	24,0	76,0	76,0			
Налог на доходы физических лиц	100,0		100,0	50,0	50,0	25,0	25,0
Налог на игорный бизнес	100,0		100,0	100,0			
Налог на добавленную стоимость	100,0	100,0					
Акцизы на этиловый спирт-сырец и акцизы на спиртосодержащую продукцию	100,0	50,0	50,0	50,0			
Акцизы на алкогольную продукцию	100,0		100,0	100,0			
Акцизы на пиво	100,0		100,0	100,0			
Акцизы на табачные изделия	100,0	100,0					
Акцизы на бензин автомобильный	100,0	40,0	60,0	60,0			
Акцизы на легковые автомобили и мотоциклы	100,0	100,0					
Акцизы на природный газ	100,0	100,0					
Акцизы на дизельное топливо	100,0	40,0	60,0	60,0			
Налог на имущество физических лиц	100,0		100,0		100,0		100,0
Налог на имущество организаций	100,0		100,0	100,0			
Налог на имущество, переходящее в порядке наследования и дарения	100,0		100,0	100,0			
Налог на добычу нефти	100,0	95,0	5,0	5,0			
Налог на добычу газового конденсата	100,0	95,0	5,0	5,0			
Налог на добычу газа горючего	100,0	100,0					

Налог на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья и общерас- пространенных полезных ископаемых)	100,0	40,0	60,0	60,0			
Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых	100,0		100,0	100,0			
Регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти)	100,0	95,0	5,0	5,0			
Платежи за пользование лесным фондом	100,0	100,0					
Водный налог	100,0	100,0	100,0				
Земельный налог	100,0		100,0		100,0		100,0
Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутрен- ние водные объекты)	100,0	70,0	30,0	30,0			
Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам)	100,0	100,0					
Сбор за пользование объектами животного мира	100,0		100,0	100,0			
Налоги на внешнюю торговлю и внешне- экономические операции	100,0	100,0					
Государственная пошлина	100,0	51,3	48,7	28,7	20,0	20,0	
Транспортный налог	100,0		100,0		100,0	100,0	
Торговый сбор	100,0		100,0		100,0	100,0	
Доходы целевых бюджетных фондов	100,0	100,0					
Единый социальный налог	100,0	100,0					

2.5. Доходы территориальных бюджетов

Для обеспечения расходов территориальных бюджетов (республиканских, республик в составе Российской Федерации, краевых, областных, окружных, местных) они должны иметь доходы. В соответствии со ст. 55 Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131 доходы территориальных бюджетов состоят из двух частей: (1) собственные доходы и (2) субвенции, полученные из фондов компенсации на осуществление отдельных государственных полномочий.

Собственные доходы бюджетов Это виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами законодательством РФ. Это налоговые доходы, закрепленные за соответствующими бюджетами, бюджетами государственных внебюджетных фондов законодательством РФ, и неналоговые доходы, определенные нормативными актами, а также безвозмездные перечисления.

Собственные доходы включают отчисления (в процентах) от федеральных и региональных налогов, а также выделяемые из федерального и региональных бюджетов трансферты, дотации, субвенции и субсидии.

Трансферты выделяются территориальным бюджетам из созданных в федеральном, региональных и районных бюджетах специальных фондов (фонды финансовой поддержки территорий, фонды территориального развития и др.).

Дотация — это средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов.

Субвенция — средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основе для осуществления целевых расходов.

Субсидия — это бюджетные средства, передаваемые бюджету другого уровня, юридическому или физическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

В соответствии со ст. 78 Бюджетного кодекса РФ в случае нецелевого использования субвенций и субсидий и нарушения сроков их использования сумма их может быть востребована органами власти, выдавшими эти средства.

Нужно отметить, что дотация, субвенция и субсидия как методы наделения финансовыми ресурсами территориальных бюджетов несовершенны. Эти источники бюджетов лишены стимулиру-

рующих 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.

Тем не менее, отмечая все негативные стороны дотаций, субвенций и субсидий, полностью исключить их как методы наделения территориальных бюджетов необходимыми средствами нельзя. При формальном подходе к решению проблемы ликвидации дотации этих бюджетов и передаче им в больших размерах отчислений от неустойчивых источников доходов их положение может быть ухудшено. Это приведет к постоянным кассовым разрывам и необходимости многократного обращения за ссудами из вышестоящих бюджетов, а значит, осложнит финансирование плановых мероприятий.

Поэтому не везде и не всегда следует стремиться к замене дотаций, субвенций и субсидий любыми средствами. Они необходимы в тех населенных пунктах, где в силу сложившихся условий и проводимой политики в области охраны окружающей среды, наличия исторических памятников и других причин экономический потенциал не может быть расширен в таких размерах, чтобы обеспечить территориальное формирование доходов. Местные же источники не в состоянии обеспечить покрытие необходимых расходов. Примером могут служить курортные города и поселки, города — исторические и архитектурные заповедники, научные центры и др. Субвенции же следует выдавать целевым назначением на определенные мероприятия, на осуществление которых в территориальных бюджетах не хватает средств.

Разделение доходов территориальных бюджетов на собственные и субвенции из фондов компенсации создает сложности в процессе управления этими бюджетами. Так, отнесение почти всех доходов местных бюджетов к числу собственных и тем самым их искусственное завышение в значительной степени имеют политическую подоплеку. Это связано с тем, что многие годы признавалось отсутствие независимости местных бюджетов из-за незначительного размера в них собственных доходов.

Однако путь к решению этой проблемы стали искать не на основе увеличения местных налогов, что должно было привести к перераспределению средств между ними и федеральными налогами, а на основе причисления к собственным доходам местных бюджетов почти всех поступлений из вышестоящих бюджетов.

С экономической точки зрения такое отнесение доходов может быть и оправданно. Действительно, если средства переданы из вы-

шестоящих бюджетов в нижестоящие, и тем более на долговременной основе, то их можно считать собственными доходами.

Однако если рассматривать такие действия в юридическом аспекте и с позиции управления этими источниками, то признать их собственными вряд ли оправданно. Юрисдикция на федеральные и региональные налоги находится у федеральных и региональных органов власти. Местные органы власти не вправе вносить изменения ни в законодательные, ни в инструктивные документы, регулирующие статус, величину и порядок взимания этих налогов. Это, в свою очередь, ограничивает процесс управления местными властями такими налогами.

Исходя из этих соображений, вряд ли можно признать собственными доходами местных бюджетов безвозмездные и безвозвратные перечисления, к которым относятся дотации, субвенции, субсидии и средства, полученные по взаимным расчетам. Цель их — оказание финансовой помощи территориям. Финансовая помощь не может оказываться на долговременной основе. Дотации, субвенции и субсидии должны быть конкретны и адресны, поэтому они чаще всего рассчитаны на короткий период. Таким образом, отнесение их к долговременным источникам, а следовательно, к собственным доходам неправомерно.

Для улучшения управления бюджетным процессом, в том числе повышения уровня управления бюджетными доходами, необходим их постоянный анализ. В свою очередь, для этого нужны четкое разграничение доходных источников и классификация их на основе *критерия принадлежности субъекту управления*, т.е. надо исходить из того, может ли субъект управления (территориальный орган власти) воздействовать на величину этих источников, время их поступления в бюджет, направления использования и т.д.

Четыре группы источников формирования территориальных бюджетов Все источники формирования территориальных бюджетов предлагается разделить на четыре группы: собственные, перераспределяемые, заемные, привлеченные средства.

- (1) *Собственные доходы* — средства, полученные территориальными органами власти в соответствии с наделенными законодательством налогово-бюджетными и имущественными полномочиями и полученные вследствие принятых ими законодательных, административных, хозяйственно-экономических решений. То есть это доходы, полученные в результате собственных действий. Такая трактовка этих доходов отражает уровень самостоятельности территориальных органов власти. Доходы же, полученные в виде финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня, даже если они

формально (на основе законодательного акта) причислены к собственным доходам, рассчитаны по единой методике, не прибавляют финансовой самостоятельности территориальным органам власти, и поэтому их причисление к собственным доходам неправомерно.

К собственным доходам можно отнести:

- доходы от территориальных налогов (региональных для бюджетов субъектов РФ, местных — для бюджетов муниципальных образований);
- доходы от эксплуатации имущества, находящегося в собственности территориальных органов власти;
- доходы, полученные в результате экономической, административной деятельности территориальных органов власти;
- средства, поступающие в виде процентных отчислений от налогов вышестоящих бюджетов по нормативам, установленным федеральным и региональным законодательством на период более трех лет;
- средства от реализации имущества, активов, принадлежащих территориальным органам власти;
- часть прибыли предприятий, находящихся в собственности территориальных органов власти, и др.

- (2) *Перераспределяемые доходы* — финансовые ресурсы, поступающие в территориальные бюджеты в порядке перераспределения средств внутри бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основе для оказания финансовой помощи и осуществления переданных на другой уровень власти полномочий на период бюджетного периода, т.е. три года.

К перераспределяемым доходам можно отнести:

- безвозмездные и безвозвратные перечисления из бюджетов других уровней;
- отчисления от региональных и местных налогов в бюджеты муниципальных районов и поселений на период бюджетного планирования (три года).

- (3) *Заемные источники* — средства, поступившие в бюджет в виде полученных банковских, коммерческих кредитов, выпуска облигаций, акций и др.

- (4) *Привлеченные источники* — средства, переданные территориальным органам власти юридическими и физическими лицами на добровольной и безвозмездной основе для решения территориальных экономических и социальных задач. К привлеченным источникам можно отнести:

- средства самообложения граждан;
- добровольные пожертвования юридических и физических лиц и др.

Такая классификация территориальных доходов позволит:

- проводить более точный анализ формирования доходной части территориальных бюджетов;
- определять реальную финансовую самодостаточность и финансовое состояние территорий;
- устанавливать уровень финансовой самостоятельности территориальных органов власти;
- повышать уровень управления доходами территориальных бюджетов на основе разработки более обоснованных мероприятий по воздействию территориальных органов власти по мобилизации бюджетных доходов.

2.6. Методы бюджетного регулирования и способы распределения доходов между бюджетами

В ходе развития бюджетной системы России менялись и методы распределения доходов между бюджетами.

Модели распределения доходов Для бюджетной системы дореволюционной России типичной была модель распределения доходов между бюджетами, которую можно назвать *горизонтальной*. Государственный бюджет и территориальные бюджеты (земские, городские) находились как бы в одной плоскости, за каждым бюджетом были закреплены свои налоги и сборы. При этом финансовая помощь территориальным бюджетам из государственного бюджета была затруднена, так как территориальные бюджеты не входили в государственный бюджет и для такой помощи не было правовых основ. В этих условиях действовала следующая модель формирования территориальных бюджетов:

$$P = D,$$

где P — размер доходов;

D — размер собственных доходов.

Размер бюджетных доходов предопределял размер расходов.

Такая система распределения доходов действовала во многих странах вплоть до середины XX в. С одной стороны, эта система обеспечивала в значительной мере финансовую независимость территориальных органов власти всех уровней, так как территориальные бюджеты формировались за счет собственных налогов. Однако по мере роста бюджетных расходов на общественные нужды (образование, здравоохранение, благоустройство населенных пунктов) собственные доходы территориальных бюджетов не могли обеспе-

чивать эти расходы. В то же время не было достаточно действенного и законодательно установленного механизма оказания государством финансовой помощи территориям. Все это отрицательно отражалось на состоянии территориальных бюджетов, местном хозяйстве, социальном развитии общества.

Первый шаг в устранении этих недостатков распределения бюджетных доходов был сделан в СССР в 1931 г. Бюджеты союзных республик были включены в государственный бюджет СССР, а работниками Наркомата финансов была создана новая модель распределения общегосударственных доходов. Эту модель можно назвать *веерной*. Суть ее заключалась в том, что, несмотря на существование закрепленных за каждым бюджетным звеном налогов, вводился механизм долевого отчисления в территориальные бюджеты от общегосударственных доходов и налогов. В соответствии с принимаемыми законодательными актами сумма мобилизуемого на территории налога по утвержденным этими актами нормативам распределялась между центральным бюджетом (союзный бюджет), региональными бюджетами (республиканскими, краевыми, областными) и местными бюджетами (городскими, районным, поселковыми и сельскими).

Следовательно, в территориальные бюджеты, помимо собственных доходов, стали поступать *регулирующие доходы*. На местные бюджеты было возложено финансирование подавляющей части общегосударственных расходов, связанных с жизнеобеспечением населения (образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, местной и пищевой промышленности и др.). В свою очередь, это предопределило изменение принципа формирования местных бюджетов. Размер местного бюджета стал определяться величиной расходов на местное хозяйство. Для обеспечения этих расходов из вышестоящего бюджета выделялся необходимый объем регулирующих доходов. Таким образом, местные бюджеты стали формироваться по следующей модели:

$$P = D_c + D_p,$$

где P — размер расходов;

D_c — размер собственных доходов;

D_p — размер регулирующих доходов.

Преимущества этой модели: (1) достигается единство источников всех бюджетов, а следовательно, заинтересованность и ответственность органов власти всех уровней в развитии экономики на территории как налогообразующей базы; (2) создается механизм оказания финансовой помощи территориям; (3) правительство стра-

ны имеет реальные рычаги для регулирования экономического и социального развития территорий. Преимущества этой модели были настолько очевидны, что она стала применяться позднее во многих странах, в том числе в государствах с рыночной экономикой.

Однако такой способ распределения средств между бюджетами имеет ряд недостатков: (1) низка доля собственных доходов территориальных бюджетов; (2) велик элемент субъективности верхних уровней власти при определении величины отчислений от налогов в нижестоящие бюджеты, а следовательно, существует и зависимость от них; (3) модель способствовала развитию иждивенчества отдельных территорий, стремившихся получить больше средств из вышестоящих бюджетов, не прилагая усилий к развитию территориальной экономики; (4) велики встречные и неоправданные потоки движения финансовых ресурсов сначала с территории в вышестоящий бюджет, а затем снова в нижестоящий; (5) это ведет и к централизации средств в вышестоящем бюджете, к ущемлению территориальных потребностей, к остаточному финансированию социальной сферы и тем самым к противостоянию между центром и территориями.

Совершенствование механизма распределения средств между бюджетами

Большой вклад в эту работу внес *Научно-исследовательский финансовый институт (НИФИ) Министерства финансов*, в котором многолетние исследования, связанные с укреплением местных бюджетов, вел *Г.Б. Поляк*. В 70—80-е годы XX в. им были разработаны, обоснованы и в дальнейшем реализованы такие меры по совершенствованию межбюджетных отношений, как использование в качестве регулирующего источника платежей из прибыли предприятий союзного подчинения, а также введение долговременных, т.е. утвержденных на несколько лет, нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов вышестоящих бюджетов.

С переходом к формированию местных бюджетов на основе долговременных нормативов отчислений от общегосударственных доходов актуальной стала проблема расчета величины этих нормативов, а следовательно, объективизации всего бюджетного планирования, которое должно было опираться на научно обоснованные показатели. Для расчета таких нормативов необходимо было решение ряда задач.

Прежде всего, Г.Б. Поляк предложил разработку системы долговременных социальных нормативов, определяющих уровень обеспеченности населения набором благ и услуг. Эти нормативы предлагалось рассчитывать дифференцированно для каждого региона с учетом плановых показателей их развития и уровней обеспеченности населения, достигнутых в каждом регионе.

Затем на основе социальных нормативов должны были быть рассчитаны финансовые нормативы бюджетных расходов на содержание социально-культурных учреждений и коммунально-бытовых предприятий. Далее предлагалась следующая модель формирования местных бюджетов. С помощью социальных и финансовых нормативов должна была определяться нижняя граница размера затрат, которые могли быть произведены в регионах. Сверх этого уровня расходы могли быть произведены при условии изыскания в регионах дополнительных ресурсов. Финансирование мероприятий, связанных с экономическим и социальным развитием в регионах, предлагалось осуществлять в меру выполнения планов поступления средств в региональные бюджеты и в пределах имеющихся у местных органов власти средств, без оказания им помощи из вышестоящих бюджетов. Другими словами, расходная часть местного бюджета должна была определяться на основе плановых показателей развития региона и на базе социальных и финансовых нормативов затрат в расчете на одного жителя. Темпы роста этих расходов не должны были превышать темпы роста доходов, аккумулируемых в государственный бюджет на территории региона.

Для повышения роли и ответственности местных органов власти за результаты экономического и социального развития им предлагалось предоставить права самим определять направления использования бюджетных средств, а в целях повышения заинтересованности в более эффективном использовании средств оставлять в их распоряжении неиспользованные ассигнования. Кроме того, для усиления гарантированности расходов местных бюджетов, а также для укрепления финансовой базы местной администрации и обеспечения стабильности финансирования плановых мероприятий в рамках местных бюджетов всех уровней надо было создать резервные фонды.

Таким образом, на основе механизма бюджетного регулирования, дифференцированных нормативов отчислений от общегосударственных доходов и платежей в местные бюджеты от прибыли предприятий вышестоящего подчинения обеспечивался *гарантированный минимум* доходов местных бюджетов, а значит, в определенной мере и социальная защищенность населения каждой административно-территориальной единицы.

Для привлечения дополнительных финансовых ресурсов на общерегиональные цели предусматривалось создание внебюджетных фондов экономического и социального развития с открытием для них в банках отдельных счетов и субсчетов для финансирования целевых программ и отдельных мероприятий.

Для углубления хозрасчетных отношений и развития принципа самофинансирования регионов к вопросу о формировании их бюд-

жетов Г.Б. Поляк предлагал подойти с принципиально новой позицией. Он считал, что целесообразно отказаться от разделения доходов местных бюджетов на собственные и отчисления от доходов вышестоящих бюджетов и перейти к территориальному принципу формирования и распределения государственных бюджетных доходов.

Для технического осуществления этого принципа им в 1986 г. была разработана, а затем представлена на обсуждение Научно-методологического совета Министерства финансов СССР модель формирования территориальных бюджетов, которая позже получила условное название «котловая» или «одноканальная», и была включена в концепцию перевода на новые принципы хозяйствования в экспериментальном порядке ряда регионов.

Суть этой модели заключалась в следующем. Все платежи в бюджет предприятий и организаций союзного, республиканского и местного подчинения, государственные и местные налоги, все бюджетные доходы, мобилизуемые в регионе, должны были направляться на открытый в каждом районе, городе общий счет государственного бюджета СССР. С этого счета по утвержденным Верховным Советом СССР долговременным нормативам банк распределял средства между союзным бюджетом и бюджетом союзной республики независимо от воли предприятий и органов управления всех уровней. Для нижестоящих бюджетов норматив утверждался Верховным Советом союзной республики, сессиями областного, районного Совета народных депутатов.

Следовательно, каждое предприятие, каждый гражданин выступал плательщиком одновременно в союзный, республиканский и местный бюджеты. Союзный бюджет и каждый территориальный бюджет должны были получать свою долю от общей суммы средств, поступивших в государственный бюджет СССР на территории региона, т.е. от территориальных бюджетных доходов (ТБД).

С внедрением этого принципа распределения ТБД теряло смысл и разделение предприятий на союзные, республиканские и местные.

Формирование территориального бюджета на основе указанного принципа теснее связывало его с результатами экономического развития региона, позволяло уже на этапе бюджетного планирования соизмерять размер территориальных доходов с доходами территориального бюджета, реальнее планировать расходы бюджета, определять направления выявления резервов в региональной экономике. Повышались заинтересованность и ответственность союзных, республиканских и местных органов власти за конечные результаты экономического развития всех предприятий, территорий, так как источником всех бюджетов будет общий ТБД.

В ходе перестройки механизма формирования бюджетов должен был быть решен ряд вопросов, в том числе и такой: кому должен быть установлен пятилетний норматив отчислений от ТБД? Предлагались следующие варианты:

- (1) норматив отчислений в процентах от общей суммы ТБД устанавливается для территориального бюджета, оставшаяся часть направляется в вышестоящие бюджеты;
- (2) по установленным нормативам в процентах от общей суммы ТБД средства направляются в вышестоящие бюджеты, оставшаяся часть — в местный бюджет;
- (3) в каждый из вышестоящих бюджетов направляется твердо зафиксированная абсолютная сумма ТБД, оставшаяся часть — в местный бюджет.

Далее предлагалось, что для повышения ответственности и заинтересованности нижестоящих территорий в конечных результатах хозяйственной деятельности всех предприятий более приемлемыми были второй и третий варианты, когда территориальные бюджеты формировались бы на основе остаточного принципа распределения ТБД после внесения в вышестоящие бюджеты сумм в виде своеобразного налога с территории.

Третий вариант был интересен не только для нижестоящих территорий, которым он давал максимальные возможности для выявления внутрирегиональных резервов, но и для вышестоящих, так как фиксированный норматив обеспечивал гарантированные объемы средств их бюджетов.

Необходимо было также определить, единый или дифференцированные нормативы следует применять. Если установить единый для всех территорий норматив формирования бюджетов, то в силу сложившихся уровней экономического и социального развития у части территорий бюджет, сформированный по этому нормативу, мог быть меньше достигнутого, а у части — больше. Для устранения этих противоречий предлагалось несколько путей:

- (1) возможность выделения из вышестоящих бюджетов дотаций и субвенций тем территориям, в бюджете которых будет недостаточно средств для финансового обеспечения социальных нормативов;
- (2) территории, у которых в результате применения единого норматива отчислений от территориального дохода будет выявлено в процессе планирования бюджетов средств больше, чем необходимо для удовлетворения социальных нормативов, должны перечислить эти средства в вышестоящий бюджет;
- (3) для регулирования бюджетов союзных республик предлагалось создание межреспубликанского фонда финансовой по-

мощи. Формироваться он мог за счет отчислений от территориального дохода каждой республики. Для всех республик устанавливался единый норматив отчислений в этот фонд от ТБД. Выделение республикам средств из этого фонда определялось Верховным Советом СССР с учетом не только потребности каждой республики, но и ее вклада в национальный доход страны. Средства, спланированные республикой по единому нормативу отчислений от ТБД и превышающие ее потребность для удовлетворения по социальным нормативам, перечислялись в межреспубликанский фонд.

Определение для всех республик единых нормативов отчислений от ТБД в союзный бюджет и в межреспубликанский фонд и распределение последнего на основе решений Верховного Совета СССР создавали бы более здоровую обстановку в экономических взаимоотношениях союзных республик, так как устанавливались равные обязанности всех республик в формировании союзного бюджета и межреспубликанского фонда. Распределение межреспубликанского фонда Верховным Советом СССР делало процесс бюджетного планирования более демократичным и гласным, позволяло снизить влияние субъективных факторов на формирование территориальных бюджетов. Этот же принцип должен был использоваться в республиках для формирования нижестоящих бюджетов.

Предлагалось также составление двух территориальных бюджетов — бюджета эксплуатационных расходов и инвестиционного бюджета. Социальные нормативы в первую очередь должны были гарантировать поступление средств в бюджет для финансирования эксплуатационных расходов, т.е. средств, необходимых для содержания уже действующих предприятий и учреждений. Инвестиционный же бюджет должен был формироваться в значительной мере за счет ресурсов, полученных сверх гарантированного минимума, т.е. средств, зависящих от конечных результатов хозяйственной деятельности в регионе.

Разработанная Г.Б. Поляком модель формирования местных бюджетов была использована как один из вариантов совершенствования в порядке эксперимента финансово-бюджетного механизма при подготовке концепций перевода на принципы самоуправления и самофинансирования Московской, Крымской, Курганской областей, Хакасской автономной области, городов Кироваграда, Евпатории и др.

Однако с распадом СССР эта работа была прекращена. В 1990-е годы некоторые элементы этой модели (объем территориальных бюджетных доходов, численность населения территории) были использованы при разработке механизма совершенствования межбюджетных отношений.

С переходом на данные отношения экономисты, ориентированные на безоглядное внедрение зарубежных моделей в межбюджетные отношения (это были люди, никогда не занимавшиеся проблемами финансов, и тем более территориальных финансов, никогда не работавшие в финансовых органах и не знавшие механизма формирования местных бюджетов), стали предлагать так называемую модель «один налог — один бюджет». Это означало закрепление за каждым бюджетом своих налогов, отказ от регулирования территориальных бюджетов и по сути отказ от межбюджетных отношений. Это выдавалось за новацию, хотя это была старая, как мы выше ее назвали, «горизонтальная модель», от которой вынуждены были отказаться почти все государства, так как она не позволяла проводить социально ориентированную политику и оставляла на произвол судьбы жителей регионов, не имеющих достаточного экономического потенциала.

Именно из-за этих причин модель «один налог — один бюджет», несмотря на усиленную пропаганду, не была внедрена в нашей стране в 1990-е годы и вряд ли будет внедрена в будущем.

2.7. Экономические и социальные аспекты межбюджетных отношений

Изучение истории вопроса о межбюджетных отношениях имеет не столько познавательное, сколько практическое значение. Кто не знает прошлого, тот не видит будущего. Это относится к любому явлению, в том числе к вопросу о территориальных бюджетах. От доли территориальных бюджетов в объеме централизованных общегосударственных финансовых ресурсов зависит размер средств, выделяемых государством на развитие и содержание отраслей, обеспечивающих потребности населения в жилищно-коммунальных и социально-культурных услугах, т.е. обеспечивающих жизненно важные потребности жителей.

Во всем мире на протяжении тысячелетий действовал и действует закон *централизации* финансов. Изучение развития территориальных финансов и вопроса о соотношении общегосударственных и территориальных финансов свидетельствует о наличии следующих закономерностей.

- (1) С повышением концентрации финансовых ресурсов в центральном бюджете ухудшается состояние территориальных финансов.
- (2) Уменьшение доли территориальных финансов влечет за собой ухудшение экономического и социального положения в регионах.

- (3) Снижение параметров экономического и социального развития регионов ведет к ухудшению этих показателей в целом по стране.

Это позволило сформулировать следующий закон: *чем выше уровень концентрации средств в центральном бюджете, тем ниже уровень экономического и социального развития государства*. В основе действия этого закона лежат следующие явления.

Концентрируемые в центральном бюджете государства финансовые средства в основном направляются на обеспечение таких непроизводительных расходов, как содержание армии, аппарата управления, т.е. меньшей части населения. На территориальные бюджеты (бюджеты регионов, городов, сел) ложится нагрузка по содержанию социально-бытовой инфраструктуры (жилищно-коммунальное хозяйство, дороги, здравоохранение, образование и т.д.), т.е. это расходы, предназначенные для подавляющей части населения. Чем больше средств направляется в центральный бюджет, тем меньше остается возможностей в государстве для финансирования инфраструктуры. Но так как социально-бытовая инфраструктура призвана создавать условия для обеспечения населения необходимыми первоочередными услугами, то с увеличением доли центрального бюджета уменьшается доля средств, направляемых на жизнеобеспечение человека.

В России доля территориальных бюджетов и средств, направляемых на человека, всегда была мала по сравнению с европейскими странами. Если в нашей стране доля местных бюджетов в общегосударственных бюджетных средствах не превышала 27%, то в западноевропейских странах она колебалась от 30 до 50%. Тем самым предопределилось отставание в развитии инфраструктурных отраслей. Это имело свои исторические корни.

В Центральной России полезных ископаемых мало. Природные условия суровы. Поэтому производительность сельскохозяйственных земель низкая. Созданный валовой продукт также был невелик. Кроме того, надо отметить, что при натуральном хозяйстве был слабо развит внутренний рынок. В страну надо было ввозить из-за рубежа драгоценные металлы для чеканки российских денег, а для господствующего класса — предметы роскоши. Все это было причиной слабого развития финансовой базы государства. В стране постоянно ощущался большой недостаток финансовых средств.

В то же время Российское государство почти непрерывно вело войны, сначала оборонительные, а с XVI в. в основном наступательные. Расширение территорий требовало, с одной стороны, увеличения армии как для защиты новых территорий от внешних вра-

гов, так и для борьбы с сепаратизмом внутри страны, с другой стороны, вызывало необходимость увеличения аппарата управления.

Таким образом, войны, содержание армии, чиновников и царского двора вызвали постоянный рост государственных расходов. При слабой налогооблагаемой базе это приводило к значительному изъятию финансовых ресурсов, создаваемых в стране, в казну, т.е. в центральный бюджет. На территориальные бюджеты оставалась значительно меньшая часть финансовых ресурсов. Доля местных бюджетов в 1913 г. составляла примерно лишь 15% всех средств, поступающих в бюджетную систему страны¹.

В условиях, когда средства центрального бюджета направлялись на финансирование армии, чиновничества, двора, а средства территориальных бюджетов были незначительны, в нашей стране в отличие от других стран это привело к тому, что не было построено больших общественных объектов (храмов, библиотек и т.д.), не создалось развитое коммунальное хозяйство (водопровод, канализация, дороги и др.). Такое положение наблюдалось на протяжении всей истории России.

Финансовые противоречия между центром и территориями были постоянны. Уже с IX в. известен финансовый конфликт между центром и регионами. Князь Игорь, собрав дань с древлян, вернулся в их земли, чтобы получить дополнительную. Возмущенные древляне восстали и убили князя.

Негативно сказалась на истории России в XVI в. политика Ивана Грозного. Разделение территории страны на земщину, куда вошли экономически слабые регионы, и опричнину, перевод развития земских территорий за счет своих налогов, сосредоточение за счет богатых земель опричнины в государственной казне (центральном бюджете) большей части финансовых ресурсов государства и использование этих средств на многолетнюю Ливонскую войну привели к разорению страны. Это закончилось обнищанием населения и Смутным временем, сопровождавшимся бунтами, иностранной интервенцией. Лишь по счастливой случайности Русское централизованное государство вновь не распалось на уделы, но в экономическом и социальном развитии оно было отброшено вглубь веков и еще более отстало от западноевропейских стран.

В XIX в. беспрецедентная централизация власти и финансовых ресурсов в центре при Николае I привела к ослаблению государства, поражению в Крымской войне. И наоборот, проведенные Александром II реформы, в том числе земская реформа, организация

¹ Дьяченко В.П. Советские финансы в первой фазе развития социалистического государства. М., 1947. С. 16, 19.

органов местного самоуправления — земств, передача им части общегосударственных финансовых ресурсов стали основой для ускорения темпов развития России в конце XIX — начале XX в. Однако вступление на престол Николая II, его нежелание проводить демократические реформы, централизация финансовых ресурсов для проведения военных авантур на Дальнем Востоке, для подготовки к войне и втягивание России в Первую мировую войну разорили Россию, привели к двум революциям и практически к распаду государства.

В первые десятилетия советской власти было стремление к развитию социально-бытовой инфраструктуры. Помимо политических, идеологических подходов увеличение ресурсов на инфраструктуру имело общесоциальную обусловленность. Для преодоления технической отсталости, создания промышленного потенциала надо было развивать индустрию, строить новые предприятия, города, создавать коммуникации, развивать образовательные учреждения, выпускающие специалистов, формировать сеть медицинских учреждений и т.д. Источником средств для развития социально-бытовой инфраструктуры стали территориальные бюджеты, доля которых в государственном бюджете возросла и в 1925 г. составила 26% всех средств, поступивших в бюджетную систему¹. Это позволило советской власти развивать социально-бытовую инфраструктуру, резко повысить обеспеченность населения услугами ее предприятий и учреждений.

К сожалению, в последней четверти XX в. с милитаризацией экономики, усилением для этого централизации средств в союзном бюджете доля местных бюджетов в общегосударственных финансовых ресурсах снизилась до 16%². Это привело к экономическому истощению регионов, отставанию в развитии социально-бытовой инфраструктуры, недовольству населения, сепаратизму, развалу СССР.

И в настоящее время доля территориальных бюджетов в общегосударственных финансовых ресурсах недостаточна. Она ниже, чем доля федерального бюджета. Она также ниже, чем в экономически развитых странах, где доля территориальных бюджетов выше, чем доля центрального бюджета. Отсюда и причина слабого состояния социальной инфраструктуры и недостаточного обеспечения населения страны ее услугами по сравнению со многими другими странами.

Концепция реформирования межбюджетных отношений

В 2009 г. был принят новый документ, регулирующий отношения между бюджетами, — Концепция межбюджетных отношений и ор-

¹ Дьяченко В.П. Указ. соч. С. 42, 440.

² Поляк Г.Б. Финансы местных Советов. М., 1991. С. 35.

ганизации бюджетного процесса в Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 г. № 1123-р.

Разработка новой концепции была обусловлена следующими причинами. Действующая система разграничения расходных обязательств между органами власти на разных уровнях бюджетной системы в отдельных случаях требовала корректировки в целях возложения ответственности за обеспечение предоставления бюджетных услуг на органы публичной власти. В ряде субъектов Российской Федерации наблюдалось низкое качество управления бюджетным процессом, свидетельством чего был высокий по сравнению со среднероссийским уровнем уровень просроченной кредиторской задолженности по отношению к их собственным доходам, низкое качество финансового планирования, а также недостаточное использование современных процедур и методов управления бюджетным процессом. Не везде были внедрены принципы бюджетирования, ориентированного на результат, практически отсутствовала система оценки эффективности бюджетных расходов.

В связи с мировым экономическим кризисом произошло значительное сокращение поступлений налоговых доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты. Сокращение доходов в наибольшей степени затронуло субъекты Российской Федерации, доходы которых сильно зависели от финансового состояния крупных налогоплательщиков, занятых в металлургической, нефтяной, химической и других сферах промышленности.

В этих условиях субъекты Российской Федерации столкнулись с проблемами обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, снижением занятости населения, сокращением финансовых ресурсов на осуществление капитальных вложений, а также риском возникновения кредиторской задолженности по первоочередным обязательствам.

Все это предопределяло необходимость разработки и реализации мер, направленных на смягчение последствий экономического кризиса для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, осуществления структурных преобразований в системе межбюджетных отношений и повышения их эффективности в среднесрочной перспективе, а также повышения качества управления бюджетным процессом в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Концепция предусматривает решение важных задач, в числе которых можно выделить следующие:

- создание стимулов повышения качества управления бюджетным процессом в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях;
- корректировка механизмов оказания финансовой помощи органам государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления;
- совершенствование системы разграничения расходных обязательств между органами государственной власти и местного самоуправления;
- дальнейшее развитие стимулов к увеличению доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Концепция предусматривает введение в практику бюджетного процесса на территориальном уровне новых элементов. В их числе:

- обязательное формирование фондов финансовых резервов;
- предоставление субъектам РФ дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета при условии приведения бюджетных параметров в соответствие с реальной экономической ситуацией и отсутствия кредиторской задолженности по бюджетным обязательствам;
- использование в управлении бюджетным процессом в качестве одного из индикаторов темпа роста доли расходов бюджетов субъектов РФ, формируемых в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результат;
- формирование рейтинга субъектов РФ, в котором выделяются три причины: субъекты с высокой, средней и низкой оценками качества управления бюджетным процессом. Низкая оценка является основанием для внесения Минфином РФ предложения высшему должностному лицу субъекта РФ о рассмотрении вопроса о соответствии руководителя финансового органа субъекта РФ занимаемой должности.

Концепцией предусмотрено осуществление следующих конкретных мероприятий:

- разработка рекомендаций субъектам РФ по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат;
- разработка стандартов и нормативов минимальных финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг;
- подготовка рекомендаций субъектам РФ по внедрению долгосрочного финансового планирования;

- внесение изменений в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ;
- подготовка методических рекомендаций по механизму финансового обеспечения региональной и муниципальной коопераций;
- внедрение порядка осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами;
- разработка рекомендаций по формированию и использованию средств региональных фондов финансовых резервов;
- подготовка рекомендаций по осуществлению мер, направленных на оздоровление бюджетного сектора субъектов Российской Федерации;
- разработка рекомендаций субъектам Российской Федерации по проведению отбора муниципальных образований на получение субсидий на реформирование муниципальных финансов;
- разработка рекомендаций субъектам Российской Федерации по оценке качества управления муниципальными финансами.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте бюджетное устройство и бюджетную систему Российской Федерации.
2. Перечислите основные принципы функционирования бюджетной системы РФ.
3. Объясните принцип единства бюджетной системы.
4. В чем суть самостоятельности всех бюджетов?
5. Дайте характеристику проводимой реформы бюджетной сферы.
6. Что такое финансово-бюджетный федерализм?
7. Объясните экономическую сущность межбюджетных отношений.
8. Каково соотношение распределения налогов между звеньями бюджетной системы?
9. Рассмотрите модели распределения доходов между бюджетами.
10. Каковы последствия действия закона концентрации средств в центральном бюджете?
11. Охарактеризуйте Концепцию межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях до 2013 года.

Бюджетные права федеральных и территориальных органов власти и управления

3.1. Бюджетное право и бюджетные правоотношения

Планирование, мобилизация и использование финансовых ресурсов в централизованных и децентрализованных фондах денежных средств регулируются нормами финансового права.

***Финансовое право** — это совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе планирования образования, распределения и использования денежных фондов в государстве.*

Нормами финансового права регулируются финансовая деятельность государства, налоги, банковская и страховая деятельность, денежное обращение, валютные операции и операции с ценными бумагами.

В процессе осуществления финансовой деятельности органы управления на федеральном, региональном и местном уровнях принимают финансово-правовые акты, в том числе и финансово-плановые. Это федеральный и территориальные бюджеты, планы целевых бюджетных фондов и государственных внебюджетных фондов, финансово-кредитные и кассовые планы банков, финансовые сметы министерств и ведомств, балансы доходов и расходов организаций, сметы бюджетных учреждений.

Бюджетное право — составная часть финансового права.

***Бюджетное право** — это совокупность юридических норм, регулирующих бюджетное устройство страны и бюджетный процесс, т.е. порядок бюджетного планирования, рассмотрения, утверждения и исполнения всех бюджетов, входящих в бюджетную систему государства, а также компетенцию всех органов власти в бюджетной сфере.*

Норма бюджетного права — это установленное государством строго определенное правило поведения в бюджетных отношениях, закрепляющее юридические права и обязанности их участников. Нормы призваны регулировать действия бюджетного процесса, и в зависимости от способа воздействия на них различают следующие их виды:

- *обязывающие* нормы, требующие от участников бюджетного процесса совершения установленных действий;
- *запрещающие* нормы, запрещающие участникам бюджетного процесса определенные действия;
- *уполномочивающие* нормы, устанавливающие права участников бюджетного процесса на совершение определенных действий.

Нормы российского бюджетного права устанавливают:

- бюджетное устройство РФ;
- состав бюджетной системы РФ;
- роль и компетенцию каждого звена бюджетной системы РФ;
- перечень доходов каждого звена бюджетной системы и порядок их формирования;
- бюджетные полномочия органов власти всех уровней.

Бюджетные правоотношения Процесс формирования и исполнения бюджетов осуществляется в соответствии с бюджетными правоотношениями, т.е. урегулированными нормами права общественными отношениями, к которым относятся отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в ходе составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы, контроля за их исполнением, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга.

Бюджетные правоотношения связаны с финансовым планированием и возникают в процессе планового формирования и использования бюджетных средств.

Регулируя бюджетные отношения, бюджетное право определяет участников этих отношений, т.е. *субъектов* бюджетных правоотношений.

Субъектами бюджетных правоотношений являются:

- государство, национально-государственные и административно-территориальные образования;
- представительные и исполнительные органы государственной и местной власти;
- государственные и муниципальные организации;
- граждане и негосударственные организации.

Источники бюджетного права Законодательные акты, регулирующие бюджетные правоотношения, являются источниками бюджетного права.

Главный источник бюджетного права в Российской Федерации — *Конституция РФ*, принятая в 1993 г. В Конституции заложены основы бюджетных прав федеральных, региональных и местных органов власти, которые сформулированы с учетом федеративного устройства государства.

В соответствии со ст. 5 Конституции РФ федеративное устройство Российской Федерации основано на государственной целостности и разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Предметы ведения в области бюджета оговорены в ст. 71 Конституции РФ, где зафиксировано, что в ведении Российской Федерации находятся федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития.

В ст. 72 Конституции РФ записано, что установление общих принципов налогообложения в Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В ст. 1 «Протокола к Договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» зафиксировано, что к совместному ведению относится и установление общих принципов бюджетной системы Российской Федерации.

В ст. 75 Конституции РФ отмечено, что система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения в Российской Федерации устанавливаются федеральными законами.

В развитие основных положений в области бюджетного права, зафиксированных в Конституции РФ, издаются специальные законодательные акты. В их числе Бюджетный кодекс РФ, принятый в 1998 г., Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г.

Наиболее важный и емкий из законодательных актов в области бюджетного права — *Бюджетный кодекс РФ*. Он устанавливает общие принципы бюджетного законодательства, правовые основы функционирования бюджетной системы РФ, правовые положения субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, а также определяет основы бюджетного процесса в РФ. Бюджетный кодекс законодательно зафиксировал компетенцию и полномочия органов власти всех уровней в бюджетной сфере.

3.2. Бюджетные права органов государственной власти РФ

Бюджетные компетенции и полномочия федеральных органов государственной власти закреплены в Конституции РФ и в Бюджетном кодексе РФ.

Полномочия Российской Федерации В области регулирования бюджетных правоотношений к полномочиям РФ относятся:

- (1) установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ;
- (2) разграничение налогов и других доходов между уровнями бюджетной системы, а также распределение в порядке межбюджетного регулирования доходов федерального бюджета между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ;
- (3) разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ;
- (4) определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, утверждение отчетов об их исполнении и осуществление контроля за их исполнением;
- (5) определение основ формирования доходов, осуществления расходов из бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ;
- (6) определение основ осуществления государственных и муниципальных заимствований, а также основ управления государственным и муниципальным долгом;
- (7) установление порядка составления и рассмотрения проекта федерального бюджета, утверждения и исполнения федерального бюджета, осуществления контроля за его исполнением, составления отчетности об исполнении и утверждения отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- (8) составление и рассмотрение проекта федерального бюджета, утверждение и исполнение федерального бюджета, осуществление контроля за его исполнением и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- (9) установление федеральными законами порядка заимствований РФ, субъектами Федерации и органами местного самоуправления, управления долгом РФ, субъектов Федерации и органов местного самоуправления;
- (10) осуществление государственных заимствований РФ и предоставление кредитов иностранным государствам, а также управление государственным долгом РФ;

- (11) установление порядка формирования доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- (12) осуществление расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- (13) установление порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации и местным бюджетам;
- (14) предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации и местным бюджетам;
- (15) установление порядка и условий предоставления бюджетных кредитов;
- (16) установление минимальных государственных социальных стандартов, норм и нормативов финансовых затрат на единицу предоставленных государственных или муниципальных услуг;
- (17) утверждение бюджетной классификации РФ;
- (18) установление единых форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ;
- (19) формирование, обеспечение погашения и обслуживание внешнего долга, определение перечня и порядка осуществления государственных внешних заимствований;
- (20) определение перечня и порядка формирования государственных внебюджетных фондов, управление их деятельностью;
- (21) установление оснований и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ.

Полномочия федеральных органов Бюджетным кодексом РФ регламентируются также полномочия федеральных органов власти в сфере *формирования бюджетных доходов и средств целевых бюджетных фондов*.

Установлено, что новые виды доходов, их отмена или изменение возможны только путем внесения соответствующих изменений в налоговое законодательство РФ. Федеральные органы законодательной власти могут также устанавливать новые виды неналоговых доходов, отменять или изменять действующие после представления федеральными органами исполнительной власти своего заключения и только путем внесения изменений в Бюджетный кодекс РФ.

Федеральные органы исполнительной власти предоставляют неналоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в федеральный бюджет в соответствии с налоговым законодательством РФ в пределах лимитов предоставления

налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей, определенных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

К ведению федеральных органов относится *разграничение бюджетных доходов и расходов* между федеральным и региональными бюджетами. Разграничение налогов и сборов между бюджетами регламентируется Бюджетным кодексом РФ (разд. II, гл. 7—9). Разграничение расходов между звеньями бюджетной системы регламентируется Бюджетным кодексом РФ (раздел III, гл. 11). Расходы разделяются на ассигнования, финансируемые исключительно из федерального, региональных и местных бюджетов, и на расходы, совместно финансируемые из бюджетов федерального, региональных и местных.

Бюджетным кодексом РФ определяется *порядок формирования и распределения целевых бюджетных фондов* (ст. 54). Доходы федеральных целевых бюджетных фондов обособленно учитываются в доходах федерального бюджета по ставкам, установленным налоговым законодательством Российской Федерации, и распределяются между федеральными целевыми бюджетными фондами и территориальными целевыми бюджетными фондами по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Полномочия субъектов Федерации Органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены бюджетными правами в соответствии с Конституцией РФ и Бюджетным кодексом РФ.

Субъекты Российской Федерации вправе издавать свои законодательные акты, регламентирующие бюджетные правоотношения на подведомственной территории. В области регулирования бюджетных правоотношений к ведению субъектов Федерации относятся:

- (1) установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов субъектов Федерации, утверждения и исполнения региональных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об исполнении бюджетов субъектов Федерации;
- (2) составление и рассмотрение проектов бюджетов РФ и консолидированных бюджетов субъектов Федерации, утверждение и исполнение бюджетов субъектов Федерации, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении бюджетов субъектов Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

- (3) распределение доходов от региональных налогов и сборов, иных доходов субъектов Федерации между бюджетом субъекта Федерации и местными бюджетами;
- (4) определение порядка направления в бюджет субъекта Федерации доходов от использования собственности субъекта Федерации, доходов от налогов и сборов субъекта Федерации, иных доходов бюджета субъекта Федерации;
- (5) разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетом субъекта Федерации, порядка и условий предоставления финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации;
- (6) определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из бюджета субъекта Федерации местным бюджетам;
- (7) предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из бюджета субъекта Федерации местным бюджетам;
- (8) установление порядка и условий предоставления бюджетных кредитов;
- (9) определение перечня и порядка осуществления государственных внутренних заимствований субъектов Федерации;
- (10) осуществление государственных внутренних и внешних заимствований субъекта Федерации и управление государственным долгом субъекта Федерации.

Представительные органы субъектов Российской Федерации вправе вводить региональные налоги и сборы, устанавливать размеры ставок по ним и вводить налоговые льготы в пределах прав, предоставленных налоговым законодательством Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Федерации могут предоставлять налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджеты субъектов Федерации в пределах лимитов предоставления налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей, определенных законами субъектов Федерации о бюджете. Вместе с тем органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе предоставлять отсрочки или рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджеты субъектов Федерации в части суммы федерального налога или сбора, поступающей в бюджет субъекта Федерации, только при отсутствии задолженности по бюджетным ссудам бюджета субъекта Федерации перед федеральным бюджетом и соблюдении предельного размера дефицита бюджета субъекта Федерации и размера государственного долга субъекта РФ, установленных Бюджетным кодексом РФ.

3.3. Бюджетные права органов местного самоуправления

Правовой основой функционирования местных бюджетов в Российской Федерации являются:

- Конституция РФ 1993 г.;
- Бюджетный кодекс РФ 1998 г.;
- Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г. (новая редакция).

В *Конституции* РФ (ст. 132) зафиксировано, что органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы.

Вопросы местных бюджетов нашли отражение в ст. 15 *Налогового кодекса РФ*, где установлены виды местных налогов и сборов.

Бюджетный кодекс РФ Компетенция органов местного самоуправления в бюджетной сфере определена в ст. 9 Бюджетного кодекса РФ, в которой к ведению органов местного самоуправления в регулировании бюджетных правоотношений отнесены:

- установление порядка составления и рассмотрения проектов местных бюджетов, утверждения и исполнения местных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об их исполнении местных бюджетов;
- составление и рассмотрение проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов;
- определение порядка направления в местные бюджеты доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов и сборов, иных доходов местных бюджетов;
- определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;
- предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;
- определение порядка осуществления муниципальных заимствований;
- осуществление муниципальных заимствований и управление муниципальным долгом.

Бюджетным кодексом РФ также определены полномочия органов местного самоуправления по формированию доходов местных бюджетов. При этом представительные органы местного самоуправления могут вводить местные налоги и сборы, устанавливать размеры ставок по ним и предоставлять льготы по их уплате в пределах прав, предоставленных им налоговым законодательством РФ.

Органы местного самоуправления вправе предоставлять 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 по уплате налогов и иных обязательных платежей, определенных правовыми актами предоставленных органов местного самоуправления о бюджете. Однако органы местного самоуправления могут определять порядок предоставления отсрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей в части сумм федеральных налогов или сборов, поступающих в местные бюджеты, только при отсутствии задолженности по бюджетным ссудам местного бюджета перед бюджетами других уровней бюджетной системы РФ и соблюдении предельного размера дефицита местного бюджета и размера муниципального долга, установленных Бюджетным кодексом РФ.

В Бюджетном кодексе (гл. 16) зафиксированы права муниципальных образований на получение финансовой помощи из региональных бюджетов.

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Этот Закон стал важным шагом в развитии финансово-бюджетных прав местных органов самоуправления. В соответствии с Законом федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации обеспечивают муниципальным образованиям (городам, районам, поселкам, селам) минимальные местные бюджеты, а минимально необходимые расходы местных бюджетов устанавливаются законами субъектов Федерации на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

Доходная часть минимальных бюджетов обеспечивается путем закрепления на долговременной основе Федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации доходных источников.

Закон устанавливает, что финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ежегодно предусматриваются в федеральном бюджете и в бюджетах субъектов РФ. Кроме того, увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, возникшие в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, компенсируются органами, принявшими решения. Решения этих органов реализуются органами местного самоуправления в пределах, переданных им в качестве компенсации средств.

В Законе установлено, что бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселе-

ний, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов), образуют *консолидированный* бюджет муниципального района.

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

Орган местного самоуправления — распорядитель денежных средств Составление, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом РФ.

Исполнительные органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований.

Исполнительный орган местного самоуправления может вносить в исполнительный орган власти субъекта РФ предложение по изменению и уточнению проектируемых вышестоящим органом власти бюджетных нормативов и показателей. Разногласия по этим вопросам рассматриваются в исполнительном органе власти субъекта РФ. Результаты рассмотрения разногласий отражаются в составляемом протоколе, в котором содержится обоснование предложений и обоснование отказа. В случае необходимости решения этих вопросов создается на паритетных началах согласительная комиссия. Решение согласительной комиссии доводится до сведения нижестоящих и вышестоящих органов власти. Окончательное решение принимается вышестоящими представительными органами власти.

Представительные органы местного самоуправления рассматривают и утверждают бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением бюджетов, осуществляют другие полномочия в соответствии с Бюджетным кодексом, иными правовыми актами бюджетного законодательства РФ, субъектов РФ, актами органов местного самоуправления.

При составлении проектов бюджетов местные финансовые органы имеют право на получение информации от финансовых органов вышестоящего уровня бюджетной системы.

Так, финансовые органы муниципальных районов получают от финансовых органов субъектов РФ:

- предполагаемые изменения отчислений по закрепленным за местными бюджетами доходам;
- порядок формирования регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований и распределение его средств;
- субвенции и дотации, предполагаемые к передаче местным бюджетам.

Орган местного самоуправления — распорядитель бюджетных средств — распределяет бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств. Он

- (1) составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным получателям бюджетных средств и направляет их в орган, исполняющий бюджет;
- (2) определяет задания по предоставлению муниципальных услуг для получателей бюджетных средств с учетом нормативов финансовых затрат;
- (3) утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений;
- (4) осуществляет контроль за использованием бюджетных средств подведомственными получателями бюджетных средств.

Распорядитель бюджетных средств как орган исполнительной власти, а также должностные лица распорядителя бюджетных средств отвечают за:

- целевое использование выделенных в их распоряжение бюджетных средств;
- достоверность и своевременное представление установленной отчетности и другой информации, связанной с исполнением бюджета;
- своевременное составление бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств по подведомственным получателям и распорядителям бюджетных средств;
- своевременное представление бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств по подведомственным получателям и распорядителям бюджетных средств в орган, исполняющий бюджет;
- утверждение смет доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений;
- соответствие бюджетной росписи показателям, утвержденным решением о бюджете;

- соблюдение нормативов финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг при утверждении смет доходов и расходов;
- эффективное использование бюджетных средств.

Получатели бюджетных средств Это бюджетные учреждения или иные организации, 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.

3.4. Ответственность органов местного самоуправления за исполнение местного бюджета

В соответствии с Законом РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131 существенно повысилась ответственность органов местного самоуправления за исполнение местного бюджета. В ст. 74 этого Закона установлено, что в случае нецелевого расходования субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ, если это установлено соответствующим судом, а глава муниципального образования или глава местной администрации не приняли в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, то высшее должностное лицо субъекта РФ может издать правовой акт об отрешении от

должности главы муниципального образования или главы местной администрации.

Статья 75 этого Закона устанавливает, что органы государственной власти субъектов Федерации могут временно осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления, *если*:

- (1) вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ, превышающая 30% собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;
- (2) при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

Введение временной финансовой администрации При этом если произошли нарушения, указанные в первом случае, то по ходатайству высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта Российской Федерации может вводиться *временная финансовая администрация*.

В целях восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация в соответствии с федеральным законом принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования, разрабатывает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган муниципального образования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных федеральным зако-

ном, в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ для утверждения законом субъекта РФ, обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования.

Временная финансовая администрация — это федеральный орган исполнительной власти (орган исполнительной власти субъекта РФ). Он уполномочен Правительством Российской Федерации (высшим органом исполнительной власти субъекта Федерации) 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 органов исполнительной власти субъектов РФ (местной администрации).

Временная финансовая администрация в субъекте РФ (муниципальном образовании) вводится 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.

Ходатайство о введении временной финансовой администрации в субъекте Российской Федерации 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 органа исполнительной власти субъекта РФ) и (или) представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования.

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 местного бюджета в последнем отчетном году и (или) просроченная задолженность муниципального образования по исполнению своих бюджетных обязательств превышает 40% бюджетных ассигнований в последнем отчетном году при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджета субъекта РФ перед бюджетом муниципального образования.

Временная финансовая администрация, введенная в субъекте РФ (муниципальном образовании), осуществляет следующие полномочия:

- (1) организует проведение проверки (аудита) бюджета субъекта РФ (местного бюджета) в порядке, установленном Правительством РФ (органом исполнительной власти субъекта РФ);
- (2) организует учет просроченной задолженности по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта РФ (муниципального образования) в порядке, предусмотренном федеральным законом;
- (3) разрабатывает проект плана 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) осуществляет контроль за исполнением плана восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования), утвержденного Высшим Арбитражным Судом РФ (арбитражным судом), и предусмотренных им нормативных правовых актов;
- (6) осуществляет контроль за исполнением бюджета субъекта РФ (местного бюджета).

Глава временной финансовой администрации руководит деятельностью временной финансовой администрации, несет персональную ответственность за исполнение возложенных на нее следующих полномочий:

- (1) в период осуществления полномочий временной финансовой администрацией представляет РФ (субъект РФ) в арбитражном суде по делу о восстановлении платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования);
- (2) вносит на рассмотрение арбитражного суда и 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 вос-

становления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования);

- (4) согласовывает внесение изменений и дополнений 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).

Проект плана восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования)

Проект плана 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 плана восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования) должен включать:

- срок действия плана, необходимый для полного погашения просроченных расходных обязательств субъекта РФ (муниципального образования), не превышающий пять лет;
- 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%;
- объемы и условия привлечения заемных средств на рефинансирование государственного долга субъекта РФ (муниципального долга муниципального образования);
- график исполнения просроченных долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта РФ (муниципального образования);
- 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), и вносится вре-

менной финансовой администрацией на рассмотрение и утверждение арбитражного суда в порядке, установленном федеральным законом.

Изменения в порядке составления, утверждения и исполнения бюджета 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 и дополнений 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 орган законодательной (представительной) власти субъекта РФ (представительный орган местного самоуправления).

Орган законодательной (представительной) власти субъекта РФ (представительный орган местного самоуправления) рассматривает проект закона (решения) о внесении изменений и дополнений в закон (решение) о бюджете субъекта РФ (муниципального образования) на текущий финансовый год во внеочередном порядке в течение 15 дней со дня его представления временной финансовой администрацией.

Внесение изменений и дополнений 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.

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 орган законодательной (представительной) власти субъекта РФ (представительный орган местного самоуправления) в срок, установленный планом восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования).

Орган законодательной (представительной) власти субъекта РФ (представительный орган местного самоуправления) рассматривает и утверждает проект закона (решения) о бюджете субъекта РФ (муниципального образования) на очередной финансовый год в течение

ние одного месяца со дня его представления временной финансовой администрацией.

Временная финансовая администрация осуществляет финансовый контроль за исполнением бюджета субъекта РФ (местного бюджета), включая контроль за использованием бюджетных средств главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, а также получателями государственных (муниципальных) гарантий.

Права и обязанности главы временной финансовой администрации

Глава временной финансовой администрации имеет право запретить главным распорядителям средств бюджета субъекта РФ (местного бюджета) изменять целевое назначение бюджетных средств в пределах сметы в случае нарушения бюджетного законодательства РФ главным распорядителем бюджетных средств.

Глава временной финансовой администрации в случае нарушения бюджетного законодательства РФ имеет право назначить в органы исполнительной власти субъекта РФ (органы местного самоуправления) и бюджетные учреждения, финансируемые из бюджета соответствующего субъекта РФ (местного бюджета), своих представителей, к которым переходят все полномочия главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

Он также имеет право осуществить блокировку расходов, т.е. сокращение лимитов бюджетных обязательств главных распорядителей, распорядителей и получателей средств бюджета субъекта РФ (местного бюджета).

Глава временной финансовой администрации наряду с руководителем финансового органа субъекта РФ (муниципального образования) может применять следующие меры принуждения, предусмотренные ст. 284.1 Бюджетного кодекса РФ:

- (1) списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, и в других случаях, предусмотренных настоящей частью Кодекса;
- (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 возвратной 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.

В случае создания руководителем финансового органа субъекта РФ (муниципального образования) препятствий в исполнении временной финансовой администрацией полномочий, возложенных на нее Бюджетным кодексом РФ и другими федеральными законами, а также в случае совершения руководителем финансового органа субъекта РФ (муниципального образования) действий, нарушающих права и интересы субъекта РФ (муниципального образования) и его кредиторов, бюджетное законодательство РФ и (или) план восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования), глава временной финансовой администрации вправе ходатайствовать перед арбитражным судом об отстранении руководителя финансового органа субъекта РФ (муниципального образования) от должности и возложении его полномочий на главу временной финансовой администрации.

К библиографии вопроса

Финансовое право и в его составе бюджетное право являются важной частью как юридической, так и финансовой науки и практики.

Наиболее крупные работы по этой проблематике издали:

А.М. Гурвич. Бюджетное право по законодательству РСФСР (1918)

С.А. Котляревский. Бюджетное право РСФСР (1925)

М.Д. Загряцков. Бюджетное право местных Советов (1927)

С.Д. Крылов. Бюджетное право СССР (1928)

Е.А. Ровинский, О.Н. Горбунова. Бюджетные права местных Советов депутатов трудящихся (1972)

М.И. Пискотин. Советское бюджетное право (1971)

В.В. Бесчеревных. Развитие советского бюджетного права (1975)

Н.И. Химичева. Субъекты советского бюджетного права (1979)

Большой вклад в подготовку законодательных актов по бюджетным правам государственных и местных органов власти внесли заслуженные деятели науки, профессора *В.П. Дьяченко, К.Н. Плотников, Г.Б. Поляк, В.М. Родионова, профессора Л.П. Павлова, К.Ф. Шеремет, М.Н. Ходорович.*

Контрольные вопросы

1. Объясните термин «бюджетное право».
2. Рассмотрите понятие «норма бюджетного права». Какие виды норм бюджетного права существуют?
3. Перечислите субъекты бюджетных правоотношений.
4. Назовите источники бюджетного права.
5. Какие правовые нормы устанавливает Бюджетный кодекс РФ?
6. Перечислите основные бюджетные права федеральных органов государственной власти.
7. Охарактеризуйте основные бюджетные права органов государственной власти субъектов РФ.
8. Какими бюджетными правами обладают органы местного самоуправления?
9. Какая существует ответственность за нарушения бюджетного законодательства?
10. В каких случаях может вводиться временная финансовая администрация и каковы ее функции?
11. Каковы права и обязанности главы временной финансовой администрации?

Бюджеты Российской Федерации

4.1. Консолидированный бюджет

Понятие «консолидированный бюджет» было включено в Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. в связи с упразднением Государственного бюджета Российской Федерации, в который входили все звенья бюджетной системы России.

В ст. 8 этого Закона зафиксировано, что единство бюджетной системы обеспечивается не только единой правовой базой, единством бюджетной классификации и документации, но и представлением необходимой статистической и бюджетной информации для составления консолидированных бюджетов. В ст. 165 Бюджетного кодекса РФ также отмечается обязанность Министерства финансов РФ составлять отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации.

***Консолидированный бюджет РФ** — свод бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. Он включает федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ. Консолидированный бюджет субъекта Федерации включает региональный бюджет, т.е. бюджет субъекта Федерации, и местные бюджеты. Консолидированный бюджет муниципального района включает бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений.*

Консолидированные бюджеты Российской Федерации и субъектов Федерации не рассматриваются и не утверждаются законодательными (представительными) органами власти всех уровней. Эти бюджеты являются в первую очередь *статистическим сводом бюджетных показателей*, характеризующим агрегированные данные по доходам и расходам, источникам поступления средств и направлениям их использования по территории в целом РФ и отдельных субъектов Федерации.

Показатели консолидированных бюджетов используются в бюджетном планировании. В частности, при определении величины нормативов отчислений от регулирующих налогов в бюджеты субъ-

ектов РФ и размеров дотаций в расчет принимаются объемы консолидированных бюджетов административно-территориальных образований.

Важна роль показателей консолидированных бюджетов и при анализе формирования и использования централизованного финансового фонда страны, т.е. суммы всех финансовых ресурсов, поступающих в бюджетную систему. Так, используя показатель консолидированного бюджета РФ, определяют степень централизации финансовых ресурсов, создаваемых в стране и отражаемых в сводном финансовом балансе государства.

Без расчета показателей консолидированных бюджетов невозможно сводное финансовое планирование, так как многие показатели сводного финансового баланса государства и территориальных сводных финансовых балансов берутся из консолидированных бюджетов. В *доходной* части баланса используются следующие бюджетные данные: налог на добавленную стоимость и акцизы, подоходный налог с физических лиц, налог на имущество, налоги на внешнюю торговлю, внешнеэкономические операции и доходы от внешнеэкономической деятельности, средства бюджетных целевых фондов, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, доходы от государственной собственности или деятельности, включая доходы от продажи имущества. *Расходная* часть сводного финансового баланса включает следующие бюджетные показатели: затраты на государственные инвестиции, расходы на социально-культурные мероприятия, финансируемые за счет бюджета, государственные дотации, расходы на воспроизводство минерально-сырьевой базы, расходы на науку из бюджета, расходы на оборону, расходы на содержание органов государственной власти, правоохранительных органов, судов, прокуратуры, расходы по внешнеэкономической деятельности, образование резервных фондов и др.

Большую роль играют показатели консолидированных бюджетов в перспективном планировании в целом и перспективном финансовом планировании в частности. При разработке прогнозов экономического и социального развития государства, территорий используются финансовые показатели, в основе которых — показатели консолидированных бюджетов.

Разработка экономико-математических моделей прогнозирования бюджетов также основана на данных консолидированных бюджетов. Для расчета финансовых ресурсов на перспективу исследуются корреляционные связи между объемами доходов консолидированных бюджетов и такими переменными, как ВВП, национальный доход, объем валовой продукции промышленности, сельского хозяйства.

Показатели консолидированных бюджетов используются также при расчетах, характеризующих различные виды обеспеченности жителей страны, территорий, например бюджетные расходы на одного жителя на медицинское обслуживание, образование и другие среднедушевые бюджетные доходы. В свою очередь, среднебюджетные показатели являются критериями для сравнительного анализа состояния отдельных территорий. Показатели консолидированного бюджета страны используются для сравнения с аналогичными показателями других государств.

Доходы консолидированного бюджета Российской Федерации в 2007 г. и состав его показателей характеризуют данные табл. 4.1.

*Таблица 4.1. Доходы консолидированного бюджета
Российской Федерации в 2007 г., млн руб.*

<i>Показатель</i>	<i>Сумма</i>	<i>% к итогу</i>
Доходы — всего	13 250,7	
В том числе:		
1. Налог на прибыль организаций	2 172,0	16,4
2. Налог на доходы физических лиц	1 266,6	9,5
3. Единый социальный налог	656,7	4,9
4. Налог на добавленную стоимость	2 261,7	17,1
5. Акцизы	314,4	2,3
6. Налоги, сборы и платежи за пользование природными ресурсами	1 235,1	9,3
7. Доходы от внешнеэкономической деятельности	2 408,3	18,2
8. Налоги и сборы субъектов РФ	334,5	2,5
9. Местные налоги и сборы	765,0	0,5
10. Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	525,0	3,9
11. Доходы от предпринимательской деятельности	112,3	0,8

Как следует из таблицы, в бюджетных доходах РФ главенствуют налоговые доходы (более 90%). Наиболее весомыми доходами бюджета являются косвенные налоги — налог на добавленную стоимость и акцизы (более 19%). Если к ним прибавить импортные и экспортные пошлины, то их доля возрастает до 37%.

Налоги, связанные с производством (налог на прибыль), относительно невелики и составляют примерно 16% всех бюджетных

доходов. Даже если к ним прибавить налоги на имущество предприятия, то в совокупности эти доходы составляют не более 22%.

Главная причина превалирования в бюджете косвенных налогов — резкий спад производства и снижение прибыли. В то же время высокий уровень государственных расходов вызывает необходимость привлечения в бюджет доходов за счет косвенного обложения.

Неналоговые доходы бюджета не превышают 8%. В их числе наиболее значительны поступления от целевых бюджетных фондов (1,2%) и доходы от использования принадлежащего государству имущества (6%). Бывшие когда-то весомым источником доходы от внешнеэкономической деятельности составляют примерно лишь 1%.

Следует отметить, что в консолидированный бюджет Российской Федерации мобилизуется более 60% всех финансовых ресурсов, создаваемых в государстве, что составляет примерно 40% к ВВП.

Бюджетные расходы российского государства можно проследить по данным табл. 4.2.

Таблица 4.2. Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации в 2007 г., млн руб.

<i>Показатель</i>	<i>Сумма</i>	<i>% к итогу</i>
Расходы — всего	11 245,8	
В том числе		
1. Общегосударственные вопросы	1 166,7	10,3
Из них:		
на обслуживание государственного и муниципального долга	175,2	1,5
фундаментальные исследования	55,2	0,5
2. Национальная оборона	834,0	7,4
3. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	864,4	7,6
Из них предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	60,7	5,4
4. Национальная экономика	1 560,4	13,9
Из них:		
топливо, энергетика	33,5	0,3
сельское хозяйство и рыболовство	147,0	1,3
транспорт	580,7	5,1
связь и информатика	36,8	0,3
исследование и использование космического пространства	9,4	0,11
воспроизводство минерально-сырьевой базы	23,4	0,2

Окончание табл. 4.2

<i>Показатель</i>	<i>Сумма</i>	<i>% к итогу</i>
водные ресурсы	20,3	0,2
лесное хозяйство	27,4	0,2
5. Жилищно-коммунальное хозяйство	1101,3	10,0
6. Охрана окружающей среды	26,4	0,2
7. Образование	1342,0	11,9
8. Культура, кинематография и средства массовой информации	247,2	2,2
9. Здравоохранение и физическая культура	1385,7	12,3
10. Социальная политика	2717,2	24,1
Профицит ¹	2004,9	

¹ Мировой экономический кризис отрицательно повлиял и на экономику России, что выразилось, в частности, на снижении доходов всех бюджетов, которые стали дефицитными.

Как видим, 2/3 бюджетных ассигнований составляют непроизводительные расходы, в их числе расходы на управление и правоохранительную деятельность — более 18%, оборону — около 8, обслуживание государственного долга — 1,5, социально-культурные расходы — более 50%.

Расходы же, связанные с развитием отраслей народного хозяйства, составляют 1/3 всех расходов консолидированного бюджета РФ, в том числе на промышленность, энергетику и строительство направляется примерно 9%, сельское хозяйство и рыболовство — примерно 1,5, транспорт, дорожное хозяйство, связь — 5, жилищно-коммунальное хозяйство — 10%.

Все эти данные свидетельствуют о снижении роли государства в экономическом процессе.

4.2. Федеральный бюджет Российской Федерации

Основные функции управления государством возложены на центральные органы власти. Для выполнения ими их обязанностей и финансового обеспечения общегосударственных мероприятий формируется централизованный финансовый фонд — *федеральный бюджет*. В ст. 71 Конституции РФ зафиксировано, что в ведении Российской Федерации находятся федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития.

Через федеральный бюджет осуществляется процесс распределения и перераспределения ВВП и созданного национального дохо-

да страны между отраслями народного хозяйства, регионами и социальными слоями населения. На федеральный бюджет возложено финансирование общегосударственных органов власти и управления, мероприятий, связанных с обеспечением обороноспособности государства, развитием науки, подготовки высококвалифицированных специалистов.

Средства федерального бюджета — главный источник финансирования структурной перестройки экономики, конверсии предприятий военно-промышленного комплекса, развития перспективных направлений в сфере производства, пионерного освоения новых территориально-производственных комплексов.

Большую роль играет федеральный бюджет в поддержании и развитии искусства, культуры, средств массовой информации.

Для решения всех этих задач федеральный бюджет в соответствии с *Бюджетным кодексом РФ* и *Налоговым кодексом РФ* наделен федеральными налогами и неналоговыми доходами.

Основные налоговые доходы федерального бюджета В федеральный бюджет зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в федеральный бюджет, — по нормативу 100%;
- налога на добавленную стоимость — по нормативу 100%;
- акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья — по нормативу 50%;
- акцизов на спирт этиловый из всех видов сырья, за исключением пищевого, — по нормативу 100%;
- акцизов на спиртосодержащую продукцию — по нормативу 50%;
- акцизов на табачную продукцию — по нормативу 100%;
- акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей — по нормативу 40%;
- акцизов на автомобили легковые и мотоциклы — по нормативу 100%;
- акцизов по подакцизным товарам и продукции, ввозимым на территорию РФ, — по нормативу 100%;
- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (газ горючий природный) — по нормативу 100%;
- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) — по нормативу 95%;

- налога на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых) — по нормативу 40%;
- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты) — по нормативу 70%;
- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам) — по нормативу 100%;
- водного налога — по нормативу 100%;
- единого социального налога по ставке, установленной Налоговым кодексом РФ в части, зачисляемой в федеральный бюджет, — по нормативу 100%.

Основные неналоговые доходы федерального бюджета В федеральный бюджет включаются:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности, доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти РФ, — после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах, в полном объеме;
- часть прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей унитарных предприятий, созданных РФ, — в размерах, устанавливаемых Правительством Российской Федерации;
- сборы за выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (за исключением сборов за выдачу лицензий, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты);
- 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%;
- плата за пользование водными объектами — по нормативу 100%;
- плата за негативное воздействие на окружающую среду — по нормативу 20%.

В доходы федерального бюджета поступают:

- прибыль Банка России, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, — по нормативам, установленным федеральными законами;
- доходы от внешнеэкономической деятельности.

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

Состав и структуру доходов федерального бюджета характеризуют данные табл. 4.3.

Таблица 4.3. Доходы федерального бюджета Российской Федерации за 2007 г., млн руб.

<i>Показатель</i>	<i>Сумма</i>	<i>% к итогу</i>
Доходы — всего	7779,1	100
В том числе:		
1. Налог на прибыль организаций	641,3	8,2
2. Единый социальный налог	405,0	5,2
3. Налог на добавленную стоимость	2261,5	29,1
4. Акцизы	135,0	1,9
5. Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	1157,4	14,9
6. Доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности	265,4	3,4
7. Доходы от внешнеэкономической деятельности	2408,3	30,9

Главным источником доходов федерального бюджета являются налоговые доходы (более 90%). Наиболее весомые налоги — налог на добавленную стоимость и акцизы — более 30% всех доходов бюджета, налог на прибыль составляет лишь 8%, налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции — 31%, в их числе главное место занимают импортные пошлины.

Вторую группу составляют неналоговые доходы — 6%, в том числе доходы от государственной собственности, от продажи принадлежащего государству имущества, от реализации государственных запасов, от внешнеэкономической деятельности.

Кроме перечисленных выше налоговых и неналоговых доходов, для покрытия бюджетного дефицита субъектов РФ используются *внутренние* и *внешние заимствования*. В числе заимствований на внутреннем финансовом рынке следует отметить привлечение средств по государственным краткосрочным облигациям (ГКО), облигациям

государственного сберегательного займа (ОГСЗ), облигациям государственных нерыночных займов (ОГНЗ) и др. В 2007 г. эти источники поступили в бюджет в сумме 114,8 млрд руб. Внешними заимствованиями являются кредиты международных финансовых организаций, кредиты иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм. В 2007 г. по этим источникам поступило 85,2 млрд руб.

Расходы федерального бюджета В соответствии с действующим в РФ законодательством исключительно из федерального бюджета финансируются следующие виды расходов:

- (1) обеспечение деятельности Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов;
- (2) функционирование федеральной судебной системы;
- (3) осуществление международной деятельности в общегосударственных интересах (финансовое обеспечение реализации межгосударственных соглашений и соглашений с международными финансовыми организациями, международного культурного, научного и информационного сотрудничества федеральных органов исполнительной власти, взносы Российской Федерации в международные организации, другие расходы в области международного сотрудничества);
- (4) национальная оборона и обеспечение безопасности государства, осуществление конверсии оборонных отраслей промышленности;
- (5) фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- (6) государственная поддержка железнодорожного, воздушного и морского транспорта;
- (7) государственная поддержка атомной энергетики;
- (8) ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба;
- (9) исследование и использование космического пространства;
- (10) содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности или в ведении органов государственной власти РФ;
- (11) формирование федеральной собственности;
- (12) обслуживание и погашение государственного долга РФ;

- (13) компенсация государственным внебюджетным фондам расходов на выплату государственных пенсий и пособий, других социальных выплат, подлежащих финансированию в соответствии с законодательством РФ за счет средств федерального бюджета;
- (14) пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, государственного материального резерва;
- (15) проведение выборов и референдумов Российской Федерации;
- (16) федеральная инвестиционная программа;
- (17) обеспечение реализации решений федеральных органов государственной власти, приведших к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов бюджетов других уровней;
- (18) обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
- (19) финансовая поддержка субъектов Федерации;
- (20) официальный статистический учет и др.

Кроме того, средства федерального бюджета используются для *финансирования мероприятий регионального и местного значений*, включаемых в целевые региональные и местные программы. По согласованию с региональными и местными органами власти совместно за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Федерации и средств местных бюджетов финансируются следующие виды расходов:

- (1) государственная поддержка отраслей промышленности, строительства и строительной индустрии, сельского хозяйства, автомобильного и речного транспорта, связи и дорожного хозяйства, метрополитенов;
- (2) обеспечение правоохранительной деятельности;
- (3) обеспечение противопожарной безопасности;
- (4) научно-исследовательские, опытно-конструкторские и проектно-изыскательские работы, обеспечивающие научно-технический прогресс;
- (5) обеспечение социальной защиты населения;
- (6) обеспечение охраны окружающей природной среды, охраны и воспроизводства природных ресурсов, обеспечение гидрометеорологической деятельности;
- (7) обеспечение предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий межрегионального масштаба;
- (8) развитие рыночной инфраструктуры;

- (9) обеспечение развития федеративных и национальных отношений;
- (10) обеспечение деятельности избирательных комиссий субъектов Федерации в соответствии с законодательством РФ;
- (11) обеспечение деятельности средств массовой информации;
- (12) финансовая помощь другим бюджетам;
- (13) прочие расходы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований.

Состав и структура расходов федерального бюджета за 2007 г. представлены в табл. 4.4.

Таблица 4.4. Расходы федерального бюджета Российской Федерации за 2007 г., млн руб.

<i>Показатель</i>	<i>Сумма</i>	<i>% к итогу</i>
Расходы — всего	5983,0	100
1. Общегосударственные расходы		
В том числе:	812,1	13,5
судебная система	78,9	1,3
международные отношения	70,2	1,1
обслуживание государственного долга	143,1	2,3
фундаментальные исследования	54,7	0,9
2. Национальная оборона	831,9	13,9
3. Правоохранительная деятельность и национальная безопасность	667,0	11,1
В том числе:		
предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, гражданская оборона	42,4	0,7
4. Национальная экономика		
В том числе:	692,6	11,5
топливо и энергетика	8,3	0,1
исследование и использование космического пространства	4,0	0,1
водные ресурсы	14,0	0,2
лесное хозяйство	4,8	0,08
воспроизводство минерально-сырьевой базы	20,5	0,3

Окончание табл. 4.4

Показатель	Сумма	% к итогу
прикладные научные исследования в области экономики	60,7	1,0
сельское хозяйство и рыболовство	27,8	0,4
транспорт	172,6	2,9
связь и информатика	14,1	0,2
5. Жилищно-коммунальное хозяйство	294,9	4,9
6. Охрана окружающей сферы	8,2	0,1
7. Образование	294,6	4,9
8. Культура, кинематография и средства массовой информации	70,9	1,1
9. Здравоохранение и физическая культура	196,5	3,2
10. Социальная политика	214,0	3,5
11. Межбюджетные трансферты		
Из них:	1900,0	31,7
финансовая помощь бюджетам других уровней	856,1	14,3
средства, передаваемые государственным внебюджетным фондам	1043,9	17,4
Профицит бюджета	1796,0	

4.3. Региональные бюджеты

Регионализация экономических социальных процессов Центральное звено территориальных бюджетов — *региональные бюджеты*, предназначенные для финансового обеспечения задач, возложенных на государственные органы управления субъекта Федерации. В современных условиях региональные органы власти все в большей степени призваны обеспечить комплексное развитие регионов, пропорциональное развитие производственной и непроизводственной сфер на подведомственных территориях. Значительно возрастает их координационная функция в экономическом и социальном развитии территорий.

В последнее десятилетие наблюдается регионализация экономических и социальных процессов: функции регулирования этих процессов переходят от центральных уровней государственной власти к региональным. Поэтому роль региональных бюджетов усиливает-

ся, а сфера их использования расширяется. Через региональные бюджеты государство активно проводит экономическую политику. На основе предоставления региональным органам власти средств для увеличения их бюджетов осуществляется финансирование промышленности, сельского хозяйства, строительства и содержания дорог, охраны окружающей среды. Круг финансируемых мероприятий расширяется.

С помощью региональных бюджетов государство осуществляет выравнивание уровней экономического и социального развития территорий, которые в результате исторических, географических, военных и других условий отстали в своем экономическом и социальном развитии от других районов страны. Для преодоления такой отсталости разрабатываются *региональные программы*, финансируемые из региональных бюджетов.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ доходы региональных бюджетов формируются за счет налоговых и неналоговых доходов.

Основные налоговые доходы бюджетов субъектов Федерации

Зачислению в бюджеты субъектов РФ подлежат налоговые доходы от следующих региональных налогов:

- налога на имущество организаций — по нормативу 100%;
- налога на игорный бизнес — по нормативу 100%;
- транспортного налога — по нормативу 100%.

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

- налога на прибыль организации по ставке, установленной для зачисления указанного налога в бюджеты субъектов Российской Федерации, — по нормативу 100%;
- акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья — по нормативу 50%;
- акцизов на спиртосодержащую продукцию — по нормативу 50%;
- акцизов на автомобильный бензин, включая прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей — по нормативу 60%;
- акцизов на алкогольную продукцию — по нормативу 100%;
- акцизов на пиво — по нормативу 100%;
- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) — по нормативу 5%;
- налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых — по нормативу 100%;

- налога на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых) — по нормативу 60%;
- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты) — по нормативу 30%;
- сбора за пользование объектами животного мира — по нормативу 100%;
- государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) — по нормативу 100%.

Зачисление в бюджеты субъектов РФ налоговых доходов от *уплаты акцизов на алкогольную продукцию* с объемной долей этилового спирта свыше 9 до 25% включительно (за исключением вин) и алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 25% (за исключением вин), производимую на территории Российской Федерации, осуществляется по следующим нормативам:

- 20% зачисляется в бюджет субъекта РФ по месту производства алкогольной продукции;
- 80% распределяется между бюджетами субъектов РФ по нормативам, утверждаемым федеральным законом о федеральном бюджете.

Неналоговые доходы бюджетов субъектов РФ Эти доходы 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%;
- платежей за пользование лесным фондом в части, превышающей минимальные ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, — по нормативу 100%;
- сборов за выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, выдаваемых органами исполнительной власти субъектов РФ, — по нормативу 100%.

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

Состав доходов региональных бюджетов за 2007 г. представлен в табл. 4.5.

Таблица 4.5. Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации в 2007 г., млн руб.

Показатель	Сумма	% к итогу
Доходы — всего	4 008 335,8	
1. Налог на прибыль организаций	1 457 705,6	37,3
2. Налог на доходы физических лиц	877 312,3	21,9
3. Акцизы	178 863,6	4,4
4. Налог на игорный бизнес	29 499,9	0,7
5. Транспортный налог	36 368,9	0,9
6. Налоги на имущество организаций	25 701,1	0,6
7. Платежи за пользование природными ресурсами	765 231,9	1,9
8. Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	191 736,2	4,8
9. Штрафные санкции, возмещение ущерба	3 473,6	0,08
10. Безвозмездные перечисления от других бюджетов бюджетной системы РФ	1 020 504,8	25,4

В доходах региональных бюджетов преобладают отчисления от федеральных налогов, которые составляют более 50%, и поступления в виде дотаций, субвенций, трансфертов — более 25%.

Региональные налоги составляют менее 6%. Из них наиболее весомыми являются: налог на имущество организаций — примерно 4%; доходы от использования государственного имущества — 5, поступления от целевых бюджетных фондов — 9%.

Основные направления использования средств региональных бюджетов Расходы региональных бюджетов осуществляются по следующим направлениям:

- обеспечение функционирования органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ;
- обслуживание и погашение государственного долга субъектов РФ;
- проведение выборов и референдумов субъектов РФ;
- обеспечение реализации региональных целевых программ;
- формирование государственной собственности субъектов РФ;
- реализация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ;

- содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов РФ;
- обеспечение деятельности средств массовой информации субъектов РФ;
- оказание финансовой помощи местным бюджетам;
- обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень;
- компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов РФ, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов местных бюджетов.

Состав и структуру расходов региональных бюджетов за 2007 г. характеризует табл. 4.6.

*Таблица 4.6. Расходы региональных бюджетов
Российской Федерации за 2007 г., млн руб.*

<i>Показатель</i>	<i>Сумма</i>	<i>% к итогу</i>
Расходы — всего	3 983 469,7	
1. Общегосударственные вопросы	172 416,5	4,3
2. Правоохранительная деятельность и национальная безопасность	171 862,6	4,3
3. Национальная экономика	757 957,6	19,0
В том числе:		
топливо и энергетика	21 332,1	0,5
сельское хозяйство и рыболовство	108 420,4	2,7
водные ресурсы	4 945,7	0,1
лесное хозяйство	21 217,1	0,5
транспорт	345 769,3	8,7
связь и информатика	21 806,4	0,5
4. Жилищно-коммунальное хозяйство	441 120,2	11,1
5. Охрана окружающей среды	14 521,4	0,3
6. Образование	361 747,4	9,1
7. Культура, кинематография и средства массовой информации	98 357,5	2,4
8. Здравоохранение и физическая культура	502 941,0	12,6
9. Социальная политика	412 250,5	10,3
10. Межбюджетные трансферты	1 049 435,8	26,3
В том числе:		
финансовая помощь бюджетам других уровней	601 353,1	15,1
фонды компенсаций	378 200,9	9,4
трансферты внебюджетным фондам	18 994,2	
Профицит бюджета	24 866,1	

Как видим, главное место (19%) в расходах занимают ассигнования на народное хозяйство (промышленность, энергетика, строительство, сельское хозяйство и рыболовство, транспорт, дорожное хозяйство, связь, жилищно-коммунальное хозяйство и др.); далее — расходы на социально-культурные мероприятия (образование, культура и искусство, здравоохранение и физическая культура, социальная политика) — более 20%; расходы на управление и содержание правоохранительных органов составляют примерно 9%.

В региональных бюджетах высока доля расходов на оказание финансовой помощи муниципальным образованиям, которая достигает 26% общих расходов. Следует отметить, что региональные бюджеты являются весомым источником бюджетного финансирования расходов на сельское хозяйство и рыболовство (73% всех расходов консолидированного бюджета Российской Федерации), на транспорт — 58% расходов. Велика роль региональных бюджетов в финансировании промышленности, энергетики и строительства — более 63% расходов консолидированного бюджета России, жилищно-коммунального хозяйства — более 40, здравоохранения — 36, культуры и искусства — 39%.

Развитие производительных сил, рост производства новых видов химической и биологической продукции, химизация сельского хозяйства, увеличение числа городов и городского населения усиливают нагрузку на природу, приводят к резким нарушениям природной среды. Это отрицательно сказывается на условиях жизни населения и требует увеличения затрат общества на поддержание необходимого состояния окружающей среды. Поэтому постоянно возрастает такая статья расходов региональных бюджетов, как ассигнования на охрану окружающей среды, составляющие примерно 30% бюджетных расходов на эти цели.

Прежде почти все финансирование охраны окружающей среды производилось за счет средств ведомств и предприятий. Но в связи с работой в новых экономических условиях участие предприятий и организаций в природоохранных мероприятиях снижается, так как это ведет к удорожанию продукции и ухудшению их финансового состояния. Следует также отметить, что ведомственное финансирование охраны окружающей среды часто недостаточно эффективно, поскольку мероприятия не всегда скоординированы, а средства расходуются нерационально.

В этих условиях возрастает роль бюджетного финансирования, в том числе за счет региональных бюджетов. Все в большей степени из этих бюджетов будут финансироваться мероприятия по развитию систем водоснабжения и канализации, мусоропереработке и захоронению бытовых отходов, защите водных, лесных, земельных ресурсов от результатов хозяйственной деятельности.

4.4. Местные бюджеты

Обязательный компонент демократического государственного строя — местное самоуправление, осуществляемое самим населением через свободно избранные им представительные органы. Для выполнения функций, возложенных на местные представительные и исполнительные органы, представительные органы наделяются определенными имущественными и финансово-бюджетными правами.

Финансовая база местных органов власти — их бюджеты. Предоставленные этим органам бюджетные и имущественные права дают им возможность составлять, рассматривать, утверждать и исполнять свои бюджеты, распоряжаться переданными в их ведение предприятиями и получать от них доходы.

Экономическая сущность местных бюджетов проявляется в их назначении:

- формировании денежных фондов, являющихся финансовым обеспечением деятельности местных органов власти;
- распределении и использовании этих фондов между отраслями народного хозяйства;
- контроле за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организаций и учреждений, подведомственных этим органам власти.

Важное значение имеют местные бюджеты в осуществлении общегосударственных экономических и социальных задач — в первую очередь в распределении общегосударственных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры общества. В основе распределения общегосударственных денежных ресурсов между звеньями бюджетной системы заложены принципы самостоятельности местных бюджетов, их государственной финансовой поддержки. Исходя из этих принципов доходы местных бюджетов формируются за счет собственных доходов и отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов.

Доходную часть местных бюджетов характеризуют данные табл. 4.7.

В местные бюджеты после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах, в полном объеме поступают доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, и доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления.

В местные бюджеты поступают: ассигнования на финансирование осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления; ассигнования на финансирование реализации органами местного самоуправления федеральных законов и законов субъектов РФ; ассигнования на ком-

пенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти и приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов муниципальных образований, а также другие неналоговые доходы, поступающие в местные бюджеты в порядке и по нормативам, которые установлены федеральными законами, законами субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления.

*Таблица 4.7. Доходы местных бюджетов
Российской Федерации за 2007 г., млн руб.*

<i>Показатель</i>	<i>Сумма</i>	<i>% к итогу</i>
Доходы — всего	1 943 307,8	
1. Налог на прибыль организаций	33 005,4	1,7
2. Налог на доходы физических лиц	529 283,1	27,2
3. Акцизы	400,4	0,02
4. Налог на игорный бизнес	2 050,3	0,1
5. Налоги на имущество физических лиц	6 798,3	0,3
6. Налоги на имущество организаций	12 538,6	0,6
7. Платежи за пользование природными ресурсами	1 217,4	0,06
8. Земельный налог	6 844,7	0,3
9. Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	105 996,5	5,4
10. Штрафные санкции, возмещение ущерба	15 937,2	0,8
11. Безвозмездные перечисления из других бюджетов бюджетной системы РФ	983 312,4	50,6

До разграничения государственной собственности на землю в местные бюджеты 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.

Основные налоговые доходы бюджетов поселений В бюджеты поселений зачисляются доходы от местных налогов:

- земельного налога — по нормативу 100%;
- налога на имущество физических лиц — по нормативу 100%.

В бюджеты поселений зачисляются доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов:

- налога на доходы физических лиц — по нормативу 10%;
- единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 30%.

В бюджеты поселений зачисляются 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 бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от федеральных, региональных и (или) местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, по нормативам отчислений, установленным представительными органами муниципальных районов.

Основные налоговые доходы муниципальных районов В бюджеты муниципальных районов зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов:

- земельного налога, взимаемого на межселенных территориях, — по нормативу 100%;
- налога на имущества физических лиц, взимаемого на межселенных территориях, — по нормативу 100%.

В бюджеты муниципальных районов зачисляются 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%;
- за выдачу разрешения на распространение наружной рекламы.

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.

Основные налоговые доходы бюджетов городских округов

В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов, устанавливаемых представительными органами городских округов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах:

- 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.

В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, по единым нормативам отчислений, установленным законами субъектов РФ для зачисления соответствующих налоговых доходов в бюджеты городских округов.

Неналоговые доходы местных бюджетов Эти доходы местных бюджетов формируются за счет части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых правовыми актами органов местного самоуправления.

В бюджеты муниципальных районов и бюджеты городских округов подлежит зачислению плата за негативное воздействие на окружающую среду — по нормативу 40%.

В бюджеты городских округов и муниципальных районов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга подлежат зачислению сборы за выдачу лицензий на розничную продажу алкогольной продукции органами местного самоуправления — по нормативу 100%.

В бюджеты поселений, городских округов до разграничения государственной собственности на землю 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%.

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%.

Представительные органы местного самоуправления вправе вводить местные налоги и сборы, устанавливать размеры ставок по ним и предоставлять льготы по их уплате в пределах прав, данных им налоговым законодательством Российской Федерации.

Органы местного самоуправления вправе определять 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 Российской Федерации и соблюдении предельного размера дефицита местного бюджета и размера муниципального долга.

Расходная часть местных бюджетов Расходы местных бюджетов наиболее ярко отражают последствия экономических и социальных процессов в стране. Главные стороны деятельности местных органов власти — разработка и осуществление планов экономического и социального развития на подведомственной им территории. Увеличение числа поселений, осуществление мероприятий по развитию жилищно-коммунального хозяйства и улучшению благоустройства населенных мест влекут расширение расходов местных бюджетов. Возрастание расходов связано с новым строительством и повышением уровня затрат на содержание объектов жилищно-коммунального и культурно-бытового назначения.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ *исключительно* из местных бюджетов финансируются следующие функциональные виды расходов:

- содержание органов местного самоуправления;
- формирование муниципальной собственности и управление ею;
- организация, содержание и развитие учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, других учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
- содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;
- организация, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства;
- муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований;
- организация утилизации и переработки бытовых отходов (за исключением радиоактивных);
- содержание мест захоронения, находящихся в ведении муниципальных органов;

- организация транспортного обслуживания населения и учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
- обеспечение противопожарной безопасности;
- охрана окружающей природной среды на территориях муниципальных образований;
- реализация целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления;
- обслуживание и погашение муниципального долга;
- целевое дотирование населения;
- содержание муниципальных архивов;
- проведение муниципальных выборов и местных референдумов.

Направления использования средств местных бюджетов характеризуют данные табл. 4.8.

*Таблица 4.8. Расходы местных бюджетов
Российской Федерации за 2007 г., млн руб.*

<i>Показатель</i>	<i>Сумма</i>	<i>% к итогу</i>
Расходы — всенр	1 928 266,6	100
1. Общегосударственные вопросы	174 241,6	9,0
2. Правоохранительная деятельность и национальная безопасность	25 463,4	1,3
3. Национальная экономика	107 400,7	5,6
В том числе:		
топливо и энергетика	3 843,0	0,2
сельское хозяйство и рыболовство	10 167,4	0,5
транспорт	62 043,6	3,2
связь и информатика	841,5	0,04
4. Жилищно-коммунальное хозяйство	3 66 239,3	18,9
5. Охрана окружающей среды	3 767,4	0,2
6. Образование	670 795,6	34,8
7. Культура, кинематография и средства массовой информации	76 861,1	3,9
8. Здравоохранение и физическая культура	252 082,3	13,1
9. Социальная политика	155 978,7	8,1
Профицит бюджета	15 041,2	

Главным направлением использования средств местных бюджетов являются расходы, связанные с жизнеобеспечением человека. Это расходы на социально-культурные мероприятия, составляющие более половины всех расходов, и на жилищно-коммунальное хозяй-

ство — 19% всех расходов. Следует отметить, что в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации на жилищно-коммунальное хозяйство средства местных бюджетов составляют 33%, на образование — 50 (на дошкольное воспитание — 83%, начальное и общее среднее образование — 83%), на здравоохранение и физическую культуру — 18, социальную политику — 5, культуру и искусство — 3%.

Роль местных бюджетов в финансировании отраслей народного хозяйства скромнее. Тем не менее в общебюджетных расходах на промышленность, энергетику и строительство средства местных бюджетов составляют 7%, сельского хозяйства и рыболовства — 6, транспорта — 1%.

Структура расходов отдельных видов местных бюджетов неодинакова и зависит от объема хозяйства и подведомственности его территориальным органам различного уровня. Так, городским и районным органам власти подчинена подавляющая часть предприятий жилищно-коммунального хозяйства, и поэтому удельный вес ассигнований на народное хозяйство в расходах этих бюджетов наиболее значителен и превышает 40%. В ведении же поселковых и сельских органов власти находятся в основном социально-культурные учреждения, в этих бюджетах подавляющая часть расходов приходится на финансирование социально-культурных мероприятий.

Одним из главных направлений использования финансовых ресурсов должно быть *финансирование развития местной производственной базы* как основы для получения в будущем собственных доходов.

Местным органам подведомственна подавляющая часть социально-культурных учреждений, и в первую очередь учреждений народного образования и здравоохранения. Поэтому в расходах местных бюджетов значительно преобладают расходы на социально-культурные мероприятия. Если в городских бюджетах они составляют от 30 до 50% всех расходов, то в районных, поселковых и сельских бюджетах — от 60 до 80%.

В расходах местных бюджетов на социально-культурные мероприятия наиболее быстрыми темпами растут затраты на здравоохранение, образование и науку, что связано с развитием сети медицинских учреждений и расширением научных и проектных работ, финансируемых из этих бюджетов по проблемам градостроительства, комплексного развития административно-территориальных единиц, автоматизированных систем управления местным хозяйством и т.д.

Развитие *урбанизации* проявляется в ускоренных темпах роста расходов местных бюджетов на финансирование народного хозяйства. Эти расходы имеют тенденцию к увеличению в связи с ростом и усложнением местного хозяйства, расширением жилищно-ком-

мунального строительства, повышением стоимости основных фондов коммунального хозяйства и уровня его технического оснащения. Рост территории населенных пунктов ведет к удлинению коммуникаций, увеличению эксплуатационных расходов. Преимущественный рост крупных городов, где расходы в расчете на одного жителя выше, — также важный фактор роста расходов местных бюджетов. Не следует игнорировать и тот факт, что с развитием урбанизации повышаются потребности жителей малых городов, поселков и сельских поселений, где все в больших масштабах развивается коммунальное хозяйство и т.д.

Актуальная проблема — *благоустройство* городов и сел и более рациональное использование выделяемых на эти цели бюджетных ассигнований. Монополии действующих в городах служб нередко создают видимость работы, занимаются приписками объемов выполненных работ, получая из городских бюджетов незаработанные средства. Исправить ситуацию позволит введение подрядов на обслуживание участков городских территорий на конкурсной основе городскими специализированными организациями по благоустройству, жилищно-эксплуатационными организациями. Конкурсность и состязательность между ними не только будут содействовать экономии средств, но и повысят качество работ по городскому благоустройству.

Контрольные вопросы

1. Объясните термин «консолидированный бюджет Российской Федерации».
2. Для каких целей используются показатели консолидированного бюджета?
3. Охарактеризуйте доходы и расходы консолидированного бюджета.
4. Какие основные функции выполняет федеральный бюджет? Охарактеризуйте их.
5. Перечислите налоговые и неналоговые доходы федерального бюджета.
6. Какие расходы финансируются исключительно из федерального бюджета?
7. Как формируются доходы региональных бюджетов? Перечислите направления использования средств региональных бюджетов.
8. Какие функции выполняют местные бюджеты?
9. Рассмотрите систему регулирования местных бюджетов.
10. Представьте состав доходов местных бюджетов схемой.
11. Назовите основные направления расходов местных бюджетов.
12. Каковы основные направления повышения эффективности использования бюджетных средств?

Раздел II

Бюджетный процесс

Глава 5. Управление бюджетным процессом

Глава 6. Бюджетная классификация

Глава 7. Макроэкономические показатели — информационная база бюджетного процесса

Глава 8. Финансово-бюджетное планирование

Глава 9. Организация бюджетных процедур

Управление бюджетным процессом

5.1. Финансово-бюджетная политика и бюджетный процесс

Выполнение государством возложенных на него функций связано с наличием у него необходимых финансовых ресурсов, а это, в свою очередь, требует концентрации в бюджете части денежных средств, создаваемых в государстве. В ходе мобилизации в бюджет этих средств и их использования возникают финансовые отношения между государством, налогоплательщиками и получателями бюджетных ассигнований. Эти отношения строятся в соответствии с финансово-бюджетной политикой, разрабатываемой и осуществляемой органами власти. Финансово-бюджетная политика включает действия государственных и территориальных органов власти в налоговой, денежно-кредитной, ценовой и других областях финансов.

Финансово-бюджетная политика — это совокупность проводимых органами власти действий и мероприятий по использованию финансовых отношений для выполнения ими своих функций и управлению бюджетной системой.

Финансово-бюджетная политика предполагает определение целей и задач в области финансов, разработку механизма мобилизации денежных средств в бюджет, выбор направлений использования бюджетных средств, управление финансами и бюджетной системой, организацию с помощью финансово-бюджетных инструментов регулирования экономических и социальных процессов.

Финансово-бюджетная политика осуществляется главным образом в ходе работ, производимых органами власти по мобилизации средств в бюджет и их использованию, т.е. в ходе бюджетного процесса.

Бюджетный процесс — совокупность действий исполнительных и представительных органов власти по разработке и осуществлению финансово-бюджетной политики и управлению бюджетной системой.

Финансово-бюджетная политика государства ежегодно определяется в *Бюджетном послании Президента Российской Федерации* Правительству Российской Федерации. На территориальном уровне она определяется решениями соответствующих органов власти. Эта политика реализуется в деятельности финансовых и налоговых органов, органа денежно-кредитного регулирования (Банк России), контрольно-счетных органов (контрольно-счетные палаты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, другие контрольные органы исполнительной власти).

В Российской Федерации *бюджетный период*, т.е. время совершения процесса исполнения бюджета, установлен с 1 января по 31 декабря, следовательно, он совпадает с календарным годом. Продолжительность бюджетного процесса значительно больше бюджетного периода, так как в бюджетный процесс включается время, необходимое для бюджетного планирования, последующего бюджетного контроля и других действий.

Участники бюджетного процесса Бюджетный процесс осуществляется органами, наделенными в соответствии с законодательством *бюджетными полномочиями*, т.е. правами и обязанностями участников бюджетного процесса. Такими полномочиями наделены:

- органы представительной и исполнительной власти;
- финансовые и налоговые органы;
- органы денежно-кредитного регулирования и органы государственного финансового контроля;
- главные распорядители бюджетных средств и распорядители бюджетных средств;
- государственные целевые внебюджетные фонды.

Представительные органы власти рассматривают и утверждают проекты бюджетов и отчетов об их исполнении.

Исполнительные органы власти осуществляют сводное финансовое планирование, составление проектов бюджетов, внесение проектов бюджетов на рассмотрение представительных органов власти, исполнение бюджетов, анализ и контроль за исполнением бюджетов.

Банк Российской Федерации совместно с Правительством России разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики государства, обслуживает денежные счета Казначейства Российской Федерации, счета государственных целевых внебюджетных фондов, счета территориальных бюджетов.

Главный распорядитель бюджетных средств — это орган исполнительной власти, первый прямой получатель бюджетных средств, имеющий право распределять средства между распорядителями и по-

лучателями бюджетных средств. Он готовит роспись бюджетных расходов по распорядителям бюджетных средств и бюджетополучателям, доводит до них уведомления о бюджетных назначениях, утверждает им сметы доходов и расходов, изменяет в случае необходимости распределение средств между статьями утвержденной для них сметы, осуществляет контроль за рациональным, целевым использованием бюджетополучателем бюджетных средств.

Распорядитель бюджетных средств — это орган исполнительной власти, распределяющий средства между бюджетополучателями, он доводит до них уведомления о бюджетных ассигнованиях, утверждает сметы доходов и расходов бюджетополучателей, контролирует целевое использование ими бюджетных средств.

Бюджетополучатель (бюджетное учреждение) — это организация, созданная органом исполнительной власти для осуществления функций некоммерческого характера (управление, оборона, социально-культурные мероприятия и др.) и финансируемая в сметном порядке из бюджета или внебюджетных фондов.

Контрольно-счетные органы (Счетная палата РФ, контрольно-счетные палаты субъектов РФ и муниципальных образований) осуществляют контроль за исполнением соответствующих бюджетов и внебюджетных фондов, проводят внешний аудит отчетов об исполнении бюджетов и внебюджетных фондов.

Этапы бюджетного процесса Бюджетный процесс включает следующие этапы:

- сводное финансовое планирование и прогнозирование;
- составление перспективного финансового плана;
- составление, рассмотрение и утверждение проекта бюджета;
- исполнение бюджета в течение бюджетного года;
- анализ и контроль исполнения бюджета.

5.2. Реформирование бюджетного процесса

Несмотря на осуществляемые в последние годы мероприятия по совершенствованию бюджетного процесса, в нем имелся главный недостаток — отсутствие механизма обеспечения результативности использования бюджетных средств. Этот недостаток выразился в следующем:

- (1) предоставлении бюджетных средств на основе корректировки (индексации) ассигнований прошлых лет в условиях низкой формализации механизмов перераспределения бюджетных ресурсов и отсутствия четких критериев и процедур отбора финансируемых направлений и мероприятий в соответствии с приоритетами государственной политики;

- (2) отсутствии четких формулировок целей и конечных результатов использования бюджетных средств, а также критериев оценки деятельности администраторов бюджетных средств;
- (3) ограниченности полномочий и, следовательно, ответственности администраторов бюджетных средств при формировании и исполнении бюджета;
- (4) преобладании внешнего контроля за соответствием кассовых расходов плановым показателям при отсутствии процедур и методологии внутреннего и внешнего контроля (мониторинга) обоснованности планирования и результатов использования бюджетных средств;
- (5) отсутствии системы оценки финансового результата деятельности органов власти разных уровней и закрепления за определенными органами государственной власти и органами местного самоуправления активов и обязательств соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования;
- (6) затянутости и громоздкости процедуры рассмотрения проекта бюджета представительными органами власти, ориентированной на технические детали в ущерб оценке приоритетов бюджетной политики и их реализации;
- (7) нечеткости разграничения полномочий в бюджетном процессе между представительными и исполнительными органами власти.

Все это ограничивало возможности и стимулы повышения эффективности управления общественными финансами и переориентации деятельности администраторов бюджетных средств с освоения выделенных им ассигнований на достижение конечных значимых и измеримых результатов.

Задачи реформирования бюджетного процесса Для изменения сложившейся ситуации Министерство финансов РФ подготовило, а Правительство РФ Постановлением от 22 мая 2004 г. № 249 одобрило *Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах*.

Главной задачей реформирования бюджетного процесса было создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления общественными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики.

Одна из задач этой реформы заключалась в смещении акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «*управление результатами*» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного

процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

Необходимость перехода к «управлению результатами» обусловила формирование бюджета исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные ассигнования должны иметь четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), при их планировании главное внимание необходимо уделять обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ. Расширяется самостоятельность и ответственность администраторов бюджетных средств. Устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой в рамках среднесрочного финансового плана, формируется общая сумма ассигнований на выполнение определенных функций и программ, детализация направлений использования которых осуществляется администраторами бюджетных средств, создаются стимулы для оптимизации использования ресурсов. Приоритет отдается внутреннему контролю, ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни. Проводится мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности, оценка деятельности администраторов бюджетных средств ведется по достигнутым результатам.

Основой новой организации бюджетного процесса стала *модель «бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования»*. Ее суть — распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

Эта модель предполагает также создание системы мониторинга результативности бюджетных расходов, переход к многолетнему бюджетному планированию с установлением четких правил изменения объема и структуры ассигнований и повышением предсказуемости объема ресурсов, которым управляют администраторы бюджетных средств.

Направление реформирования Реформирование бюджетного процесса осуществляется по следующим направлениям:

- (1) реформирование бюджетной классификации и бюджетного учета;
- (2) выделение бюджетов действующих и принимаемых обязательств;

- (3) совершенствование среднесрочного финансового планирования;
- (4) совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования;
- (5) упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета.

В рамках первого направления предусматривается приближение бюджетной классификации Российской Федерации к требованиям международных стандартов с учетом изменений структуры и функций федеральных органов исполнительной власти в рамках административной реформы, а также введение интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений и обеспечивающего учет затрат по функциям и программам.

Второе и третье направления должны обеспечить повышение надежности среднесрочного прогнозирования объема ресурсов, доступных для администраторов бюджетных средств в рамках принятых бюджетных ограничений и приоритетов государственной политики.

Четвертое направление предполагает формирование и включение в бюджетный процесс процедуры оценки результативности бюджетных расходов, поэтапный переход от сметного планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов.

Пятое направление предполагает совершенствование процедур составления и рассмотрения бюджета в соответствии с требованиями и условиями среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результаты.

Более подробно реализацию каждого из направлений бюджетных реформ рассмотрим в соответствующей главе учебника.

Бюджеты действующих и принимаемых расходных обязательств В результате бюджетной реформы в практику бюджетного процесса вошли новые понятия: «расходные обязательства», «реестр расходных обязательств», «действующие расходные обязательства» и «принимаемые расходные обязательства».

Расходные обязательства — это обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления средства соответствующего бюджета.

Реестр расходных обязательств — свод указанных законов, нормативных правовых актов и договоров, соглашений и (или) их отдельных положений, который должны вести органы исполнительной власти каждого уровня.

При формировании бюджета расходные обязательства разделяются на *действующие* и *принимаемые*, что позволяет:

- существенно упростить и ускорить процедуру составления и рассмотрения бюджета в части, касающейся исполнения действующих обязательств, сосредоточив процесс подготовки и рассмотрения бюджета в основном на принимаемых обязательствах, отражающих цели и приоритеты государственной политики;
- поддерживать более жесткие бюджетные ограничения, поскольку выделение ассигнований на принятие новых обязательств возможно лишь после выделения бюджетных ассигнований на выполнение действующих обязательств либо заблаговременного их сокращения или отмены;
- удлинить период и повысить надежность среднесрочного бюджетного планирования за счет устанавливаемых правил прогнозирования объема действующих обязательств (в том числе с их распределением между администраторами бюджетных средств);
- ввести в бюджетный процесс элементы конкуренции при распределении между администраторами бюджетных средств бюджетных ресурсов в целях направления их на реализацию наиболее эффективных бюджетных программ.

Бюджет действующих обязательств — это объем ассигнований, необходимый для исполнения в планируемом периоде расходных обязательств РФ (субъекта РФ, муниципального образования), обусловленных действующими нормативными правовыми актами.

К действующим обязательствам, в частности, относятся:

- (1) трансферты населению, установленные нормативными правовыми актами РФ (субъектов Федерации, муниципальных образований);
- (2) обязательства по предоставлению (оплате) государственных (муниципальных) услуг в соответствии с законодательством РФ;
- (3) обязательства, вытекающие из долгосрочных бюджетных целевых программ Российской Федерации (субъекта Федерации, муниципального образования), а также адресной инвестиционной программы Российской Федерации (субъекта Федерации, муниципального образования);
- (4) погашение и (или) обслуживание государственного (муниципального) долга в соответствии с условиями привлечения заемных средств;
- (5) обязательства, вытекающие из договоров (соглашений), в том числе международных, действующих в планируемый период;

- (6) средства, подлежащие перечислению в соответствии с законодательством РФ либо сложившимися принципами (практикой) бюджетного планирования в другие бюджеты бюджетной системы РФ.

Под *бюджетом принимаемых обязательств* понимается объем ассигнований, необходимых для исполнения в планируемом периоде расходных обязательств Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования), обусловленных вступающими в силу нормативными правовыми актами, договорами и соглашениями, вводимыми или планируемыми (предлагаемыми) к введению в плановом периоде.

К принимаемым обязательствам, в частности, относятся:

- (1) увеличение действующих или введение новых видов трансфертов населению;
- (2) увеличение заработной платы, денежного довольствия;
- (3) досрочное погашение государственного (муниципального) долга;
- (4) предоставление (оплата) государственных (муниципальных) услуг сверх установленных нормативов (требований законодательства Российской Федерации);
- (5) увеличение по сравнению с ранее предусмотренными планами ассигнований на реализацию действующих или новых бюджетных программ;
- (6) новые бюджетные инвестиции;
- (7) предоставление бюджетных кредитов.

Конкретный состав бюджетов действующих и принимаемых обязательств, порядок и методика определения их объемов устанавливаются органами исполнительной власти соответствующего уровня.

Основным принципом бюджетного планирования становится *гарантированное обеспечение в полном объеме действующих обязательств* в соответствии с целями и ожидаемыми результатами государственной политики. Выделение ассигнований на новые обязательства может и должно осуществляться только в случае и пределах превышения прогнозируемых бюджетных ресурсов над расчетным объемом действующих обязательств, которое может образоваться за счет:

- сокращения части действующих обязательств (путем внесения изменений в законодательство, отмены ранее принятых решений, пересмотра действующих программ в отношении непринятых обязательств, реструктуризации бюджетного сектора и т.п.);
- применения консервативных (например, ниже уровня инфляции) методов корректировки действующих обязательств в зависимости от условий планируемого периода;

- опережающего по сравнению с прогнозируемым объемом действующих обязательств роста бюджетных доходов (для региональных и местных бюджетов прежде всего налоговых и неналоговых доходов).

Исходя из этого объем бюджета действующих обязательств не может превышать планируемого объема доходов и сальдо источников покрытия дефицита соответствующего бюджета при консервативном сценарии социально-экономического прогноза на соответствующий год, условия (внешние параметры) формирования которого должны быть определены нормативными правовыми актами соответствующих органов власти. В случае невыполнения указанного условия действующие обязательства подлежат сокращению.

Объем бюджета принимаемых обязательств определяется разницей между доходами бюджета и сальдо источников финансирования дефицита при консервативном сценарии социально-экономического прогноза, с одной стороны, и объемом бюджета действующих обязательств — с другой. Формирование конкретных направлений использования средств бюджета принимаемых обязательств может осуществляться в соответствии с приоритетами бюджетной политики на основе оценки их эффективности. При этом отдельно рассматриваются и планируются:

- (1) мероприятия, требующие выделения ассигнований только в очередном финансовом году, в том числе:
 - приводящие к сокращению действующих обязательств последующих лет (досрочное погашение государственного или муниципального долга, реорганизация, передача бюджетных учреждений на соответствующий уровень бюджетной системы, сокращение штата работников и т.д.);
 - не включаемые в состав действующих обязательств последующих лет (реализация краткосрочных, не выходящих за пределы финансового года программ и проектов, выплаты единовременных/разовых надбавок к заработной плате, пособиям и т.д.);
- (2) мероприятия, включаемые с очередного финансового года в состав действующих обязательств или приводящие к увеличению объема действующих обязательств последующих лет (увеличение размера трансфертов населению, заработной платы государственным или муниципальным служащим, работникам бюджетных учреждений, создание новых бюджетных учреждений, принятие новых бюджетных программ, нормативных правовых актов, устанавливающих новые расходные обязательства, и т.д.).

Пропорции распределения средств между указанными мероприятиями определяются в рамках бюджетного процесса исходя из стратегических приоритетов государственной политики и обеспечения сбалансированности бюджета в среднесрочной перспективе.

Одним из ключевых элементов реформы бюджетного процесса является распределение основной части средств бюджета принимаемых обязательств только между действующими и (или) вновь принимаемыми бюджетными программами с учетом оценок их результативности (включая программы, обеспечивающие реализацию вновь принимаемых нормативных правовых актов). Такой подход создаст для субъектов бюджетного планирования стимулы представлять свои расходы в форме бюджетных целевых программ и приведет к поэтапному формированию системы мониторинга эффективности их деятельности, что будет способствовать общему повышению результативности бюджетных расходов.

В ближайшей перспективе разделение бюджета действующих и принимаемых обязательств труднореализуемо, поскольку отсутствует прозрачная методология определения и корректировки (пересчета) объема действующих обязательств, притом что даже по общим оценкам он существенно превышает прогнозируемые ресурсы бюджетов всех уровней, требуя принятия ежегодно мер по оптимизации и реструктуризации финансируемых расходов. В то же время на аналитическом уровне такое разделение частично уже осуществляется и требует лишь более четкого отражения в обоснованиях среднесрочного финансового плана и бюджета.

Контрольные вопросы

1. В чем состоит цель финансово-бюджетной политики?
2. Раскройте сущность бюджетного процесса.
3. Назовите участников бюджетного процесса.
4. Перечислите этапы бюджетного процесса.
6. Охарактеризуйте принятую Концепцию реформирования бюджетного процесса.
7. Назовите направления реформирования бюджетного процесса.
8. Объясните назначения бюджетов действующих и принимаемых обязательств.

Бюджетная классификация

6.1. Назначение бюджетной классификации

По составу, источникам, направлениям использования и другим признакам бюджетные доходы и расходы разнообразны. В целях обеспечения планирования и учета доходов и расходов в рамках единой бюджетной системы страны они классифицируются.

***Бюджетная классификация** — это группировка по однородным признакам бюджетных доходов и расходов, расположенных и зашифрованных в установленном порядке.*

Характер группировок и принципы их построения определяются социально-экономическим содержанием бюджетных доходов и расходов, структурой народного хозяйства и системой управления. Регламентация источников доходов и определение целей бюджетных затрат — обязательное условие функционирования и эффективности всего бюджетного процесса. Это, в частности, достигается группировкой доходов и расходов бюджета на условиях, обеспечивающих возможность объединения ряда отдельных видов поступлений и затрат, позволяет осуществлять финансовый контроль в народном хозяйстве и обеспечивать соблюдение бюджетной дисциплины.

В основе бюджетной классификации лежит такая группировка показателей, которая дает представление о социально-экономическом, ведомственном и территориальном разрезе формирования доходов и направлении средств, их составе и структуре. Ясность и четкость группировок — одно из важнейших требований, предъявляемых к бюджетной классификации.

Значение бюджетной классификации заключается в том, что умелое использование данных, сгруппированных по элементам бюджетной классификации, позволяет видеть реальную картину движения бюджетных ресурсов и активно влиять на ход экономических и социальных процессов. Сопоставление плановых и отчетных данных, сравнение и анализ соответствующих показателей дают возможность делать обоснованные выводы и предложения о формировании и использовании бюджетных фондов, сосредоточении

основных денежных ресурсов на ключевых направлениях экономического и социального развития.

Детализация, группировка доходов и расходов облегчают проверку включаемых в бюджет данных, сопоставление смет однородных ведомств, учреждений территориальных бюджетов за несколько лет, определение динамики поступлений и удельного веса различных доходов и расходов или степени удовлетворения каких-либо потребностей.

Классификация создает условия для объединения смет и бюджетов в общие своды, облегчает их рассмотрение и экономический анализ, упрощает контроль за исполнением бюджета, за полной и своевременной аккумуляцией средств и использованием их по целевому назначению. Классификация дает возможность сопоставлять доходы с расходами по отчетам об исполнении бюджета, что способствует соблюдению финансовой дисциплины, экономному расходованию средств, контролю за выполнением финансовых планов.

В условиях самостоятельности всех звеньев бюджетной системы классификация дает основу для единого методологического подхода к составлению и исполнению всех видов бюджетов, для сравнимости бюджетных показателей в отраслевом и территориальном разрезе.

Итак, бюджетная классификация необходима органам государственного управления и местного самоуправления для:

- бюджетного планирования;
- управления процессом исполнения бюджетов;
- ведения бюджетного учета;
- составления бюджетной отчетности;
- осуществления бюджетного контроля;
- анализа составления и исполнения бюджетов.

Бюджетная классификация обязательна для всех бюджетов бюджетной системы и организаций и строится в соответствии с требованиями, определенными бюджетным законодательством Российской Федерации.

6.2. Бюджетная классификация Российской Федерации

С 1 января 2009 г. в Российской Федерации действует новая бюджетная классификация, которая включает:

- (1) классификацию доходов бюджета;
- (2) классификацию расходов бюджета;
- (3) классификацию источников финансирования дефицитов бюджетов;
- (4) классификацию операций публично-правовых образований (классификация операций сектора государственного управления).

Для фиксирования бюджетных показателей каждому из них устанавливается определенное место в коде бюджетной классификации.

Код бюджетной классификации — агрегированный многоразрядный код, обозначающий определенную группировку доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы РФ.

6.3. Классификация доходов бюджетов

Эта классификация доходов является группировкой доходных источников бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Структура двадцатизначного кода классификации доходов бюджетов представлена в виде четырех составных частей:

- (1) главный администратор доходов бюджета;
- (2) вид доходов (группа, подгруппа, статья, подстатья, элемент);
- (3) подвид доходов;
- (4) классификация операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджетов.

1			2											3				4		
Главный администратор доходов бюджета	Вид доходов											Подвид доходов				Статья (подстатья) классификации операций сектора государственного управления, относящаяся к доходам бюджетов				
	группа	подгруппа	статья	подстатья	элемент															
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	

Главный администратор доходов бюджета. Представляет собой определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации или иную организацию, которые определяют перечень подотчетных ему администраторов доходов бюджета и (или) являются администраторами доходов бюджета.

Код главного администратора доходов бюджета (разряды 1—3 кода классификации доходов бюджетов) состоит из трех знаков и соответствует номеру, присвоенному главному администратору доходов бюджета, согласно с законодательству Российской Федера-

ции, законодательству субъектов Российской Федерации и правовым актам, принятым органами местного самоуправления.

Вид доходов. Код вида доходов (разряды 4—13 кода классификации доходов бюджетов) состоит из десяти знаков и включает:

- группу — разряд 4 кода классификации доходов бюджетов;
- подгруппу — разряды 5—6 кода классификации доходов бюджетов;
- статью — разряды 7—8 кода классификации доходов бюджетов;
- подстатью — разряды 9—11 кода классификации доходов бюджетов;
- элемент — разряды 12—13 кода классификации доходов бюджетов.

Код вида доходов предусматривает три группы:

- 1 00 00000 00 — налоговые и неналоговые доходы;
- 2 00 00000 00 — безвозмездные поступления;
- 3 00 00000 00 — доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Группу 1 00 00000 00 «Налоговые и неналоговые доходы» детализируют следующие подгруппы:

- 1 01 00000 00 — налоги на прибыль, доходы;
- 1 02 00000 00 — налоги и взносы на социальные нужды;
- 1 03 00000 00 — налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации;
- 1 04 00000 00 — налоги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации;
- 1 05 00000 00 — налоги на совокупный доход;
- 1 06 00000 00 — налоги на имущество;
- 1 07 00000 00 — налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами;
- 1 08 00000 00 — государственная пошлина;
- 1 09 00000 00 — задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам;
- 1 10 00000 00 — доходы от внешнеэкономической деятельности;
- 1 11 00000 00 — доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- 1 12 00000 00 — платежи при пользовании природными ресурсами;
- 1 13 00000 00 — доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства;
- 1 14 00000 00 — доходы от продажи материальных и нематериальных активов;
- 1 15 00000 00 — административные платежи и сборы;
- 1 16 00000 00 — штрафы, санкции, возмещение ущерба;
- 1 17 00000 00 — прочие неналоговые доходы;

1 18 00000 00 — доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет;

(в ред. Приказа Минфина РФ от 23 марта 2009 г. № 29н)

1 19 00000 00 — возврат остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет.

(в ред. приказа Минфина РФ от 23 марта 2009 г. № 29н)

Группу 2 00 00000 00 «Безвозмездные поступления» детализируют следующие подгруппы:

2 01 00000 00 — безвозмездные поступления от нерезидентов;

2 02 00000 00 — безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

2 03 00000 00 — безвозмездные поступления от государственных (муниципальных) организаций;

2 04 00000 00 — безвозмездные поступления от негосударственных организаций;

2 05 00000 00 — безвозмездные поступления от наднациональных организаций;

2 07 00000 00 — прочие безвозмездные поступления;

2 08 00000 00 — перечисления для осуществления возврата (зачета) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы.

Группу 3 00 00000 00 «Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности» детализируют следующие подгруппы:

3 01 00000 00 — доходы от собственности по предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;

3 02 00000 00 — рыночные продажи товаров и услуг;

3 03 00000 00 — безвозмездные поступления от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;

3 04 00000 00 — целевые отчисления от государственных и муниципальных лотерей.

Установлены следующие коды элементов доходов:

01 — федеральный бюджет;

02 — бюджет субъекта Российской Федерации;

03 — бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы или Санкт-Петербурга;

04 — бюджет городского округа;

- 05 — бюджет муниципального района;
- 06 — бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации;
- 07 — бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации;
- 08 — бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования;
- 09 — бюджет территориального фонда обязательного медицинского страхования;
- 10 — бюджет поселения.

Детализация подгрупп производится посредством статей.

Например, в подгруппу «Налоги на прибыль, доходы» (1 01 00 000 00) включаются две статьи:

- 1 01 01 000 00 — налог на прибыль организаций;
- 1 01 02 000 01 — налог на доходы физических лиц.

Детализация подгрупп производится посредством подстатей.

Например, в статью «Налог на прибыль организаций» (10101 000 000) включаются девять подстатей:

- 1 01 01 010 00 — налог на прибыль организаций, зачисляемый в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации по соответствующим ставкам;
- 1 01 01 011 01 — налог на прибыль организаций, зачисляемый в федеральный бюджет;
- 1 01 01 012 02 — налог на прибыль организаций, зачисляемый в бюджеты субъектов Российской Федерации;
- 1 01 01 020 01 — налог на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции, заключенных до вступления в силу Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» и не предусматривающих специальных налоговых ставок для зачисления указанного налога в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации;
- 1 01 01 030 01 — налог на прибыль организаций с доходов иностранных организаций, не связанных с деятельностью в Российской Федерации через постоянное представительство, за исключением доходов, полученных в виде дивидендов и процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам;
- 1 01 01 040 01 — налог на прибыль организаций с доходов, полученных в виде дивидендов от российских организаций российскими организациями;

- 1 01 01 050 01 — налог на прибыль организаций с доходов, полученных в виде дивидендов от российских организаций иностранными организациями;
- 1 01 01 060 01 — налог на прибыль организаций с доходов, полученных в виде дивидендов от иностранных организаций российскими организациями;
- 1 01 01 070 01 — налог на прибыль организаций с доходов, полученных в виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам.

Подвид доходов. В рамках кода классификации доходов бюджетов выделен код подвида доходов.

Подвиды доходов бюджетов кодируются четырьмя знаками (разряды 14—17 кода классификации доходов бюджетов).

Детализация кодов подвидов доходов осуществляется органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в следующем порядке. Министерство финансов Российской Федерации утверждает перечень кодов подвидов доходов по видам доходов, главными администраторами которых являются органы государственной власти Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, органы управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящиеся в их ведении бюджетные учреждения.

Финансовый орган субъекта Российской Федерации утверждает перечень кодов подвидов доходов по видам доходов, главными администраторами которых являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы управления территориальными государственными внебюджетными фондами и (или) находящиеся в их ведении бюджетные учреждения.

Финансовый орган муниципального образования утверждает перечень кодов подвидов доходов по видам доходов, главными администраторами которых являются органы местного самоуправления и (или) находящиеся в их ведении бюджетные учреждения.

По доходам от взимания налогов, сборов, регулярных платежей за пользование недрами (ренталс), таможенных пошлин, таможенных сборов и доходам от взимания государственной пошлины первый знак кода подвида доходов используется для отдельного учета обязательного платежа, пеней и процентов, денежных взысканий (штрафов) по данному платежу. Главные администраторы указанных доходов (за исключением вывозных таможенных пошлин на сырую нефть) обязаны доводить до плательщиков полный код

бюджетной классификации в соответствии со следующей структурой кода подвида доходов:

- 1000 — сумма платежа (перерасчеты, недоимка и задолженность по соответствующему платежу, в том числе по отмененному);
- 2000 — пени и проценты по соответствующему платежу;
- 3000 — суммы денежных взысканий (штрафов) по соответствующему платежу согласно законодательству Российской Федерации.

Классификация операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджетов. Применяются следующие статьи и подстатьи классификации операций сектора государственного управления (разряды кода классификации доходов бюджетов 18—20):

- 110 — налоговые доходы;
- 120 — доходы от собственности;
- 130 — доходы от оказания платных услуг;
- 140 — суммы принудительного изъятия;
- 150 — безвозмездные поступления от бюджетов;
- 151 — поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- 152 — поступления от наднациональных организаций и правительств иностранных государств;
- 153 — поступления от международных финансовых организаций;
- 160 — взносы на социальные нужды;
- 170 — доходы от операций с активами;
- 180 — прочие доходы;
- 410 — уменьшение стоимости основных средств;
- 420 — уменьшение стоимости нематериальных активов;
- 430 — уменьшение стоимости произведенных активов;
- 440 — уменьшение стоимости материальных запасов.

6.4. Классификация расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

Классификация расходов бюджетов представляет собой группировку расходов бюджетов всех уровней и отражает направление бюджетных средств на выполнение единицами сектора государственного управления и местного самоуправления основных функций, решение социально-экономических задач.

Классификация расходов состоит из:

- (1) кода главного распорядителя бюджетных средств;
- (2) кода раздела, подраздела, целевой статьи и вида расходов;
- (3) кода классификации операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов.

Код классификации расходов занимает 20 знаков и имеет следующую структуру: код главного распорядителя бюджетных средств — три знака, раздел — два знака, подраздел — два знака, код целевой статьи, включающий программный срез, — семь знаков, код вида расходов — три знака, код классификации операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов, — три знака.

1			2														3					
Главный распоряди- тель бюджет- ных средств			Раздел		Под- раз- дел		Целевая статья						Про- грам- ма		Под- прог- рам- ма		Вид расходов			Статья (под- статья) класси- фикации опе- раций сектора государственно- го управления, относящаяся к расходам бюджетов		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20			

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

Разделы, подразделы. Классификация расходов бюджетов содержит одиннадцать разделов, отражающих направление финансовых ресурсов на выполнение основных функций государства. Разделы детализированы 95 подразделами, конкретизирующими направление бюджетных средств на выполнение функций государства в пределах разделов.

Разделы и подразделы представляют первый и второй уровни классификации расходов, являются едиными и используются при составлении, утверждении и исполнении бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Код	Раздел, подраздел
0100	Раздел ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ
	Подразделы:
0101	Функционирование Президента Российской Федерации

Продолжение

Код	Раздел, подраздел
0102	Функционирование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и муниципального образования
0103	Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований
0104	Функционирование Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций
0105	Судебная система
0106	Обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов финансового (финансово-бюджетного) надзора
0107	Обеспечение проведения выборов и референдумов
0108	Международные отношения и международное сотрудничество
0109	Государственный материальный резерв
0110	Фундаментальные исследования
0111	Обслуживание государственного и муниципального долга
0112	Резервные фонды
0113	Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов
0114	Другие общегосударственные вопросы
0200	Раздел НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА
	Подразделы
0201	Вооруженные Силы Российской Федерации
0202	Модернизация Вооруженных Сил Российской Федерации и воинских формирований
0203	Мобилизационная и вневойсковая подготовка
0204	Мобилизационная подготовка экономики
0205	Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности
0206	Ядерно-оружейный комплекс
0207	Реализация международных обязательств в сфере военнотехнического сотрудничества
0208	Прикладные научные исследования в области национальной обороны
0209	Другие вопросы в области национальной обороны

Продолжение

Код	Раздел, подраздел
0300	Раздел НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
	Подразделы
0301	Органы прокуратуры
0302	Органы внутренних дел
0303	Внутренние войска
0304	Органы юстиции
0305	Система исполнения наказаний
0306	Органы безопасности
0307	Органы пограничной службы
0308	Органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ
0309	Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона
0310	Обеспечение пожарной безопасности
0311	Миграционная политика
0312	Модернизация внутренних войск, войск гражданской обороны, а также правоохранительных и иных органов
0313	Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности
0314	Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности
0400	Раздел НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА
	Подразделы
0401	Общэкономические вопросы
0402	Топливо-энергетический комплекс
0403	Исследование и использование космического пространства
0404	Воспроизводство минерально-сырьевой базы
0405	Сельское хозяйство и рыболовство
0406	Водное хозяйство
0407	Лесное хозяйство
0408	Транспорт
0409	Дорожное хозяйство
0410	Связь и информатика
0411	Прикладные научные исследования в области национальной экономики
0412	Другие вопросы в области национальной экономики
0500	Раздел ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО
	Подразделы
0501	Жилищное хозяйство

Продолжение

Код	Раздел, подраздел
0502	Коммунальное хозяйство
0503	Благоустройство
0504	Прикладные научные исследования в области жилищно-коммунального хозяйства
0505	Другие вопросы в области жилищно-коммунального хозяйства
0600	Раздел ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
	Подразделы
0601	Экологический контроль
0602	Сбор, удаление отходов и очистка сточных вод
0603	Охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания
0604	Прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды
0605	Другие вопросы в области охраны окружающей среды
0700	Раздел ОБРАЗОВАНИЕ
	Подразделы
0701	Дошкольное образование
0702	Общее образование
0703	Начальное профессиональное образование
0704	Среднее профессиональное образование
0705	Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации
0706	Высшее и послевузовское профессиональное образование
0707	Молодежная политика и оздоровление детей
0708	Прикладные научные исследования в области образования
0709	Другие вопросы в области образования
0800	Раздел КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ, СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ
	Подразделы
0801	Культура
0802	Кинематография
0803	Телевидение и радиовещание
0804	Периодическая печать и издательства
0805	Прикладные научные исследования в области культуры, кинематографии, средств массовой информации
0806	Другие вопросы в области культуры, кинематографии, средств массовой информации

Окончание

Код	Раздел, подраздел
0900	Раздел ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ
	Подразделы
0901	Стационарная медицинская помощь
0902	Амбулаторная помощь
0903	Медицинская помощь в дневных стационарах всех типов
0904	Скорая медицинская помощь
0905	Санаторно-оздоровительная помощь
0906	Заготовка, переработка, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов (в ред. приказа Минфина РФ от 23 марта 2009 г. № 29н)
0907	Санитарно-эпидемиологическое благополучие
0908	Физическая культура и спорт
0909	Прикладные научные исследования в области здравоохранения, физической культуры и спорта
0910	Другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта
1000	Раздел СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА
	Подразделы
1001	Пенсионное обеспечение
1002	Социальное обслуживание населения
1003	Социальное обеспечение населения
1004	Охрана семьи и детства
1005	Прикладные научные исследования в области социальной политики
1006	Другие вопросы в области социальной политики
1100	Раздел МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ
	Подразделы
1101	Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований
1102	Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (межбюджетные субсидии)
1103	Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований
1104	Иные межбюджетные трансферты
1105	Межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов

Целевые статьи расходов — функциональной третий уровень классификации расходов бюджетов — отражают расходы бюджетов по конкретным направлениям деятельности субъектов бюджетного

планирования и участников бюджетного процесса в пределах подразделов функциональной классификации расходов бюджетов. В рамках целевых статей расходов упорядочено отражение расходов на реализацию целевых программ в функциональной классификации расходов бюджетов.

Целевые статьи расходов позволяют реализовать функциональное наполнение деятельности субъектов бюджетного планирования и участников бюджетного процесса. Целевая статья 100 00 00 отражает федеральные целевые программы, целевая статья 522 00 00 отражает региональные целевые программы.

Пример целевой статьи расходов

001 00 00 Руководство и управление в сфере установленных функций
По этой целевой статье отражаются расходы на:

- содержание Президента РФ, высшего должностного лица субъекта Федерации, органа местного самоуправления, полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, Уполномоченного РФ при Европейском Суде по правам человека;
- содержание и обеспечение деятельности федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Федерации, органов местного самоуправления, аппаратов управления государственных внебюджетных фондов и их территориальных органов, территориальных фондов обязательного медицинского страхования;
- обеспечение визитов делегаций высших органов власти за рубежом;
- управление и содержание зарубежного аппарата;
- управление и эксплуатацию федерального недвижимого имущества за рубежом;
- оценку недвижимости, признание прав и регулирование отношений по федеральной собственности за рубежом;
- обеспечение приватизации и проведение предпродажной подготовки объектов приватизации;
- проведение статистических обследований и переписей;
- управление находящимися в государственной и муниципальной собственности акциями открытых акционерных обществ;
- реализацию мероприятий, связанных с процедурами банкротства;
- оплату исследований (испытаний) и экспертизы отобранных образцов (проб) продукции;
- выполнение других обязательств государства в сфере установленных функций.

Виды расходов — четвертый уровень функциональной классификации расходов бюджетов — детализируют направление финансирования расходов бюджетов как по целевым статьям, так и по целевым программам расходов бюджетов. Отражены в разрядах 15—17 классификации.

*Примеры видов расходов***001 Президент Российской Федерации**

По данному виду расходов отражаются расходы на оплату труда, с учетом начислений, Президента РФ.

002 Руководитель Администрации Президента РФ и его заместители

По данному виду расходов отражаются расходы на оплату труда, с учетом начислений, руководителя Администрации Президента Российской Федерации и его заместителей.

01 Полномочные представители Президента РФ и их заместители в федеральных округах

По данному виду расходов отражаются расходы на оплату труда, с учетом начислений, полномочных представителей Президента РФ и их заместителей в федеральных округах.

Статьи и подстатьи классификации операций сектора государственного управления, относящиеся к расходам бюджетов. В разрядах 18—20 20-значного кода классификации расходов бюджетов применяются следующие статьи и подстатьи классификации операций сектора государственного управления:

211 Заработная плата;

212 Прочие выплаты;

213 Начисления на выплаты по оплате труда;

221 Услуги связи;

222 Транспортные услуги;

223 Коммунальные услуги;

224 Арендная плата за пользование имуществом;

225 Работы, услуги по содержанию имущества;

226 Прочие работы, услуги;

231 Обслуживание внутреннего долга;

232 Обслуживание внешнего долга;

241 Безвозмездные перечисления государственным и муниципальным организациям;

242 Безвозмездные перечисления организациям, за исключением государственных и муниципальных организаций;

251 Перечисления другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации;

252 Перечисления наднациональным организациям и правительствам иностранных государств;

253 Перечисления международным организациям;

261 Пенсии, пособия и выплаты по пенсионному, социальному и медицинскому страхованию населения;

- 262 Пособия по социальной помощи населению;
- 263 Пенсии, пособия, выплачиваемые организациями сектора государственного управления;
- 290 Прочие расходы;
- 310 Увеличение стоимости основных средств;
- 320 Увеличение стоимости нематериальных активов;
- 330 Увеличение стоимости непроизведенных активов;
- 340 Увеличение стоимости материальных запасов;
- 530 Увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале.

6.5. Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов

Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов является группировкой источников финансирования дефицитов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Код классификации источников финансирования дефицитов бюджетов состоит из 20 разрядов и включает:

- (1) код главного администратора источников финансирования дефицитов бюджетов (разряды 1—3);
- (2) код группы, подгруппы, статьи и вида источника финансирования дефицитов бюджетов (разряды 4—17);
- (3) код классификации операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов (разряды 18—20).

1			2														3		
Главный администратор источников финансирования дефицитов бюджетов			Группа		Подгруппа		Статья						Вид источника		Статья (подстатья) классификации операций сектора государственного управления, относящаяся к источникам финансирования дефицитов бюджетов				
																		Подстатья	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20

Главный администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета — определенный законом (решением) об этом бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом,

иная организация, имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета и (или) являющиеся администраторами источников финансирования дефицита соответствующего бюджета.

Группы и подгруппы источников финансирования дефицитов бюджетов установлены бюджетным законодательством Российской Федерации и являются едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов включает группы 000 01 00 00 00 00 0000 000 «Источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов» и 000 02 00 00 00 00 0000 000 «Источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов».

Группы разделяются на подгруппы.

Например, группа 000 01 00 00 00 00 0000 000 «Источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов» включает подгруппы:

000 01 01 00 00 00 0000 000 — Государственные (муниципальные) ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации.

000 01 02 00 00 00 0000 000 — Кредиты кредитных организаций в валюте Российской Федерации.

000 01 03 00 00 00 0000 000 — Бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и др.

Группа 000 02 00 00 00 00 0000 000 «Источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов» так же детализирована подгруппами.

Например: 000 02 01 00 00 00 0000 000 — Государственные ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте.

000 02 02 00 00 01 0000 000 — Кредиты иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц в иностранной валюте и др.

Дальнейшая детализация подгрупп кода источников финансирования дефицитов бюджетов производится посредством статей и видов источников финансирования дефицитов бюджетов. Шестизначный код статьи источников финансирования дефицитов бюджетов детализирован подстатьей и элементом (разряды 3—4 и 5—6) ее шестизначного кода.

Элемент источников финансирования дефицитов бюджетов отражает принадлежность источника финансирования дефицита бюджета соответствующему бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Выделяются следующие коды элементов источников финансирования дефицитов бюджетов:

01 — федеральный бюджет;

02 — бюджет субъекта Российской Федерации;

03 — бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

- 04 — бюджет городского округа;
- 05 — бюджет муниципального района;
- 06 — бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации;
- 07 — бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации;
- 08 — бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования;
- 09 — бюджет территориального фонда обязательного медицинского страхования;
- 10 — бюджет поселения.

В рамках вида источника (разряды 14—17 20-значного кода классификации источников финансирования дефицитов бюджетов) законодательными актами субъектов Российской Федерации или решением муниципальных образований производится (при необходимости) дальнейшая детализация подстатей источников финансирования дефицитов бюджетов с учетом специфики исполнения соответствующих бюджетов.

Статьи и подстатьи классификации операций сектора государственного управления, относящиеся к источникам финансирования дефицитов бюджетов. В разрядах 18—20 20-значного кода классификации источников финансирования дефицитов бюджетов применяются следующие статьи и подстатьи классификации операций сектора государственного управления:

- 171 Доходы от переоценки активов;
- 310 Увеличение стоимости основных средств;
- 410 Уменьшение стоимости основных средств;
- 510 Поступление на счета бюджетов;
- 520 Увеличение стоимости ценных бумаг, кроме акций и иных форм участия в капитале;
- 540 Увеличение задолженности по бюджетным кредитам;
- 550 Увеличение стоимости иных финансовых активов;
- 610 Выбытие со счетов бюджетов;
- 620 Уменьшение стоимости ценных бумаг, кроме акций и иных форм участия в капитале;
- 630 Уменьшение стоимости акций и иных форм участия в капитале;
- 640 Уменьшение задолженности по бюджетным ссудам и кредитам;
- 650 Уменьшение стоимости иных финансовых активов;
- 710 Увеличение задолженности по внутреннему государственному (муниципальному) долгу;
- 720 Увеличение задолженности по внешнему государственному долгу;
- 810 Уменьшение задолженности по внутреннему государственному (муниципальному) долгу;
- 820 Уменьшение задолженности по внешнему государственному долгу.

6.6. Классификация операций сектора государственного управления

Эта классификация является группировкой операций, осуществляемых в секторе государственного управления в зависимости от их экономического содержания.

Классификация операций сектора государственного управления состоит из следующих групп и статей.

<i>Код</i>	<i>Группа, статья</i>
100	Доходы
110	Налоговые доходы
120	Доходы от собственности
130	Доходы от оказания платных услуг
140	Суммы принудительного изъятия
150	Безвозмездные поступления от бюджетов
151	Поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации
152	Поступления от наднациональных организаций и правительств иностранных государств
153	Поступления от международных финансовых организаций
160	Взносы на социальные нужды
170	Доходы от операций с активами
171	Доходы от переоценки активов
172	Доходы от реализации активов
173	Чрезвычайные доходы от операций с активами
180	Прочие доходы
200	Расходы
210	Оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда
211	Заработная плата
212	Прочие выплаты
213	Начисления на выплаты по оплате труда
220	Оплата работ, услуг
221	Услуги связи
222	Транспортные услуги
223	Коммунальные услуги
224	Арендная плата за пользование имуществом
225	Работы, услуги по содержанию имущества
226	Прочие работы, услуги
230	Обслуживание государственного (муниципального) долга
231	Обслуживание внутреннего долга
232	Обслуживание внешнего долга
240	Безвозмездные перечисления организациям
241	Безвозмездные перечисления государственным и муниципальным организациям

Продолжение

<i>Код</i>	<i>Группа, статья</i>
242	Безвозмездные перечисления организациям, за исключением государственных и муниципальных организаций
250	Безвозмездные перечисления бюджетам
251	Перечисления другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации
252	Перечисления наднациональным организациям и правительствам иностранных государств
253	Перечисления международным организациям
260	Социальное обеспечение
261	Пенсии, пособия и выплаты по пенсионному, социальному и медицинскому страхованию населения
262	Пособия по социальной помощи населению
263	Пенсии, пособия, выплачиваемые организациями сектора государственного управления
270	Расходы по операциям с активами
271	Амортизация основных средств и нематериальных активов
272	Расходование материальных запасов
273	Чрезвычайные расходы по операциями с активами
290	Прочие расходы
300	Поступление нефинансовых активов
310	Увеличение стоимости основных средств
320	Увеличение стоимости нематериальных активов
330	Увеличение стоимости произведенных активов
340	Увеличение стоимости материальных запасов
400	Выбытие нефинансовых активов
410	Уменьшение стоимости основных средств
420	Уменьшение стоимости нематериальных активов
430	Уменьшение стоимости произведенных активов
440	Уменьшение стоимости материальных запасов
500	Поступление финансовых активов
510	Поступление на счета бюджетов
520	Увеличение стоимости ценных бумаг, кроме акций и иных форм участия в капитале
530	Увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале
540	Увеличение задолженности по бюджетным кредитам
550	Увеличение стоимости иных финансовых активов
560	Увеличение прочей дебиторской задолженности
600	Выбытие финансовых активов
610	Выбытие со счетов бюджетов
620	Уменьшение стоимости ценных бумаг, кроме акций и иных форм участия в капитале

		<i>Окончание</i>
<i>Код</i>	<i>Группа, статья</i>	
630	Уменьшение стоимости акций и иных форм участия в капитале	
640	Уменьшение задолженности по бюджетным ссудам и кредитам	
650	Уменьшение стоимости иных финансовых активов	
660	Уменьшение прочей дебиторской задолженности	
700	Увеличение обязательств	
710	Увеличение задолженности по внутреннему государственному (муниципальному) долгу	
720	Увеличение задолженности по внешнему государственному долгу	
730	Увеличение прочей кредиторской задолженности	
800	Уменьшение обязательств	
810	Уменьшение задолженности по внутреннему государственному (муниципальному) долгу	
820	Уменьшение задолженности по внешнему государственному долгу	
830	Уменьшение прочей кредиторской задолженности	

Статья, в свою очередь, детализируется подстатьями. Например в Группу 100 Доходы входит статья 110 Налоговые доходы, которая включает подстатьи:

Налоги на прибыль, доходы;
 Налоги на социальные нужды;
 Налоги на товары, работы, услуги, реализуемые на территории Российской Федерации;
 Налоги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации;
 Налоги на совокупный доход;
 Налоги на имущество;
 Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами;
 Государственная пошлина, сборы;
 Задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам.

Контрольные вопросы

1. Что такое бюджетная классификация и каково ее назначение?
2. Перечислите виды бюджетных классификаций.
3. Дайте понятие кода бюджетной классификации.
4. Что представляет собой классификация доходов бюджетов РФ?
5. Что представляет собой классификация расходов бюджетов РФ?
6. Охарактеризуйте классификацию источников внутреннего и внешнего финансирования дефицитов бюджетов РФ.
7. Рассмотрите классификацию операций сектора государственного управления.

Макроэкономические показатели и информационная база бюджетного процесса

7.1. Макроэкономические показатели среднесрочной программы социально-экономического развития

Составлению проектов бюджетов предшествуют разработка прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и отраслей экономики, а также подготовка сводных финансовых балансов, на основании которых органы исполнительной власти осуществляют разработку проектов бюджетов.

Определенные корректировки в этот процесс внесла Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах (Концепция), которая была направлена на повышение результативности бюджетных расходов и оптимизацию управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

Новая модель организации бюджетного процесса Иерархию бюджетного процесса в Российской Федерации можно представить в виде схемы на рис. 7.1. Главное отличие новой модели с 2007 г., реализация которой началась с организации бюджетного процесса, заключается в том, что система управления затратами на уровне государства трансформируется в систему управления результатами. Речь идет об изменении процедуры принятия решений об основных макроэкономических финансовых параметрах и контроле за их исполнением. Трансформируется и качество программных документов, предшествующих составлению проектов бюджетов: прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и отраслей экономики, сводных финансовых балансов, на основании которых органы исполнительной власти осуществляют разработку проектов бюджетов и т.п.



Рис. 7.1. Иерархия бюджетного процесса в Российской Федерации

В соответствии с Концепцией модель управления результатами имеет следующие характеристики:

- (1) формирование многолетнего финансового плана как основы бюджетных параметров на каждый финансовый год;

- (2) реализация принципа сравнения действующих и принимаемых обязательств;
- (3) оценка целевого характера использования бюджетных средств степенью результативности;
- (4) прогнозирование бюджетных параметров при условии расширения полномочий распорядителей бюджетных средств параллельно с увеличением ответственности за их использование;
- (5) отчетность о результатах использования средств, лежащая в основе отчета об исполнении.

Другими словами, основные элементы, методы и приемы бюджетирования, ориентированного на результат, во многом заимствованы у частного сектора экономики, например формулирование целей и задач деятельности, оценка показателей социальной и экономической эффективности, использование метода учета по начислению и др. При новом способе бюджетирования определяются следующие факторы:

- (1) *стратегические цели* — ожидаемые социально-экономические результаты, которые должны быть достигнуты при реализации государственной политики;
- (2) *тактические задачи* — ожидаемые конечные результаты деятельности министерств и ведомств при решении конкретной проблемы, направленной на достижение стратегических целей государственной политики;
- (3) *финансовые ресурсы*, необходимые для достижения поставленных целей и решения конкретных задач. Руководителям государственных органов и их подразделений предоставляется возможность использовать и управлять выделенными средствами в соответствии с целями программы, распределять их по статьям и во времени, что стимулирует относительную экономию бюджета за счет оптимизации деятельности.

Программный подход к составлению бюджета Данная модель бюджетирования предполагает программный подход к составлению бюджета. В программах излагаются стратегические цели, тактические задачи, необходимые финансовые ресурсы, а также ожидаемые результаты решения поставленных задач (включая как непосредственные, так и конечные результаты деятельности), сроки их выполнения (в течение какого периода должен быть достигнут общественно значимый эффект или решена проблема), определяются целевые группы, описывается система количественно измеримых показателей (индикаторов социальной и экономической эффективности) и их целевых значений для мониторинга и оценки степени достижения целей и задач, рассматриваются внешние ус-

ловия и риски реализации программы, указываются виды отчетности по конечным результатам. Таким образом, бюджетные расходы строго соответствуют целям и функциям деятельности, обеспечены самостоятельность и ответственность руководителей государственных органов, распорядителей бюджетных средств, созданы стимулы для оптимизации использования государственных ресурсов.

При применении нового метода бюджетирования большую роль играют мониторинг и оценка результатов деятельности министерств и ведомств и реализуемых ими программ. Мониторинг представляет собой постоянное наблюдение и измерение результатов деятельности органов государственной власти, оценка результатов носит единовременный характер и позволяет более глубоко проанализировать эффективность реализации конкретных программ.

Оценка ожидаемых результатов на стадии подготовки проекта бюджета (*предварительная оценка*) дает возможность оптимизировать структуру бюджетных расходов на основе анализа соотношения ожидаемых затрат и результатов реализации программ.

Оценка показателей результативности на стадии реализации программы/исполнения бюджета (*текущая оценка*) позволяет корректировать текущую деятельность и вносить изменения в реализуемые программы. При *последующей оценке* фактических результатов реализации программы/исполнения бюджета достигнутые параметры сравниваются с ожидаемыми, анализируются причины возникших отклонений и т.д.

Традиционно бюджетный процесс начинается с публикации Бюджетного послания Президента РФ, в котором определяется бюджетная политика Российской Федерации на очередной финансовый год и на среднесрочную перспективу.

Бюджетное послание Президенту Правительству Российской Федерации на 2010—2012 гг. осуществляется в ситуации, когда сохраняются высокие риски продолжения глобального экономического кризиса. В 2009 г. ожидается значительный спад ВВП¹, более глубокий по сравнению с первоначальными прогнозами. Перспективы восстановления положительного роста ВВП в 2010 г. остаются неопределенными. Высокий уровень числа безработных, медленно снижается инфляция, впервые за десятилетие прогнозируется снижение реального уровня доходов граждан.

Резкое падение государственных доходов в условиях мирового финансового кризиса привело к корректировке бюджета на теку-

¹ По прогнозируемым параметрам федерального бюджета и заимствований РФ на 2009—2012 гг., объем ВВП в 2009 г. составит 38 997 млрд руб., что составляет 8,5% по сравнению с предыдущим годом (*Дейджест-финансы*. 2009. № 10 (178). С. 54).

щий 2009 г. Впервые за последние десять лет дефицит федерального бюджета составит не менее 7% ВВП, поскольку значительно выросли расходы по сравнению с запланированными. Накопленные резервы позволили федеральным органам власти в кризисных условиях выполнять социальные обязательства, осуществлять незапланированные расходы на реализацию антикризисной программы.

Кризис заставил пересмотреть подходы к бюджетному планированию.

Во-первых, оно должно базироваться на консервативных прогнозах цен на сырье. При этом необходимо продолжить сбережение части нефтегазовых доходов в условиях конъюнктурно высоких цен на сырье. Кризис показал, что структура российской экономики обуславливает высокую зависимость не только нефтегазовых, но и других бюджетных доходов от нефтегазового сектора и внешне-экономической конъюнктуры.

Во-вторых, целесообразна политика сдерживания роста государственных расходов, поскольку растущие расходы в кризисных условиях становятся дополнительным источником финансовой нестабильности.

В-третьих, при реализации антикризисных мер необходимо ориентироваться на долговременные приоритеты и предотвращать рост неэффективных расходов, нарушение базовых бюджетных принципов и процедур, размывая финансовую, а значит, и правовую ответственность государства.

В-четвертых, поддержание макроэкономической стабильности является основным условием устойчивого развития экономики. Нарушение макроэкономической стабильности чревато неисполнением государством принятых обязательств, необходимостью повышения налоговой нагрузки либо масштабным увеличением заимствований.

Учет данных уроков позволит сформировать и реализовать ответственную бюджетную политику, которая будет служить одним из ключевых инструментов достижения наших долгосрочных целей.

Правительству Российской Федерации в 2010–2012 гг. предстоит сконцентрировать свои усилия на следующих приоритетных направлениях социально-экономической политики. Бюджетная политика должна ориентироваться на адаптацию бюджетной системы к изменившимся условиям и на создание предпосылок для устойчивого социально-экономического развития страны в посткризисный период.

Эти обстоятельства требуют значительной реструктуризации бюджетных расходов.

В этих целях необходимо решение следующих основных задач.

1. Обеспечить исполнение социальных обязательств. При этом надо добиться большей адресности предоставления социальной помощи, услуг и льгот.

2. Ограничить размеры бюджетного дефицита в целях сохранения макроэкономической стабильности и устойчивости выполнения социальных обязательств в последующие годы. Решение этой задачи подразумевает планирование бюджетных расходов исходя из консервативного сценария развития мировой экономики.

3. Перейти к режиму жесткой экономии бюджетных средств, предполагающему достижение максимально возможного мультипликативного экономического и социального эффекта от каждого бюджетного рубля. При принятии решений о финансировании должен быть ясно определен ожидаемый эффект и установлены индикаторы, позволяющие отслеживать его достижение.

Целесообразно в максимальной степени реализовать программно-целевой принцип планирования и исполнения бюджета. Основную часть бюджета должны составлять долгосрочные государственные программы (прежде всего, программы развития инфраструктуры), федеральные и ведомственные целевые программы, приоритетные национальные проекты.

4. Определить оптимальные формы поддержки реального сектора экономики и финансовой системы. Выполнение требований повышения эффективности должно быть обязательным условием оказания государственной поддержки.

5. Обеспечить кардинальное повышение качества предоставления гражданам государственных услуг, модернизацию сети оказания услуг гражданам за счет бюджетных средств. Необходимо определить сферы, в которых целесообразен переход от производства услуг государством к их приобретению в интересах граждан на конкурентном рынке, и начать соответствующие преобразования.

6. Усовершенствовать механизмы государственных закупок за счет применения современных процедур размещения заказов, консолидации заказчиков, а также использования комплексных методов управления инвестиционными проектами.

7. Определить экономически оправданный уровень налоговой нагрузки и структуру налогов, соответствующие современной стадии развития российской экономики и стимулирующие развитие предпринимательства, поиск и применение передовых технологий.

8. Обеспечить сбалансированность расходных полномочий и ресурсов для их обеспечения на каждом уровне публичной власти, установить ответственность за неэффективное расходование средств, создать стимулы для расширения собственного доходного потенциала.

9. Завершить формирование надежной и сбалансированной пенсионной системы, основанной на страховых принципах ресурсного обеспечения, которая позволит обеспечить достойный уровень жиз-

ни гражданам старшего поколения. Наряду с системой обязательных платежей возрастающую роль должно играть добровольное пенсионное страхование, в том числе за счет использования механизмов государственного стимулирования.

10. Определить и реализовать комплекс мер по созданию «безбарьерной» среды для инвалидов, а также иные мероприятия, связанные с ратификацией Конвенции о правах инвалидов.

Требуется принять меры по мобилизации дополнительных бюджетных доходов и одновременному сокращению издержек, связанных с выполнением налоговых обязательств, в том числе за счет внедрения следующих современных технологий налогового администрирования.

1. Законодательно закрепить инструменты противодействия злоупотреблению нормами законодательства Российской Федерации о налогах и сборах в целях минимизации налогов, используя при этом практический опыт, накопленный арбитражными судами.

2. Оперативно принять поправки в Налоговый кодекс Российской Федерации в части, касающейся контроля за трансфертным ценообразованием. При этом соответствующие поправки должны исключить риски неоднозначного толкования законодательных норм участниками налоговых правоотношений, гарантировать работоспособность нового механизма контроля и быть направлены на минимизацию существующих рисков, связанных с использованием трансфертных цен.

3. Законодательно закрепить механизмы противодействия использованию соглашений об избежании двойного налогообложения в целях минимизации налогов при осуществлении операций с иностранными компаниями, когда конечными выгодоприобретателями не являются резиденты страны, с которой заключено соглашение.

В целях решения проблем в сфере межбюджетных отношений следует действовать в следующих направлениях:

- инвентаризация, анализ финансового обеспечения и оптимизация публичных обязательств;
- обеспечение режима экономного и рационального использования бюджетных средств, оптимизация расходов на содержание органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- обеспечение реструктуризации бюджетной сети при сохранении качества и объемов государственных и муниципальных услуг, разработка критериев качества предоставления услуг, методик расчета финансового обеспечения государственных и муниципальных заданий, переход от финансирования бюд-

жетных учреждений к финансированию предоставления государственных и муниципальных услуг;

- при значительном снижении доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов (более 30% по сравнению с аналогичным периодом 2008 финансового года), что требует предоставления финансовой помощи из вышестоящих бюджетов, необходимо усиление механизмов финансового администрирования, предусматривающих подписание соглашений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления об объеме и направлениях расходов бюджетов соответствующих публично-правовых образований, в которых произошло снижение доходов;
- создание стимулов для повышения качества управления бюджетным процессом на региональном и местном уровнях, включая создание системы мониторинга и оценки качества управления бюджетным процессом в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, разработка показателей оценки качества такого управления;
- выделение субсидий субъектам Российской Федерации исключительно в случаях, когда они направлены на снижение значительных различий между субъектами Российской Федерации в предоставлении отдельных государственных (муниципальных) услуг, а также на повышение качества (объема) отдельных государственных (муниципальных) услуг в целом по Российской Федерации;
- переход в ряде случаев от предоставления субсидий к конкурсной системе выделения грантов из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации на структурные преобразования;
- активное расширение региональных и местных полномочий с учетом принципа закрепления за каждым уровнем власти тех из них, которые могут быть наиболее эффективно выполнены на данном уровне власти;
- дальнейшее усиление стимулов для увеличения собственной доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, прежде всего за счет развития и поддержки малого и среднего предпринимательства.

В соответствии со ст. 172 БК РФ составление бюджета основывается на следующей информационной базе:

- бюджетном послании Президента Российской Федерации;

- прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год;
- основных направлениях бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год;
- прогнозе сводного финансового баланса по соответствующей территории на очередной финансовый год;
- плане развития государственного или муниципального сектора экономики соответствующей территории на очередной финансовый год.

Исходными макроэкономическими показателями для составления проекта бюджета являются:

- 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).

Прогнозирование темпов роста, пропорций, структуры и эффективности экономики страны или отдельного региона позволяет адекватно определять макроэкономическую и финансовую политику как в среднесрочной, так и в долгосрочной перспективе. Финансово-бюджетное прогнозирование и планирование осуществляются на основе системы национальных счетов или системы региональных счетов и эконометрических моделей.

При разработке прогнозов создаются математические модели, переменные моделей определяются в рамках системы национальных счетов, взаимосвязи переменных устанавливаются в виде тождеств и функциональных структурных уравнений. Предварительно определяют вид уравнений, отражающих причинно-следственные связи между переменными, а затем с помощью эконометрических методов оцениваются параметры.

Получаемая таким образом эконометрическая модель описывает количественное изменение переменных, вызванное изменениями в других переменных, характеризующих экономическую политику и внешние условия функционирования экономической системы.

Прогнозирование темпов роста, пропорций, структуры и эффективности экономики страны или отдельного региона осуществляется на основе системы национальных счетов или системы региональных счетов и эконометрических моделей.

Система национальных счетов, как и система региональных счетов, основываясь на агрегировании экономических показателей, не охватывает всех деталей экономической реальности. В системе счетов находят отражение макроэкономические процессы и процес-

сы, наблюдаемые в масштабах отраслей. В ней отражаются масштабные явления, происхождение которых относится к более или менее отдаленному прошлому и которые во многих случаях потеряли свою динамичность.

Прогнозирование темпов роста, пропорций, структуры и эффективности экономики на основе системы национальных счетов и эконометрических моделей делится на долгосрочное, среднесрочное и текущее, макроэкономическое и балансовое. На практике модели этих прогнозов должны сочетаться. В сочетании моделей эндогенные переменные (внутренние факторы) одних моделей могут быть экзогенными переменными (внешними факторами) других моделей.

Прогнозирование темпов роста, пропорций, структуры экономики регионов строится на основе системы региональных счетов.

Валовой внутренний продукт является основным макроэкономическим показателем результатов функционирования экономики в статистике большинства стран, а также международных организаций (ООН, ОЭСР, МВФ, МБРР). Это один из основных показателей системы национальных счетов, который характеризует конечный результат производственной деятельности экономических единиц — резидентов.

Валовой внутренний продукт представляет собой рыночную стоимость всех товаров и услуг, произведенных резидентами за тот или иной период для конечного использования в рыночных ценах, т.е. он включает стоимость произведенных конечных товаров и услуг и не включает стоимости промежуточных товаров и услуг, использованных в производственном процессе (сырья, материалов, топлива, услуг транспорта, финансовых услуг и т.п.). В то же время, как и другие показатели результатов экономической деятельности, рассчитываемые на валовой основе, ВВП включает потребление основного капитала.

Таким образом, в отличие от показателя совокупного (валового) общественного продукта (СОП или ВОП), рассчитываемого по методологии Баланса народного хозяйства (БНХ) как сумма валовой продукции предприятий материальной сферы деятельности, ВВП не включает стоимости потребленных в процессе производства предметов труда и учитывает результаты деятельности сферы не только материального производства, но и нематериальных услуг.

ВВП может быть исчислен на каждой стадии воспроизводственного цикла соответствующим методом:

- производственным методом — на стадии производства товаров и услуг;

- распределительным методом — на стадии распределения;
- методом конечного использования — на стадии конечного использования.

Производственным методом (на стадии производства товаров и услуг) ВВП рассчитывается как сумма валовой добавленной стоимости отраслей или секторов экономики.

В основе расчета ВВП в рыночных ценах конечного потребителя на основе валовой добавленной стоимости лежит модель кругооборота продукта, доходов и расходов, которая может быть представлена следующим образом:

$$РП = ДП,$$

где РП — расходы потребителей на приобретение товаров и услуг в данном периоде;

ДП — доходы, полученные производителем этих товаров и услуг.

Рыночные цены потребителя, в которых выражена стоимость конечных товаров и услуг, составляющих ВВП, представляют собой цены, уплачиваемые покупателями за товары и услуги, включающие все чистые налоги на продукты.

Выпуск товаров и услуг и соответственно валовая добавленная стоимость (ВДС) отраслей и секторов экономики, на основе которой исчисляют ВВП, могут быть выражены в ценах производителя или в основных ценах.

Цена производителя — это цена, получаемая производителем за единицу товара или услуги, включающая налоги на продукты, кроме налога на добавленную стоимость и налогов на импорт, и не включающая субсидий на продукты.

Основная цена — цена, получаемая производителем за единицу товара или услуги, не включающая налогов на продукты, но включающая субсидии на продукты.

Для определения ВВП в рыночных ценах конечного потребления сумма НДС отраслей (или секторов) должна быть увеличена на размер чистых налогов на продукты и импорт (т.е. налогов на продукты и импорт, не включенных в цены, использованные при оценке выпуска товаров и услуг, за вычетом включенных в эти цены субсидий на продукты и импорт).

В тех случаях, когда оценка выпуска товаров и услуг, а значит, НДС получена в основных ценах, взаимосвязь между суммой валовой добавленной стоимости отраслей или секторов экономики и ВВП может быть представлена следующим образом:

$$\text{ВВП} = \text{ВДС} + \text{Н} - \text{С},$$

где НДС — сумма валовой добавленной стоимости в основных ценах всех секторов или отраслей экономики;

Н — сумма всех налогов на продукты и импорт;

С — сумма всех субсидий на продукты и импорт.

В тех случаях, когда выпуск товаров и услуг и добавленная стоимость выражены в ценах производителя, взаимосвязь суммы валовой добавленной стоимости отраслей и секторов экономики и ВВП имеет вид

$$\text{ВВП} = \text{ВДС} + \text{НДС} + \text{ЧНИ},$$

где НДС — сумма валовой добавленной стоимости в ценах производителя;

НДС — налог на добавленную стоимость;

ЧНИ — чистые налоги на импорт (сумма налогов на импорт за вычетом субсидий на импорт).

Для того чтобы лучше понять содержание показателя ВВП, необходимо иметь ясное представление о типах налогов, выплачиваемых институциональными единицами. И здесь, прежде всего, следует отметить, что все налоги в СНС разделены на две группы:

- текущие (уплачиваемые регулярно);
- капитальные (единовременные).

Текущие налоги также делятся на две группы:

- налоги на производство и импорт;
- налоги на доходы и имущество.

Налоги на производство и импорт представляют собой обязательные платежи, взимаемые с хозяйственных единиц — резидентов государством в связи с производством и импортом товаров и услуг и использованием в процессе этой деятельности трудовых, материальных и природных ресурсов (факторов производства). Данные налоги уплачиваются независимо от наличия прибыли. Налоги на прибыль и доходы не относятся к налогам на производство и импорт и отражаются в составе текущих трансфертов.

В свою очередь, налоги на производство и импорт также делятся на две группы:

- налоги на продукты;
- другие налоги на производство.

Налоги на продукты взимаются пропорционально количеству или стоимости товаров и услуг, производимых или продаваемых производящей единицей — резидентом. К ним относятся, напри-

мер, налог с оборота и аналогичные ему налоги, налог с продаж, налог на добавленную стоимость, акцизы и т.д.

Налоги на импорт включают налоги на импортируемые товары и услуги.

Чистые налоги на продукты и импорт, на величину которых увеличивается сумма валовой добавленной стоимости отраслей (секторов) для расчета ВВП в рыночных ценах, определяются как разность между налогами и соответствующими субсидиями, т.е. текущими некомпенсируемыми выплатами из государственного бюджета предприятиям, производящим определенные виды продукции.

В настоящее время косвенно измеряемые услуги финансового посредничества (которые определяются как разность между процентами, полученными и выплаченными финансовыми посредниками) не распределяются между их потребителями и относятся к промежуточному потреблению условной единицы с нулевым выпуском. Поэтому сумма валовой добавленной стоимости отраслей или секторов экономики должна быть уменьшена на величину стоимости этих услуг.

Таким образом, общая формула расчета ВВП на основе валовой добавленной стоимости может быть представлена следующим образом:

$$\text{ВВП} = \text{ВДС} - \text{КИУФП} + \text{ЧНПИ},$$

где КИУФП — косвенно измеренные услуги финансового посредничества;

ЧНПИ — чистые налоги на продукты и импорт.

Производственным методом ВВП может быть также рассчитан на основе данных о выпуске товаров и услуг и промежуточном потреблении в целом по экономике.

Если выпуск товаров и услуг выражен в основных ценах, то формула исчисления ВВП выглядит следующим образом:

$$\text{ВВП} = \text{В} - \text{ПП} + \text{Н} - \text{С} = \text{В} - \text{ПП} + \text{ЧНПИ},$$

где В — выпуск товаров и услуг по экономике в целом;

ПП — промежуточное потребление по экономике в целом, включая косвенно измеряемые услуги финансового посредничества.

Если выпуск товаров и услуг по экономике в целом определяется в ценах производителя, то ВВП вычисляют по следующей формуле:

$$\text{ВВП} = \text{В} - \text{ПП} + \text{НДС} + \text{ЧНИ}.$$

Распределительным методом (на стадии распределения) ВВП определяется как сумма первичных доходов, распределенных производственными единицами — резидентами между непосредственными участниками процесса производства товаров и услуг, т.е. как сумма расходов производителей-резидентов на оплату труда наемных работников — резидентов и нерезидентов, выплаченных ими чистых налогов на производство и импорт, а также их валовой прибыли и валовых смешанных доходов.

Валовая прибыль и валовые смешанные доходы представляют собой часть валовой добавленной стоимости, оставшуюся у производителей после вычитания расходов, связанных с оплатой труда и уплатой налогов.

Формула расчета ВВП распределительным методом имеет вид

$$\text{ВВП} = \text{ОТ} + \text{ЧН} + \text{ЧНИ} + \text{ВП} + \text{ВСД},$$

где ОТ — оплата труда наемных работников;

ЧН — чистые налоги на производство;

ВП — валовая прибыль;

ВСД — валовые смешанные доходы.

Валовая прибыль и валовые смешанные доходы в Системе национальных счетов определяются балансовым методом как разность между ВВП, рассчитанным производственным методом, и другими видами первичных доходов (оплата труда, чистые налоги на производство и чистые налоги на импорт).

Поэтому данный метод не используется для определения объема ВВП, а применяется в основном для анализа процесса распределения валовой добавленной стоимости между ее производителями, состава и структуры доходов, доли различных видов первичных доходов в ВВП.

Методом конечного использования (на стадии конечного использования) ВВП рассчитывается как сумма конечного потребления товаров и услуг и валового накопления с учетом сальдо экспорта и импорта товаров и услуг, что можно выразить следующей формулой:

$$\text{ВВП} = \text{КП} + \text{ВН} + (\text{Э} - \text{И}),$$

где КП — конечное потребление товаров и услуг;

ВН — валовое накопление;

Э — И — сальдо экспорта и импорта товаров.

Валовой внутренний продукт, рассчитанный на стадии конечного использования, равен сумме расходов на приобретение предназначенных для конечного использования (конечного потребления и накопления) товаров и услуг в ценах потребления и чистого экспорта товаров и услуг.

Расходы на конечное потребление подразделяют на расходы домашних хозяйств, государственных (бюджетных) учреждений и расходы некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства. Кроме того, в расходах на конечное потребление выделяют расходы на товары, индивидуальные услуги и коллективные услуги.

Валовое накопление включает валовое накопление основного капитала, изменение запасов материальных оборотных средств и чистое приобретение (т.е. приобретение за вычетом реализации) ценностей.

Исчисление ВВП данным методом позволяет провести анализ основных пропорций использования ВВП и определить долю стоимости товаров и услуг, использованных для удовлетворения потребностей конечных потребителей и для увеличения национального богатства страны.

Расчет ВВП на основе разных методов, как правило, приводит к несовпадению его количественных оценок, что объясняется использованием различных источников информации. Однако обычно отклонения оценок ВВП не превышают 1—2%. В статистических справочниках и сборниках несовпадения между оценками ВВП, полученными различными методами, отражаются в специальной статье «Статистическое расхождение».

В зависимости от целей исследования показатель валового внутреннего продукта рассчитывают в текущих или сопоставимых (постоянных) ценах.

Объем ВВП в текущих ценах рассматриваемого периода (или номинальный валовой внутренний продукт) рассчитывается в целях получения обобщающей характеристики социально-экономической ситуации в данный период и проведения сопоставительного и структурного анализа. ВВП в сопоставимых (постоянных) ценах (или валовой внутренний продукт) определяют в целях исследования динамики экономических процессов.

Приведем пример основных параметров проекта федерального бюджета и заимствований РФ на 2009—2012 гг., а также изменений в федеральном бюджете на 2009 г. (табл. 7.1 и 7.2).

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2010 г. и на плановый период 2011 и 2012 гг. разработан на основе сценарных условий, основных параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, одобренных Правительством Российской Федерации, с учетом задач и приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации, а также с учетом итогов социально-экономического развития Российской Федерации за январь—август 2009 г.

Таблица 7.1. Прогнозируемые параметры федерального бюджета и заимствований РФ на 2009—2012 гг., млрд руб., % ВВП

<i>Основные параметры бюджета</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
Доходы	6713,8	6949,6	7455,7	8069,6
В том числе:	(17,2)	(16,1)	(15,5)	(15,0)
нефтегазовые	2057,2	3194,7	3311,8	3503,1
	(5,3)	(7,4)	(6,9)	(6,5)
нелитературные	4656,6	3754,9	4143,9	4566,5
	(11,9)	(8,7)	(8,6)	(8,5)
Расходы	9931,4	9886,5	9358,6	9661,2
	(25,5)	(23,2)	(20)	(18,)
В том числе на обслуживание государственного долга	202,8	304	450,5	537,5
	(0,5)	(0,7)	(0,9)	(1)
Дефицит	3217,6	2936,9	1934,1	1611,4
	(8,3)	(6,8)	(4,0)	(3)
Источники финансирования дефицита				
Резервный фонд	2752,4	2187,4	—	—
Фонд национального благосостояния	—	58,4	762,4	812,9
Внешние займы	—	649,7	807,5	874,1
В том числе:				
привлечение средств путем эмиссии ГЦБ	—	602,9	719,2	728
		(17,78 млрд долл.)	(20,67 млрд долл.)	(20 млрд долл.)
Погашение ГЦБ	56	50,4	107,1	47,9
Внутренние займы				
В том числе:				
привлечение средств путем эмиссии ГЦБ	642,3	844,1	957,5	755,4
Погашение ГЦБ	100,4	275,7	208,9	518,9
Государственный долг на конец года				
Внешний	1404,9	2197,4	2917,2	3931,1
Внутренний	2515,3	3301,8	4109,7	4344,3
Итого, % к ВВП	10,1	12,7	14,6	15,4
Резервный фонд				
На начало года	4027,6	2098,5	0	0
Поступления	872,1	88,9	0	0
Использование	—2752,4	—2187,4	0	0
На конец года	2098,5	0	0	0

Окончание табл. 7.1

Основные параметры бюджета	2009	2010	2011	2012
Фонд национального благосостояния				
На начало года	2584,5	2812,8	2892,3	2144,6
Поступления	228,3	137,9	14,7	89,9
Использование	0	–58,4	–762,4	–812,9
На конец года	2812,8	2892,3	2144,6	1421,6
Основные макроэкономические показатели, положенные в основу бюджета				
Объем ВВП, мл	38997	43187	48072	53712
ВВП, в % к предыдущему году	–8,5	+1	+3	+4,3
Urals долл./барр.	57	58	59	60
Инфляция, %	12	10	8	7
Курс, руб./долл.	32,7	33,9	34,8	36,4

Источник. Составлено по: *Прогнозируемые параметры федерального бюджета и заимствований РФ на 2009—2012 гг.* // minfin.ru

Таблица 7.2. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 гг., %

Показатель	2008	Прогноз (вариант 2а)			
		2009 (оценка)	2010	2011	2012
Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю	113,3	111—112	109—110	107—108	105—107
Валовой внутренний продукт (далее — ВВП)	105,6	91,5	101,6	103,0	104,3
Индекс промышленного производства	102,1	88,6	101,9	102,6	104,4
Производство продукции сельского хозяйства	110,8	99,3	102,4	102,7	102,5
Инвестиции в основной капитал	109,8	80	101	107,2	110,4
Реальные располагаемые денежные доходы населения	102,9	95,9	100,4	102,8	104,0
Реальная заработная плата	111,5	95,4	99,4	102,4	103,1
Оборот розничной торговли	113,5	94	101,5	103,4	103,8
Экспорт товаров, млрд долл.	471,6	285,0	306,6	316,5	328,8
Импорт товаров, млрд долл.	291,9	190,3	199,6	214,7	231,4

Источник: www.comission.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/.../mert/.../prognoz.doc

Разработка прогноза осуществлялась по двум базовым вариантам (1a и 2a) и одному дополнительному варианту (2b). В качестве основы для разработки проекта федерального бюджета на 2010 г. на плановый период 2011 и 2012 гг. взят умеренно оптимистический вариант (2a).

Базовые варианты прогноза 1a и 2a учитывают консервативную оценку развития внешних условий, и прежде всего умеренно низкую динамику цен на нефть марки «Urals» (58 долл. — в 2010 г., 59 — в 2011 г. и 60 долл. США за баррель в 2012 г.).

В 2010 г. сценарии отличаются прежде всего стоимостью и доступностью кредитных ресурсов, которые во многом определяют различные уровни потребительской и инвестиционной активности, а также перспективами изменения эффективности и конкурентоспособности экономики. В 2011—2012 гг. основные различия сценариев заключаются в подходах к модернизации экономики и политике выхода из кризиса, включая ее бюджетные и монетарные параметры.

Консервативный сценарий (1a) предполагает стагнацию экономики вследствие сжатия государственного спроса по мере завершения антикризисных программ, продолжающейся стагнации банковского кредитования вплоть до 2011—2012 гг. при невысоком уровне инвестирования в инфраструктурные отрасли. В условиях действия указанных факторов рост ВВП составит 100,9% в 2010 г., 101,1% в 2011 г., 103,1 % в 2012 г.

Умеренно оптимистичный сценарий (2a) предусматривает оживление в экономике вследствие роста реального объема кредитования, повышения эффективности и конкурентоспособности бизнеса. Умеренный рост кредитования в реальном выражении возобновляется уже в 2010 г., что способствует как более активному восстановлению потребительского спроса, так и модернизации предприятий. В 2011—2012 гг. реализуется комплекс программ и преобразований, направленных на значительное повышение эффективности здравоохранения, образования, сферы науки и технологий, развитие транспортной инфраструктуры. Наряду с рационализацией системы бюджетных учреждений после 2010 г. предполагается повышение уровня заработной платы в бюджетном секторе пропорционально инфляции. Рост ВВП составит 101,6% в 2010 г., 103 и 104,3% в последующие годы.

Дополнительный нефтяной сценарий (2b) предполагает оживление в экономике, опирающееся на рост цен на нефть и более интенсивное оживление в мировой экономике. Вариант 2b предполагает умеренно растущие цены на нефть, что в большей степени отражает прогноз мировых банков и профессиональных агентств.

Нефть марки «Urals» будет стоить 68 долл. в 2010 г., 74 — в 2011 г. и 81 долл. США в 2012 г. В этих условиях рост ВВП может превысить темпы развития в соответствии с базовым бюджетным вариантом прогноза на 0,6—1,4 процентных пункта (табл. 7.3).

Таблица 7.3. Основные показатели прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2009—2012 годы

<i>Вариант прогноза</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
<i>Цены на нефть «Urals» (мировые), долл./барр.</i>				
1a		58	59	60
2a	57			
2b		68	74	81
<i>Валовой внутренний продукт, темпы роста, %</i>				
1a		100,9	101,1	103,1
2a	91,5	101,6	103,0	104,3
2b		103,0	103,6	104,9
<i>Промышленность, %</i>				
1a		100,9	101,5	103,0
2a	88,6	101,9	102,6	104,4
2b		103,3	103,8	104,9
<i>Инвестиции в основной капитал, %</i>				
1a		99,6	103,6	108,6
2a	80,0	101,0	107,2	110,4
2b		104,5	109,5	112,0
<i>Реальная заработная плата, %</i>				
1a		98,9	100,3	101,6
2a	95,4	99,4	102,4	103,1
2b		100,0	102,7	103,5
<i>Оборот розничной торговли, %</i>				
1a		100,4	101,6	103,0
2a	94,0	101,5	103,4	103,8
2b		103,3	104,0	105,0
<i>Экспорт — всего, млрд долл.</i>				
1a		303,6	312,3	322,7
2a	285,0	306,6	316,5	328,8
2b		342,6	379,2	418,9
<i>Импорт — всего, млрд долл.</i>				
1a		197,2	206,6	219,7
2a	190,3	199,6	214,7	231,4
2b		215,1	245,9	283,1

Экономическое развитие России в предстоящий период будет формироваться под влиянием следующих факторов:

- скорости выхода мировой экономики из кризиса и динамики цен на основные сырьевые ресурсы;
- степени адаптации российских компаний и банков к кризису и повышения их конкурентоспособности, а также динамики инвестиционных программ инфраструктурных компаний;
- эффективности реализации мер государственной антикризисной политики, а также мероприятий по модернизации экономики.

При сохранении умеренно низкой динамики цен на нефть в пределах 58—60 долл. США за баррель рост ВВП в 2010 г. прогнозируется на уровне 0,9—1,6%, в 2011 г. — 1,1—3, в 2012 г. — 3,1—4,3%. Достижение верхней границы соответствует варианту 2а прогноза и предполагает высокую результативность мер государственной экономической политики, а также повышение эффективности функционирования российских компаний.

В прогнозный период произойдут значительные изменения в факторах, определяющих рост экономики.

Фактор внешнеэкономической конъюнктуры, выражающийся в росте доходов от экспорта и в значительной степени определявший высокие темпы роста российской экономики в 2004—2007 гг., будет иметь меньшее значение для восстановления после кризиса.

В 2004—2007 гг. указанный фактор обеспечивал 2,5—3,5% пункта прироста ВВП, или 42—50 роста экономики. В наиболее острой фазе кризиса (IV квартал 2008 г. — первая половина 2009 г.) сокращение экспортных доходов и, как следствие, сжатие внутреннего спроса стали причиной снижения ВВП на 4,6—5 процентных пункта, или почти 50%-ного общего падения.

В 2010—2012 гг., с учетом восстановления положительной динамики роста цен на нефть и физических объемов экспорта, данный фактор будет определять лишь 0,7—0,9 процентных пункта прироста ВВП.

Ослабление влияния внешних факторов отражает тенденцию замедления темпов прироста физических объемов экспорта от 1 до 3% в прогнозный период при относительно стабильных мировых ценах на нефть (в реальном выражении в базовом бюджетном варианте). Таким образом, в отличие от прошлых лет рост экономики будет опережать динамику экспорта за счет увеличения вклада внутренних факторов.

Внутренние факторы начиная с 2011 г. все в большей степени будут определять как уровень, так и устойчивость темпов экономического роста. В связи с этим значительно возрастает роль инвестиционного климата и государственной экономической политики.

В варианте 1а жесткие внешнеэкономические условия не компенсируются улучшением качества экономического роста, требующего существенного повышения эффективности и конкурентоспособности экономики, а также усиления инвестиционной составляющей.

Умеренно-оптимистичный сценарий (вариант 2а) в отличие от варианта 1а предполагает:

- (1) более активную реализацию компаниями мероприятий по повышению конкурентоспособности своей продукции, снижению издержек, внедрению эффективных технологий, завоеванию рынков и участию в совместных с государством инновационных и структурных проектах. При этом повышение конкурентоспособности будет выражаться в более высоких темпах роста частных инвестиций, более динамичном наращивании экспорта, особенно обрабатывающей продукции, и относительно более успешном импортозамещении;
- (2) формирование элементов национальной инновационной системы и повышение инвестиций в развитие человеческого капитала;
- (3) проведение более активной социальной политики (в том числе в бюджетном секторе) в 2011—2012 гг., что будет сдерживать увеличение дифференциации доходов;
- (4) повышение эффективности использования государственных инвестиций для развития энергетической и транспортной инфраструктуры, реализации высокоэффективных инновационных проектов и приоритетных отраслевых стратегий и программ.

В целом общий рост инвестиций (в том числе в развитие инфраструктуры) обеспечит 0,5 процентных пункта дополнительного прироста ВВП в 2010 г. и до 1,1 процентных пункта в 2011 г.

Определенный вклад в повышение спроса окажет и более высокий рост доходов населения, прогнозируемый по варианту 2а. За счет этого и других социальных факторов активизации роста экономики будет обеспечено 0,1—0,2 процентных пункта прироста ВВП в 2011—2012 гг.

Важнейшим условием повышения эффективности функционирования экономики является увеличение вложений в развитие инновационной системы России и в человеческий капитал.

Объем инвестиций в инновационный сектор экономики в 2002—2008 гг. увеличился по сравнению с предшествующим семилетним периодом (1995—2001) в 1,75 раза. Однако с 2008 г. темпы роста инвестиций в инновационный сектор резко замедлились. В результате вклад инновационного сектора в экономический рост, достигший максимума в 2007—2008 гг. (1—1,1 процентных пункта ВВП), в 2009 г. составил только 0,6 процентных пункта валового внутреннего продукта.

Таблица 7.4. Основные факторы роста экономики, %

Фактор роста	Прогноз		
	2010	2011	2012
Темп роста ВВП, вариант 1а	0,9	1,1	3,1
Темп роста ВВП, вариант 2а	1,6	3,0	4,3
Разница в темпах прироста (варианты 2а—1а)	0,7	1,9	1,2
Вклад дополнительных инвестиций в расширение производства и инфраструктуры	0,5	1,1	0,5
Вклад прироста эффективности экономики в результате внедрения инноваций и технологий, а также роста инвестиций в инновационный сектор	0,2	0,6	0,5
Вклад роста доходов населения и других факторов	0,0	0,2	0,2

Источник: www.comission.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/.../mert/.../prognoz.doc

В 2011—2012 гг. предполагается увеличение бюджетного и частного финансирования секторов НИОКР, образования и здравоохранения, а также общее повышение инновационной активности.

Рост эффективности экономики во многом будет связан не только с дальнейшим развитием российского сектора исследований и разработок, созданием недостающих элементов инновационной инфраструктуры, но и с формированием стимулов для внедрения и использования инноваций в производстве. В табл. 7.4 приводятся основные факторы роста экономики.

В связи с этим в варианте 2а прогноза предполагается более активная государственная поддержка научного сектора, направленная на повышение его конкурентоспособности и эффективности. Увеличение бюджетных ассигнований на исследования и разработки будет связано с выделением финансирования НИОКР, предусмотренных в рамках как планируемых новых федеральных целевых программ, так и дополнительного финансирования действующих программ.

В результате вклад инновационного сектора благодаря росту высокотехнологичных инвестиций повысится с 0,7 процентных пункта ВВП в 2010 г. до 1,2 процентных пункта в 2012 г.

Таким образом, за счет повышения эффективности экономики в результате внедрения инноваций и технологий, а также роста инвестиций в инновационный сектор может быть дополнительно

обеспечено 0,5—0,6 процентных пункта прироста ВВП в 2011—2012 гг. по сравнению с 2009 годом.

Одним из основных условий реализации варианта 2а является повышение доступности кредитных ресурсов и рост реальных объемов кредитования. В 2010 г. прогнозируется увеличение кредитования нефинансовых организаций и населения не менее чем на 13%, в 2011 г. — на 15—17%, в 2012 г. — на 25—27%. Рост банковского кредитования будет зависеть не только от увеличения ресурсной базы банков (депозитов населения, дополнительной капитализации и внешних заимствований), но и от снижения рисков кредитования за счет предоставления государственных гарантий и точечной расчистки «плохих долгов» (особенно в авиакосмическом секторе, оборонном комплексе и автомобилестроении). Расширение активности банковского сектора и снижение процентных ставок являются одними из важнейших факторов восстановления инвестиционной активности.

Вариант 1а характеризуется нарастанием дисбаланса между банковским и реальным секторами экономики. Рост банковского кредита в 2010 г. при этом варианте оценивается на уровне 9—10%, что в реальном выражении (с учетом инфляции) является продолжением кредитного сжатия (или стагнацией). В 2011—2012 гг. кредитование нефинансовых организаций и населения увеличится на 13—14% и 18—20% соответственно.

Принимая во внимание возможные различия в темпах восстановления мировой экономики, варианты реализации монетарной политики развитых стран, определяющих привлекательность нефтяных контрактов в качестве инвестиционного актива, и различную динамику спроса на углеводороды на мировом рынке, наряду с основным вариантом рассмотрен вариант с более высокой ценой на нефть (вариант 2b).

Вариант 2b характеризуется достаточно благоприятной внешне-экономической конъюнктурой — цена на нефть в 2010 г. будет на 10 долл. выше базового варианта и составит 68 долл. за баррель, в 2011 г. цена может быть на 15 долл. выше цены базового варианта и составит 74 долл. США за баррель, в 2012 г. цена может подняться до 81 долл. США за баррель, или на 21 долл. выше, чем в варианте 2а.

Такая благоприятная ценовая динамика позволит повысить темпы роста ВВП в 2010 г. на 1,4 процентных пункта, т.е. до 3 процентных пунктов. В 2011 и 2012 гг. рост экономики по сравнению с вариантом 2а будет выше на 0,6 процентных пункта и составит соответственно 3,6 и 4,9% (табл. 7,5).

Дополнительный импульс, связанный с более высокими ценами на нефть, увеличит темпы роста инвестиций на 1,6—3,5 процентных пункта и доходов населения на 0,3—1 процентный пункт.

Таблица 7.5. Макроэкономические параметры прогноза при различной динамике цен на нефть (прирост, %)

Год	ВВП		Инвестиции в основной капитал		Реальные располагаемые доходы населения	
	2a	2b	2a	2b	2a	2b
2010	1,6	3,0	1,0	4,5	0,4	1,4
2011	3,0	3,6	7,2	9,5	2,8	3,1
2012	4,3	4,9	10,4	12,0	4,0	4,5

Источник: www.comission.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/.../mert/.../prognoz.doc

7.2. Информационная база бюджетного процесса

Консолидированный бюджет как финансово-экономический баланс органов управления всех уровней является основой государственных финансов. Он определяет формы и методы образования государственных и муниципальных финансовых ресурсов и направления их использования в интересах общества, особенно малоимущих категорий населения.

Главной задачей бюджетной статистики является характеристика основных параметров системы бюджетов разных уровней и сводного бюджета (называемого консолидированным), определяющих масштабы участия государства и муниципальных образований в перераспределении валового внутреннего продукта и валового национального дохода, а также характеристика содержания и направленности фискальной политики.

Принципиально важным для понимания бюджета как финансово-экономического баланса государства является трактовка сектора государственного управления, применяемая в макроэкономической статистике, прежде всего в СНС.

Определение сектора государственного управления позволяет установить институциональные единицы, доходы и расходы которых подлежат отражению в бюджете государства. В сектор государственного управления входят единицы, деятельность которых связана с выполнением функций органов управления.

Для упорядочения экономических операций, имеющих различную экономическую природу, в теории государственных финансов различают следующие экономические категории:

- поступления или платежи;
- поступления (платежи) невозвратные или возвратные;
- поступления (платежи) возмездные или невозмездные;

- текущие или капитальные поступления (платежи);
- приобретение финансовых активов в целях проведения государственной политики или для управления ликвидностью;
- приобретение финансовых активов или принятие обязательств.

Первые две категории касаются всех экономических операций, осуществляемых в сфере государственных финансов. Две следующие категории имеют отношение применительно только к невозвратным операциям. Приобретение финансовых активов или принятие обязательств распространяются только на возвратные операции. Предпоследняя категория касается только операций с государственными финансовыми активами.

Ключевое различие экономических операций в сфере государственных финансов заключается в характере воздействия на финансовые активы органов государственного управления: поступления в государственный бюджет увеличивают финансовые активы государства, а платежи из государственного бюджета их уменьшают (в более широком смысле слова — это финансовые активы всей системы органов государственного управления разных уровней — федеральных, субъектов РФ, местных органов власти).

К основным показателям государственного бюджета, принятым в международных стандартах по статистике государственных финансов, относятся:

- доходы (без официальных трансфертов полученных);
- официальные трансферты полученные;
- расходы (без расходов на кредитование, т.е. чистое кредитование);
- кредитование за вычетом погашения (чистое кредитование);
- разница между доходами и расходами (дефицит (–), а профицит (+)).

Для характеристики прочности (или непрочности) финансово-экономического положения страны самостоятельное значение имеет показатель государственного долга (накопленный дефицит), а также показатель первичного профицита (превышение доходов над расходами без учета расходов, связанных с обслуживанием государственного долга).

Доходы (поступления в бюджет) — это обязательные, безвозвратные платежи в бюджет от экономических единиц других секторов экономики. Доходы делятся на текущие и капитальные.

Текущие доходы включают налоговые и неналоговые поступления. **Налоговые поступления (налоги)** в государственный бюджет — это обязательные, безвозмездные, невозвратные платежи, взыскиваемые органами управления в целях удовлетворения государственных и об-

публичных потребностей. В налоговые поступления включаются также прибыль, переводимая фискальными, экспортными и импортными государственными монополиями, прибыль от государственных монопольных закупок и продаж иностранной валюты (доходы акцизного типа). *Неналоговые поступления* включают возмездные поступления (доходы от собственности, сборы, поступления от продажи товаров и услуг, от случайных продаж, кассовую прибыль экономических единиц-заведений типа ведомственных предприятий, входящих в институциональные единицы сектора государственного управления) и некоторые безвозмездные поступления — штрафы, текущие частные пожертвования.

Официальные трансферты полученные — безвозмездные, невозвратные, как правило, необязательные поступления (имеющие нерегулярный, единовременный, добровольный характер в виде субвенций, дарений, а также как исключение — в виде репараций), полученные от других уровней управления страны, других государств или международных организаций. Поступления в государственный бюджет безвозмездных, невозвратных, необязательных платежей из частных источников рассматриваются в составе доходов (без официальных трансфертов полученных). Например, средства частных организаций в виде пожертвований на строительство муниципальной больницы должны быть учтены в доходах (в группе капитальных доходов).

Расходы (без расходов на кредитование — чистое кредитование) включают все невозвратные платежи, независимо от того, являются ли они возмездными или безвозмездными и для каких целей осуществляются — в виде текущих или капитальных расходов. Трансфертные платежи другим уровням управления включаются в расходы и не выделяются в самостоятельную категорию.

Чистое кредитование (кредитование минус погашение) охватывает операции структур государственного управления с финансовыми требованиями к другим секторам экономики, осуществляемые в целях проведения государственной политики. В данную категорию включаются предоставление ссуд и приобретение акций (за вычетом полученных кредитов, выручки от продажи акций или возврата собственного капитала).

Следует отметить асимметричную трактовку в статистике государственных финансов кредитования и заимствования. Кредитование рассматривается как статья расходов, оказывающая непосредственное влияние на расчет величины дефицита (профицита), тогда как заимствование не включается в доходную часть бюджета, а интерпретируется как источник финансирования дефицита.

Дефицит (профицит) бюджета в соответствии с действующим международным стандартом определяется путем вычета из суммы доходов и полученных официальных трансфертов суммы расходов и позиции «Кредитование минус погашение». Общий объем финансирования дефицита (профицита) равен величине дефицита (профицита) с противоположным знаком.

Бюджетный дефицит (профицит) определяется следующим образом (финансирование определяется с противоположным знаком).

$$\text{Дефицит бюджетный} = \text{Заимствование} - \text{Погашение долга} + \text{Уменьшение остатка ликвидных финансовых средств}$$

$$\text{Профицитный бюджет} = \text{Погашение долга} - \text{Заимствование} + \text{Увеличение остатка ликвидных финансовых средств}$$

В результате накопления бюджетного дефицита образуется государственный долг. Государственный долг — неоплаченная сумма официально признанных прямых обязательств органов государственного управления всех уровней перед другими секторами экономики и зарубежными странами, которая образовалась в прошлом и должна быть погашена в будущем или переоформлена в бессрочный долг. В государственный долг не включается накопленная задолженность одних институциональных единиц сектора государственного управления другим институциональным единицам.

В систему показателей статистики бюджетов входят бюджетные доходы (всего, по видам доходов), расходы (всего, по видам расходов), разница между бюджетными доходами и расходами (профицит или дефицит — всего и по источникам финансирования), государственный (муниципальный) долг (всего и по видам долга).

В российской практике исходные методологические принципы и система показателей статистики бюджетов в значительной мере определяются бюджетными классификациями.

Принципиальные общие схемы международной классификации бюджетных доходов и, для сравнения, классификации бюджетных доходов РФ представлены в табл. 7.6.

Современная российская бюджетная классификация доходов в определенной мере близка к действующим международным стандартам. Однако имеются и расхождения. Они связаны как с концептуальными проблемами российской статистики государственных финансов, так и с отдельными неточностями в разграничении текущих и капитальных операций, связанных с поступлениями в государственный бюджет, при формировании группировки налоговых и не-

налоговых доходов, с неидентичными представлениями о составе групп бюджетной классификации и с иерархией позиций внутри групп.

Таблица 7.6. Международная классификация бюджетных доходов и классификация бюджетных доходов РФ (общие схемы)

Номер строки	Международная классификация бюджетных доходов	Номер строки	Классификация бюджетных доходов РФ
I	Общие доходы и полученные официальные трансферты (стр. II + стр. VII)	1	Налоговые доходы:
II	Общие доходы (стр. III + стр. VI)	1.1	• налоги на прибыль (доход), прирост капитала
III	Текущие доходы (стр. IV + стр. V)	1.2	• налоги на товары и услуги, лицензионные и регистрационные сборы
IV	Налоговые поступления:	1.3	• налоги на совокупный доход
	• налоги на доходы, налоги на прибыль, налоги на увеличение рыночной стоимости капитала	1.4	• налоги на имущество
		1.5	• платежи за пользование природными ресурсами
		1.6	• налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции
		1.7	• прочие налоги, пошлины и сборы
		2	Неналоговые доходы:
	• отчисления на социальное страхование	2.1	• доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности
	• налоги на фонд заработной платы и рабочую силу	2.2	• доходы от продажи земли и нематериальных активов
	• налоги на собственность	2.3	• поступления капитальных трансфертов из негосударственных источников
	• внутренние налоги на товары и услуги	2.4	• административные платежи и сборы
	• налоги на международную торговлю и внешние операции	2.5	• штрафные санкции
	• прочие налоги	2.6	• возмещение ущерба
V	Неналоговые поступления	2.7	• доходы от внешнеэкономической деятельности
VI	Доходы от операций с капиталом	3	Безвозмездные перечисления
VII	Полученные официальные трансферты	4	Доходы целевых бюджетных фондов
		5	Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности

В классификации расходов бюджетов в наибольшей степени проявляются национальные особенности бюджетной системы РФ (табл. 7.7).

Таблица 7.7. Бюджетные классификации расходов

<i>Бюджетная классификация расходов по международному стандарту</i>	<i>Российская бюджетная классификация расходов</i>
Государственные услуги общего характера	Общегосударственные вопросы
Оборона	
Общественный порядок и безопасность	
Образование	Национальная оборона
Социальное страхование и социальное обеспечение	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность
Жилищно-коммунальное хозяйство	Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу
Организация отдыха и деятельность в сферах культуры и религии	Жилищно-коммунальное хозяйство
Топливо-энергетический комплекс	
Сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство и охота	
Горнодобывающая промышленность и полезные ископаемые, за исключением топлива, обрабатывающая промышленность, строительство	Охрана окружающей среды
Транспорт и связь	Образование
Прочие услуги, связанные с экономической деятельностью	Культура, кинематография и средства массовой информации
Расходы, не отнесенные к основным группам	Здравоохранение и спорт
	Социальная политика
	Межбюджетные трансферты

Итог финансовой деятельности государства (применительно к России — в лице органов государственного управления и органов самоуправления) выражается в бюджетном профиците или дефиците.

Едиными для бюджетов бюджетной системы являются:

(1) источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов:

- государственные (муниципальные) ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте РФ;
- кредиты кредитных организаций в валюте РФ;
- государственные займы путем выпуска ценных бумаг от имени соответствующих органов власти;
- бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы РФ;
- кредиты международных финансовых организаций в валюте РФ;
- изменения остатков средств на счетах по учету средств бюджета;
- иные источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов;

(2) источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов:

- государственные ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте;
- кредиты иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц в иностранной валюте;
- кредиты кредитных организаций в иностранной валюте;
- иные источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов.

Совокупность дефицитов бюджетов за определенный период времени представляет собой государственный долг. С юридической точки зрения государственный долг включает долговые обязательства органов власти (если местных органов власти, то речь идет о муниципальном долге) перед юридическими и физическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права.

Статистика изучает масштабы и структуру государственного (муниципального) долга, соотношение форм государственных (муниципальных) долговых обязательств. Задачи статистики государственного долга состоят в определении его размеров и масштабов (по отношению к ВВП), характеристики структуры и динамики государственного долга, разных форм государственных долговых обязательств.

По валютному критерию государственный долг делится на внутренний и внешний. В Российской Федерации принято, что долг в рублях относится к внутреннему долгу, а долг в иностранной валюте — к внешнему (в международной практике к внутреннему долгу относится совокупный долг резидентам, а к внешнему долгу — совокупный долг нерезидентам).

Важное значение имеет группировка государственного долга на капитальный и текущий. К капитальному долгу относятся непогашенные долговые обязательства, включая проценты, а к текущему долгу — расходы по погашению долговых обязательств за рассматриваемый период, обычно за год.

По уровням управления выделяют государственный долг РФ, государственный долг субъекта РФ и муниципальный долг. По срокам долговые обязательства могут быть краткосрочными (до 1 года), среднесрочными (от 1 года до 5 лет), долгосрочными (от 5 до 30 лет). Долговые обязательства не могут превышать срок более 30 лет.

Статистика государственного долга также различает разные формы долговых обязательств:

- кредитные соглашения и договоры РФ с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями в пользу указанных кредиторов;
- государственные ценные бумаги, выпущенные от имени РФ;
- договоры о предоставлении государственных гарантий РФ, договоры поручительства по обеспечению обязательств третьими лицами;
- переоформление долговых обязательств третьих лиц в государственный долг РФ на основе федеральных законов;
- соглашения и договоры РФ о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств РФ прошлых лет.

Аналогично разделению финансирования бюджетного дефицита на внутреннее и внешнее, государственного долга на внутренний и внешний, заимствования государством также подразделяются на внутренние и внешние.

В первом случае речь идет об оказании финансовой помощи предприятиям и организациям со стороны органов государственной власти за счет бюджетных средств на условиях срочности, платности и возвратности.

Во втором случае имеются в виду ситуации, когда правительство гарантирует безусловное погашение займа, выпущенного нижестоящими органами власти или хозяйственными органами, а также выплату процентов по нему.

Международный кредит принимает форму государственных внешних займов, которые, как и внутренние займы, предоставляются на условиях возвратности, срочности и платности. Государственные внешние займы предоставляются в денежной или товарной форме. Внешние заимствования (за вычетом возврата долга) с начисленными процентами включаются в государственный долг страны (на обслуживание государственного, прежде всего внешнего, долга уходит значительная часть всех доходных поступлений российского бюджета).

Система статистических показателей должна характеризовать масштабы, структуру, динамику заимствований государством, служить информационно-методологической основой для управления государственным долгом. Эффективность государственных кредитных операций ($\Theta_{г.кр}$) характеризует показатель, измеряющий отношение суммы превышения поступлений над расходами по системе государственного кредита, %:

$$\Theta_{г.кр} = \frac{П_{г.кр} - Р_{г.кр}}{Р_{г.кр}} \cdot 100\%,$$

где $П_{г.кр}$ — поступления по системе государственного кредита;

$Р_{г.кр}$ — расходы по системе государственного кредита.

По внешнему государственному долгу определяется коэффициент его обслуживания ($K_{овгд}$). Он рассчитывается как отношение платежей по задолженности к валютным поступлениям страны от экспорта товаров и услуг, %:

$$K_{овгд} = \frac{\text{Платежи по задолженности}}{\text{Валютные поступления}} \cdot 100\%.$$

Принято считать, что $K_{овгд}$, равный 25% и ниже, является безопасным уровнем обслуживания внешнего государственного долга.

Несмотря на успешное развитие российской бюджетной статистики, ее аналитические возможности все еще ограничены из-за ряда несоответствий действующему международному стандарту по статистике государственных финансов, а также из-за недостаточной согласованности с СНС.

С концептуальной точки зрения российская бюджетная статистика еще не сформировалась как единое целое. В настоящее время статистика бюджетов как основа статистики государственных финансов представляет собой совокупность разделов статистики, не интегрированных в единую систему показателей. Последняя должна реализовать требования теории национального счетоводства о типологии экономических операций, имеющих различную экономическую природу. Следовательно, нельзя говорить об адекватности статистического отражения финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления.

Нередко содержание статистики государственных финансов, в частности бюджетной статистики, сводится к бюджетным классификациям. Однако это неправильно, так как для статистического наблюдения нужно четко определить объект наблюдения, т.е. совокупность экономических единиц, финансовые операции которых

рассматриваются в статистике государственных финансов. Это необходимо для того, чтобы данные о бюджетных доходах и расходах, величине бюджетного дефицита (профицита) были сопоставимы с данными государственных бюджетов стран, использующих международные стандарты в статистике государственных финансов и предусматривающих принцип консолидации операций.

Это означает, во-первых, что статистика должна располагать информацией об исполнении государственного бюджета на основе системы показателей доходов и расходов сектора «Государственное управление» (включая государственные внебюджетные фонды). Во-вторых, в статистической системе данных элиминируются значения всех операций, происходящих между институциональными единицами сектора государственного управления (или подсекторов государственного управления, если такая группировка предусматривается).

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2010 г. и параметры прогноза на период 2010—2012 гг. разработаны на основе одобренных Правительством Российской Федерации сценарных условий социально-экономического развития Российской Федерации на этот период, задач, поставленных Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации. Учтены предварительные итоги социально-экономического развития России в январе—июне 2009 г. и прогнозные материалы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В прогнозировании и планировании могут быть использованы межотраслевые балансовые модели. Это метод прогнозирования, известный под названием «затраты-выпуск», создан в 1920-е годы В. Леонтьевым. Позднее метод развит, усовершенствован и распространен его автором в развитых странах. В связи с распространением этого метода в состав систем национальных и региональных счетов введены отраслевые разделы.

Международные стандарты систем национальных счетов начиная с 1968 г. включают счета потоков фондов, балансов продуктов, имущества в натуральной и стоимостной формах по отраслям. Эти счета при наличии данных¹ позволяют строить межотраслевые балансовые модели.

¹ В России переход государственной и региональной статистики к системе национальных счетов, соответствующей международным стандартам, еще не завершился, но за период начиная с 1989 г. уже подготовлен большой объем информации по национальным и региональным счетам. См., например, сборник Госкомстата России, изданный в 1998 г., «Национальные счета России в 1989—1996 гг.».

Особенности межотраслевых балансовых моделей прогнозов можно видеть на примере модели среднесрочного прогноза, построенной японскими учеными в 1962 г.

Модель создавалась для решения двух задач. Во-первых, дать по каждому сектору, отрасли оценку спроса продукции, импорта, занятости и капитала в 1968 г., согласованную с реальными совокупными оценками расходов, полученными на основе среднесрочной макроэкономической модели.

Во-вторых, сопоставить по секторам прогнозируемые величины индексов промышленного производства, импорта, занятости и валовых частных инвестиций, определяемые межотраслевой моделью, по суммарному объему импорта, занятости и инвестиций с прогнозами макроэкономической модели. Это обеспечивает возможность пересмотра исходных данных и совершенствование моделей для повышения точности прогнозов.

В качестве инструментов экономической политики в межотраслевой модели рассматриваются главным образом переменные и параметры, отражающие отраслевую и внешнеторговую политику, аналогично тому, как используются в макромоделли переменные экономической политики и параметры, отражающие налоговую и финансовую политику.

В межотраслевой модели государственные потребительские расходы на оборону и образование, инвестиционные расходы на строительство дорог и гидросооружений также являются переменными экономической политики.

Для определенных секторов, которые тесно связаны с политикой в области импортных ограничений и тарифных ставок, значительное влияние оказывают функции импорта. Так, для отрасли, производство которой в будущем определяется либо экономической политикой, либо ее производственными мощностями, продукция определяется экзогенно, а импорт трактуется как разность между спросом и внутренним производством.

Для таких отраслей, как машиностроение и химия, где производство находится под влиянием политики импорта, средний уровень импорта рассматривается как параметр экономической политики.

Такой подход использован в модели, поскольку эндогенный спрос на конкретный продукт, являющийся объектом экономической политики, всегда можно распределить между внутренним производством и импортом, изменяя параметры в функциях импорта.

Межотраслевая модель является статической открытой моделью Леонтьева. Рассматриваемая модель имеет некоторые характерные особенности, касающиеся разбивки конечного спроса, корректировки коэффициентов прямых затрат при прогнозах, оценки по-

требности в импорте по секторам занятости, капитала, которые рассмотрены ниже.

Систему уравнений можно для иллюстративных целей упростить и представить следующим образом:

$$C_i + G_i + I_i + J_i + E_i = F_{di}; \quad (7.1)$$

$$X_i + M_i = \sum_j a_{ij} X_j + F_{di}; \quad (7.2)$$

$$M_i = M_i(X_i + M_i); \quad (7.3)$$

$$V_i = N_i X_{ij}; \quad (7.4)$$

$$L_i = L_i(V_i + w/p); \quad (7.5)$$

$$V_i = V_i(K_i + L_i + t); \quad (i = 1, 2, \dots, n), \quad (7.6)$$

где C_i — расходы на потребление, по видам продуктов;

G_i — закупки правительственными органами товаров и услуг, по видам продуктов;

I_i — валовые инвестиции в основные фонды частных предприятий и в индивидуальном строительстве, по видам продуктов;

J_i — изменение запасов, по видам продуктов;

E_i — экспорт товаров и услуг, по видам продуктов;

F_{di} — конечный спрос, по видам продуктов;

M_i — импорт товаров и услуг, по видам продуктов;

X_i — валовой выпуск, по отраслям;

V_i — валовая добавленная стоимость, по отраслям;

K_i — валовой капитал, по отраслям;

L_i — занятость, по отраслям;

a_{ij} — коэффициент прямых затрат;

N_i — доля добавленной стоимости в объеме валовой продукции отрасли;

w/p — реальная заработная плата в расчете на одного занятого;

i — порядковый номер отрасли, продукта; n — количество отраслей ($n = 60$);

t — время в календарных годах, для 1960 г. $t = 35$.

Уравнение (7.1) показывает, что реальные расходы по статьям конечного спроса делятся в модели по 60 отраслям, при этом используется несколько видов эконометрических моделей для каждой отрасли, в том числе функции потребления и экспорта.

Уравнение (7.2) является уравнением баланса спроса и предложения и представляет собой главный элемент межотраслевой модели; левая часть каждого из 60 уравнений отражает предложение по группе продуктов, производимой отраслью. Правая сторона — конечный спрос для этой же группы продуктов, в том числе и промежуточный спрос

$$\left(\sum_j a_{ij} X_j \right).$$

В уравнении (7.3) используется функция импорта, которая разделяет общее предложение продуктов на отечественное производство и импорт. Параметры этих функций отражают влияние производственных мощностей отечественных отраслей, международной конкурентоспособности и тарифной политики.

В странах, использующих бюджетирование, ориентированное на результат, при определении эффективности расходования бюджетных средств разграничивают: *прямые (непосредственные) результаты деятельности* (объем общественных благ, услуг или работ, произведенных государственными учреждениями, например количество проведенных в медицинских организациях операций); *конечные социальные результаты* (социально-экономический эффект от предоставляемых государством услуг, например повышение уровня образования населения, снижение уровня загрязнения окружающей среды).

Для внедрения нового метода на стадии планирования бюджета необходимо разработать показатели, позволяющие оценивать эффективность произведенных бюджетных расходов и степень достижения поставленных целей. Для этого применяются следующие показатели эффективности и результативности:

- (1) *показатель затрат* — стоимостная оценка требуемых для предоставления бюджетной услуги финансовых, трудовых и материальных ресурсов (например, необходимых объемов средств для приобретения оборудования);
- (2) *показатель выпуска* — непосредственные результаты произведенных затрат, объем и качество предоставленных потребителям услуг или выполненных работ (например, количество лиц, получивших высшее образование);
- (3) *показатели конечных результатов деятельности* — последствия выполнения органами государственной власти, государственными учреждениями возложенных на них функций, поставленных задач, реализации программ. Они включают следующие индикаторы:
 - *социальной эффективности* — степень достижения поставленных целей, определенного социального эффекта в процентном или абсолютном выражении (как конкретный результат в отношении всего населения или определенной группы людей, получивших выгоду, например снижение уровня углекислого газа в атмосфере, сокращение преступности, число трудоустроенных безработных, вылеченных больных, повышение общего уровня образования населения);
 - *экономической эффективности* — стоимость затрат на единицу выпуска продукции (выполнения работ, оказания услуг, например, при строительстве школы таким показателем могут быть затраты государства на создание одного учебного места);

- *социально-экономической эффективности* — соотношение полученного социального эффекта и произведенных затрат;
- *экономии или бережливости* — экономное обращение с материальными ресурсами, т.е. оптимальность, экономическая рентабельность материальных ресурсов.

Однако довольно сложно определить и контролировать конечный социальный результат, поскольку он может проявиться в долгосрочном периоде и зависеть от множества других факторов. Трудно оценить и конечные результаты программы в чистом виде, без учета воздействия внешних факторов. Например, сокращение преступности может быть результатом деятельности министерства внутренних дел, реализации программ министерства образования, следствием изменения демографической ситуации, общего улучшения экономической ситуации.

Оценки социальной и экономической эффективности деятельности министерства или ведомства служат основой для определения объема бюджетных ассигнований на следующий год. Если министерство не достигает в текущем периоде установленных в программе целей или критерии и индикаторы результативности его деятельности не соответствуют заранее установленным, то сокращается или досрочно прекращается финансирование его деятельности. Главное в том, что государство должно наиболее эффективно распределять и расходовать средства. Следовательно, новый метод позволяет более эффективно распределять бюджетные средства между приоритетными направлениями государственной политики благодаря получению адекватной информации о результатах реализации программ, большей их прозрачности, снижению риска принятия нерациональных решений.

При переходе на программно-целевое бюджетирование появляется возможность своевременно корректировать программы для повышения их результативности, гибко перераспределять средства с учетом хода реализации программы, устанавливать целесообразность дальнейшего продолжения выполнения программы, деятельности министерства или ведомства по реализации конкретной функции или решению задачи. Кроме того, повышается ответственность государственных органов за свою деятельность.

Внедрение новой системы бюджетирования предполагает проведение ряда последовательных мер, в числе которых:

- формирование концепции нового подхода, которая должна содержать его описание, цели, задачи, этапы реформы;
- разработка и описание основных процедур нового метода, в частности планирования, определения и оценки результатов предоставляемых услуг или выполняемых работ, использования стратегического бюджетирования;
- отбор пилотных министерств и внедрение в них нового подхода к бюджетированию.

Одним из наиболее важных и необходимых шагов при внедрении бюджетирования, ориентированного на результат, является разработка нормативно-методической базы, включающей выбор внедряемой модели, концепцию внедрения его нормативно-правовой базы. Необходимый элемент внедрения новой системы бюджетирования — переход к среднесрочному бюджетному планированию с установлением четких правил изменения объема и структуры ассигнований), в рамках которого рассматриваются одобренные ранее основные показатели финансового плана, осуществляется их корректировка вследствие произошедших изменений, прогнозируются основные параметры на последующие годы. Это обеспечивает преемственность государственной политики и предсказуемость распределения бюджетных средств, а также четкую процедуру их корректировки.

Для внедрения новых принципов бюджетирования необходимо совершенствование системы статистического и бухгалтерского учета, отчетности и контроля за расходованием государственных средств. Это должно обеспечить прозрачность деятельности государственных органов власти и возможность на основе их отчетов определять степень достижения планируемых результатов, оценивать объем и качество предоставляемых услуг.

Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, как правило, сопровождается переходом от кассового метода учета исполнения бюджета на метод начислений или введением отдельных его компонентов. В отличие от кассового метода, учитывающего потоки денежных средств в момент осуществления платежа или получения оплаты, при использовании метода начислений расходы и доходы рассматриваются на момент их осуществления, т.е. возникновения расходных или платежных обязательств. В этом случае бюджет называется накопительным. Он позволяет, в частности, отражать будущие платежи, реально подтвержденные поступления и финансовые обязательства, оценивать результаты реализации программ, сравнивать затраты на предоставляемые государством общественные блага или услуги с их рыночной стоимостью.

В рамках бюджетной реформы, которая должна затронуть сферу подготовки и исполнения бюджета, предусматривается:

- переход к бюджетированию, ориентированному на результат, в рамках среднесрочного финансового планирования (распределение государственных средств на основе установленных приоритетов, стратегических целей, тактических задач с выделением финансовых ресурсов, необходимых для функционирования министерств и ведомств, оценки ожидаемых и фактических результатов реализации программ, анализа социальной и экономической эффективности деятельности органов государственной власти);

- повышение прозрачности деятельности органов государственной власти, совершенствование отчетности о расходовании бюджетных средств и достигнутых результатах;
- создание системы оценки и контроля социально-экономической эффективности бюджетных расходов.

В 2005—2006 гг. был проведен эксперимент по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, в ряде министерств и ведомств. Предполагается ежегодное распределение части бюджетных средств между органами исполнительной власти и реализуемыми программами на основе результатов оценки представленных заявок, содержащих доклады о результатах деятельности и качестве управления государственными средствами.

В настоящее время новый метод бюджетирования на федеральном уровне осуществляется в форме федеральных целевых программ. Однако процедуре их разработки и реализации присущи серьезные недостатки, поэтому необходимо решить ряд проблем, к которым относятся следующие: определение приоритетности целей; четкая формулировка целей; установление критериев оценки достижения целей; разработка единой системы показателей результативности деятельности; введение персональной ответственности за выполнение конкретной программы и достижение намеченных результатов и др.

Контрольные вопросы

1. Объясните, почему валовой внутренний продукт является основным макроэкономическим показателем.
2. Как определить валовой внутренний продукт?
3. Чем отличаются показатели совокупного (валового) общественного продукта (СОП или ВОП), рассчитываемого по методологии Баланса народного хозяйства (БНХ), от ВВП?
4. Можно ли исчислить ВВП на каждой стадии воспроизводственного цикла и какими методами?
5. Как выглядит формула исчисления ВВП, если выпуск товаров и услуг выражен в основных ценах?
6. Как выглядит формула исчисления ВВП, если выпуск товаров и услуг по экономике в целом определяется в ценах производителя?
7. Что представляет собой метод конечного использования (на стадии конечного использования) ВВП?
8. Как трактовать сектор государственного управления, применяемый в СНС?
9. Какие основные показатели государственного бюджета приняты в международных стандартах по статистике государственных финансов?
10. В чем состоит отличие международной классификации бюджетных доходов и классификации бюджетных доходов РФ?

Финансово-бюджетное планирование

8.1. Организационные основы планирования общественных финансов

Кругооборот ВВП совершается в материально-вещественной и стоимостной формах. В ходе оборота валового продукта в стоимостной форме возникают финансовые отношения по поводу создания, распределения, перераспределения и потребления финансовых ресурсов. Управление процессами создания, распределения, перераспределения и потребления финансовых ресурсов осуществляется с помощью *финансового планирования*, объектом которого являются фонды денежных средств. Благодаря финансовому планированию обеспечивается сбалансированность народно-хозяйственных, межотраслевых пропорций, определяются пути рационального использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов.

Финансовое планирование на общегосударственном и территориальных уровнях обеспечивается системой финансовых планов, которые увязываются с материальными и трудовыми балансами в стоимостном выражении. Каждый финансовый план решает задачи организации и управления финансами в конкретном звене управления.

В систему *планов общественных финансов* входят:

- (1) сводные финансовые балансы, составляемые на общегосударственном и территориальных уровнях управления;
- (2) перспективные финансовые планы;
- (3) прогнозы федерального и территориальных бюджетов;
- (4) федеральный и территориальные бюджеты.

Бюджетная комиссия и ее функции В целях обеспечения взаимодействия субъектов бюджетного планирования при разработке перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета на очередной финансовый год постановлением Правительства РФ в 2005 г. была образована *Правительственная комиссия по бюджетным проектировкам* в предстоящем году и на среднесрочную

перспективу (*Бюджетная комиссия*). Председателем Комиссии является Председатель Правительства РФ.

Основная задача Комиссии — рассмотрение вопросов, связанных с разработкой перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета на очередной финансовый год. Комиссия осуществляет следующие функции:

- (1) рассматривает сценарные условия функционирования экономики РФ на среднесрочный период, основные параметры прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу, прогноз социально-экономического развития РФ на очередной год и основные показатели сводного финансового баланса РФ;
- (2) рассматривает и согласовывает предложения по формированию основных направлений налоговой, таможенной и долговой политики, используемые для подготовки проекта перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета на очередной финансовый год;
- (3) рассматривает основные показатели перспективного финансового плана, проект перспективного финансового плана и проект федерального бюджета на очередной финансовый год, а также по поручениям Правительства РФ иные документы и материалы по вопросам бюджетного планирования;
- (4) рассматривает и согласовывает предложения по распределению бюджета принимаемых обязательств на плановый период, выносимые на рассмотрение Правительства РФ;
- (5) рассматривает и утверждает по представлению рабочих групп (подкомиссий) результаты оценки бюджетных целевых программ (федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ);
- (6) рассматривает и утверждает результаты оценки федеральной адресной инвестиционной программы;
- (7) рассматривает по представлению рабочих групп (подкомиссий) вопросы по бюджетным проектировкам в предстоящем году и на среднесрочную перспективу;
- (8) осуществляет контроль за реализацией решений и рекомендаций Комиссии.

Комиссия имеет право:

- (1) запрашивать в установленном порядке у субъектов бюджетного планирования необходимые для ее деятельности документы, материалы и информацию;
- (2) заслушивать на своих заседаниях представителей субъектов бюджетного планирования по вопросам, относящимся к компетенции Комиссии.

Решения Комиссии, принятые в пределах ее компетенции, являются обязательными для всех субъектов бюджетного планирования и других главных распорядителей средств федерального бюджета.

В составе Комиссии действуют рабочие группы (подкомиссии) по бюджетным и экономическим вопросам. Рабочая группа (подкомиссия) по *бюджетным вопросам* рассматривает:

- основные показатели перспективного финансового плана и проект перспективного финансового плана;
- основные параметры и проект федерального бюджета на очередной финансовый год;
- проектировки по структуре доходов федерального бюджета на очередной финансовый год, включая поступление доходов по администраторам поступлений бюджетных средств;
- проектировки по структуре источников финансирования дефицита федерального бюджета, включая распределение по администраторам источников внутреннего и внешнего финансирования дефицита федерального бюджета;
- проектировки федерального бюджета в структуре функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации;
- проектировки федерального бюджета по субъектам бюджетного планирования, включая распределение расходов по подведомственным им главным распорядителям средств федерального бюджета;
- несогласованные вопросы по распределению субъектами бюджетного планирования доведенных до них предельных объемов бюджетного финансирования на очередной финансовый год (за исключением вопросов, входящих в компетенцию рабочей группы (подкомиссии) по экономическим вопросам);
- вопросы формирования сводного перечня несогласованных вопросов по распределению субъектами бюджетного планирования доведенных до них предельных объемов бюджетного финансирования на очередной финансовый год по результатам рассмотрения указанных вопросов рабочими группами (подкомиссиями).

Рабочая группа (подкомиссия) по *экономическим вопросам* рассматривает:

- сценарные условия функционирования экономики РФ на среднесрочный период и основные параметры прогноза развития РФ на среднесрочную перспективу;
- прогноз социально-экономического развития РФ на очередной год;

- вопросы формирования расходов инвестиционного характера, в том числе несогласованные вопросы по распределению субъектами бюджетного планирования доведенных до них предельных объемов бюджетного финансирования на реализацию федеральных целевых программ, утверждаемых ведомственных целевых программ и федеральной адресной инвестиционной программы на очередной финансовый год;
- вопросы формирования перечня федеральных целевых программ, утверждаемых ведомственных целевых программ и проекта федеральной адресной инвестиционной программы на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу.

Участники работ по планированию общественных финансов

В работе по планированию общественных финансов участвуют Правительство РФ, Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития РФ, Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Министерство сельского хозяйства РФ, Банк России, субъекты бюджетного планирования. На каждого из них возложены определенные функции.

1. Функции Правительства Российской Федерации:

- (1) утверждение основных направлений налоговой, таможенной и долговой политики в плановом периоде, сценарные условия, основные параметры прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу, прогноз социально-экономического развития РФ на очередной год;
- (2) утверждение основных показателей перспективного финансового плана и перспективного финансового плана;
- (3) утверждение основных характеристик проекта федерального бюджета и распределение расходов федерального бюджета на очередной год в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджетов РФ;
- (4) рассмотрение предложений о соотношениях между величиной прожиточного минимума и минимальным размером оплаты труда, а также предложения о порядке индексации заработной платы работников организаций бюджетной сферы, финансируемых за счет средств федерального бюджета, государственных пенсий, денежного содержания федеральных государственных служащих, денежного довольствия военнослужащих в очередном году и на среднесрочную перспективу и ассигнованиях на эти цели;
- (5) установление порядка ведения реестра расходных обязательств РФ;

- (6) утверждение распределения бюджета принимаемых обязательств между субъектами бюджетного планирования и бюджетными целевыми программами;
- (7) определение приоритетных направлений формирования федеральной адресной инвестиционной программы, ее одобрение и внесение ее в Государственную Думу Федерального Собрания РФ;
- (8) утверждение проекта федерального бюджета и внесение его в Государственную Думу Федерального Собрания РФ;
- (9) определение перечня субъектов бюджетного планирования с указанием главных распорядителей средств федерального бюджета, расходы которых входят в состав бюджета соответствующего субъекта бюджетного планирования.

2. Функции Министерства финансов РФ:

- (1) организация разработки перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета;
- (2) разработка основных направлений налоговой и долговой политики, а также предложений по основным направлениям таможенной политики (в части, касающейся определения порядка контроля таможенной стоимости товаров и транспортных средств);
- (3) разработка основных показателей перспективного финансового плана, проекта перспективного финансового плана, проекта федерального бюджета;
- (4) разработка основных характеристик проекта федерального бюджета, распределение расходов федерального бюджета в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджетов РФ;
- (5) доведение до субъектов бюджетного планирования предельных объемов бюджетов на плановый период и бюджетных проектировок на очередной год (включая распределенные Министерством экономического развития РФ предельные объемы расходов инвестиционного характера);
- (6) доведение до органов исполнительной власти субъектов РФ концепции и методики формирования межбюджетных отношений РФ и субъектов Федерации на очередной год и на среднесрочную перспективу;
- (7) определение (в части, касающейся расходов инвестиционного характера, — совместно с Министерством экономического развития РФ) порядка формирования бюджетов действующих и принимаемых обязательств и методики расчета ассигнований, необходимых для их исполнения;

- (8) определение порядка применения при разработке перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета реестра расходных обязательств РФ;
- (9) обеспечение совместно с Министерством экономического развития РФ методологического руководства разработки докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования;
- (10) обеспечение методологического руководства разработки субъектами бюджетного планирования и администраторами доходов федерального бюджета бюджетных проектировок на очередной год и плановый период;
- (11) разработка и представление в Бюджетную комиссию и Правительство РФ предложений по распределению бюджета принимаемых обязательств между субъектами бюджетного планирования в соответствии с принятыми или планируемыми к принятию решениями Правительства РФ (за исключением расходов инвестиционного характера);
- (12) подготовка и представление в Бюджетную комиссию заключения на предложения субъектов бюджетного планирования по распределению бюджета принимаемых обязательств между бюджетными целевыми программами;
- (13) согласование с администраторами доходов федерального бюджета объемов доходов федерального бюджета, а также поступлений от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;
- (14) установление перечня сроков представления в Министерство финансов РФ федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ отчетных и (или) прогнозных данных, необходимых для разработки и рассмотрения перспективного финансового плана, проекта федерального бюджета и материалов к нему.

3. *Функции Министерства экономического развития РФ:*

- (1) разработка основных направлений таможенной политики (в части, касающейся определения порядка контроля таможенной стоимости товаров и транспортных средств, — совместно с Министерством финансов РФ);
- (2) разработка сценарных условий, основных параметров прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу, прогноза социально-экономического развития РФ на очередной год, сводного финансового баланса РФ;
- (3) определение совместно с Министерством финансов РФ состава расходов инвестиционного характера;

- (4) разработка и представление в Бюджетную комиссию предложений по распределению предельного объема расходов инвестиционного характера по субъектам бюджетного планирования, главным распорядителям средств федерального бюджета;
- (5) формирование перечня федеральных целевых программ, обеспечение методологического руководства разработкой федеральных целевых программ, согласование объемов их финансирования в очередном году и плановом периоде;
- (6) разработка в установленном порядке проекта федеральной адресной инвестиционной программы, формирование проекта перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд, согласование предложений субъектов бюджетного планирования по определению объемов расходов по стройкам и объектам, включенным в указанный перечень;
- (7) разработка проекта программы приватизации на плановый период и плана развития государственного и муниципального секторов экономики;
- (8) подготовка и представление в Бюджетную комиссию заключений на предложения субъектов бюджетного планирования по формированию расходов инвестиционного характера;
- (9) установление перечня и сроков представления в Министерство экономического развития РФ федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ отчетных и (или) прогнозных данных, необходимых для разработки сценарных условий, прогноза социально-экономического развития РФ на очередной год и материалы к проекту федерального бюджета.

4. Функции Министерства здравоохранения и социального развития РФ:

- (1) подготовка предварительных отчетных данных об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- (2) подготовка прогноза в плановом периоде основных параметров бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- (3) разработка предложений с необходимыми расчетами о соотношениях в плановом периоде между среднегодовой величиной минимального размера оплаты труда и среднегодовым прожиточным минимумом трудоспособного населения;
- (4) разработка предложений по порядку увеличения в плановом периоде оплаты труда работников организаций бюджетной сферы, финансируемых из федерального бюджета, базовой

части трудовых пенсий, денежного содержания федеральных государственных служащих, денежного довольствия военно-служащих;

- (5) подготовка уточненных отчетных данных об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- (6) подготовка проектов на очередной год федеральных законов о бюджете государственных внебюджетных фондов, тарифах страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

5. Функции Министерства промышленности и торговли РФ:

- (1) подготовка данных о предельном росте цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий в очередном году;
- (2) подготовка данных о прогнозируемых в очередном году объемах производства подакцизной продукции.

6. Функции Министерства сельского хозяйства РФ — подготовка данных о прогнозируемых в очередном году объемах производства и реализации этилового спирта, спиртосодержащей продукции, алкогольной продукции, табачной продукции, пива, подлежащих обложению акцизами.

7. Функции Министерства обороны РФ — подготовка государственной программы вооружения на очередной год.

8. Функции Центрального банка РФ:

- (1) подготовка основных показателей денежно-кредитной политики в плановом периоде;
- (2) разработка прогноза платежного баланса и прогноза развития банковского сектора в плановом периоде;
- (3) подготовка сводного годового отчета по состоянию на 1 января текущего года по остаткам на счетах по учету средств бюджетов всех уровней, открытых в учреждениях Банка России и кредитных организациях;
- (4) подготовка проекта основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики;
- (5) подготовка данных о фактически полученной Банком России по итогам предшествующего года балансовой прибыли и части балансовой прибыли, которую предполагается перечислить в федеральный бюджет в текущем и очередном году;
- (6) подготовка отчетного баланса РФ за I квартал текущего года и прогноза платежного баланса РФ на очередной год;
- (7) проведение анализа текущего состояния банковской системы и подготовка прогноза ее развития на плановый период;
- (8) подготовка уточненного прогноза платежного баланса РФ на очередной год.

8. *Функции субъектов бюджетного планирования:*

- (1) разработка докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования;
- (2) обеспечение в пределах своих бюджетов планирования ассигнований, направляемых на исполнение в плановом периоде расходных обязательств;
- (3) подготовка и в пределах своей компетенции реализация предложений по оптимизации состава закрепленных за соответствующими главными распорядителями средств федерального бюджета расходных обязательств и объема ассигнований, необходимых для их исполнения (в пределах бюджета бюджетного планирования);
- (4) распределение предельных объемов своих бюджетов по соответствующим главным распорядителям средств федерального бюджета, бюджетным целевым программам, статьям классификации расходов бюджетов РФ (с учетом распределенных Министерством экономического развития РФ предельных объемов по расходам инвестиционного характера);
- (5) разработка и представление в установленном порядке предложений по распределению бюджета принимаемых обязательств между бюджетными целевыми программами, а также стройками и объектами для федеральных государственных нужд;
- (6) разработка прогноза объемов поступлений в федеральный бюджет по соответствующим администраторам доходов федерального бюджета и согласовывание его с Министерством финансов РФ;
- (7) представление в Министерство экономического развития РФ предложений о приватизации находящихся в ведении соответствующих главных распорядителей средств федерального бюджета федеральных государственных унитарных предприятий и акций акционерных обществ, находящихся в федеральной собственности;
- (8) представление в Министерство финансов РФ и Министерство экономического развития материалов, необходимых для разработки соответствующих проектировок перспективного финансового плана и федерального бюджета;
- (9) разработка федеральных целевых программ в установленной сфере деятельности;
- (10) разработка ведомственных целевых программ;
- (11) представление в установленном порядке данных и материалов, необходимых для оценки бюджетных целевых программ.

8.2. Сводное финансовое планирование

Сводный финансовый баланс — это баланс финансовых ресурсов, созданных и использованных в государстве или на определенной территории. Он охватывает средства всех бюджетов, внебюджетных целевых фондов и предприятий, расположенных на соответствующей территории.

В нашей стране сводные финансовые балансы на общегосударственном уровне стали составляться в 1930-е годы. Большой вклад в теорию и методологию составления таких балансов внесли *Н.М. Валуйский, В.А. Галанов, А.М. Ляндю, Н.С. Марголин, В.С. Павлов, В.Г. Пансков, Г.Я. Шахова*.

Составление сводного финансового баланса — подготовительный этап разработки адресного финансового плана, т.е. бюджета. Сводный финансовый баланс государства позволяет увязать материальные и финансовые пропорции в народном хозяйстве, скоординировать показатели всех звеньев финансово-кредитной системы, обеспечить проверку сбалансированности прогноза экономического и социального развития государства, определить источники финансирования мероприятий, намеченных этим прогнозом, выявить резервы дополнительных финансовых ресурсов, произвести прогнозные финансовые расчеты, разработать направления финансовой политики.

Сводный финансовый баланс государства разрабатывается в Министерстве экономического развития РФ с участием Министерства финансов РФ на основе макроэкономических показателей. Пример структуры показателей сводного финансового баланса, составляемого на общегосударственном уровне, иллюстрирует табл. 8.1.

Таблица 8.1. Структура сводного финансового баланса (прогноз на 2005 г.), млрд руб.

Доходы	
Прибыль	2310,0
% ВВП	12,3
Амортизация	896,0
% ВВП	4,8
Налоговые доходы	3308,8
% ВВП	17,7
В том числе:	
налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ	956,5
% ВВП	5,1
налоги на товары, ввозимые на территорию РФ	413,7
% ВВП	2,2

Продолжение табл. 8.1

налог на совокупный доход	74,8
% ВВП	0,4
налоги на имущество	329,7
% ВВП	1,8
налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	516,8
% ВВП	2,8
налоги и взносы на социальные нужды	266,5
% ВВП	1,4
Неналоговые доходы	1267,9
% ВВП	6,8
В том числе:	
доходы от внешнеэкономической деятельности	919,1
% ВВП	4,9
доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	189,6
% ВВП	1,0
прочие неналоговые доходы	159,2
% ВВП	0,9
Средства государственных внебюджетных фондов	1024,4
% ВВП	5,5
Итого доходов	8807,1
% ВВП	47,0
Расходы	
Средства, оставшиеся в распоряжении организаций	2304,4
% ВВП	12,3
Общегосударственные вопросы	880,6
% ВВП	4,7
Национальная оборона	529,1
% ВВП	2,8
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	491,0
% ВВП	2,6
Национальная экономика	504,4
% ВВП	2,7
Образование	762,1
% ВВП	4,1
Культура, кинематография, средства массовой информации	118,1
% ВВП	0,6
Здравоохранение и спорт	442,4
% ВВП	2,4
Социальная политика	527,8
% ВВП	2,8

Окончание

Прочие расходы	371,8
% ВВП	2,0
Расходы государственных внебюджетных фондов	1 597,4
% ВВП	8,5
Всего расходов	8 528,9
% ВВП	45,5
Превышение доходов над расходами	278,1
% ВВП	1,2
С п р а в о ч н о: ВВП	18 720

Территориальное сводное финансовое планирование Если сводное финансовое планирование на общегосударственном уровне базируется на разработанной в нашей стране методологии и многолетнем опыте, то составление сводного финансового баланса территорий началось сравнительно недавно. Хотя первые попытки подготовки сводных финансовых балансов в союзных республиках СССР были сделаны еще в 1930-х годах, разрабатываемые в них финансовые балансы охватили лишь финансовые ресурсы, создаваемые и используемые в хозяйстве, подведомственном республиканским исполнительным органам власти.

Вопрос о разработке сводного финансового баланса, отражающего движение всех финансовых ресурсов на территории, стал ставиться экономистами лишь в 1970-е годы. Существенный вклад в создание методологии разработки сводных финансовых балансов союзных республик внесли *И.А. Аветисян, О.Д. Василик, Т.Т. Тулебаев*.

Еще сложнее обстояло дело с разработкой сводного финансового баланса на областном, городском, районном уровнях. Только в середине 1970-х годов в НИФИ Минфина СССР *Г.Б. Поляк* приступил к разработке методических основ составления такого баланса. Подготовленные им впервые в 1978 г. в нашей стране Методические рекомендации по составлению сводного финансового баланса города прошли экспериментальную апробацию в отдельных городах и послужили основой составления таких балансов для областного, районного и городского уровней. В середине 1980-х годов такие балансы стали составляться во всех автономных республиках, краях, областях и крупных городах СССР.

Необходимость разработки территориальных сводных финансовых балансов обусловлена рядом факторов:

- (1) разработкой программ, предусматривающих объединение усилий территориальных органов власти и предприятий, расположенных на их территории, по экономическому и социальному развитию;
- (2) значительными финансовыми затратами на осуществление таких программ. Для обеспечения финансовыми ресурсами мероприятий, намеченных этими программами, необходимы

координация и концентрация денежных средств бюджетной системы, средств ведомств и предприятий. Это, в свою очередь, требует разработки в регионе (т.е. на территории области, района, города) сводного финансового баланса;

- (3) необходимостью сведения воедино различных видов финансовых планов: финансовых планов хозяйственных предприятий и организаций, территориального бюджета, внебюджетных фондов и др., отражающих отдельные стороны и этапы распределения и перераспределения национального дохода, созданного и используемого на данной территории. Это позволяет иметь полную картину образования и использования всех финансовых ресурсов административно-территориальной единицы.

Основная задача территориального сводного финансового баланса — *определение объемов финансовых ресурсов*, созданных, поступивших и использованных в регионе (как централизованных, аккумулированных и перераспределяемых территориальными бюджетами, так и децентрализованных, т.е. ресурсов предприятий, организаций и внебюджетных фондов).

Планирование финансовых ресурсов сопровождается анализом достигнутого уровня мобилизации и использования финансовых ресурсов региона, выявлением степени соответствия этого уровня потребностям развития региона.

Информационной базой при разработке сводного финансового баланса региона являются данные территориальных экономических, финансовых, статистических органов, функциональных подразделений территориальных органов власти, экономические нормативы и лимиты по основным показателям развития региона, показатели проектов планов экономического и социального развития территории, данные территориального бюджета, внебюджетных фондов, балансов доходов и расходов всех предприятий и организаций, расположенных на территории независимо от их ведомственной подчиненности. Сводный финансовый баланс на территориальном уровне имеет следующий состав показателей (табл. 8.2).

Составление территориального сводного финансового баланса позволяет:

- достигнуть единства в экономическом и социальном развитии территории;
- точнее определить объемы финансовых ресурсов, имеющихся в регионе и необходимых для выполнения мероприятий, предусмотренных территориальной программой;
- сбалансировать материальные и финансовые ресурсы, используемые в регионе;
- повысить качество бюджетного планирования;

- скоординировать использование финансовых ресурсов как территориальных органов, так и предприятий, расположенных в регионе;
- сконцентрировать финансовые ресурсы на наиболее важных в каждый конкретный период направлениях экономического и социального развития территории;
- изыскать внутрирегиональные резервы для финансирования мероприятий, намеченных территориальными программами;
- наиболее эффективно использовать денежные средства, выделяемые государством для развития производства, социальной и производственной инфраструктуры в регионе;
- осуществлять действенный контроль за мобилизацией и использованием финансовых ресурсов;
- активнее воздействовать на формирование всех разделов территориальной программы;
- добиваться сочетания территориальных и ведомственных интересов.

*Таблица 8.2. Сводный финансовый баланс
на территориальном уровне*

<i>Доходы</i>	<i>Расходы</i>
1. Прибыль	1. Затраты на инвестиции (кроме инвестиций, осуществляемых за счет прибыли, остающейся в распоряжении предприятий), в том числе за счет: • средств федерального бюджета • средств региональных и местных бюджетов • прочих источников
2. Налог на добавленную стоимость и акцизы	2. Расходы предприятий за счет прибыли, остающейся в их распоряжении после уплаты налога, а также за счет амортизации
3. Подоходный налог с физических лиц	3. Расходы на социально-культурные мероприятия, финансируемые за счет средств бюджета, а также внебюджетных фондов (без капитальных вложений), из них: • народное образование, профессиональная подготовка кадров • культура, искусство и средства массовой информации • здравоохранение и физкультура • социальное обеспечение • государственные пособия и компенсационные выплаты населению
4. Налоги на имущество	4. Расходы на содержание предприятий и организаций ЖКХ за счет средств бюджета и внебюджетных фондов (без капитальных вложений)

Окончание табл. 8.2

<i>Доходы</i>	<i>Расходы</i>
5. Доходы от приватизации и коммерческого использования объектов государственной и муниципальной собственности 6. Ресурсные платежи 7. Региональные и местные налоги 8. Амортизационные отчисления 9. Средства для образования государственных и других специальных бюджетных и внебюджетных фондов — всего В том числе: • Пенсионного фонда • Фонда социального страхования • Фонда обязательного медицинского страхования • дорожных фондов • экологических фондов • муниципальных фондов 10. Прочие налоги и доходы 11. Долгосрочные кредиты для финансирования капитальных вложений Итого доходов Средства, выделяемые: 1. Из вышестоящих бюджетов В том числе: • дотации и субвенции • средства Федерального фонда финансовой поддержки регионов • средства Фонда государственной финансовой поддержки завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненных к ним местностей 2. Из государственных и муниципальных внебюджетных фондов Всего доходов	5. Расходы на научно-исследовательские работы (без капитальных вложений) 6. Расходы на содержание правоохранительных органов (без капитальных вложений) 7. Расходы на содержание органов государственной власти и управления (без капитальных вложений) 8. Текущие расходы на целевые программы, в том числе: • региональные • местные 9. Резервные фонды субъектов РФ и муниципальных образований 10. Погашение долгосрочных кредитов, выданных на капитальные вложения 11. Прочие расходы Итого расходов Взносы средств: 1. В вышестоящие бюджеты — всего В том числе: • налог на добавленную стоимость • акцизы • налог на прибыль • подоходный налог с физических лиц • прочие 2. Отчисления в государственные и другие специальные бюджетные и внебюджетные фонды Всего расходов и использования средств

Составление территориального сводного финансового баланса позволяет:

- достигнуть единства в экономическом и социальном развитии территории;
- точнее определить объемы финансовых ресурсов, имеющих в регионе и необходимых для выполнения мероприятий, предусмотренных территориальной программой;
- сбалансировать материальные и финансовые ресурсы, используемые в регионе;
- повысить качество бюджетного планирования;
- скоординировать использование финансовых ресурсов как территориальных органов, так и предприятий, расположенных в регионе;
- концентрировать финансовые ресурсы на наиболее важных в каждый конкретный период направлениях экономического и социального развития территории;
- изыскать внутрирегиональные резервы для финансирования мероприятий, намеченных территориальными программами;
- наиболее эффективно использовать денежные средства, выделяемые государством для развития производства, социальной и производственной инфраструктуры в регионе;
- осуществлять действенный контроль за мобилизацией и использованием финансовых ресурсов;
- активнее воздействовать на формирование всех разделов территориальной программы;
- добиваться сочетания территориальных и ведомственных интересов.

Координация и концентрация средств в регионе, повышение эффективности их использования положительно отражаются на финансовом планировании, содействуют уменьшению потребности в финансовых ресурсах, выделяемых из бюджета.

8.3. Бюджетное прогнозирование

Со сводным финансовым планированием тесно связано *бюджетное прогнозирование*. Важнейшее условие успешного ведения хозяйства — постоянное совершенствование методов его управления. Управлять — значит предвидеть. В связи с этим возрастает роль перспективного планирования, а значит, и научного прогнозирования. Прогнозирование параметров натуральных показателей должно сопровождаться прогнозом финансовых ресурсов, так как невозможно качественное прогнозирование развития хозяйства без учета перспективы роста этих ресурсов.

В отличие от сводного финансового планирования, осуществляемого, как правило, на более длительный период, бюджетное прогнозирование является адресным и рассчитано на бюджетный период, т.е. не более чем на год. Но так как основная подавляющая часть показателей сводного финансового баланса включает ряд бюджетных показателей, то при составлении перспективного сводного финансового баланса необходимо проводить прогнозные расчеты основных бюджетных показателей. Под *прогнозом развития бюджета* подразумевается комплекс вероятностных оценок возможных путей развития его доходной и расходной частей.

Цель бюджетного прогнозирования — на основе сложившихся тенденций, конкретных социально-экономических условий и перспективных оценок разработать и обосновать оптимальные пути развития бюджета и на этой основе дать предложения по его укреплению. Своевременный учет результатов такого прогнозирования является важным условием для принятия наиболее эффективных мер в финансовой политике государства, региона.

Расчет прогнозируемых бюджетных показателей основан на иных методологических подходах, нежели расчеты показателей годового бюджета. Если показатели годовых и квартальных бюджетов определяются на базе прямых расчетов экономических и финансовых параметров, то при определении прогнозных бюджетных показателей, как правило, такой возможности нет из-за отсутствия необходимых статистических и отчетных данных.

Финансово-бюджетное прогнозирование — сравнительно молодая отрасль финансовой науки. Ее развитие было связано с необходимостью составления сводных финансовых балансов на перспективу. Существенный вклад в разработку методов перспективных финансовых расчетов внесли *А.М. Волков, В.А. Галанов, Л.П. Евстигнеева, В.С. Павлов, Г.Б. Поляк, Г.Я. Шахова*.

Бюджетное прогнозирование и в первую очередь прогнозирование территориальных бюджетов связано с распространением в 1970-е годы практики разработки перспективных комплексных планов экономического и социального развития территорий, в которых необходимо было производить прогнозные расчеты бюджетных показателей как основу планирования финансового обеспечения мероприятий, предусмотренных этими планами. Методология прогнозирования территориальных бюджетов впервые в нашей стране была разработана и апробирована в 1976 г. Г.Б. Поляком в ходе подготовки и реализации комплексных планов экономического и социального развития административно-территориальных единиц. Проблемы территориального бюджетного прогнозирования отражены также в работах *С.К. Битокова, Н.М. Дементьевой, Т.Т. Тулебаева*.

Методы бюджетного прогнозирования При разработке прогноза развития бюджета могут использоваться различные методы.

Метод экстраполяции, т.е. составление перспективы исходя из практики предшествующих периодов. Однако этот метод пригоден для прогнозирования лишь некоторых статей расходов и доходов бюджета, имеющих более или менее стабильный характер.

Метод экспертных оценок — прогноз строится на базе оценок, сделанных и обоснованных компетентными специалистами в отдельных отраслях науки и народного хозяйства. Этот метод также не лишен недостатков, поскольку имеет элемент субъективизма.

При одновременном применении этих двух методов используются как объективные тенденции развития, так и мнения экспертов.

Одним из способов экстраполяции основных финансовых закономерностей могут быть линии регрессии, надежность которых повышается при построении многошаговых корреляционных моделей, ставящих прогнозируемые бюджетные показатели в зависимость от нескольких переменных. Поэтому работу над бюджетным прогнозом следует начать с выявления и изучения факторов (переменных величин), влияющих на формирование бюджета. К таким факторам следует отнести развитие производительных сил страны и наличие общегосударственных финансовых ресурсов, демографические изменения, развитие отраслей хозяйства и др.

Для расчетов основных показателей федерального бюджета на перспективу могут быть использованы корреляционные связи между объемом доходов федерального бюджета и двумя переменными: произведенным национальным доходом и валовой продукцией промышленности и сельского хозяйства, а также связь между этими показателями и налогом на прибыль. Коэффициенты корреляции показывают большую тесноту в изучаемых связях, и это понятно: доходы бюджета формируются прежде всего за счет национального дохода, а связь между налогом на прибыль и самой прибылью очевидна.

При прогнозировании объема ресурсов бюджета на перспективу следует использовать глубокий экономический и статистический анализ сложившихся тенденций, позволяющий в среднем с определенной степенью вероятности нивелировать влияние множества факторов, выявить наиболее общее в совокупности тенденций. Качественный анализ показал, что статистические модели, с помощью которых определяются ресурсы федерального бюджета, дали хорошо согласовывающиеся данные, касающиеся его объема на ближайшую перспективу.

Уравнения регрессии с указанными выше двумя переменными величинами имеют линейный вид:

$$y = a_0 + a_1x,$$

- где y — объем ресурсов федерального бюджета;
 x — произведенная в отраслях народного хозяйства продукция, или внутренний валовой продукт (произведенный национальный доход);
 a_0, a_1 — коэффициенты линии регрессии, определяющие ее конкретный вид на основе исходных данных.

При разработке статистических моделей самостоятельную проблему представляет нахождение значений независимых переменных (национальный доход и произведенная продукция) в прогнозируемом периоде. Для их определения используются прогнозные расчеты указанных общих экономических показателей. Экономический анализ дополняется изучением темпов развития исследуемых показателей, их взаимными соотношениями, расчетами среднегодовых темпов исследуемых явлений по годам, сопоставлением их развития с темпами других экономических величин (производственными основными фондами, численностью населения и др.). Такой анализ необходим потому, что федеральный бюджет связан с реальными экономическими ситуациями и поэтому быстро реагирует на изменения в любой отрасли народного хозяйства, связан с политикой в области социальной защиты населения, изменениями в порядке финансирования основных затрат государства и т.д.

Прогнозирование развития территориальных бюджетов основывается на других показателях. Так как рост населения и изменения его структуры оказывают непосредственное влияние на развитие всех отраслей местного хозяйства, а следовательно, на развитие территориальных бюджетов, большое внимание в прогнозировании уделяется анализу перспектив демографических изменений. *Демографическое прогнозирование* позволяет определять направления использования средств, т.е. выявлять приоритеты в финансировании отраслей местного хозяйства.

1. Функциональная зависимость объема территориальных бюджетов от роста численности населения описывается уравнениями

$$\begin{aligned} y &= a_0 + a_1x; \\ y &= ax^3, \end{aligned}$$

- где y — объем территориальных бюджетов;
 x — численность населения административно-территориальной единицы.

В первом случае использована линейная модель, во втором — параболическая. Коэффициенты корреляции этих уравнений пока-

зали большую тесноту в изучаемых связях. И это вполне понятно, так как размеры расходов территориальных бюджетов зависят в первую очередь от численности населения, для которого эти расходы предназначены.

С помощью этих экономико-математических моделей можно рассчитывать не только размеры общих расходов территориальных бюджетов, но и расходов на народное хозяйство, социально-культурные мероприятия.

2. Можно также спрогнозировать величину расходов на просвещение и здравоохранение. Для этих целей используется многофакторная линейная модель

$$y = ax_1 + ax_2,$$

где y — расходы на социально-культурные мероприятия;

x_1 — расходы на просвещение;

x_2 — расходы на здравоохранение.

Подобная модель может быть применена при расчете прогнозных показателей расходов на содержание общеобразовательных школ, больниц и др.

В перспективе экономико-математический метод в сочетании с долгосрочными государственными минимальными социальными стандартами и нормами может найти широкое применение в бюджетном прогнозировании, обеспечив ему более объективную, научно разработанную основу.

8.4. Перспективное финансовое планирование

Одной из задач бюджетной реформы является переход к среднесрочному (на несколько лет) бюджетному планированию, в рамках которого бюджетный цикл начинается с рассмотрения ранее одобренных в предыдущем бюджетном цикле основных параметров среднесрочного финансового плана на соответствующий год, анализа изменения внешних факторов и условий, обоснования изменений, вносимых на основные бюджетные показатели планируемого года, а также корректировки или разработки бюджетных проективок на последующие годы прогнозного периода.

Таким образом, бюджет на очередной финансовый год является составной частью ежегодно обновляемого и смещаемого на один год вперед многолетнего (как правило, трехлетнего) финансового документа, что, с одной стороны, обеспечивает преемственность государственной политики и предсказуемость распределения бюджетных ассигнований и, с другой стороны, позволяет вносить в них

по четкой и прозрачной процедуре ежегодные корректировки в соответствии с целями государственной политики и условиями их достижения.

С этой целью в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 6 марта 2005 г. № 118 в Минфине РФ стал составляться перспективный финансовый план, который имеет статус укрупненного бюджета. Перспективный финансовый план разрабатывается на три года в целях:

- создания условий для обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетной системы РФ и федерального бюджета;
- макроэкономической стабильности, предсказуемости и преемственности бюджетной, налоговой, таможенной, долговой и денежно-кредитной политики;
- исполнения действующих и принимаемых бюджетных обязательств РФ.

Этапы разработки перспективного финансового плана Перспективный финансовый план разрабатывается в три этапа. На *первом этапе* разрабатываются и одобряются:

- (1) основные направления налоговой и таможенной политики;
- (2) основные показатели сводного финансового баланса РФ;
- (3) сценарные условия, включая основные макроэкономические показатели, параметры и приоритеты социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу.

Основные *направления налоговой и таможенной политики* содержат:

- анализ законодательства РФ о налогах и сборах и таможенного законодательства РФ, обоснование предложений по его совершенствованию;
- концепции (основные положения) проектов соответствующих нормативных правовых актов;
- расчеты влияния изменений в законодательстве РФ о налогах и сборах и таможенном законодательстве РФ на доходы бюджетов бюджетной системы РФ, в том числе федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ и консолидированных бюджетов субъектов РФ, в очередном году и плановом периоде;
- предложения по улучшению налогового и таможенного администрирования;
- оценку влияния налоговой и таможенной политики, включая предлагаемые изменения, на сценарные условия.

Основные направления налоговой политики разрабатываются до 3 февраля Минфином РФ. Основные направления таможенной политики разрабатываются в эти сроки Минэкономразвития РФ (в части,

касающейся определения порядка контроля таможенной стоимости товаров и транспортных средств, — совместно с Минфином РФ). Основные направления налоговой и таможенной политики рассматриваются до 25 февраля Бюджетной комиссией и одобряются до 10 марта Правительством РФ.

Сценарные условия разрабатываются до 20 февраля Минэкономразвития РФ, рассматриваются до 25 февраля Бюджетной комиссией и одобряются до 1 апреля Правительством РФ. Представляемые в Правительство РФ Минэкономразвития РФ сценарные условия должны соответствовать проекту сценарных условий, с учетом которого осуществлялась разработка основных направлений налоговой и таможенной политики и основных показателей перспективного финансового плана, рассмотренных и согласованных Бюджетной комиссией.

Сценарные условия содержат ожидаемые в текущем году и прогнозируемые на плановый период значения следующих показателей:

- цена на нефть сырую марки «Urals»;
- объем, темпы роста и структура используемого и произведенного ВВП;
- темпы роста базовых отраслей экономики;
- прогноз инфляции, в том числе прогноз базовой инфляции, прогноз роста цен на товары, прогноз роста цен и тарифов на платные услуги, прогноз цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий;
- объемы производства продукции (товаров, работ, услуг) по перечню, согласованному с Минфином РФ;
- величина амортизации;
- оборот розничной торговли;
- платные услуги, оказываемые населению;
- численность занятых в экономике;
- инвестиции в основной капитал с указанием всех источников финансирования, в том числе инвестиции за счет средств федерального бюджета, прямые иностранные инвестиции;
- фонд заработной платы;
- величина прожиточного минимума в расчете на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения;
- прибыль организаций для целей бухгалтерского учета;
- амортизация для целей налогообложения;
- объем экспорта и импорта, в том числе экспорт и импорт нефти, нефтепродуктов и газа;
- курс рубля к доллару США и евро;
- другие показатели по согласованному с Минфином РФ перечню.

Кроме этих показателей Минэкономразвития РФ разрабатывает до 20 февраля основные показатели сводного финансового баланса РФ, прилагаемые к сценарным условиям.

Сценарные условия разрабатываются, как правило, в двух вариантах (ожидаемом и базовом) исходя из прогнозируемого и из базового уровня цены на нефть.

По решению Бюджетной комиссии могут разрабатываться дополнительные варианты сценарных условий.

В пояснительной записке к сценарным условиям приводится анализ факторов и тенденций функционирования и развития экономики Российской Федерации, обоснование значений соответствующих показателей для разрабатываемых вариантов сценарных условий, анализ причин изменения ранее одобренных показателей сценарных условий.

На *втором этапе* разрабатываются и утверждаются (1) основные показатели перспективного финансового плана и (2) основные направления долговой политики. Основные показатели перспективного финансового плана и основные направления долговой политики до 24 марта разрабатываются Минфином РФ, рассматриваются Бюджетной комиссией и до 1 апреля одобряются Правительством РФ с внесением в случае необходимости Правительством РФ изменений в основные направления налоговой и таможенной политики и (или) в сценарные условия.

Основные показатели перспективного финансового плана разрабатываются по приведенной ниже форме (табл. 8.3) в целях определения общего объема финансовых ресурсов, которые могут быть направлены на исполнение расходных обязательств Российской Федерации в плановом периоде при заданных сценарных условиях.

Основные показатели перспективного финансового плана разрабатываются не менее чем в двух вариантах. Первый (ожидаемый) вариант основных показателей перспективного финансового плана формируется до 24 марта исходя из сценарных условий при прогнозируемом Минэкономразвития РФ уровне цены на нефть. Второй (базовый) вариант основных показателей перспективного финансового плана формируется исходя из сценарных условий при базовом уровне цены на нефть.

По решению Бюджетной комиссии могут разрабатываться дополнительные варианты основных показателей перспективного финансового плана.

В ходе разработки и рассмотрения основных показателей перспективного финансового плана Бюджетная комиссия может вносить уточнения в ранее утвержденные основные направления налоговой и таможенной политики, а также принимать решения по уточнению сценарных условий.

Таблица 8.3. Основные показатели перспективного финансового плана Российской Федерации на _____ годы

Показатель	От- четный год	Теку- щий год	Ожидаемый вариант			Базовый вариант		
			1-й год	2-й год	3-й год	1-й год	2-й год	3-й год
Цена на нефть сырую марки «Urals», долл./бар								
Объем ВВП в условиях действующего законодательства, млрд руб.								
Объем ВВП с учетом изменений в законодательстве, млрд руб.	—	—						
Индекс потребительских цен, %								
Индекс тарифов естественных монополий, %								
Курс рубля к долл. США/евро, руб./долл./евро								
Доходы федерального бюджета в условиях действующего законодательства, млрд руб.								
Доходы федерального бюджета с учетом изменения законодательства, млрд руб.	—	—						
Доходы бюджетов госвнебюджетных фондов с учетом действующего законодательства (без межбюджетных трансфертов), млрд руб.								
Доходы бюджетов госвнебюджетных фондов с учетом изменения законодательства (без межбюджетных трансфертов), млрд руб.								
Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ и территориальных госвнебюджетных фондов с учетом действующего законодательства (без межбюджетных трансфертов), млрд руб.								
Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ и территориальных госвнебюджетных фондов с учетом изменения законодательства (без межбюджетных трансфертов), млрд руб.								
Источники финансирования дефицита федерального бюджета (сальдо), млрд руб.								
внешние								
внутренние								
Стабилизационный фонд РФ, млрд руб.:								
а) объем средств на начало года								
б) поступление								
с учетом действующего законодательства								
с учетом изменений законодательства	—	—						

Окончание табл. 8.3

Показатель	От- четный год	Теку- щий год	Ожидаемый вариант			Базовый вариант		
			1-й год	2-й год	3-й год	1-й год	2-й год	3-й год
в) использование (в том числе досрочное погашение внешнего долга РФ)								
г) объем средств на конец года:								
с учетом действующего законодательства								
с учетом изменений законодательства								
Средства для исполнения расходных обязательств РФ с учетом действующего законодательства, млрд руб.								
Средства для исполнения расходных обязательств РФ с учетом изменения законодательства, млрд руб.								
Действующие расходные обязательства РФ (без учета распределе- ния средств бюджета принимаемых обязательств), млрд руб.:								
а) обязательства федерального бюджета								
расходы текущего характера								
расходы инвестиционного характера								
б) обязательства государственных внебюджетных фондов								
Оценка ресурсов для формирования бюджета принимаемых обязательств РФ в условиях действующего законодательства, млрд руб.:								
а) обязательства федерального бюджета								
досрочное погашение внешнего долга	—	—						
другие принимаемые обязательства	—	—						
из них								
расходы текущего характера	—	—						
расходы инвестиционного характера	—	—						
б) обязательства государственных внебюджетных фондов	—	—						

Пояснительная записка к основным показателям перспективного финансового плана содержит характеристику основных показателей, анализ влияющих на них факторов и условий, их взаимосвязи со сценарными условиями, обоснование варианта, предлагаемого для формирования проекта перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета, обоснование приоритетных направлений распределения бюджета принимаемых обязательств, а также формирования расходов инвестиционного характера.

Основные направления долговой политики содержат анализ и прогноз объема и структуры государственного долга РФ, обоснование предложений по объемам заимствований на внутреннем и внешнем рынках, оценку стоимости обслуживания и объемов погашения государственного долга РФ в плановом периоде.

На *третьем этапе* разрабатывается и утверждается проект перспективного финансового плана. Проект разрабатывается до 20 мая Минфином РФ, рассматривается до 25 мая Бюджетной комиссией и одобряется до 15 июня Правительством РФ.

Проект перспективного финансового плана разрабатывается исходя из одобренного Правительством РФ варианта основных показателей перспективного финансового плана по форме, приведенной ниже (табл. 8.4) в целях определения основных параметров (характеристик) бюджетной системы РФ, в том числе федерального бюджета, а также установления предельных объемов бюджетов субъектов бюджетного планирования в плановом периоде.

Разработка проекта перспективного финансового плана на плановый период осуществляется посредством корректировки основных параметров этого плана за последние два года и разработки основных параметров на третий год планового периода, исходя из новых сценарных условий с учетом изменений объема и структуры доходов бюджетной системы РФ и расходных обязательств РФ в текущем году и плановом периоде.

При разработке перспективного финансового плана Минфин РФ и Минэкономразвития РФ могут вносить в Бюджетную комиссию предложения по корректировке основных показателей перспективного финансового плана в соответствии с основными параметрами прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу.

Предельные объемы бюджетов субъектов бюджетного планирования в плановом периоде определяются раздельно по бюджету действующих обязательств и бюджету принимаемых обязательств.

*Таблица 8.4. Перспективный финансовый план
Российской Федерации на ____ — ____ годы
Основные параметры бюджетной системы
Российской Федерации, млрд руб.*

Показатель	Отчет- ный год	Теку- щий год	Плановый период		
			1-й год	2-й год	3-й год
Федеральный бюджет					
Доходы					
Расходы — всего					
В том числе межбюджетные трансферты					
Из них					
• бюджетам других уровней					
• государственным внебюджетным фондам					
Профицит (+), дефицит (-)					
Стабилизационный фонд РФ ¹					
Средства на начало года					
Поступления					
Использование (включая досрочное погашение внешнего долга РФ)					
Средства на конец года					
Пенсионный фонд РФ					
Доходы без межбюджетных трансфертов из федерального бюджета					
Доходы с учетом межбюджетных трансфертов из федерального бюджета					
Расходы					
Профицит (+), дефицит (-)					
Федеральный фонд обязательного медицинского страхования					
Доходы без межбюджетных трансфертов из федерального бюджета					
Доходы с учетом межбюджетных трансфертов из федерального бюджета					
Расходы — всего					
В том числе межбюджетные трансферты территориальным фондам обязательного медицинского страхования					
Профицит (+), дефицит (-)					

¹ С 2008 г. Стабилизационный фонд разделен на Резервный фонд и Фонд народного благосостояния.

Окончание табл. 8.4

Показатель	Отчет- ный год	Теку- щий год	Плановый период		
			1-й год	2-й год	3-й год
Фонд социального страхования РФ					
Доходы без межбюджетных трансфертов из федерального бюджета					
Доходы с учетом межбюджетных трансфертов из федерального бюджета					
Расходы					
Профицит (+), дефицит (-)					
Государственный долг РФ					
На начало года — всего					
В том числе:					
• внешний					
• внутренний					
На конец года — всего					
В том числе:					
• внешний					
• внутренний					
С п р а в о ч н о					
Консолидированные бюджеты субъектов РФ и территориальные государственные внебюджетные фонды					
Доходы без межбюджетных трансфертов					
Доходы с учетом межбюджетных трансфертов					
Расходы					
Профицит (+), дефицит (-)					
Итого по бюджетной системе РФ					
Доходы					
Расходы					
Баланс					
Государственный и муниципальный долг					

Следует отметить, что в 2008 г. было принято решение о составлении и утверждении федерального бюджета на три года. Поэтому перспективный финансовый план на федеральном уровне не стал составляться. На региональном и местном уровнях его разработка продолжается.

8.5. Составление проектов бюджетов

Главная задача бюджетного планирования — определение объема денежных средств, централизуемых в бюджете в целях финансового обеспечения функций, возложенных на органы государственной власти и органы местного самоуправления, и мероприятий, предусмотренных прогнозом экономического и социального развития государства и территории.

Правовой основой бюджетного планирования является *Бюджетный кодекс РФ* (ст. 169—184). Методической основой составления бюджетов служит Положение «О разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год», утвержденное Постановлением Правительства РФ от 6 марта 2005 г. № 118.

Составление проекта бюджета является прерогативой Правительства РФ, исполнительных органов власти субъектов РФ и муниципальных образований. По их поручению проект бюджета разрабатывается Минфином и территориальными финансовыми органами.

Для составления проекта бюджета Минфин и территориальные финансовые органы должны быть обеспечены необходимой информационной базой, которая поступает им от правительства, статистических, налоговых органов и других учреждений. Главным источником информации для составления проекта бюджета служит прогноз социально-экономического развития государства или территории, который в свою очередь разрабатывается на основе данных экономического и социального развития за отчетный период, тенденций развития на планируемый год и других показателей. При разработке проекта бюджета учитываются также основные положения финансово-бюджетной политики, принятой на соответствующий плановый период.

Проект федерального бюджета Разрабатывается Министерством финансов РФ по поручению Правительства РФ. Работа над проектом бюджета начинается за 12 месяцев до начала планируемого года. В задачу Министерства финансов РФ входит разработка:

- проекта федерального бюджета;
- проектировок основных показателей федерального бюджета на среднесрочную перспективу;
- проекта федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год.

Исходной базой для разработки проекта федерального бюджета служат:

- Бюджетное послание Президента РФ;
- прогноз социально-экономического развития РФ на очередной год;
- отчет об исполнении федерального бюджета в отчетном году и основные показатели ожидаемого исполнения федерального бюджета в текущем году;
- доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования;
- проекты федеральных законов (федеральные законы) о внесении изменений в законодательство РФ о налогах и сборах;
- реестр расходных обязательств РФ и изменения, которые планируется в него внести в связи с проектами нормативных правовых актов, определяющих расходные обязательства РФ.

В проекте федерального бюджета определены:

- (1) общий объем расходов и доходов федерального бюджета, объем дефицита или профицита федерального бюджета;
- (2) направления и объемы использования средств Резервного фонда РФ, превышающих минимальный уровень, установленный Бюджетным кодексом РФ;
- (3) закрепление источников доходов федерального бюджета за администраторами доходов федерального бюджета;
- (4) нормативы отчислений федеральных налогов и сборов (в части погашения задолженности прошлых лет по отдельным видам налогов, а также в части погашения задолженности по отмененным налогам и сборам) в федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ;
- (5) нормативы отчислений неналоговых доходов в федеральный бюджет;
- (6) объемы поступлений доходов в федеральный бюджет по основным источникам (в соответствии с классификацией доходов бюджетов РФ);
- (7) распределение расходов федерального бюджета по разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ;
- (8) распределение расходов федерального бюджета по разделам, подразделам, целевым статьям и видам функциональной классификации расходов бюджетов РФ;
- (9) ведомственная структура федерального бюджета (распределение расходов по главным распорядителям средств федерального бюджета в соответствии со структурой функциональной классификации расходов бюджетов РФ);

- (10) перечень и объемы финансирования федеральных целевых программ;
- (11) распределение государственных капитальных вложений на реализацию федеральной адресной инвестиционной программы по разделам, подразделам, целевым статьям и видам функциональной классификации расходов бюджетов РФ;
- (12) основные показатели государственного оборонного заказа;
- (13) распределение расходов на реализацию межгосударственных договоров в рамках СНГ;
- (14) распределение по субъектам РФ средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, Федерального фонда компенсаций (по видам субвенций), Федерального фонда софинансирования социальных расходов (по видам субсидий), Федерального фонда регионального развития (по видам субсидий);
- (15) распределение межбюджетных трансфертов бюджетам закрытых административно-территориальных образований;
- (16) размер долга иностранных государств по кредитам, предоставленным Правительством бывшего СССР и Правительством РФ, по состоянию на 1 января текущего года;
- (17) верхний предел государственного внешнего и внутреннего долга РФ на 1 января года, следующего за очередным годом;
- (18) программа государственных внутренних заимствований РФ;
- (19) программа государственных внешних заимствований РФ;
- (20) программа предоставления РФ государственных кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам;
- (21) источники финансирования дефицита федерального бюджета.

Проект федерального бюджета может определять:

- коэффициенты пересчета (индексации) ставок и нормативов по неналоговым доходам в случаях, установленных законодательством РФ;
- особенности исполнения отдельных расходных обязательств РФ;
- распределение между субъектами РФ и (или) муниципальными образованиями межбюджетных трансфертов (за исключением средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, Федерального фонда компенсаций, Федерального фонда софинансирования социальных расходов, Федерального фонда регионального развития);
- особенности предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам других уровней бюджетной системы РФ;
- предельный объем, порядок и условия предоставления бюджетам субъектов РФ кредитов за счет средств федерального бюджета;

- особенности погашения и (или) реструктуризации долговых обязательств перед федеральным бюджетом;
- решение иных вопросов, связанных с формированием и исполнением федерального бюджета.

Проект федерального бюджета разрабатывается в три этапа.

На *первом этапе* формирования проекта бюджета Минэкономразвития России до 10 февраля разрабатывает (обновляет) сценарные условия экономического и социального развития на планируемый год, в которых отражены главные макроэкономические показатели и материалы для уточнения параметров среднесрочного прогноза экономического и социального развития страны, а также основные показатели сводного финансового баланса России.

После одобрения (до 1 апреля) Правительством РФ этих сценарных условий Министерство финансов РФ до 20 мая разрабатывает основные характеристики доходов и расходов федерального бюджета на планируемый год и проектирования размеров основных доходов и расходов федерального бюджета на среднесрочную перспективу (табл. 8.5). Кроме того, рассматриваются предложения о минимальных размерах оплаты труда и пенсий, порядке индексации заработной платы работников бюджетной сферы и пенсий в планируемом году и на среднесрочную перспективу.

Все эти материалы и расчеты до 8 июня направляются на рассмотрение Правительства РФ. После их принятия Правительством РФ (до 15 июня) они могут быть представлены в Совет Федерации и Государственную Думу по их запросу.

Затем Министерство финансов РФ до 20 июня направляет субъектам бюджетного планирования предельные объемы их бюджетов и методические указания по их распределению на очередной год между главными распорядителями средств федерального бюджета, статьями функциональной и экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации, бюджетными целевыми программами.

На *втором этапе* Минэкономразвития России до 26 июля разрабатывает и направляет в Минфин проект федеральной адресной инвестиционной программы и предложения по распределению объемов государственных капитальных вложений по ведомственной структуре расходов бюджетов РФ. На этом этапе субъекты бюджетного планирования в соответствии с методическими указаниями Минфина распределяют предельные объемы своих бюджетов на очередной год по главным распорядителям средств федерального бюджета, статьям функциональной и экономической классификаций расходов бюджетов РФ, бюджетным целевым программам и представляют до 1 июля указанное распределение, а также иные документы и материалы, необходимые для составления проекта федерального бюджета, в Министерство финансов РФ.

**Таблица 8.5. Основные параметры
федерального бюджета на _____ — _____ годы, млрд руб.**

Показатель	От- чет- ный год	Текущий год		Плановый период		
		Утверждено ФЗ № _____ от _____	Ожидае- мое испол- нение	1-й год	2-й год	3-й год
Доходы — всего В том числе: налоговые Из них в государствен- ные внебюджетные со- циальные фонды неналоговые Из них таможенные по- шлины и сборы Расходы — всего В том числе процентные непроцентные В том числе межбюджет- ные трансферты Из них: • бюджетам других уров- ней • государственным вне- • бюджетным фондам Из общего объема расходов: • расходы текущего ха- рактера • расходы инвестицион- ного характера Профицит (+), дефицит (–) Источники финансирова- ния дефицита: привлечение погашение Внешние источники финан- сирования дефицита: привлечение погашение						

Эти материалы сначала анализируются специалистами функциональных подразделений Минфина России, закрепленными за соответствующими министерствами. В ходе анализа уточняются расчеты показателей финансовых планов министерств, бюджетов территорий, выявляются возможности мобилизации дополнитель-

ных доходов и экономии расходов. Затем расчеты с внесенными поправками рассматриваются у руководителей департаментов Минфина, а затем направляются в Бюджетный департамент, который рассматривает представленные расчеты, вносит в них в случае необходимости поправки и направляет на решение руководства Минфина России.

В случае если у бюджетополучателей имеются разногласия по показателям бюджета, то несогласованные вопросы по этим показателям выносятся до 1 августа на рассмотрение Правительственной бюджетной комиссии, которая их рассматривает до 3 августа.

На *третьем этапе* Минфин России на основе представленных субъектами бюджетного планирования расчетов, документов и материалов формирует проект федерального бюджета и прилагаемые к нему материалы и после рассмотрения Бюджетной комиссией до 12 августа вносит их в Правительство Российской Федерации.

Правительство РФ не позднее 20 августа одобряет проект федерального бюджета для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания РФ.

Одновременно с проектом федерального бюджета в Государственную Думу Федерального Собрания РФ вносится: доклад Правительства РФ о результатах и целях бюджетной политики и доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, оценка реализуемых ими или предложенных федеральных и ведомственных целевых программ, а также перспективный финансовый план, проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ и другие материалы, предусмотренные Бюджетным кодексом РФ.

По результатам рассмотрения Государственной Думой проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Минфин до 1 декабря вносит в Правительство РФ предложения по внесению изменений в перспективный финансовый план, а Минэкономразвития РФ составляет до 5 декабря уточненный сводный финансовый баланс РФ.

Затем Минфин до 15 декабря представляет в Правительственную Бюджетную комиссию оценки изменения доходов бюджетной системы РФ и бюджета принимаемых обязательств в связи с уточнением принимаемых обязательств (уточнение основных параметров прогноза социально-экономического развития РФ).

Проекты территориальных бюджетов Составляются финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований. Для составления проектов бюджетов территориальные финансовые ор-

ганы имеют право на получение информации не только от территориальных органов исполнительной власти, но и от вышестоящих финансовых органов.

Финансовые органы субъектов РФ получают из Министерства финансов РФ следующие материалы:

- предполагаемые изменения налогообложения;
- расходы, передаваемые в бюджеты субъектов РФ, и объемы передаваемых соответствующих средств;
- порядок формирования Фонда финансовой поддержки субъектов РФ и распределение его средств;
- субвенции и дотации, предполагаемые к передаче субъектам РФ.

Финансовые органы муниципальных образований получают от финансовых органов субъектов РФ следующие материалы:

- предполагаемые изменения отчислений по закрепленным за местными бюджетами доходам;
- порядок формирования регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований и распределение его средств;
- субвенции и дотации, предполагаемые к передаче местным бюджетам.

Порядок организации и проведения работ по составлению проекта территориального бюджета аналогичен работам, проводимым в Министерстве финансов РФ.

В ходе работы по составлению проекта бюджета в случае несбалансированности доходов и минимально необходимых расходов территориальных бюджетов территориальный исполнительный орган власти представляет в вышестоящий исполнительный орган власти необходимые расчеты для обоснования размеров нормативов отчислений от регулирующих доходов, дотаций, субвенций, перечня доходов и расходов, подлежащих передаче из вышестоящего бюджета, а также данные об изменении состава объектов, подлежащих бюджетному финансированию.

Исполнительный орган субъекта Федерации и муниципального образования может вносить в вышестоящий исполнительный орган власти предложения по изменению и уточнению проектируемых вышестоящим органом власти бюджетных нормативов и показателей. Разногласия по этим вопросам рассматриваются вначале в вышестоящем исполнительном органе власти. Результаты рассмотрения разногласий отражаются в составляемом протоколе, в котором содержатся обоснование предложений и обоснование отказа. В случае необходимости решения этих вопросов на паритетных началах создается согласительная комиссия, решение которой доводится до сведения нижестоящих и вышестоящих органов власти. Оконча-

тельное решение принимается вышестоящим представительным органом власти.

Кроме составления проекта бюджета на планируемый год, исполнительные органы власти субъектов Федерации и муниципальных образований в целях составления консолидированного бюджета РФ, обеспечения единой финансово-бюджетной политики государства должны подготовить и представить в вышестоящий орган исполнительной власти следующие документы и материалы:

- прогноз социально-экономического развития субъекта Федерации и муниципального образования на очередной год;
- основные направления бюджетной и налоговой политики субъекта Федерации и муниципального образования на очередной год;
- прогноз сводного финансового баланса по территории субъекта РФ и муниципального образования на очередной год;
- прогноз консолидированного бюджета субъекта РФ на очередной год;
- адресную инвестиционную программу на очередной год;
- программу приватизации государственных предприятий на очередной год.

Дополнительно к этим материалам исполнительные органы субъектов Федерации подготавливают:

- структуру внутреннего долга субъекта РФ и программу внутренних заимствований, предусмотренных на планируемый год для финансирования дефицита бюджета субъекта РФ;
- программу предоставления гарантий исполнительного органа субъекта РФ на планируемый год;
- оценку ожидаемого исполнения бюджета субъекта РФ за текущий год.

Важным этапом в формировании местных бюджетов стал Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г., в котором регламентируется порядок формирования и использования финансовых ресурсов местного самоуправления; финансовых взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти, субъектами хозяйствования и финансово-кредитными институтами; разграничение доходов и расходов между бюджетами.

Зафиксированные в этом Законе новые положения внесли изменения в систему местных бюджетов в процессе их формирования и бюджетного планирования. В соответствии с Законом и изменениями в Бюджетном кодексе РФ от 5 августа 2004 г. местные бюджеты включают:

- (1) бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образова-

ний городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

(2) бюджеты городских и сельских поселений.

Предусмотрено, что каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет. Помимо бюджетов муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений вводится консолидированный бюджет муниципального района и свод бюджетов городских и сельских поселений.

В качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов (внутригородских территорий), не являющихся поселениями.

Таким образом, в систему местных бюджетов входят бюджеты поселений, муниципальных районов, городских округов (либо внутригородских территорий города федерального значения) и сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями.

В соответствии со ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» в поселениях могут создаваться органы территориального общественного самоуправления, которые могут утверждать сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчетов о их исполнении. Таким образом, система бюджетного планирования на местном уровне усложнилась.

В Законе зафиксировано, что в местных бюджетах в соответствии с бюджетной классификацией РФ отдельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения, и расходных обязательств муниципальных образований, исполняемых за счет субвенций из бюджетов других уровней для осуществления отдельных государственных полномочий. Этим предопределяется необходимость их отдельного планирования.

Планируемые объемы доходов муниципальных образований

На планируемый год они определяются исходя из основных показателей развития экономики муниципальных образований на этот период, ожидаемой оценки поступлений налоговых и других обязательных платежей в местные бюджеты в текущем году, индексов-дефляторов на очередной год потребительских цен и в сфере материального производства.

В расчетах используются отчетные данные о поступлении налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципальных образова-

ний за прошлый год и первое полугодие текущего года, скорректированные на условия планируемого года; отчеты местного налогового органа о налогооблагаемой базе по отдельным видам налогов по форме 5-НБН, о задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему РФ по форме 4-НМ.

Источниками доходов местных бюджетов являются собственные доходы и субвенции из фондов компенсации на осуществление местными органами власти государственных полномочий, переданных им в соответствии с федеральными и региональными законами субъектов РФ.

Согласно ст. 55 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к собственным доходам местных бюджетов относятся:

- (1) средства самообложения граждан;
- (2) доходы от местных налогов и сборов;
- (3) доходы от региональных налогов и сборов;
- (4) доходы от федеральных налогов и сборов;
- (5) безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований;
- (6) доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- (7) часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;
- (8) штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;
- (9) добровольные пожертвования;
- (10) иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и решениями органов местного самоуправления.

Под *средствами самообложения граждан* понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30%

общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен.

Вопросы введения и использования разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан).

Местными налогами и сборами признаются налоги и сборы, устанавливаемые Налоговым кодексом РФ и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территориях муниципальных образований.

Местные налоги и сборы вводятся в действие и прекращают действовать на территориях муниципальных образований согласно Налоговому кодексу РФ и в соответствии с нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, если иное не предусмотрено Налоговым кодексом. К местным налогам и сборам относятся: (1) земельный налог; (2) налог на имущество физических лиц. Доходы от местных налогов и сборов планируются по налоговым ставкам, установленным решениями представительных органов местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах и на основе данных налогооблагаемой базы налогоплательщиков.

Доходы от региональных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты по налоговым ставкам, установленным законами субъектов Федерации в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах.

Доходы от федеральных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты по нормативам отчислений в порядке, установленном законодательством РФ о налогах и сборах.

Бюджетным кодексом РФ устанавливаются единые для всех поселений или муниципальных районов налоговые ставки и нормы отчислений для зачисления доходов от определенного вида федерального налога (сбора) в соответствующие местные бюджеты.

В *бюджеты поселений* зачисляются налоговые доходы:

(1) от следующих местных налогов, устанавливаемых 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%;

(2) от следующих федеральных налогов и сборов:

- налога на доходы физических лиц — по нормативу 15%;
- единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 30%;
- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности — по нормативу 30%;
- единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 30%.

В бюджеты поселений зачисляются также налоговые доходы от региональных налогов и сборов по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Федерации.

В *бюджеты муниципальных районов* зачисляются налоговые доходы:

(1) от следующих местных налогов и сборов, устанавливаемых представительными органами муниципальных районов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах:

- земельного налога, применяемого на межселенных территориях, — по нормативу 100%;
- налога на имущество физических лиц, применяемого на межселенных территориях, — по нормативу 100%;
- транспортного налога — по нормативу 100%;
- торгового сбора — по нормативу 100%;

(2) от следующих федеральных налогов и сборов:

- налога на доходы физических лиц — по нормативу 15%;
- единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 30%;
- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности — по нормативу 30%;
- единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 30%;
- государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) — по нормативу 100%;
- по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции (за исключением Верховного Суда РФ), за исключением случаев, когда в суды общей юрисдикции обращаются прокуроры, органы государственной власти и органы местного самоуправления по делам в защиту государственных и общественных интересов;
- за совершение нотариальных действий нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, уполномоченными на то в соответствии с законодательными актами РФ и субъектов РФ, должностными лицами органов исполнительной власти (за исключением консульских учреждений РФ), органов местного самоуправления;
- за государственную регистрацию транспортных средств, за внесение изменений в выданный ранее паспорт транспортного средства, за выдачу или продление срока действия акта технического осмотра транспортного средства, за выдачу государственных регистрационных знаков транспортных средств «Транзит», свидетельства на высвободившийся номерной агрегат, отличительного знака участника международного дорожного движения, талона о прохождении государственного технического осмотра транспортного средства, водительского

удостоверения, временного разрешения на право управления транспортными средствами, справок, подтверждающих получение водительского удостоверения или временного разрешения на право управления транспортными средствами, свидетельства о соответствии конструкции транспортного средства требованиям безопасности дорожного движения, за прием квалификационных экзаменов на получение права на управление транспортными средствами;

- за выдачу ордера на квартиру;
- за выдачу разрешения на распространение наружной рекламы.

В бюджеты муниципальных районов зачисляются налоговые доходы от региональных налогов и сборов по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов РФ.

В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы:

(1) от следующих местных налогов и сборов, устанавливаемых представительными органами городских округов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах:

- земельного налога — по нормативу 100%;
- налога на имущество физических лиц — по нормативу 100%;
- транспортного налога — по нормативу 100%;
- торгового сбора — по нормативу 100%;

(2) от следующих федеральных налогов и сборов:

- налога на доходы физических лиц — по нормативу 30%;
- единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 60%;
- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности — по нормативу 60%;
- 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 региональных налогов и сборов по единым нормативам отчислений, установленным законами субъектов РФ для зачисления соответствующих налоговых доходов в бюджеты городских округов.

В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от налога на доходы физических лиц по дополнительным нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов РФ.

В бюджеты муниципальных районов и бюджеты городских округов подлежит зачислению плата за негативное воздействие на окружающую среду — по нормативу 40%.

В доходы местных бюджетов зачисляются субвенции, предоставляемые на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ.

Объем субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ для осуществления соответствующих полномочий, рассчитывается на основе методик нормативов, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты, предусмотренные федеральным законом или законом субъекта РФ.

Расходная часть местных бюджетов Определяется как сумма расходов, исчисленных по нормативному методу (нормативные расходы), и расходов, исчисленных методом прямого счета на основе единой методики расчетов расходов бюджетов муниципальных образований, принятой в конкретном субъекте РФ по отдельным отраслям (направлениям, расходным статьям).

При расчете нормативных расходов бюджетов муниципальных образований используются действующие нормативно-правовые акты РФ и субъекта Федерации, определяющие объем затрат местных бюджетов по их видам в соответствующих отраслях, с учетом изменений, вносимых в законодательство РФ и субъекта Федерации.

Планирование расходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством РФ разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству РФ и должно происходить в очередном финансовом году за счет средств этих бюджетов.

Для планирования расходов местных бюджетов используются *реестры расходных обязательств* муниципальных образований, которые ведутся в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. Реестр расходных обязательств муниципального образования представляется органом местного самоуправления в орган исполнительной власти субъекта РФ в порядке, установленном органом исполнительной власти субъекта РФ.

Расходные обязательства муниципального образования 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 полномочий.

Расходные обязательства муниципального образования устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников покрытия дефицита соответствующего местного бюджета.

Расходные обязательства муниципального образования, возникшие в результате принятия нормативных правовых актов органов местного самоуправления при осуществлении этими органами отдельных государственных полномочий в соответствии с федеральными законами (законами субъекта Федерации), исполняются за счет субвенций из регионального фонда компенсаций, предоставляемых местным бюджетам.

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 Федерации, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации).

Согласно ст. 70 Бюджетного кодекса РФ бюджетные учреждения расходуют бюджетные средства исключительно на:

- (1) оплату труда в соответствии с заключенными трудовыми договорами и правовыми актами, регулирующими размер заработной платы соответствующих категорий работников;
- (2) перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;
- (3) трансферты населению, выплачиваемые в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления;
- (4) командировочные и иные компенсационные выплаты работникам в соответствии с законодательством РФ;
- (5) оплату товаров, работ и услуг по заключенным государственным или муниципальным контрактам;
- (6) оплату товаров, работ и услуг в соответствии с утвержденными сметами без заключения государственных или муниципальных контрактов.

8.6. Совершенствование программно-целевых методов бюджетного планирования

Реформирование бюджетного процесса предусматривает переход преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования. Это позволит обеспечить прямую взаимосвязь между

распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

В отличие от преобладающего в настоящее время сметного планирования программно-целевое бюджетное планирование исходит из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности получателей бюджетных средств с одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов.

Расширение сферы применения и повышение качества программно-целевых методов бюджетного планирования предполагается осуществить путем:

- представления ежегодно субъектами бюджетного планирования докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности;
- совершенствования методологии разработки и реализации федеральных, региональных, муниципальных целевых программ;
- использования в бюджетном процессе ведомственных целевых программ;
- распределения части бюджета принимаемых обязательств на конкурсной основе по результатам оценки действующих и предлагаемых к принятию бюджетных программ;
- расширения полномочий администраторов бюджетных программ в процессе исполнения бюджета.

В настоящее время программно-целевое бюджетное планирование на федеральном уровне осуществляется в форме федеральных целевых программ, а также Федеральной инвестиционной программы. В соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса количество федеральных целевых программ будет существенно сокращено.

При распределении на конкурсной основе средств бюджета принимаемых обязательств между бюджетными целевыми программами будут применяться следующие принципы:

- (1) распределение основной части средств бюджета принимаемых обязательств только между новыми или действующими бюджетными целевыми программами в зависимости от формализованной оценки их обоснованности и результативности, а также соответствия приоритетам государственной политики;
- (2) учет при распределении ассигнований бюджета принимаемых обязательств средней оценки бюджетных целевых программ, реализуемых соответствующим субъектом бюджетного планирования;
- (3) учет обоснованности и прозрачности оценки финансовых затрат на реализацию возложенных на соответствующие ор-

ганы власти функций, в том числе связанных с управлением бюджетными целевыми программами.

При этом не исключена возможность сокращения финансирования или досрочного прекращения реализации бюджетных целевых программ в случае несоответствия заранее установленным промежуточным критериям и индикаторам результативности с соблюдением процедур расторжения договоров (соглашений).

Бюджетирование, ориентированное на результат Как уже отмечалось, в бюджетном процессе должны быть внедрены новые методы планирования и исполнения бюджета, т.е. метод *бюджетирования, ориентированного на результат*, — планирования, исполнения бюджетов всех уровней и контроль результатов, полученных от использования бюджетных средств, на основе сопоставления целевых программ.

Данный метод планирования, исполнения и контроля бюджета основан на четкой формулировке целей и задач в деятельности органов власти, бюджетополучателей, а также на применении показателей, характеризующих количественные или качественные параметры выполнения этих задач.

Термин «метод бюджетирования» не нов. В отечественной финансовой литературе он появился не в бюджетном, а в финансовом менеджменте, в рамках которого предприятиями применяется целевое планирование (бизнес-план), учет произведенных задач и полученных финансовых результатов (директ-костинг), составление смет по видам деятельности предприятия (бюджетирование)¹.

Как метод деятельности в сфере управления бюджетными ресурсами бюджетирование — составная часть бюджетного процесса. Бюджетный же процесс происходит во всех звеньях бюджетной системы. Поэтому надо иметь в виду, что процесс бюджетирования происходит не только, как считают некоторые экономисты, в сфере государственной политики и федерального бюджета, но и в сфере региональной, муниципальной политики, а следовательно, в бюджетном процессе на региональном и местном уровнях.

Следует также подчеркнуть, что и экономическая суть этого термина не имеет принципиально нового содержания. Во-первых, с тех пор как существуют государства и бюджеты, проводилась и проводится государственная финансовая политика и средства из бюджетов выделяются в соответствии с приоритетами этой политики и значимостью поставленных целей. Во-вторых, средств в бюджетах никогда не хватало, поэтому правительства стремились достичь максимума резуль-

¹ См.: *Финансовый менеджмент* / Под ред. Г.Б. Поляка. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.

тата при минимуме имеющихся бюджетных средств, т.е. всегда была ориентация на получение конкретного результата. В-третьих, для достижения этого результата всегда существовал финансовый контроль.

Таким образом, все элементы бюджетирования, ориентированного на результат, всегда были и входили в содержание бюджетного финансирования. Примером могут служить такие проводимые в СССР важнейшие для общества цели и меры по их осуществлению, как электрификация, ликвидация неграмотности населения, индустриализация и др. Поэтому по крайней мере некорректным является утверждение некоторых экономистов о том, что методы, понимаемые под программно-целевым планированием и планированием, ориентированным на результат, являются зарубежным изобретением. Это не соответствует истине. После Второй мировой войны западные экономисты стали еще в большей мере использовать опыт СССР по централизованному управлению национальной экономикой, и в частности опыт государственного целевого планирования, в том числе и финансового. В европейских странах были созданы министерства (ведомства), ведавшие государственным планированием. Позже и американские экономисты предложили своему правительству создать такое ведомство в США. Во многих странах при правительствах были созданы структуры, координирующие работу отраслевых ведомств по планированию мероприятий, требующих государственного финансирования и оценивающих экономическую и социальную эффективность бюджетных расходов.

Такие органы задолго до этого действовали в СССР, а действия по оценке результативности государственных затрат производились в Госплане СССР, Минфине СССР и подведомственных им территориальных органах и научных институтах в процессе составления народно-хозяйственных планов и бюджетов и отчетов по их исполнению. Данные о такой работе можно почерпнуть из законодательных и инструктивных материалов, планов и отчетов Правительства СССР об исполнении народно-хозяйственных планов и бюджетов, из монографий и учебников по этим проблемам¹.

Можно также отметить, что в нашей стране впервые были разработаны методические основы не только программно-целевого планирования, но и методики финансового обеспечения таких программ. Примером тому могут служить подготовленные в 1983 г.

¹ См., например: *Потехин Л.* и др. Планирование расходов на социально-культурные мероприятия. М.: Госфиниздат, 1962; *Гервиц Л.Я., Масталыгина Н.А.* Финансовое планирование и анализ в бюджетных учреждениях. М.: Финансы и статистика, 1997; *Ткачук М.И.* Финансовое планирование в условиях интенсификации производства. М.: Финансы и статистика, 1989; *Поляк Г.Б.* Финансовое обеспечение социальной сферы. М.: Финансы и статистика, 1988.

в НИФИ Минфина СССР Г.Б. Поляком «Методические рекомендации по составлению и исполнению плана финансирования территориальных целевых комплексных программ»¹.

В современных условиях в бюджетном финансировании, ориентированном на результат, для достижения более высоких параметров конечных результатов следует больше внимания уделять разработке и повышению качества подготовки целевых программ, их обоснованию, показателям оценки их выполнения, повышать требования к составлению отчетов, постоянно отслеживать ход выполнения программ, усиливать санкции за их невыполнение.

В новой интерпретации суть концепции бюджетирования, ориентированного на результат, имеет следующее содержание.

Цель бюджетирования, ориентированного на результат, — повышение эффективности использования бюджетных средств. Это может быть достигнуто на основе обеспечения зависимости объема выделяемых из бюджета средств от ожидаемого результата их использования, т.е. планирование и распределение бюджетных ресурсов между бюджетополучателями ставится в зависимость от достижения ими конкретных результатов в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики.

Мониторинг бюджетного сектора Реализация концепции бюджетирования, ориентированного на результат, связана с созданием системы мониторинга результативности бюджетных расходов, докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, с переходом к многолетнему бюджетному планированию.

Мониторинг бюджетного сектора — это начальное наблюдение, измерение и анализ результатов деятельности органов государственной власти и бюджетополучателей и эффективности использования ими бюджетных средств.

Мониторинг бюджетного сектора в нашей стране был введен на основании распоряжения Правительства РФ от 21 ноября 2003 г. Мониторинг проводится главными распорядителями бюджетных средств федерального бюджета (ГРБС). Он распространяется на всех распорядителей (РБС) и получателей (ПБС) бюджетных средств федерального бюджета.

Информацию о мониторинге министерства, ведомства представляют в департаменты Министерства финансов РФ по установленным формам в срок не позднее 15 марта года, следующего за отчетным.

¹ См.: Поляк Г.Б. Финансовое обеспечение региональных комплексных программ // Программно-целевое планирование развития городов и районов. Л.: Наука, 1987.

При проведении мониторинга материалы направляются в Минфин РФ по следующим формам.

Форма 1 «Организационно-правовая форма конечных получателей бюджетных средств» характеризует количество и объемы финансирования конечных ПБС, как подведомственных, так и не подведомственных данному ГРБС, с выделением их основных организационно-правовых форм.

Форма 2 «Структура управления средствами главного распорядителя средств федерального бюджета по уровням управления» характеризует количество уровней управления средствами федерального бюджета по данному ГРБС (по подведомственным и не подведомственным РБС и ПБС).

Форма 3 «Состав реестра распорядителей средств федерального бюджета по количеству подотчетных РБС и конечных ПБС» характеризует состав РБС по количеству подотчетных им РБС следующего уровня и конечных ПБС.

Форма 4 «Структура управления средствами главного распорядителя средств федерального бюджета по подведомственности распорядителей и конечных получателей средств федерального бюджета» характеризует количество и объемы финансирования РБС и ПБС, не подведомственных ГРБС, заполняющему форму (с выделением учреждений).

Форма 5 «Численность работающих по трудовым и гражданско-правовым договорам в бюджетных учреждениях, подведомственных главному распорядителю средств федерального бюджета» характеризует распределение бюджетных учреждений (включая учреждения, исполняющие полномочия РБС), подведомственных ГРБС, по численности работников.

Форма 6 «Отдельные виды государственных учреждений, подведомственных главному распорядителю средств федерального бюджета» характеризует количество непрофильных бюджетных учреждений, подведомственных ГРБС, а также численность работающих по трудовым и гражданско-правовым договорам и объемы финансирования этих учреждений.

Форма 7 «Объемы бюджетных и внебюджетных средств по бюджетным учреждениям, доля внебюджетных средств которых в отчетном периоде превышала 25% от суммы средств федерального бюджета» характеризует подведомственных ГРБС РБС, имеющих организационно-правовую форму бюджетного учреждения, и подведомственные им бюджетные учреждения по соотношению объемов бюджетных и внебюджетных средств.

В форме 8 «Значения контрольных индикаторов мониторинга» приводятся следующие значения контрольных индикаторов мониторинга в отчетном периоде (рис. 8.1).

Отчет на			План на		Критерий оценки
01.01.04	01.01.05	01.01.06	01.01.05	01.01.06	
A	1	2	3	4	5
1. Количество бюджетных учреждений, % к 01.01.04	100				
2. Количество ГУП, % к 01.01.04	100				
3. Количество организаций других организационно-правовых форм, финансируемых ГРБС, % к 01.01.04	100				
4. Количество учреждений и предприятий других уровней власти, финансируемых главным распорядителем средств федерального бюджета, % к общему числу ПБС					
5. Количество РБС 4-го и более уровней, % к общему количеству РБС					
6. Количество подотчетных им ПБС, % к общему количеству ПБС					
7. Количество РБС, которым подотчетны менее 6 администраторов, % к общему количеству РБС					
8. Количество РБС, не подведомственных ГРБС, заполняющему форму, % к общему количеству РБС					
9. Количество подотчетных им ПБС, % к общему количеству ПБС					
10. Количество бюджетных учреждений с численностью занятых менее 20 чел., % к общему количеству бюджетных учреждений					
11. Количество учреждений образования, % к 01.01.04	100				
A	1	2	3	4	5
Из них:					
11.1. Количество учреждений высшего профессионального образования, % к 01.01.04	100				
11.2. Количество учреждений начального и среднего профессионального образования, % к 01.01.04	100				
11.3. Количество учреждений дошкольного и общего образования, % к 01.01.04	100				
11.4. Количество прочих учреждений образования, % к 01.01.04	100				
12. Количество учреждений здравоохранения, физкультуры и спорта (кроме учреждений федерального значения и учреждений, выполняющих специальные функции), % к 01.01.04	100				
13. Количество домов, санаториев, пансионатов, профилакториев, % к 01.01.04	100				
14. Количество музеев, библиотек, дворцов и домов культуры, театрально-зрелищные и прочие учреждения культуры, % к 01.01.04	100				
15. Количество РБС с долей внебюджетных средств более 25%, намеченных к реорганизации (передаче функций), % к количеству РБС с долей внебюджетных средств более 25%					
16. Количество РБС с долей внебюджетных средств более 50%, намеченных к реорганизации (передаче функций), % к количеству РБС с долей внебюджетных средств более 50%					
17. Количество бюджетных учреждений с долей внебюджетных средств более 25%, намеченных к преобразованию, % к количеству бюджетных учреждений с долей внебюджетных средств более 25%					
18. Количество бюджетных учреждений с долей внебюджетных средств более 50%, намеченных к преобразованию, % к количеству бюджетных учреждений с долей внебюджетных средств более 50%					
19. Количество намеченных к преобразованию в хозяйственные общества, % к количеству бюджетных учреждений, намеченных к преобразованию					

Рис. 8.1. Форма 8. Значение контрольных индикаторов мониторинга

В столбце «Критерий оценки» указывается оптимальное значение соответствующего индикатора для данного ГРБС, выраженное в процентах к индикатору на 01.01.04.

Получив материалы мониторинга, департаменты Минфина России осуществляют анализ полученных данных и готовые предложения по их учету при формировании проектировок расходов ГРБС федерального бюджета. Далее эти материалы поступают в Департамент бюджетной политики Минфина России, в котором проводятся их анализ и учет его результатов при формировании расходов федерального бюджета на финансовый год, а также готовятся обобщенная информация о результатах мониторинга и предложения по их использованию для повышения эффективности расходов федерального бюджета.

Доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования

Это новая составная часть бюджетного процесса. Доклады составляются в целях применения в бюджетном процессе методов среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результат. Положение о подготовке таких докладов утверждено Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249.

Непосредственной задачей подготовки докладов является обеспечение Правительства РФ и Минфина России информацией, необходимой для составления доклада Правительства РФ о результатах и целях бюджетной политики, проектов перспективного финансового плана и федерального бюджета на очередной финансовый год исходя из наиболее эффективного использования средств федерального бюджета для достижения планируемых результатов проведения государственной политики, а также сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ.

Подготовка докладов осуществляется субъектами бюджетного планирования (министерствами и ведомствами) с участием подведомственных им главных распорядителей средств федерального бюджета, по которым субъект бюджетного планирования в соответствии с порядком разработки проектов перспективного финансового плана и федерального бюджета на очередной финансовый год формирует бюджетные проектировки.

Доклад включает следующие разделы.

1. Цели и задачи деятельности.
2. Расходные обязательства и формирование доходов.
3. Результаты деятельности.
4. Распределение расходов по целям, задачам и программам.
5. Результативность бюджетных расходов.

В *первом разделе* Доклада формулируются стратегические цели субъекта бюджетного планирования, подведомственных ему феде-

ральных служб и федеральных агентств, организаций, а также тактические задачи, обеспечивающие достижение соответствующих целей. Для каждой цели и задачи приводятся значения основных показателей деятельности субъекта бюджетного планирования, характеризующих достижение (реализацию) этой цели и задачи в отчетном и плановом периодах. Под *стратегической целью* имеется в виду краткое описание ожидаемого конечного общественно значимого результата реализации одной или нескольких основных функций государства в сфере деятельности субъекта бюджетного планирования; под *тактической задачей* — краткое описание ожидаемых конечных, количественно измеримых, общественно значимых результатов деятельности субъекта бюджетного планирования по конкретным направлениям достижения одной из стратегических целей.

Во *втором разделе* Доклада дается оценка объема и структуры исполняемых расходных обязательств субъекта бюджетного планирования и соответствующих платежей в федеральный бюджет. При этом исполняемые расходные обязательства субъекта бюджетного планирования — это включенные в бюджет субъекта бюджетного планирования расходы на исполнение возложенных на него функций. Под *бюджетом субъекта бюджетного планирования* имеется в виду используемая для целей бюджетного планирования сумма расходов, представляемая субъектом бюджетного планирования при формировании бюджетных проектировок в Минфин (включая оценки расходов, финансируемых за счет доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности) и распределяемая по подведомственным ему главным распорядителям средств федерального бюджета.

В *третьем разделе* Доклада приводится обоснование действующих и (или) планируемых целевых программ (бюджетных и ведомственных), а также планируемой непрограммной деятельности, направленных на достижение целей и задач субъекта бюджетного планирования. *Бюджетная целевая программа* — реализуемая субъектом бюджетного планирования (подведомственной ему федеральной службой или федеральным агентством) федеральная целевая программа, подпрограмма федеральной целевой программы или ведомственная целевая программа. *Ведомственная целевая программа* — утвержденный (планируемый к утверждению) субъектом бюджетного планирования либо выделяемый им в аналитических целях комплекс мероприятий (направлений расходования бюджетных средств), направленных на решение конкретной тактической задачи (в том числе на исполнение действующих федеральных законов и иных нормативных правовых актов).

По каждой стратегической цели, тактической задаче и соответствующим им бюджетным целевым программам приводятся фактические (ожидаемые) и целевые (планируемые) значения основных

показателей, характеризующих результаты деятельности субъекта бюджетного планирования.

По каждой бюджетной целевой программе указываются ее статус (федеральная целевая программа, подпрограмма федеральной целевой программы, ведомственная целевая программа, в том числе планируемая к утверждению субъектом бюджетного планирования или выделяемая в аналитических целях), сроки действия, цели, перечень показателей, характеризующих результаты реализации программы, бюджет программы в отчетном и плановом периодах.

В *четвертом разделе* Доклада приводится распределение отчетных и планируемых расходов субъекта бюджетного планирования по целям, задачам и бюджетным целевым программам, а также краткое пояснение (обоснование) сложившейся и (или) планируемой структуры расходов, дается характеристика тенденций ее изменения в отчетном и плановом периодах, рассматриваются факторы, влияющие на эти тенденции.

В *пятом разделе* Доклада на основе оценки результативности бюджетных расходов субъекта бюджетного планирования даются анализ и обоснование взаимосвязи объема (структуры) расходов и результатов деятельности субъекта бюджетного планирования в отчетном и плановом периодах. *Результативность бюджетных расходов* — это соотношение между результатами деятельности и расходами на их достижение, а также степень достижения планируемых результатов деятельности. Следует отметить, что «отчетный период» — период, составляющий три года (включая текущий), предшествующий году, на который разрабатывается проект федерального бюджета, «плановый период» — период, составляющий три года, в том числе год, на который разрабатывается проект федерального бюджета, и последующие два года.

Кроме того, в этом разделе дается количественная оценка результативности бюджетных расходов и тенденций ее изменения, обосновываются меры, направленные на ее повышение (оптимизация бюджетного сектора, расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования, распределение ассигнований между подведомственными главными распорядителями, распорядителями и получателями средств с учетом результатов их деятельности, совершенствование системы государственных закупок и т.д.).

Проекты докладов представляются в Правительственную комиссию по повышению результативности бюджетных расходов и Минфин России для использования их данных в работе по формированию проекта бюджета на очередной год.

Доработанные и уточненные с учетом принятого федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год доклады представляются до 15 декабря текущего года в Правительственную комиссию по повышению результативности бюджетных расходов, Минфин России и Минэкономразвития России.

Подобные доклады будут составляться на региональном и местном уровнях. Экономическая и финансовая информация, полученная на основе мониторинга и докладов о результатах деятельности субъектов бюджетного планирования, позволит дать оценку экономической и социальной эффективности деятельности министерств, ведомств, организаций, что, в свою очередь, станет базой для определения их размера бюджетных средств в плановом периоде.

Метод бюджетирования, ориентированного на результат, используется и в процессе исполнения бюджета. Оценка деятельности субъектов бюджетного планирования позволяет корректировать в текущем году выделение им бюджетных ассигнований в случае, если министерства, ведомства, организации не добиваются выполнения задач, поставленных в целевой программе, или индикаторы результативности их деятельности ниже установленного уровня.

Контрольные вопросы

1. Объясните роль и значение финансового планирования.
2. Что представляет собой система финансовых планов?
3. Какова роль и функции Комиссии по бюджетным проектировкам?
4. В чем состоят функции Правительства РФ в планировании общественных финансов?
5. Перечислите функции Министерства финансов РФ в планировании общественных финансов.
6. Назовите функции Министерства экономического развития РФ в планировании общественных финансов.
7. Перечислите функции отраслевых ведомств в планировании общественных финансов.
8. Охарактеризуйте состав показателей сводного финансового баланса государства.
9. Что представляет собой территориальный сводный финансовый баланс?
10. Какие методы используются при разработке прогноза бюджета?
11. Какие экономико-математические модели могут быть использованы при разработке прогноза федерального и территориальных бюджетов?
12. Охарактеризуйте порядок составления перспективного финансового плана.
13. Какова исходная база для разработки проекта федерального бюджета?
14. Каков порядок составления проекта федерального бюджета?
15. Каков порядок составления территориальных бюджетов?
16. За счет каких источников формируются доходы местных бюджетов?
17. Как формируется расходная часть местных бюджетов?
18. Каковы назначение и роль программно-целевого метода бюджетного планирования?
19. С какой целью ведется мониторинг бюджетного сектора?
20. Какова цель разработки докладов о результатах и основных направлениях деятельности бюджетного планирования?

Организация бюджетных процедур

9.1. Рассмотрение и утверждение проекта бюджета

Получив от финансовых органов проекты соответствующих бюджетов, органы исполнительной власти рассматривают и при необходимости вносят в них поправки и дополнения.

Правительство Российской Федерации рассматривает прогноз социально-экономического развития РФ, проекты федерального бюджета и бюджетов государственных целевых фондов, сводный финансовый баланс, перспективный финансовый план и материалы, характеризующие финансово-бюджетную политику на планируемый год.

Рассмотрение и утверждение проекта бюджета проходят четыре этапа.

Первый этап После изучения этих документов и работы с ними Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания РФ *проект федерального закона о федеральном бюджете* на планируемый год. Вместе с этим документом в Государственную Думу направляются:

- (1) предварительные итоги социально-экономического развития РФ за истекший период текущего года;
- (2) прогноз социально-экономического развития РФ на планируемый год;
- (3) прогноз сводного финансового баланса по территории РФ на планируемый год;
- (4) федеральные целевые программы и федеральные программы по развитию регионов, предусмотренные к финансированию из федерального бюджета на планируемый год;
- (5) федеральная адресная инвестиционная программа на планируемый год;
- (6) расчеты по статьям классификации доходов федерального бюджета, разделам и подразделам функциональной классификации расходов и дефициту федерального бюджета на планируемый год;

- (7) международные договоры РФ, вступившие в силу для РФ и содержащие ее финансовые обязательства на планируемый год, включая нератифицированные международные договоры РФ о государственных внешних заимствованиях и государственных кредитах;
- (8) программа государственных внешних заимствований РФ и предоставления государственных кредитов РФ иностранным государствам на планируемый год, структура внешнего долга РФ по видам задолженности и с разбивкой по отдельным государствам в планируемом году;
- (9) структура государственного внутреннего долга РФ и программа внутренних заимствований, предусмотренных на планируемый год для финансирования дефицита федерального бюджета;
- (10) программа предоставления гарантий Правительства РФ на планируемый год и отчет о предоставлении гарантий за истекший период текущего года.

Проекты федеральных целевых программ, намечаемых к финансированию за счет средств федерального бюджета, должны быть представлены в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

В проектах федеральных целевых программ, утвержденных в составе бюджетов в предшествующие финансовые годы, финансирование которых было открыто в годы, предшествующие очередному финансовому году, указываются:

- объем финансирования на очередной финансовый год согласно распределению средств федерального бюджета, принятому при утверждении каждой указанной программы;
- объем финансирования на очередной финансовый год, предлагаемый Правительством Российской Федерации в составе проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год;
- объем финансирования за предшествующие годы, а также за текущий финансовый год согласно расписанию, принятому при утверждении каждой указанной программы;
- объем фактического финансирования за предшествующие годы, а также ожидаемое финансирование в текущем финансовом году;
- объем финансирования на финансовые годы, следующие за очередным финансовым годом, согласно расписанию, принятому при утверждении каждой указанной программы;
- объем финансирования на финансовые годы, следующие за очередным финансовым годом.

В проектах федеральных целевых программ, впервые предлагаемых для утверждения и финансирования за счет средств федерального бюджета, указываются:

- технико-экономическое обоснование необходимости утверждения проектов указанных программ и целесообразности их финансирования за счет средств федерального бюджета;
- ожидаемые социально-экономические (экологические) результаты реализации указанных программ;
- объем финансирования на очередной финансовый год, прилагаемый Правительством РФ в составе проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год;
- расписание объема финансирования на последующие финансовые годы;
- другие документы и материалы, необходимые для утверждения федеральных целевых программ.

В проектах федеральных целевых программ, финансирование которых из средств федерального бюджета предлагается прекратить с начала очередного финансового года, указываются причины прекращения финансирования, а также:

- объем финансирования на очередной финансовый год согласно расписанию, принятому при утверждении каждой указанной программы;
- объем финансирования за предшествующие годы, а также за текущий финансовый год согласно расписанию, принятому при утверждении каждой указанной программы;
- объем фактического финансирования за предшествующие годы, а также ожидаемое финансирование за текущий финансовый год по каждой указанной программе;
- объем финансирования на финансовые годы, следующие за очередным финансовым годом, согласно расписанию, принятому при утверждении каждой указанной программы.

Вместе с проектом федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год Правительство РФ вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов о бюджетах государственных федеральных внебюджетных фондов, о повышении минимального размера пенсии, о порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда, о приостановке или отмене федеральных законов, реализация которых требует осуществления расходов, но не предусмотрена в федеральном бюджете на планируемый год. Если требуется внесение изменений и дополнений в законодательные акты РФ о налогах, а также о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на планируемый год, то Правительство РФ одновременно

с проектом федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год вносит проекты соответствующих федеральных законов.

Кроме того, Правительство РФ представляет в Государственную Думу:

- (1) оценку ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий год и консолидированного бюджета РФ за отчетный год;
- (2) программу предоставления средств федерального бюджета на планируемый год на возвратной основе по каждому виду расходов и отчет о предоставлении средств на возвратной основе за отчетный год и истекший период текущего года;
- (3) поквартальное распределение доходов и расходов федерального бюджета на планируемый год.

Центральный банк Российской Федерации представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на планируемый год, предварительно согласованный с Президентом РФ и Правительством РФ.

Второй этап Получив указанные выше документы и материалы, Совет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (или в период парламентских каникул Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации) направляет его в Комитет Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам.

Совет Государственной Думы утверждает также комитеты, ответственные за рассмотрение отдельных разделов и подразделов федерального бюджета. По каждому разделу расходов федерального бюджета назначается не менее двух ответственных комитетов, одним из которых является Комитет по бюджету.

Рассмотрение в комитетах Государственной Думы поступивших материалов по проекту бюджета проводится депутатами совместно с приглашаемыми для этой работы экономистами, учеными, представителями министерств, ведомств, территориальных органов исполнительной власти, которые готовят заключения по разделам проекта бюджета, вносят предложения по доходам и расходам.

Совет Государственной Думы (или в период парламентских каникул Председатель Государственной Думы) на основании заключения Комитета по бюджету принимает решение о том, что проект федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год принимается к рассмотрению Государственной Думой либо подлежит возвращению в Правительство РФ на доработку. Проект федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год может быть возвращен на доработку в Правительство РФ, если состав представленных материалов не соответствует требованиям законо-

дательных документов о бюджете. В случае необходимости доработанный законопроект со всеми необходимыми документами и материалами представляется в Государственную Думу Правительством РФ в десятидневный срок и вновь рассматривается Советом Государственной Думы.

Третий и четвертый этапы На третьем этапе проект федерального закона о федеральном бюджете направляется Советом Государственной Думы Президенту РФ, в Совет Федерации Федерального Собрания РФ, комитеты Государственной Думы, другим субъектам права законодательной инициативы для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату Российской Федерации на заключение.

На четвертом этапе после рассмотрения в комитетах проект бюджета с замечаниями и предложениями депутатов выносится на обсуждение Государственной Думы, которая обсуждает его в трех чтениях.

Первое чтение. При рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год в первом чтении Государственная Дума до 20 сентября рассматривает концепцию и прогноз социально-экономического развития РФ, основные направления бюджетной и налоговой политики, основные принципы взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов Федерации, программу государственных внешних заимствований РФ и предоставления государственных кредитов РФ иностранным государствам на планируемый год в части источников внешнего финансирования покрытия дефицита федерального бюджета. Рассматриваются также основные показатели федерального бюджета, в том числе доходы федерального бюджета в разрезе групп, подгрупп и статей классификации доходов бюджетов РФ, распределение доходов от федеральных налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации, размеры несбалансированности (дефицит) федерального бюджета в абсолютных цифрах и в процентах к расходам федерального бюджета на очередной финансовый год и источники покрытия дефицита, общий объем расходов федерального бюджета в целом.

Затем комитеты Государственной Думы готовят и направляют в Комитет по бюджету заключения по проекту федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год с предложениями о принятии или отклонении представленного законопроекта, а также предложения и рекомендации по вопросам, рассматриваемым в первом чтении. На основании заключений комитетов Государственной Думы по основным характеристикам федерального бюджета Комитет по бюджету готовит свое заключение по проекту федерального за-

кона о федеральном бюджете на планируемый год, а также проект постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ «О принятии проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в первом чтении» и представляет их на рассмотрение на пленарном заседании Государственной Думы.

На пленарном заседании Государственная Дума заслушивает доклад Правительства РФ и содоклады Комитета Государственной Думы по экономической политике и Комитета по бюджету и принимает решение о принятии или об отклонении указанного законопроекта. В случае принятия Государственной Думой законопроекта в первом чтении утверждаются основные показатели федерального бюджета.

В случае отклонения проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом чтении процесс бюджетного планирования продолжается, так как Государственная Дума может передать указанный законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик федерального бюджета, состоящую из представителей Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства РФ, для разработки согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета исходя из рекомендаций, изложенных в заключении Комитета по бюджету, Комитета по экономической политике и заключении Комитета Совета Федерации по бюджету, налоговой политике, финансовому, валютному и таможенному регулированию, банковской деятельности.

В случае отклонения проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом чтении и передачи его в согласительную комиссию она в течение десяти дней разрабатывает вариант основных показателей федерального бюджета, согласовывая эти показатели с внесенными на рассмотрение Государственной Думы законопроектами о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о налогах, программой государственных внешних заимствований РФ и предоставления государственных кредитов РФ иностранным государствам на планируемый год в части источников внешнего финансирования покрытия дефицита федерального бюджета.

После окончания работы согласительной комиссии Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы согласованные основные показатели федерального бюджета, а также законопроекты о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о налогах, размерах тарифов взносов в государственные федеральные внебюджетные фонды, повышении минимального размера пенсии, порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, повышении минимального размера оплаты труда. Позиции, по которым стороны не выработали согласованного решения, вносятся на рассмотрение Государственной Думы.

По итогам рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом чтении принимается постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «О принятии проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в первом чтении».

Если Государственная Дума не принимает решения по основным характеристикам федерального бюджета по итогам работы согласительной комиссии, проект федерального закона о федеральном бюджете считается повторно отклоненным в первом чтении и Государственная Дума принимает одно из решений, указанных выше.

В случае отклонения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в первом чтении и возвращения его на доработку в Правительство РФ оно в течение 20 дней дорабатывает указанный законопроект с учетом предложений и рекомендаций, изложенных в заключении Комитета по бюджету, Комитета по экономической политике, и вносит проект федерального закона о федеральном бюджете на рассмотрение Государственной Думы повторно в первом чтении. При повторном внесении указанного законопроекта Государственная Дума рассматривает его в первом чтении в течение десяти дней со дня его повторного внесения в Государственную Думу.

В случае отставки Правительства РФ в связи с отклонением проекта федерального закона о федеральном бюджете вновь сформированное Правительство РФ представляет новый вариант проекта федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год не позднее 30 дней после формирования.

Второе чтение. Проект федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год Государственная Дума до 20 октября рассматривает во втором чтении в течение 15 дней со дня принятия указанного законопроекта в первом чтении. При рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении Государственная Дума утверждает расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации в пределах общего объема расходов федерального бюджета, утвержденного в первом чтении, размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации и распределение его средств по субъектам Федерации, общий объем бюджета развития и бюджета текущих расходов.

Субъекты права законодательной инициативы направляют в Комитет по бюджету поправки по расходам федерального бюджета, на основе которых Комитет по бюджету разрабатывает и вносит на рассмотрение Государственной Думы проект постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ о принятии проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении и о

распределении расходов федерального бюджета по разделам функциональной классификации, в том числе по бюджету развития и бюджету текущих расходов. Если Государственная Дума при рассмотрении этого законопроекта во втором чтении не поддерживает предложение Комитета по бюджету, она может рассмотреть на своем заседании альтернативные варианты сбалансированного распределения расходов федерального бюджета, предварительно рассмотренные Комитетом по бюджету, имеющие заключение Правительства РФ.

В целях нормализации бюджетного процесса и повышения качества планирования в субъектах РФ при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год Государственная Дума направляет в исполнительные и представительные органы субъектов РФ сведения о распределении доходов от федеральных налогов и сборов в бюджеты субъектов Российской Федерации, утвержденном при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом чтении, а также сведения о размере Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и распределении его средств по субъектам Российской Федерации, утвержденных при рассмотрении указанного законопроекта во втором чтении.

Если Государственная Дума отклоняет проект федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении, она передает указанный законопроект в согласительную комиссию.

Третье чтение. Проект федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год Государственная Дума до 15 ноября рассматривает в третьем чтении в течение 25 дней со дня принятия указанного законопроекта во втором чтении.

Государственная Дума в третьем чтении законопроекта рассматривает расходы федерального бюджета по подразделам функциональной классификации, всем уровням ведомственной классификации, федеральным целевым программам, федеральной адресной инвестиционной программе на планируемый год в пределах расходов, утвержденных по разделам федерального бюджета во втором чтении; перечень защищенных статей федерального бюджета, программы предоставления гарантий Правительства РФ на планируемый год, программы предоставления средств федерального бюджета на возвратной основе по каждому виду расходов, программу государственных внешних заимствований РФ и предоставления государственных кредитов РФ иностранным государствам.

Субъекты права законодательной инициативы направляют свои поправки по показателям федерального бюджета, рассматриваемым в третьем чтении, в Комитет по бюджету.

В течение десяти дней Комитет по бюджету проводит экспертизу поправок, готовит сводные таблицы поправок по разделам ука-

занного законопроекта, рассматриваемых в третьем чтении, и направляет их в соответствующие профильные комитеты Государственной Думы. Дальнейшему рассмотрению подлежат исключительно поправки, прошедшие экспертизу в Комитете по бюджету и Правительстве РФ.

Рассмотрение поправок по соответствующим подразделам функциональной классификации расходов федерального бюджета и всем уровням ведомственной классификации, перечню и объему расходов по федеральным целевым программам, федеральной адресной инвестиционной программе на планируемый год, программе государственных внешних заимствований РФ и предоставления государственных кредитов РФ иностранным государствам, программам предоставления гарантий Правительства РФ и программам предоставления средств федерального бюджета на возвратной основе по каждому виду расходов проводится на совместных заседаниях Комитета по бюджету и соответствующего профильного комитета Государственной Думы. Если сумма ассигнований по принятым поправкам по подразделам соответствующего раздела функциональной классификации превышает сумму ассигнований, утвержденную во втором чтении по данному разделу, указанные комитеты проводят раздельное рейтинговое голосование этих поправок.

На пленарном заседании Государственной Думы при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете в третьем чтении рассматриваются три блока поправок:

- (1) поправки, поддержанные Комитетом по бюджету и соответствующим профильным комитетом Государственной Думы;
- (2) поправки, отклоненные Комитетом по бюджету и соответствующим профильным комитетом Государственной Думы;
- (3) поправки, поддержанные одним комитетом и отклоненные другим комитетом Государственной Думы.

Общая сумма ассигнований по поправкам, поддержанным комитетами Государственной Думы, не должна превышать сумму расходов по соответствующему разделу функциональной классификации расходов федерального бюджета.

Далее Государственной Думой рассматриваются поправки к законопроекту, утверждается поквартальное распределение доходов, расходов и дефицита федерального бюджета, а затем законопроект ставится на голосование в целом.

Принятый Государственной Думой проект федерального закона о федеральном бюджете до 5 декабря передается на рассмотрение Совета Федерации. После его рассмотрения и принятия Советом Федерации он передается на рассмотрение Президента Российской Федерации для подписания и обнародования.

В случае непринятия проекта федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год до 1 января очередного финансового года федеральные органы исполнительной власти имеют право производить расходование бюджетных средств по соответствующим разделам расходов, подразделам, видам и предметным статьям функциональной и ведомственной классификаций ежемесячно в размере одной трети фактически произведенных сумм расходов за IV квартал текущего года до принятия федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год.

Государственная Дума может также принять федеральный закон о финансировании расходов из федерального бюджета в I квартале на планируемый год. В этом случае федеральные органы исполнительной власти производят расходование бюджетных средств в соответствии с указанным федеральным законом.

Порядок рассмотрения и утверждения представительными органами территорий бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов аналогичен рассмотренным выше процедурам.

9.2. Исполнение бюджета

Исполнение бюджета — это действия по мобилизации и использованию бюджетных средств. В процессе исполнения бюджета участвуют органы исполнительной власти, финансовые и налоговые органы, кредитные учреждения, юридические и физические лица — плательщики налогов в бюджет, получатели бюджетных средств.

Исполнение бюджета основывается на следующих принципах:

- (1) единства кассы, предусматривающего зачисление всех поступающих доходов на единый бюджетный счет и осуществление всех предусмотренных расходов с единого бюджетного счета;
- (2) обеспечения бюджетных расходов и платежей в пределах фактического наличия средств на едином бюджетном счете.

Исполнение бюджета начинается после его утверждения органом представительной власти. В финансовых органах готовится *организационный план*, в котором предусматриваются задачи подразделений каждого финансового органа по обеспечению выполнения бюджета. Далее проводится работа по поквартальному распределению бюджета. Она направлена на равномерную мобилизацию бюджетных доходов и бесперебойное обеспечение денежными средствами мероприятий, финансируемых из бюджета.

На основании показателей бюджета главные распорядители бюджетных средств составляют *бюджетные росписи доходов и расходов*.

***Бюджетная роспись** — это документ, содержащий детальные показатели доходов, средств заимствований и расходов утвержденного бюджета в соответствии с действующей бюджетной классификацией по срокам бюджетного года в разрезе распорядителей и получателей бюджетных средств.*

Роспись доходов и расходов составляется по каждому главному распорядителю бюджетных средств и по всем разделам, главам и статьям бюджетной классификации. Она разрабатывается на основании балансов доходов и расходов, смет расходов бюджетополучателей. Утвержденная роспись доходов и расходов бюджета служит документом, регламентирующим взыскание платежей в бюджет и открытие кредитов для финансирования мероприятий, предусмотренных в бюджете.

На основании бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств финорган составляет *сводную бюджетную роспись*, которая направляется в орган, исполняющий бюджет, в представительный и контрольный органы.

Казначейское исполнение федерального бюджета В Российской Федерации с 1992 г. введено казначейское исполнение федерального бюджета. Для его осуществления в составе Министерства финансов РФ образовано *Федеральное казначейство*. Основные функции Федерального казначейства в бюджетном процессе государства:

- организация исполнения федерального бюджета;
- контроль за его исполнением;
- управление бюджетными доходами и расходами;
- финансовое исполнение внебюджетных фондов;
- управление и обслуживание государственного внешнего и внутреннего долгов Российской Федерации;
- осуществление учета и отчетности по движению средств федерального бюджета.

При казначейском исполнении федерального бюджета регистрация поступлений, регулирование объемов и сроков принятия бюджетных обязательств, выдача разрешений на право осуществления расходов в рамках выделенных ассигнований, осуществление платежей от имени бюджетополучателей возлагаются на Федеральное казначейство.

Исполнение федерального бюджета осуществляется на основе:

- отражения Федеральным казначейством всех операций и средств федерального бюджета в системе балансовых счетов;
- централизации в Федеральном казначействе всех поступлений в федеральный бюджет и платежей из федерального бюджета;

- совершения Федеральным казначейством всех кассовых операций с использованием единого счета и управления этим счетом.

Федеральному казначейству принадлежит право открытия и закрытия счетов федерального бюджета, а также определения их режима. Единый счет федерального бюджета — он же единый счет Федерального казначейства — находится в Центральном банке Российской Федерации.

Таким образом, исполнение бюджета *по доходам* включает:

- перечисление и зачисление доходов на единый счет бюджета;
- распределение в соответствии с Бюджетным кодексом и утвержденным бюджетом доходов между бюджетами;
- возврат излишне уплаченных в бюджет сумм доходов;
- учет доходов бюджета и составление отчетности о доходах соответствующего бюджета.

Бюджеты *по расходам* исполняются в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете бюджета с соблюдением обязательных последовательно осуществляемых процедур санкционирования и финансирования. Основные этапы санкционирования при исполнении расходов бюджетов:

- 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.

В течение десяти дней со дня утверждения сводной бюджетной росписи орган, исполняющий бюджет, доводит показатели этой росписи до всех распорядителей и получателей бюджетных средств.

Доведение показателей сводной бюджетной росписи осуществляется в форме уведомлений о бюджетных ассигнованиях на период действия утвержденного бюджета.

В течение десяти дней 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 пяти дней со дня представления указанной 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.

В процессе исполнения бюджета создаются бюджетные обязательства.

***Бюджетные обязательства** — это признанные органом, исполняющим бюджет, обязанности совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока, возникающие в соответствии с законом о бюджете и со сводной бюджетной росписью.*

Лимит бюджетных обязательств, т.е. объем бюджетных обязательств, определяется и утверждается для распорядителя и получателя бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, на период, не превышающий три месяца.

Лимиты бюджетных обязательств доводятся до всех распорядителей и получателей бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, не позднее чем за пять дней до начала периода их действия.

Сводный реестр лимитов бюджетных обязательств по всем распорядителям и получателям бюджетных средств представляется в контрольный орган, созданный представительным органом власти.

Изменения бюджетных ассигнований В ходе исполнения бюджета возможны *изменения лимитов бюджетных обязательств*. Изменение бюджетных ассигнований по сравнению с доведенными в уведомлении о бюджетных ассигнованиях для каждого бюджетополучателя может быть осуществлено либо вследствие введения *режима сокращения расходов* бюджета, либо главным распорядителем бюджетных средств в пределах его полномочий.

Одна из основных причин изменения бюджетных ассигнований — *невыполнение плана по доходам*.

Если в процессе исполнения бюджета происходит снижение поступлений доходов бюджета или источников покрытия дефицита, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов не более чем на 5%, то руководитель финансового органа вправе самостоятельно принять решение и ввести режим сокращения расходов. При этом в решении о введении режима сокращения расходов должны быть указаны дата, с которой вводится режим сокращения, а также размеры сокращения.

Если же в процессе исполнения бюджета происходит снижение поступлений доходов бюджета или источников покрытия дефицита, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом

том финансированию расходов не более чем на 10%, то орган исполнительной власти вправе принять решение и ввести режим сокращения расходов. При этом в решении о введении режима сокращения расходов должна быть указана дата, с которой вводится режим сокращения, а также размеры сокращения. В этом случае сокращение расходов осуществляется в одной и той же пропорции для всех видов расходов и бюджетополучателей, а также объектам, включенным в адресную инвестиционную программу.

В случае если в процессе исполнения бюджетов происходит снижение поступлений в бюджет, что может привести к неполному финансированию по сравнению с утвержденным бюджетом, более чем на 10% годовых назначений, то исполнительный орган власти должен представить представительному органу власти проект закона об изменениях и дополнениях в закон о бюджете. Представительный орган власти рассматривает указанный проект во внеочередном порядке в течение десяти дней. Если указанный законопроект не принимается в указанный срок, то исполнительный орган имеет право на пропорциональное сокращение расходов бюджета впредь до принятия законодательного решения по данному вопросу.

При перевыполнении плана по доходам дополнительно полученные средства могут направляться финансовым органом на уменьшение размеров дефицита бюджета и на выплаты, сокращающие долговые обязательства бюджета, без внесения изменений и дополнений в закон (решение) о бюджете. При этом подготавливается и утверждается дополнительная бюджетная роспись. Во всех других случаях финансирование расходов сверх утвержденного бюджета осуществляется после внесения изменений и дополнений в утвержденный бюджет.

Главный распорядитель бюджетных средств также может перемещать ассигнования между бюджетополучателями в пределах своей компетенции, но не более 5% объема ассигнований, доведенных бюджетополучателю.

Бюджетные ассигнования для главного распорядителя бюджетных средств в расчете на финансовый год могут отличаться от утвержденных в росписи и законе о бюджете бюджетных ассигнований не более чем на 10%.

В свою очередь, бюджетные ассигнования для каждого отдельного бюджетополучателя в расчете на финансовый год могут отличаться от утвержденных в росписи расходов и доходов бюджетных ассигнований не более чем на 15%.

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.

Распорядители бюджетных средств обязаны довести до всех нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств изменения лимитов бюджетных обязательств не позднее чем за пять дней до начала периода действия измененных лимитов бюджетных обязательств.

Изменение лимитов бюджетных обязательств не может быть произведено после истечения половины срока их действия.

Бюджетный учет и отчетность В процессе исполнения бюджета все доходы, расходы, дефицит бюджета, а также все операции регистрируются в *бюджетном учете*, организуемом и осуществляемом финансовыми органами. Бюджетный учет ведется на основе плана счетов бюджетного учета в обособленных регистрах учета. Единая методология бюджетного учета устанавливается Правительством РФ.

Финансовые органы осуществляют также *бюджетную отчетность*. Отчетность об исполнении бюджета может быть оперативной, ежеквартальной и годовой. Единая методология отчетности об исполнении бюджетов устанавливается Правительством РФ. Единство отчетности об исполнении бюджета основывается на единстве структуры, единообразии форм и показателей, сроков ее формирования и предоставления.

Финансовые органы готовят отчеты об исполнении соответствующего бюджета на основании отчетов главных распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей.

В установленном порядке финансовые органы представляют квартальные и годовой отчеты об исполнении бюджета в исполнительные представительные органы власти. Годовой отчет об исполнении бюджета представляется в контрольно-счетный орган представительного органа власти. Квартальные отчеты об исполнении бюджета подлежат утверждению высшим исполнительным органом власти. Годовой отчет об исполнении бюджета подлежит утверждению представительным органом власти.

При рассмотрении отчета об исполнении бюджета в исполнительном органе субъекта РФ или местного самоуправления может назначаться *внутренний аудит отчета об исполнении бюджета*, осуществляемый органами Министерства финансов РФ согласно заключенным соглашениям между исполнительным органом субъекта РФ или местного самоуправления и Министерством финансов РФ.

До начала рассмотрения отчета в представительном органе власти проводится *внешний аудит исполнения бюджета*, который осуществляется соответствующими контрольно-счетными органами представительных органов.

Орган представительной власти принимает решение по отчету об исполнении бюджета после получения аудиторского заключения соответствующего контрольно-счетного органа.

Если в ходе внешнего аудита бюджета будет выявлено несоответствие исполнения утвержденному бюджету, росписи доходов и расходов бюджета, бюджетным ассигнованиям, при условии, если не вводился режим сокращения расходов, то соответствующий представительный орган имеет право принять решение об отклонении отчета об исполнении бюджета. В случае отклонения отчета представительным органом власти исполнительный орган имеет право обратиться в прокуратуру Российской Федерации для проверки обстоятельств нарушения бюджетного законодательства и привлечения к ответственности виновных должностных лиц. Если законодательство субъектов РФ либо правовые акты местного самоуправления предусматривают ответственность исполнительного органа перед представительным (досрочное прекращение полномочий, выражение недоверия и др.), то представительный орган вправе возбудить процедуру привлечения к ответственности исполнительного органа либо его должностных лиц.

После утверждения отчетов об исполнении бюджетов исполнительные органы власти публикуют эти отчеты в открытой печати.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте процедуры рассмотрения и утверждения проекта бюджета.
2. В чем состоят процедуры внесения изменений в проект бюджета в ходе его обсуждения в Государственной Думе?
3. Дайте характеристику процесса исполнения бюджета.
4. Каково назначение бюджетной росписи?
5. Рассмотрите содержание процедуры исполнения бюджета.
6. Перечислите этапы санкционирования исполнения расходов.
7. Каково назначение сметы доходов и расходов бюджетного учреждения?
8. Что представляет собой лимит бюджетных обязательств?

Раздел III

Доходы бюджета

Глава 10. Налоговые и неналоговые
доходы бюджета

Глава 11. Федеральные налоги

Глава 12. Территориальные налоги

Глава 13. Планирование бюджетных
доходов

Налоговые и неналоговые доходы бюджета

10.1. Экономическое назначение доходов бюджета

Государство, используя финансовые отношения, осуществляет перераспределение ВВП и НДС и формирует фонды денежных средств, которые являются доходами бюджетов.

Доходы бюджета — это экономические (денежные) отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами в процессе формирования фондов денежных средств, поступающих в распоряжение органов власти разного уровня и местного самоуправления.

Доходы бюджетов перечисляются в безвозвратном порядке в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ в распоряжение властных структур, а также органов местного самоуправления, необходимых для выполнения их функций и задач.

В российском федеративном государстве в отличие от унитарного различают доходы федерального бюджета, доходы бюджетов субъектов РФ и доходы местных бюджетов. Они возникают в результате перераспределения внутреннего валового продукта (ВВП). Главным материальным источником дохода выступает национальный доход — вновь созданная стоимость за год в стране.

Доходы бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также за счет безвозмездных и безвозвратных перечислений (ст. 41 Бюджетного кодекса РФ).

К налоговым поступлениям относятся предусмотренные Налоговым кодексом РФ федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы. Неналоговые доходы включают доходы от использования государственного или муниципального имущества, доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, иные доходы. Безвозмездными и безвозвратными перечислениями являются:

- финансовая помощь из бюджетов других уровней в форме дотаций и субвенций;

- субвенции из Федерального фонда компенсации и из региональных фондов компенсаций;
- субвенции из местных бюджетов других уровней и некоторые другие перечисления.

Доходы бюджета кроме субсидий из Федерального фонда компенсаций или региональных фондов компенсаций носят название «собственные доходы бюджета».

В составе доходов бюджетов обособлено учитываются доходы целевых бюджетных фондов. Так, доходы федеральных целевых бюджетных фондов распределяются между федеральными целевыми бюджетными фондами и территориальными целевыми бюджетными фондами по нормативам, определенным федеральным законом (ст. 54 Бюджетного кодекса РФ).

10.2. Налоговые доходы бюджета

Налоги: природа и функции В доходах бюджета налогам принадлежит решающая роль. Ни одно государство не может существовать без налогов. Они отражают конкретные историко-экономические условия жизни людей и государства.

Налоговый кодекс РФ в ст. 80 так определяет налоги:

***Налоги** — это 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.*

В отличие от налогов *сбор* предполагает обязательный взнос, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков юридически значимых действий органами власти и местного самоуправления.

Налоги как форма изъятия государством части дохода общества обусловлены развитием общественного разделения населения на социальные группы, появлением самостоятельных субъектов товарно-денежных отношений, а также возникновением государственного аппарата.

Участвуя в мобилизации ВВП и НД для казны, налоги возникают и функционируют на второй фазе процесса производства — фазе перераспределения, а значит, они входят в систему производственных отношений.

Будучи особой сферой общественных отношений — распределительной, налоги отражают определенную сторону объективной экономической действительности, т.е. выступают в роли *экономической*

категории, выражающей реально существующие отношения, тесно связанные посредством распределения с процессом производства и изъятия части ВВП и НД для государства.

Как экономическая категория налоги объективны и воспринимаются как отчужденная доля собственности индивидуума в денежном выражении в пользу государства. В то же время субъективное начало налогов проявляется в том, что властные органы могут изменить тяжесть налогов, приспособлявая их к своей финансовой политике. Следовательно, налоги выступают и как финансовая категория и находятся во взаимосвязи с другими финансовыми категориями. С одной стороны, они выражают общие свойства всех финансов (участвуют в формировании денежных фондов, выступают контрольным инструментом и т.п.) и дают ключ к пониманию финансовой системы в целом, а с другой — имеют собственные отличительные признаки, которые выделяют их из общей совокупности финансовых отношений. Налоговые отношения представляют собой отношения государства в лице его уполномоченных органов с неограниченным числом налогоплательщиков (физических и юридических лиц), которые регулируются налоговым законодательством.

Как часть единого процесса воспроизводства, специфическая форма производственных отношений налоги формируют их общественное содержание; как часть распределительных отношений общества — отражают закономерности производства, как участники перераспределительного процесса — обеспечивают государство финансовыми ресурсами.

Материальная основа налогов — реальная сумма денежных средств общества, мобилизуемая государством. При перераспределении ВВП и НД налоги обеспечивают органы государственной власти частью новой стоимости в денежной форме. Эта часть стоимости, присвоенная принудительно в форме налогов со всего населения страны, превращается в централизованный фонд финансовых ресурсов государства. Принудительное отчуждение — это одностороннее движение стоимости (от налогоплательщика к государству) без эквивалентного обмена.

Централизованный фонд финансовых ресурсов, сформированный главным образом за счет налогов, становится собственностью государства и используется для военно-политических и социально-экономических мероприятий.

Функции налогов выражают их социально-экономическую сущность, раскрывают внутреннее содержание и общественное назна-

чение, позволяют понять их взаимосвязь с другими экономическими категориями и звеньями финансовой системы.

В условиях высокоразвитых рыночных отношений налогам присущи четыре основные функции: фискальная, регулирующая, социальная и контрольная, каждая из которых отражает отдельную сторону этой финансовой категории.

Фискальная функция (фиск — государственная казна) проявляется в обеспечении государства финансовыми ресурсами, необходимыми для удовлетворения общественных потребностей. С ее помощью образуется централизованный денежный фонд государства и обеспечиваются материальные условия государственного функционирования.

Через фискальную функцию государством обеспечивается:

- достижение баланса между доходами и расходами бюджетов;
- равномерное распределение налоговых поступлений по звеньям бюджетной системы;
- повышение уровня социальной инфраструктуры в стране и в каждом отдельном регионе;
- выполнение функций и задач государства;
- сохранение общей социальной стабильности.

Значение фискальной функции с развитием рыночных отношений возрастает. Двадцатое столетие характеризовалось беспрецедентным увеличением налоговых поступлений, особенно в экономически развитых странах, что обуславливалось расширением налоговой базы и усилением вмешательства государства в экономические процессы.

В отдельные годы доля налоговых поступлений в общих доходах бюджета США, Великобритании и других развитых стран достигала 90—95%.

Однако с 80-х годов прошлого века наметилась тенденция к сокращению роста налоговых доходов. Государственное регулирование стало сдерживать темпы развития экономики. В результате происходит снижение налогового давления на хозяйствующие субъекты и начинается период сокращения налоговых поступлений.

В последние годы указанная тенденция — относительное снижение налоговых доходов — сохраняется, так как рост налогов вызывает увеличение издержек производства, удорожание товаров и снижение темпов экономического роста. К этому следует добавить недовольство населения усилением налогового бремени.

Подобная тенденция наблюдается сейчас и в Российской Федерации, что подтверждается цифрами табл. 10.1.

Таблица 10.1. ВВП и налоговые доходы РФ¹

Показатель	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ВВП, млрд руб.	2630	4823	7206	8944	10 831	13 243	16 752
Темпы прироста (к предыдущему году), %	12,2	83,4	49,4	21,1	24,2	22,5	26,1
Налоговые дохо- ды консолидиро- ванного бюджета, млрд. руб.	564,6	1007,5	1707,6	2345,0	3 136,8	3735,3	4942,1
Темпы прироста (к предыдущему году), %	—5,0	78,4	69,5	37,3	33,8	19,1	32,3
Доля налоговых доходов консоли- дированного бюд- жета, % к ВВП	21,47	20,89	23,70	26,22	28,93	28,12	29,50
Налоговые дохо- ды федерального бюджета, млрд. руб.	253,3	509,7	964,8	1460,4	2 035,6	2394,2	3 154,3
Темпы прироста (к предыдущему году), %	—3,5	101,2	89,3	51,4	39,4	17,6	31,7
Доля налоговых доходов феде- рального бюджета, % к ВВП	9,63	10,57	13,39	16,33	18,77	18,02	18,83
Инфляция, %	84,4	36,5	20,2	18,6	15,1	12,0	11,7

Данные таблицы свидетельствуют:

- ВВП возрос в абсолютном значении за период 1998—2004 гг. в шесть с лишним раз в реальном выражении, а с учетом инфляции значительно ниже (в 1,4 раза)². Это связано с применением более новых факторов производства, в том числе использованием новых достижений научно-технического прогресса. Однако темпы прироста снижались в результате неэффективной экономической политики;
- налоговые доходы России за те же годы увеличились в 8,8 раза, что несколько выше темпов роста ВВП. Более быстрый рост наблюдается в федеральном бюджете в связи со значительной

¹ Российский статистический ежегодник. М., 2005. С. 33, 606, 607.

² ФСГС. Российский ежегодник. М., 2005. С. 774.

концентрацией налоговых полномочий в центре (так, доля федеральных налогов в консолидированном бюджете повысилась с 44,9 до 63,8%, т.е. на 19,0 процентных пункта). Этот рост происходил преимущественно за счет платежей за природные ресурсы, которые возрастали более интенсивно в федеральном бюджете;

- при общем абсолютном росте налоговых доходов темпы их прироста, как показывают данные таблицы, несколько снижаются как в консолидированном, так и федеральном бюджете, что обусловлено ослаблением налоговой тяжести предпринимательской деятельности в целях стимулирования процесса производства. Это говорит и о повышении стимулирующей роли налогов;
- удельный вес налоговых доходов в ВВП, характеризующий эффективность налоговой системы, относительно стабилен и не превышает одной его четверти, находясь на уровне развитых зарубежных стран. В то же время общий объем налоговых доходов, мобилизуемых государством, достаточно велик и составил в 2004 г. 90,5% всех его доходов, что свидетельствует о значении фискальной функции налогов.

Фискальная функция налогов, с помощью которой происходит огосударствление части новой стоимости в денежной форме, создает объективные предпосылки для вмешательства государства в экономические отношения. Следовательно, она в значительной степени обуславливает их регулирующую функцию.

Регулирующая функция налогов означает, что налоги, являясь активным инструментом перераспределительного процесса, воздействуют на социально-экономические отношения в стране. Необходимость налогового регулирования порождена рыночными отношениями.

Изменяя налоговые элементы, государство получает возможность воздействовать на процесс производства, его отдельные этапы (создание материальных благ, распределение и перераспределение, обмен и использование), т.е. управлять экономикой в целом.

Регулирующая функция налогов способствует:

- регулированию спроса и предложения;
- побуждению граждан к сбережению;
- выравниванию доходов отдельных социальных групп;
- развитию малого и среднего предпринимательства, а также индивидуальной предпринимательской инициативы;
- регулированию экспортно-импортной деятельности;
- стимулированию научно-технического прогресса.

Конечная цель налогового регулирования — уравновесить интересы трех субъектов: государства, хозяйствующих субъектов, граждан, создавая тем самым общий благоприятный налоговый климат.

В России регулирующая функция налогов как важный инструмент управления экономическими процессами, используется не в полной мере. Этому препятствовал длительный период экономической нестабильности и недостаточная компетентность государственного аппарата в области управления налоговыми инструментариями. Однако в последние годы, особенно начиная с конца 90-х годов прошлого столетия, указанная функция налогов становится важным элементом экономической и бюджетной политики государства. В ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию уделяется определенное внимание налогам, которые должны являться не только источниками бюджетных доходов, но и создавать предпосылки для ускорения экономического роста. Для решения поставленной задачи с начала этого десятилетия постепенно снижается уровень налогового давления на юридических и физических лиц. Так, в целях стимулирования производства с 1 января 2002 г. уменьшена основная ставка налога на прибыль организаций (с 30 до 24%), а с 1 января 2005 г. — налоговая ставка НДС (с 20 до 18%). Расширению спроса должно служить введение с 1 января 2001 г. единого пропорционального налога на доходы физических лиц со ставкой в размере 13% (вместо ранее действовавшей прогрессивной шкалы налогообложения). Намечаются широкие мероприятия на ослабления налоговой тяжести малого бизнеса.

Социальная функция поддерживает общественное (социальное) равновесие путем сглаживания неравенства в доходах, прибылях, приводящее к отрицательным последствиям. Такое равновесие устанавливается между объектами макроэкономики — домашними хозяйствами (главными потребителями товаров и услуг) и фирмами (главными производителями, а также отраслями, рынками товаров, услуг, ресурсов). С этой целью государство во всем мире вводит прогрессивное налогообложение (т.е. более низкие ставки налогов с малых доходов физических и юридических лиц и наоборот), освобождает от некоторых налогов отдельные категории субъектов (малоимущих, инвалидов, пенсионеров, многосемейных), устанавливает низкое обложение социально значимых товаров и услуг путем понижения ставок НДС или повышения косвенных налогов на предметы роскоши. В России используются кроме прогрессивной системы налогообложения все указанные способы.

Контрольная функция налогов создает условия для оценки пропорций в общественном производстве страны: между спросом и предложением, между доходами отдельных социальных групп, между

темпами экономического развития регионов, между трудом и капиталом, а также между крупным, средним и малым бизнесом.

В условиях острой конкуренции, свойственной рыночной экономике, налоги становятся важным инструментом независимого контроля за эффективностью финансово-хозяйственной деятельности предприятий. Из конкурентной борьбы выбывает тот, кто не способен рассчитаться с государством. В то же время нехватка в бюджете финансовых ресурсов сигнализирует государству о необходимости внесения изменений в саму налоговую систему или в социальную политику.

Главная цель государства — создание налогового права и финансового аппарата, способного контролировать, четко и жестко, все стороны хозяйственной жизни страны, используя все функции налогов.

Указанные функции налогов действуют в тесной взаимосвязи и одновременно. Кроме них в экономической литературе называют и такие функции, как производственная, распределительная, стимулирующая. Однако исследование доводов в пользу такой научной позиции убеждает, что предлагаемые функции вытекают из рассмотренных четырех и по существу являются их подфункциями.

Налоги и их функции отражают объективные закономерности налоговых отношений. В то же время государство, осуществляя конкретные налоговые мероприятия по реализации данных функций, проводит налоговую политику.

Налоговая политика как составная часть бюджетной политики используется государством в целях стимулирования экономического развития и повышения доходов населения.

Проведение конкретной налоговой политики способствует сбалансированному производству и благоприятным структурным сдвигам, поддерживает социальную сферу и сохраняет политическую.

Налоговая политика осуществляется через налоговый механизм.

Налоговый механизм представляет собой совокупность организационно-правовых норм и методов управления налогообложением. Государство придает налоговому механизму юридическую форму посредством налогового законодательства и регулирует его, воздействуя на экономические процессы.

Основными элементами налогового механизма являются налоговое планирование (и важный этап планирования — прогнозирование), регулирование и контроль.

Налоговое планирование означает процесс расчета на заданный временной период экономически обоснованного размера налоговых сумм государственной властью или налогоплательщиками (юридическими и физическими лицами). Налоговое прогнозирование, опи-

раясь на научные расчеты, разрабатывает варианты развития налогообложения и перспективы их использования.

На макро- и микроуровне налоговое планирование (прогнозирование) имеет разные цели и задачи. Если государство стремится преимущественно к оптимизации, то налогоплательщик — к минимизации налогообложения.

Оптимизация налогообложения — это процесс выбора наилучшей системы налогообложения из множества возможных вариантов в целях обеспечения пропорционального развития хозяйственных сфер, регионов, доходов групп населения. *Минимизация налогообложения* — это максимальное снижение налогов хозяйствующего субъекта без прямых нарушений налогового законодательства. Как неотъемлемая часть управления хозяйственной деятельностью налогоплательщика минимизация налогов обеспечивает ему дополнительные финансовые ресурсы для расширения производства. Поэтому налоговое планирование и минимизация налогообложения играют важную роль в системе финансового менеджмента.

В процессе налогового планирования решаются вопросы регулирования налоговых отношений.

Налоговое регулирование как элемент налогового механизма является проявлением функции налогов и используется государством прежде всего для сглаживания циклических колебаний, поддержки прогрессивных структурных изменений, инвестиций, НИОКР, экологии, внешнеэкономических связей. При этом широко привлекаются такие налоговые инструменты, как налоговые льготы, налоговые ставки, способы обложения и др.

Налоговый механизм осуществляется также и через *налоговый контроль*. Как часть финансового контроля, он регламентируется НК РФ, который определяет его формы, порядок учета налогоплательщиков, постановку их на учет в налоговых органах и другие вопросы. Немаловажную роль играет налоговый контроль за исполнением доходной части бюджетов разного уровня.

Все элементы налогового механизма тесно взаимосвязаны. Недостатки одного элемента усложняют ситуацию в другом.

Эффективность использования налогового механизма зависит от того, как государство учитывает внутреннюю сущность налогов, законы их движения, противоречивость. Разграничение налогов и их функции, с одной стороны, налоговой политики и налогового механизма — с другой, дает возможность понять объективность налогов и субъективную деятельность государства.

Налоговая политика и налоговый механизм определяют значение налогов в обществе, которое тесно связано с деятельностью

государства. Налоги находятся в постоянном движении и зависят от экономической политики государства.

Анализ социально-экономической сущности налогов позволяет раскрыть их специфические признаки.

Налоги — это:

- участники перераспределительных процессов ВВП и НД;
- важнейший инструмент воздействия на экономические и социальные процессы страны;
- сочетание основных функций — фискальной, регулирующей, социальной и контрольной;
- обязательный безвозмездный, денежный платеж юридических и физических лиц, не порождающий встречных обязательств государства.

Кроме того, необходимо отметить, что налоги функционируют в соответствии с налоговым правом, обеспечивая смену собственности в пользу государства.

10.3. Налоговая система Российской Федерации

***Налоговая система РФ** представляет собой совокупность федеральных, региональных и местных налогов, взимаемых исполнительной властью, принципов и методов их построения, изменения и отмены, уплаты и применения мер по обеспечению их оплаты, осуществления налогового контроля, а также привлечения к ответственности за нарушение налогового законодательства.*

До 1990-х годов взаимоотношения государства с юридическими и физическими лицами основывалось на административно-централизованных формах хозяйствования при господстве общественной собственности на средства производства и землю. Налоги играли крайне ограниченную роль, которая сводилась к получению дохода главным образом от населения. По существу налоговая система не сформировалась.

Современная налоговая система существует с января 1992 г., когда вступили в действие законы о налогах и сборах, принятые в ноябре-декабре 1991 г. Базовым законом, определившим ее устройство и функционирование, явился закон РФ «Об основах налоговой системы в РФ» (1991). Он законодательно закрепил определение налога, основные его элементы, некоторые принципы налогообложения, порядок установления и отмены налогов, порядок их уплаты и некоторые другие моменты.

Для обеспечения стабильности налоговой системы РФ разработан Налоговый кодекс РФ. В июле 1998 г. была принята первая

часть Налогового кодекса РФ, посвященная общим проблемам налогообложения, а с июля 2000 по ноябрь 2004 г. постепенно входила в действие вторая часть НК РФ, в которой представлен механизм действия, всех налогов.

Разработанная налоговая система с использованием отечественного и зарубежного опыта в целом отвечает требованиям рыночной экономики. Были введены прямые и косвенные налоги, налоги с населения и с юридических лиц. Отличительной особенностью налоговой системы России является ее структура. В Российской Федерации преобладает косвенное обложение (в консолидированном и федеральном бюджетах), а в общей сумме налоговых доходов выше объем поступлений с физических лиц. Большинство налогов и сборов в РФ не привязаны к расходам, однако действуют отдельные налоги, имеющие определенное назначение (например, налог на воду и пр.).

В первое десятилетие существования российской налоговой системы характерная ее черта — нестабильность. Так, нередко случаи, когда по несколько раз в год менялись состав налогов, величина ставок, льготы, порядок исчисления налоговой базы и сроки уплаты налогов. Это создавало множество неудобств для налогоплательщиков и государства. Введение НК РФ упорядочило налоговую систему, унифицировало ее, привело в соответствие с изменившимися экономическими условиями.

Разнообразие налогов и сборов в России требует их классификации, в основу которой положены различные признаки.

Классификация налогов и сборов. Экономическое назначение классификации налогов и сборов, т.е. их систематизации, группировки по заранее установленным признакам, состоит в том, что она дает возможность устанавливать связь бюджета с предпринимателями и выявлять роль налоговых форм в хозяйственном регулировании. Она имеет также и практическое значение, обеспечивая возможность кодификации налогов и сборов в целях учета и контроля над налоговыми процедурами с использованием информационных технологий.

В зависимости от характера использования налоги подразделяются на общие и целевые. *Общие налоги* обезличиваются и поступают в общий доход государства на финансирование общегосударственных мероприятий. *Целевые налоги* имеют строго определенное назначение и обычно формируют внебюджетные фонды (например, единый социальный налог).

В зависимости от **механизма уплаты** налоги и сборы делятся на прямые и косвенные.

Прямые налоги взимаются в процессе накопления материальных благ непосредственно с дохода или имущества. Между субъектом и государством существует прямая взаимосвязь, и субъект сразу

чувствует налоговый гнет. Отличительная особенность этих налогов — относительно сложный механизм расчета налоговой базы.

Среди прямых налогов выделяются:

- реальные, которыми облагается предполагаемый средний доход, полученный от объекта обложения (транспортный налог);
- личные, уплачиваемые с действительно полученного дохода и отражающие фактическую платежеспособность налогоплательщика (налог на прибыль организаций, налог на имущество).

Косвенные налоги — налоги на товары и услуги, включаемые в цену товара или тариф услуг. Владелец товара или услуг относит налоговую сумму в цену или тариф, оплаченную потребителем, и перечисляет ее государству. Здесь связь между налогоплательщиком и государством опосредована товаром или услугой. Оплата косвенных налогов независимо от уровня дохода плательщика приводит к тому, что, чем богаче плательщик, тем меньшую долю своего дохода он отдает казне, т.е. эти налоги регрессивны по своей сути.

Поступление косвенных налогов определяется размерами хозяйственных оборотов и объемами применяемых ресурсов, следовательно, размеры налогов колеблются в зависимости от расширения или сужения деловой активности. Увеличивая цену товара, косвенное обложение вызывает устойчивую тенденцию к инфляции. Эти налоги неблагоприятны в социальном плане, поскольку увеличивают общее налоговое бремя населения, преимущественно малообеспеченных слоев.

Косвенные налоги по объектам взимания подразделяются:

- на индивидуальные, которыми облагаются строго определенные группы товаров (акцизы);
- универсальные, которыми облагаются все товары, работы, услуги, за некоторыми исключениями (НДС).

Современная налоговая система России в зависимости от трех уровней бюджетной системы в соответствии с НК РФ (ст. 13, 14, 15) включает:

- (1) федеральные налоги и сборы: налог на добавленную стоимость (НДС), акцизы, налог на доходы физических лиц, взносы в государственные социальные внебюджетные фонды, налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых, водный налог, сборы за пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов, государственная пошлина;
- (2) региональные налоги: налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес, транспортный налог;
- (3) местные налоги: земельный и на имущество физических лиц.

В налоговой системе РФ особо выделены специальные налоговые режимы (раздел VIII НК РФ):

- система налогообложения для сельскохозяйственных производителей (единый сельскохозяйственный налог — ЕСХН);
- упрощенная система налогообложения (УСН);
- система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (ЕНВД);
- система налогообложения для организаций информационных технологий;
- система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

Эти специальные режимы не являются самостоятельной формой обложения, поэтому они исключены из перечня налогов в НК РФ. Первые четыре из них — это разновидность налога на прибыль организаций или на доход индивидуального предпринимателя для определенных отраслей деятельности или малых предприятий. Последний специальный режим — вариант налога на добычу полезных ископаемых (минерального сырья), если объем произведенной продукции необходимо делить между частным капиталом и государством.

В основу налоговой системы РФ положены следующие принципы (правила) ее построения, которые регулируют налогообложение на всей территории страны:

- законность налогов и обязательность их уплаты;
- всеобщность, равенство, справедливость налогообложения;
- экономическая обоснованность налогов;
- определенность (известность) налогов и удобство их применения;
- недискриминационный характер налогообложения.

Эти принципы способствуют стабильности налоговых отношений и придают им долговременный характер действия.

10.4. Неналоговые доходы бюджета

Доходы бюджетов разных уровней формируются за счет налоговых и неналоговых доходов, а также доходов целевых внебюджетных фондов. Объем поступлений неналоговых доходов и их виды устанавливаются в соответствующих бюджетах. Состав неналоговых доходов, определяемый Бюджетным кодексом РФ, следующий.

1. *Доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности*, в том числе:

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

- средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в кредитных организациях;
 - средства, получаемые от передачи имущества, находящегося государственной или муниципальной собственности, под залог, в доверительное управление;
 - средства от возврата государственных кредитов, бюджетных кредитов и бюджетных ссуд, в том числе средства, получаемые от продажи имущества и другого обеспечения, переданного получателями бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и государственных и муниципальных гарантий соответствующим органам исполнительной власти в качестве обеспечения обязательств по бюджетным кредитам, бюджетным ссудам и государственным и муниципальным гарантиям;
 - плата за пользование бюджетными средствами, предоставленными другим бюджетам, иностранным государствам или юридическим лицам на возвратной и платной основе;
 - доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям;
 - часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов или иных обязательных платежей;
 - другие доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.
2. *Доходы от продажи или иного возмездного отчуждения имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в том числе:*
- средства от продажи уставного капитала организаций, находящихся в государственной или муниципальной собственности;
 - средства от продажи акций, находящихся в собственности государства;
 - доходы от реализации государственных запасов и резервов;
 - доходы от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов, земли и нематериальных активов;
 - иные доходы.
3. *Доходы от платных услуг, оказываемых соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.*
4. *Средства, полученные в результате применения мер гражданской, административной и уголовной ответственности, в том*

числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия.

5. *Доходы в виде финансовой помощи и бюджетных ссуд*, полученных от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

6. *Иные неналоговые доходы*. Неналоговые доходы бюджетов разных уровней имеют существенные отличия от налоговых поступлений. Порядок их установления, исчисления и взимания регламентируется целым комплексом нормативных документов. Например, порядок перечисления средств, получаемых в порядке приватизации государственного или муниципального имущества, определяется законодательством Российской Федерации о приватизации, а взимание отдельных санкций — Гражданским и Административным кодексами Российской Федерации. Неналоговые доходы могут носить обязательный и необязательный характер, взиматься на добровольной и принудительной основе. У них не определены конкретные ставки, сроки уплаты, льготы и другие чисто налоговые элементы.

Как правило, большинство неналоговых доходов зачисляются в соответствующие бюджеты в полном объеме и являются их собственными доходами. За федеральным бюджетом закреплены доходы от внешнеэкономической деятельности, доходы от реализации государственных запасов и резервов и прибыль Банка России по нормативам, установленным федеральными законами.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение термина «доходы бюджета».
2. Что является материальным источником дохода бюджета?
3. Кратко охарактеризуйте функции налога.
4. Приведите перечень федеральных региональных и местных налогов.
5. Объясните термин «налоговая система». Перечислите состав налоговой системы.
6. Перечислите основные виды неналоговых доходов бюджета.
7. В чем состоят основные отличия неналоговых доходов от налоговых?
8. Раскройте фискальное значение неналоговых доходов.

Федеральные налоги

11.1. Налог на добавленную стоимость

Большинство из ныне действующих налогов были введены в практику в XIX в. Некоторые налоги, такие как акцизы, земельный налог, известны еще с древних времен. Налог на добавленную стоимость (НДС) стал применяться лишь в XX в. Однако в статистических и аналитических целях добавленная стоимость начала использоваться еще с конца XIX в. Конкретная схема обложения НДС была разработана в 1954 г. французским экономистом Морисом Лоре. Впервые налог был введен во Франции в 1958 г.

НДС относится к группе налогов на потребление. В настоящее время он взимается почти во всех европейских странах, в странах Латинской Америки, Турции, Индонезии и странах СНГ, Китае. В 20 из 24 стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), НДС — основной налог на потребление.

Широкому распространению НДС способствовало подписание в 1957 г. в Риме договора о создании Европейского экономического сообщества, согласно которому члены ЕЭС согласовали свои налоговые системы. Шестая директива Совета ЕЭС 1977 г. окончательно утвердила и унифицировала базу современной европейской системы обложения НДС.

В Российской Федерации НДС был введен в действие с 1 января 1992 г. в ходе проведения налоговой реформы. С 2001 г. НДС полностью поступает в федеральный бюджет РФ.

Этот налог имеет следующие преимущества для бюджета:

- является стабильным источником доходов;
- является регулярным;
- сложен для плательщика в отношении легитимного уклонения от его уплаты.

С момента своего введения НДС стал одним из основных налоговых доходов бюджетной системы РФ. НДС занимает первое место в налоговых доходах федерального бюджета (рис. 11.1).

С 1 января 2001 г. элементы налогообложения по налогу установлены в гл. 21 второй части Налогового кодекса РФ.

Налогоплательщиками НДС являются организации, индивидуальные предприниматели и лица, признаваемые налогоплательщиками НДС в связи с перемещением товаров через таможенную гра-

ницу Российской Федерации, которые определяются в соответствии с Таможенным кодексом РФ.

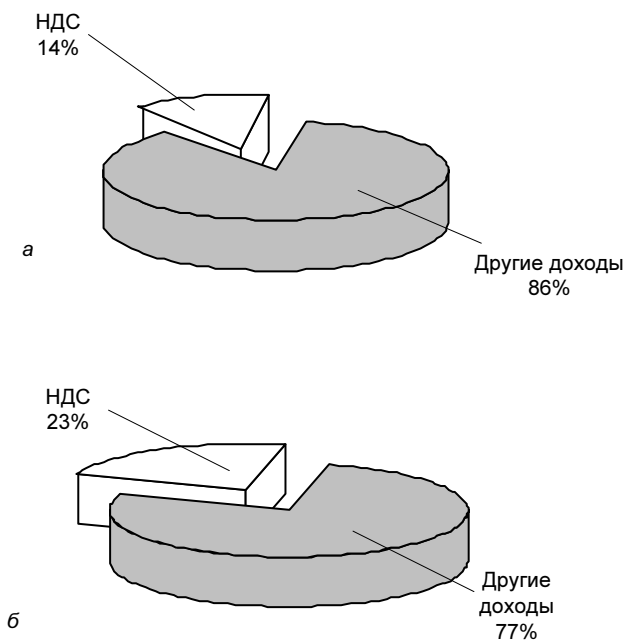


Рис. 11.1. Доля НДС в доходах консолидированного (а) и федерального (б) бюджетов в 2008 г.

Налогоплательщики, за исключением иностранных организаций, подлежат обязательной постановке на учет в налоговом органе. В течение трех дней с момента представления соответствующих деклараций по НДС налогоплательщикам выдаются свидетельства о постановке на учет в налоговом органе.

Иностранные организации имеют право встать на учет в качестве плательщиков НДС по месту нахождения своих обособленных представительств. Если иностранная организация не воспользовалась своим правом постановки на учет, то российские организации и индивидуальные предприниматели при взаимоотношениях с такой иностранной организацией должны выполнить обязанности налогового агента по исчислению и уплате НДС. Обязанности налогового агента по НДС возникают также у арендатора при аренде имущества, находящегося в федеральной, региональной и местной

собственности, и при реализации бесхозного или конфискованного имущества.

Организации и индивидуальные предприниматели имеют право на освобождение от обязанностей налогоплательщика при малых объемах выручки. Освобождение выдается на двенадцать календарных месяцев в случае, когда за три последовательных месяца совокупная сумма выручки этих организаций и индивидуальных предпринимателей не превысила двух миллионов рублей.

Объектом налогообложения признаются следующие операции.

1. Реализация товаров (работ, услуг) на территории Российской Федерации, в том числе реализация предметов залога и передача товаров (результатов выполненных работ, оказание услуг) по соглашению о предоставлении отступного или новации, а также передача имущественных прав.

При реализации товаров (работ, услуг) налоговая база определяется как стоимость этих товаров (работ, услуг) без учета НДС. При реализации подакцизных товаров в налоговую базу следует включать величину акциза.

Момент определения налоговой базы считается по наиболее ранней из двух дат: день отгрузки или день полной или частичной оплаты в счет будущих поставок.

В налоговую базу включается частичная оплата в счет предстоящих поставок товаров, выполнения работ или оказания услуг (за исключением частичной оплаты в счет поставок на экспорт до момента подачи документов). В этом случае в налоговую базу следует включать сумму налога.

Имеются особенности в определении налоговой базы при реализации имущества, сельскохозяйственной продукции, закупленной у физических лиц, при договорах финансирования под уступку денежного требования или уступки требования (цессии), при комиссионных, агентских и поручительских договорах, при транспортных перевозках и реализации услуг международной связи, а также при продаже предприятия в целом как имущественного комплекса.

2. Передача на территории Российской Федерации товаров (выполнение работ, оказание услуг) для собственных нужд, расходы на которые не принимаются к вычету (в том числе через амортизационные отчисления) при исчислении налога на прибыль организаций. К таким операциям относятся, например, содержание объектов здравоохранения, домов престарелых и инвалидов, объектов культуры и спорта, оздоровительных лагерей, работы по благоустройству городов и поселков, содержание учебных заведений и профессионально-технических училищ, состоящих на балансе организации. При передаче налогоплательщиком товаров (выполнении

работ, оказании услуг) для собственных нужд, расходы на которые не принимаются к вычету при исчислении налога на прибыль организаций, налоговая база определяется по ценам реализации идентичных или однородных товаров (работ, услуг), действующих в предыдущем налоговом периоде, а при их отсутствии — исходя из рыночных цен без учета НДС, но с включением акцизов.

3. Выполнение строительно-монтажных работ для собственного потребления. Строительно-монтажные работы, выполненные индивидуальными предпринимателями на объектах, предназначенных для своего личного потребления, не являются объектом обложения НДС. При выполнении строительно-монтажных работ для собственного потребления налоговая база определяется как стоимость выполненных работ, исчисленная исходя из всех фактических расходов налогоплательщика на их выполнение. Налоговая база определяется в последний день каждого налогового периода.

4. Ввоз товаров на таможенную территорию Российской Федерации. При ввозе товаров на таможенную территории Российской Федерации в налоговую базу следует включать таможенную стоимость ввозимых товаров, облагаемых таможенной пошлиной и акцизом.

В целях налогообложения НДС в налоговую базу включаются:

- суммы финансовой помощи или иные доходы, связанные с оплатой за реализованные товары (работы, услуги), средства, полученные на пополнение фондов специального назначения;
- проценты по полученным в счет оплаты за реализованные товары (работы, услуги) векселям и облигациям, дисконт по товарному кредиту в части, превышающей ставку рефинансирования Центрального банка РФ;
- суммы страховых выплат по договорам страхования риска, если страхуемые договорные обязательства предусматривают поставку страхователем товаров (работ, услуг), реализация которых признается объектом налогообложения.

При определении налоговой базы выручка от реализации товаров (работ, услуг) рассчитывается исходя из всех доходов налогоплательщика, связанных с расчетами по оплате как в денежной, так и в натуральной форме, включая оплату ценными бумагами.

При применении налогоплательщиком различных налоговых ставок налоговая база устанавливается отдельно по каждому виду товаров (работ, услуг), облагаемых по разным ставкам. При применении одинаковых ставок налоговая база рассчитывается суммарно по всем видам операций.

В настоящее время применяются три ставки НДС.

1. По ставке 0% производится обложение товаров, вывезенных в таможенном режиме экспорта, а также работ и услуг, непосредственно связанных с экспортом и импортом товаров. Также облагаются услуги по перевозке багажа и пассажиров, если пункт назначения или пункт отправления пассажиров и багажа расположен за пределами территории РФ. Аналогично облагается реализация припасов, вывезенных с территории РФ в таможенном режиме перемещения припасов

Ставка 0% установлена также на реализацию работ, выполняемых в космическом пространстве, на реализацию драгоценных металлов из лома и отходов Государственному фонду драгоценных металлов и драгоценных камней РФ (и соответствующим фондам субъектов РФ) и банкам и на взаимных условиях при поставке товаров для официального пользования иностранными дипломатическими представительствами или для личного пользования дипломатического или административно-технического персонала этих представительств, включая проживающих вместе с ними членов их семей.

2. По ставке 10% облагается реализация продовольственных товаров и товаров для детей.

Кроме того, по ставке 10% облагается реализация:

- периодических печатных изданий, за исключением печатных изданий рекламного или эротического характера;
- книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, за исключением книжной продукции рекламного и эротического характера;
- лекарственных средств;
- изделий медицинского назначения.

3. По ставке 18% производится обложение реализации в остальных случаях.

При получении полной или частичной оплаты в счет предстоящих поставок товаров (работ, услуг), финансовой помощи, процентов по векселям и облигациям, страховых выплат по договорам страхования риска неисполнения договорных обязательств, при реализации сельхозпродукции и продуктов ее переработки, при реализации имущества (если оно приобретено на стороне и учтено с НДС), а также при удержании налога налоговыми агентами используют расчетный метод определения НДС. Ставка налога определяется как процентное отношение налоговой ставки (10 или 18%) к налоговой базе, которая принимается за 100 и увеличивается на соответствующий размер налоговой ставки ($10 : 110 \times 100\%$, $18 : 118 \times 100\%$).

Законодательством определено большое количество операций, освобождаемых от налогообложения НДС. По своему назначению эти освобождения можно классифицировать на три группы:

- социальные;
- экономические;
- прочие.

Значение освобождений социального характера состоит в том, что они призваны способствовать развитию отдельных социальных услуг, относительно низкому уровню цен на социальные товары и услуги, обеспечению налоговых преимуществ для определенных, нуждающихся в государственной поддержке групп населения. Например, не подлежит налогообложению реализация важнейшей и жизненно необходимой медицинской техники и некоторых медицинских услуг, услуг по уходу за больными, инвалидами и престарелыми, ритуальных услуг и работ, отдельных образовательных услуг и услуг учреждений культуры и искусства. Не облагаются операции по реализации предметов религиозного назначения, реализация отдельных товаров, работ и услуг общественными организациями инвалидов, среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80% и т.п.

Освобождения экономического характера применяются для стимулирования развития отдельных отраслей и экономических процессов. Среди перечня экономических льгот можно выделить освобождение от уплаты НДС работ по производству кинопродукции, по обслуживанию морских судов и судов внутреннего плавания, услуг, оказываемых в аэропортах и воздушном пространстве по обслуживанию воздушных судов.

В группу прочих освобождений входят такие льготы, как освобождение от НДС различных денежных, страховых операций, а также операций, связанных с обращением ценных бумаг, и некоторые другие освобождения.

При исчислении НДС, подлежащего внесению в бюджет, следует учитывать налоговые вычеты.

Налогоплательщик имеет право уменьшить общую сумму налога на суммы налога, предъявленные ему при приобретении товаров (работ, услуг) на территории Российской Федерации для осуществления производственной деятельности.

Также к уменьшению следует принимать суммы налога по товарам, приобретенным для перепродажи, налога, уплаченного налоговыми агентами, налога с сумм авансовых платежей и др.

Для получения права на налоговый вычет должно быть реализовано одновременно три условия:

- (1) товары, работы и услуги должны приобретаться для облагаемых операций или для перепродажи;

- (2) их следует поставить на учет;
- (3) сумма налога должна быть выделена в счете-фактуре, полученном от поставщика.

Действующее законодательство предусматривает четыре случая, в которых НДС включается в стоимость товаров (работ, услуг). А именно когда эти товары (работы, услуги) приобретаются или ввозятся:

- (1) для использования в операциях, не подлежащих налогообложению;
- (2) для использования в операциях, если местом реализации не признается территория РФ;
- (3) для производства и реализации товаров (работ, услуг), операции по реализации которых не являются объектом налогообложения;
- (4) лицами, которые не являются плательщиками НДС либо пользуются правом на освобождение от обязанностей налогоплательщика НДС.

В ходе хозяйственной деятельности может возникнуть ситуация, когда сырье, материалы, основные средства и нематериальные активы используются одновременно в производстве как облагаемой, так и не облагаемой НДС продукции. В этом случае необходимо вести раздельный учет по облагаемым и не облагаемым НДС операциям.

Плательщики налога должны выделять сумму налога на добавленную стоимость отдельной строкой во всех расчетных документах. Все налогоплательщики обязаны составлять счета-фактуры. Счета-фактуры представляют собой важный формальный документ, служащий основанием для принятия предъявленных сумм НДС к вычету или возмещению. Счета-фактуры являются обязательным документом для всех плательщиков налога на добавленную стоимость и служат инструментом дополнительного контроля налоговых органов за полнотой сбора данного налога.

Налоговый период по НДС составляет один квартал.

Уплата налога производится по итогам каждого налогового периода исходя из фактической реализации равными долями не позднее 20-го числа каждого из трех месяцев, следующего за истекшим налоговым периодом. При этом налогоплательщик обязан представить в налоговый орган по месту своего учета налоговую декларацию.

11.2. Акцизы

Акцизом (от *лат. assidere* — налагать, устанавливать) называют косвенный налог, взимаемый с налогоплательщиков, производящих и реализующих подакцизную продукцию.

В отличие от универсального косвенного налога НДС, акциз — индивидуальный налог на отдельные виды товаров, входящие в специальный перечень. Акцизы являются исторически первой формой косвенных налогов. Как правило, акцизы устанавливаются по трем группам товаров: товары массового спроса (например, нефтепродукты), предметы роскоши и товары, нежелательные для потребления (вредные для здоровья).

Акцизы относятся к группе косвенных налогов, для которых характерен приоритет фискальной функции. Их появление связано с возрастанием потребности государства в доходах в связи с ростом расходов. Акцизы включаются в цену товаров. Как источник доходов на Руси акцизы возникли в X—XI вв., когда акцизному обложению впервые стала подвергаться реализация спиртных напитков.

В 1817 г. взимание акцизов со спиртного было упорядочено принятием устава о питейном сборе, который определял акцизы с водки и пива и устанавливал объемы объектов обложения.

В 1838 г. в перечень подакцизных товаров включили табак, а с 1886 г. надзор за плантациями табака, контроль за его хранением и продажей были возложены на акцизное ведомство. В 1848 в России был впервые введен акциз на спички, а с 1887 г. под акцизное обложение попали нефтяные масла.

Поступление акцизов в бюджет российского государства неуклонно возрастало, и к началу XX в. они обеспечивали около 70% всех бюджетных доходов. Облагалась реализация предметов первой необходимости (соль, сахар, чай, спички и т.д.) и товаров массового потребления (спиртные напитки, табачные изделия, солод, текстильные изделия).

В настоящее время фискальное значение акцизов невелико (рис. 11.2).

Преимущество использования акцизов заключается в порядке сбора налога. Как правило, акцизы уплачиваются на производственном этапе сравнительно небольшим числом производителей, что облегчает налоговое администрирование и обеспечивает хорошую собираемость данного налога.

С 1 января 2001 г. элементы налогообложения по акцизам установлены в гл. 22 Налогового кодекса РФ.

Налогоплательщиками акцизов являются организации и индивидуальные предприниматели, производящие и реализующие подакцизные товары. Плательщиками акцизов признаются также лица, перемещающие подакцизные товары через таможенную границу

Российской Федерации, определяемые в соответствии с Таможенным кодексом Российской Федерации.

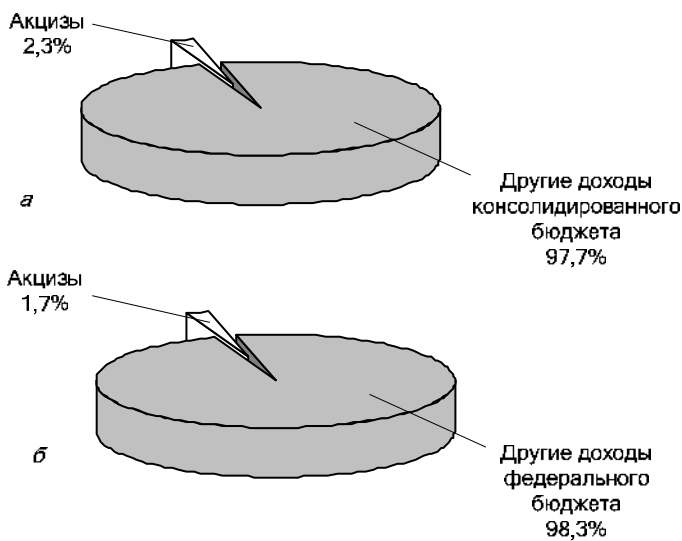


Рис. 11.2. Доля акцизов в доходах консолидированного (а) и федерального (б) бюджетов в 2008 г.

Подакцизными товарами признаются:

- спирт этиловый из всех видов сырья, за исключением спирта коньячного;
- спиртосодержащая продукция с объемной долей этилового спирта более 9%;
- пиво;
- табачная продукция;
- автомобили легковые и мотоциклы с мощностью двигателя свыше 112,5 кВт (150 л.с.);
- автомобильный бензин;
- дизельное топливо;
- моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей;
- прямогонный бензин;
- алкогольная продукция (спирт питьевой, водка, ликеро-водочные изделия, коньяки и другая пищевая продукция с объемной долей этилового спирта более 1,5%).

Основными объектами налогообложения признаются операции по реализации на территории РФ произведенной подакцизной продукции ее производителями, в том числе передача прав собственности и ее использование при натуральной оплате, ввоз подакцизных товаров на таможенную территорию РФ, а также ряд иных операций по передаче, продаже и использованию для собственных нужд подакцизных товаров.

Налоговая база определяется отдельно по каждому виду подакцизных товаров в зависимости от применяемых в отношении этих товаров налоговых ставок.

Налоговые ставки определены ст. 193 Налогового кодекса РФ по каждому виду подакцизного товара. Они установлены в основном в рублях и копейках, и только при реализации сигарет и папирос наряду со специфическими (твердыми) применяется и адвалорная (в %) ставка.

При реализации или передаче произведенных налогоплательщиком подакцизных товаров, в отношении которых установлены специфические ставки (в твердой сумме к физической характеристике объекта), налоговая база определяется как объем реализованных (переданных) подакцизных товаров в натуральном выражении. Размер акциза будет определен путем умножения налоговой базы на ставку.

В случае если на подакцизные товары установлены комбинированные налоговые ставки, состоящие из твердой (специфической) и адвалорной (в процентах), сумма акциза считается как произведение твердой налоговой ставки и объема реализованных (переданных, ввозимых) подакцизных товаров в натуральном выражении и как соответствующая адвалорной налоговой ставке процентная доля стоимости таких товаров

При ввозе подакцизных товаров, в отношении которых установлены специфические налоговые ставки, на таможенную территорию Российской Федерации налоговая база определяется как объем ввозимых подакцизных товаров в натуральном выражении. По подакцизным товарам с адвалорными налоговыми ставками в налоговую базу следует включать таможенную стоимость и подлежащую уплате таможенную пошлину. Налоговая база рассчитывается отдельно по каждой ввозимой партии подакцизных товаров и в отношении каждой из групп товаров, облагаемых по разным ставкам.

Законодательством предусмотрено освобождение от налогообложения акцизами некоторых операций. Так, не облагается передача подакцизных товаров одним структурным подразделением организации другому для дальнейшей переработки, реализация денату-

рированного этилового спирта из всех видов сырья в пределах выделенных квот и по специальным разрешениям, реализация подакцизных товаров в режиме экспорта и др. Экспортная льгота предоставляется до подтверждения факта экспорта при предоставлении в налоговый орган поручительства уполномоченного. Такое поручительство должно предусматривать обязанность банка уплатить сумму акциза и пени, если в последующем факт экспорта не будет подтвержден.

Для организаций и индивидуальных предпринимателей *налоговый период* составляет один календарный месяц.

При уплате акцизов налогоплательщик вправе уменьшить сумму налога, подлежащую перечислению в бюджеты, на некоторые вычеты. Так, например, вычетам подлежат суммы акцизов, уплаченные при приобретении или ввозе подакцизных товаров, если в дальнейшем они используются в качестве сырья для дальнейшей обработки. Вычитаются также суммы уплаченных ранее акцизов при возврате покупателями подакцизных товаров или отказе от них. Вычетам подлежат суммы акциза, начисленные при получении нефтепродуктов налогоплательщиком, имеющим свидетельство на производство, оптовую или розничную реализацию при их реализации налогоплательщику, имеющему свидетельство.

К вычету принимаются только суммы, фактически уплаченные налогоплательщиком при условии наличия подтверждающих расчетных документов и счетов-фактур, выставленных продавцами подакцизной продукции. Суммы акцизов по подакцизным товарам, использованным в качестве сырья для производства других подакцизных товаров, принимаются к вычету при одновременном соблюдении двух условий: их фактической оплаты и списания стоимости использованных подакцизных товаров на затраты по производству реализованных подакцизных товаров.

Если сумма налоговых вычетов в каком-либо налоговом периоде превысит общую сумму акциза по реализованным подакцизным товарам, то в этом периоде акциз не уплачивается. Сумма превышения налоговых вычетов подлежит зачету в следующем налоговом периоде. Если и после зачета останется некоторая сумма превышения, то она может быть направлена на исполнение налоговых обязательств по другим налогам и сборам, на уплату пени, на погашение недоимки и присужденных санкций в рамках одного бюджета. По истечении трех налоговых периодов, следующих за отчетным, сумма, которая не была зачтена, подлежит возврату налогоплательщику по его заявлению.

Уплата акцизов осуществляется исходя из фактической реализации за истекший налоговый период в сроки, установленные НК РФ в отношении видов подакцизных товаров.

Сроки и порядок уплаты акцизов при ввозе подакцизных товаров на таможенную территорию Российской Федерации устанавливаются таможенным законодательством.

11.3. Налог на прибыль организаций

Налогообложение прибыли является важнейшим направлением налоговой политики любого государства

Налог на прибыль организаций является весьма существенным источником доходной части бюджетов разных уровней. Он занимает первое место среди налоговых доходов консолидированного бюджета (рис. 11.3).

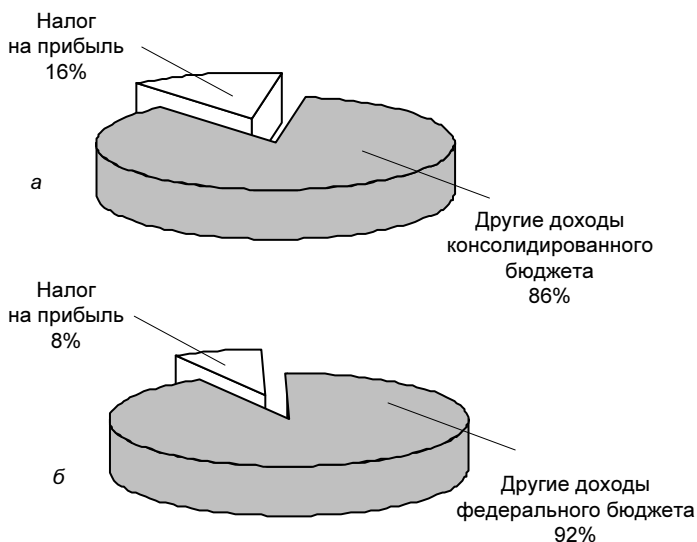


Рис. 11.3. Доля налога на прибыль организаций в доходах консолидированного (а) и (б) федеральных бюджетов в 2008 г.

Плательщиками налога на прибыль организаций являются:

- российские организации;
- иностранные организации, которые осуществляют предпринимательскую деятельность в РФ через постоянные представительства и получают доходы от источников в Российской Федерации.

Филиалы и территориально-обособленные подразделения организации могут исполнять обязанности по исчислению и уплате на-

лога на прибыль, что позволяет зачислять часть налога в те региональные бюджеты, на территории которых налогоплательщик извлек доход.

Объектом налогообложения является прибыль налогоплательщика. Для российских организаций такой прибылью признается полученный доход, уменьшенный на величину расходов, связанных с деятельностью, направленной на получение дохода. Для иностранных организаций, осуществляющих свою деятельность в РФ через постоянные представительства, прибыль рассчитывается как полученный этим представительством доход за вычетом произведенных им расходов.

Доходы и расходы определяются с помощью налогового учета. Налоговый учет представляет собой систему обобщения информации для определения налоговой базы по налогу на основе первичных документов.

Налогоплательщики самостоятельно разрабатывают систему налогового учета в учетной политике для целей налогообложения.

Доходы организации подразделяются на две группы:

- (1) доходы от реализации товаров (работ, услуг) и имущественных прав;
- (2) внереализационные доходы.

Доходом от реализации признается выручка от реализации товаров (работ, услуг), имущества и имущественных прав. При определении выручки из нее исключаются суммы НДС и акцизов.

Порядок признания доходов зависит от принятого метода их определения. В целях налогообложения прибыли основным методом признания доходов является метод начисления. При методе начисления доходы признаются в том отчетном (налоговом) периоде, в котором они имели место, независимо от фактической оплаты.

Если в среднем за предыдущие четыре квартала сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) без учета НДС не превысила одного миллиона рублей за каждый квартал, то организация имеет право на определение даты получения дохода по кассовому методу. При кассовом методе датой получения дохода признается день поступления средств на счета в банках и кассу, поступления иного имущества (работ, услуг), а также имущественных прав.

К *внереализационным доходам* относятся доходы:

- от долевого участия в других организациях;
- от операций по купле-продаже иностранной валюты;
- в виде штрафных санкций за нарушение договорных обязательств;
- от сдачи имущества в аренду (если они не признаются как доходы от реализации);

- процентные доходы;
- в виде безвозмездно полученного имущества (в определенных случаях);
- в виде сумм восстановленных резервов по сомнительным долгам, по гарантийному ремонту и гарантийному обслуживанию, предстоящих расходов на ремонт, на оплату отпусков, на выплату ежегодного вознаграждения за выслугу лет и других резервов, расходы на формирование которых учитываются в составе расходов;
- другие доходы.

Расходами признаются обоснованные и документально подтвержденные затраты, осуществленные налогоплательщиком. Под обоснованными расходами понимаются экономически оправданные затраты, оценка которых выражена в денежной форме. Под документально подтвержденными расходами понимаются затраты, подтвержденные документами, оформленными в соответствии с законодательством РФ, а также на основании любых иных документов, так или иначе подтверждающих произведенный расход. Расходами признаются любые затраты при условии, что они произведены для осуществления деятельности, направленной на получение дохода.

При определении расходов, связанных с получением дохода, в зависимости от их характера они делятся на расходы, связанные с производством и реализацией, и на внереализационные расходы.

Расходы, связанные с производством и реализацией, подразделяются на:

- материальные расходы;
- расходы на оплату труда;
- суммы начисленной амортизации;
- прочие расходы.

Основными видами *материальных расходов* являются следующие затраты налогоплательщика:

- на приобретение сырья и материалов производственного характера;
- на приобретение запасных частей, расходных материалов комплектующих изделий и полуфабрикатов производственного назначения;
- на приобретение технологического топлива, воды и энергии;
- на приобретение работ и услуг производственного характера;
- расходы, связанные с содержанием и эксплуатацией фондов природоохранного назначения.

В *расходы налогоплательщика на оплату труда* включаются любые начисления работникам в денежной и натуральной формах,

стимулирующие начисления и надбавки, компенсационные начисления, связанные с режимом работы или условиями труда, премии и единовременные поощрительные начисления, расходы, связанные с содержанием этих работников, предусмотренные нормами законодательства РФ, трудовыми и коллективными договорами. Основными видами расходов на оплату труда являются следующие затраты налогоплательщика:

- заработная плата;
- начисления стимулирующего и компенсирующего характера;
- надбавки и доплаты, предусмотренные законодательством РФ;
- единовременные вознаграждения.

Суммы начисленной амортизации зависят от порядка определения амортизируемого имущества и методов начисления амортизации. К амортизируемому имуществу относится имущество, результаты интеллектуальной деятельности и иные объекты интеллектуальной собственности (нематериальные активы) со сроком полезного использования более 12 месяцев и стоимостью более 20 000 руб., которые находятся у налогоплательщика на праве собственности, используются им для извлечения дохода и стоимость которых погашается путем начисления амортизации. К амортизируемому имуществу не относятся земля, объекты природопользования, материально-производственные запасы, товары, ценные бумаги, имущество бюджетных и некоммерческих организаций (полученное в качестве целевых поступлений или приобретенное за счет средств целевых поступлений и используемое для некоммерческой деятельности), имущество, приобретенное за счет бюджетных ассигнований, объекты внешнего благоустройства, продуктивный скот и некоторое другое имущество. Из состава амортизируемого имущества исключаются основные средства, переданные (полученные) по договорам в безвозмездное пользование, переведенные на консервацию продолжительностью свыше трех месяцев, а также находящиеся на реконструкции и модернизации продолжительностью свыше 12 месяцев. К нематериальным активам не относятся не давшие положительного результата НИОКР, интеллектуальные и деловые качества работников организации, их квалификация и способность к труду.

Амортизируемое имущество принимается на учет по первоначальной стоимости, которая определяется исходя из затрат на его приобретение, сооружение, изготовление и доведение до пригодного к использованию состояния. Первоначальная стоимость имущества может быть изменена в случаях достройки, дооборудования, реконструкции, модернизации, технического перевооружения, частичной ликвидации и т.п.

В соответствии со сроками своего полезного использования амортизируемое имущество распределяется по десяти амортизационным группам:

- первая группа — все недолговечное имущество со сроком полезного использования от 1 года до 2 лет включительно;
- вторая группа — имущество со сроком полезного использования свыше 2 лет до 3 лет включительно;
- третья группа — имущество со сроком полезного использования свыше 3 лет до 5 лет включительно;
- четвертая группа — имущество со сроком полезного использования свыше 5 лет до 7 лет включительно;
- пятая группа — имущество со сроком полезного использования свыше 7 лет до 10 лет включительно;
- шестая группа — имущество со сроком полезного использования свыше 10 лет до 15 лет включительно;
- седьмая группа — имущество со сроком полезного использования свыше 15 лет до 20 лет включительно;
- восьмая группа — имущество со сроком полезного использования свыше 20 лет до 25 лет включительно;
- девятая группа — имущество со сроком полезного использования свыше 25 лет до 30 лет включительно;
- десятая группа — имущество со сроком полезного использования свыше 30 лет.

Конкретные виды основных средств по группам утверждены постановлением Правительства РФ от 1 января 2002 г. № 1 «О классификации основных средств, включаемых в амортизационные группы».

Сроком полезного использования признается период, в течение которого объект основных средств или объект нематериальных активов служит для выполнения целей деятельности налогоплательщика. Срок полезного использования определяется налогоплательщиком самостоятельно на дату ввода в эксплуатацию данного объекта амортизируемого имущества. Для тех видов основных средств, которые не указаны в амортизационных группах, срок полезного использования устанавливается налогоплательщиком в соответствии с техническими условиями или рекомендациями изготовителей.

Определение срока полезного использования объекта нематериальных активов производится исходя из срока действия патента, свидетельства и из других ограничений сроков использования объектов интеллектуальной собственности в соответствии с законодательством Российской Федерации или применимым законодательством иностранного государства, а также исходя из полезного срока использования нематериальных активов, обусловленного соответствующими договорами. По нематериальным активам, по которым

невозможно определить срок полезного использования объекта нематериальных активов, нормы амортизации устанавливаются в расчете на срок полезного использования, равный 10 годам (но не более срока деятельности налогоплательщика).

Основные средства и нематериальные активы включаются в состав амортизируемого имущества с 1-го числа месяца, следующего за месяцем ввода их в эксплуатацию. Амортизация начисляется ежемесячно по каждому объекту амортизируемого имущества.

Налогоплательщик имеет право самостоятельно определить один из двух методов начисления амортизации:

- (1) линейный метод;
- (2) нелинейный метод.

Кроме того, по решению руководителя организации, закрепленного в учетной политике, допускается начисление амортизации по пониженным нормам.

Организация имеет право единовременно списать на расходы не более 10% их стоимости, а в отношении основных средств, относящихся к третьей—седьмой амортизационным группам — не более 30%.

Прочие расходы представляют собой разнохарактерные виды производственных расходов налогоплательщика. В их состав, в частности, входят:

- (1) расходы на ремонт основных средств;
- (2) расходы на освоение природных ресурсов;
- (3) расходы на научные исследования и опытно-конструкторские разработки;
- (4) расходы на обязательное и добровольное имущественное страхование; они включаются в состав прочих расходов в пределах страховых тарифов (по обязательному страхованию) или в размере фактических затрат;
- (5) прочие расходы, связанные с производством и реализацией.

Отдельные виды затрат для целей налогообложения включаются в расходы в пределах установленных норм. В их состав, например, входят:

- компенсация за использование для служебных поездок личных автомобилей; нормы компенсации утверждает Правительство РФ;
- расходы на содержание объектов жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы; нормы утверждают органы местного самоуправления;
- в некоторых случаях проценты по полученным заемным средствам;
- представительские расходы, которые включаются в состав прочих расходов в размере, не превышающем 4% фонда оплаты труда за данный отчетный (налоговый) период.

В состав *внереализационных расходов* включаются обоснованные затраты на осуществление деятельности, непосредственно не связанной с производством и реализацией, например:

- проценты по долговым обязательствам;
- расходы на ликвидацию выводимых из эксплуатации основных средств;
- затраты на содержание законсервированных производственных мощностей и объектов;
- судебные расходы и арбитражные сборы;
- расходы по операциям с тарой;
- расходы на оплату услуг банков.

Кроме того, налогоплательщик может сформировать следующие резервы и соответственно уменьшить налогооблагаемую прибыль:

- резерв на ремонт основных средств;
- резерв по сомнительным долгам;
- резерв по гарантийному ремонту и гарантийному обслуживанию;
- резерв предстоящих расходов на оплату отпусков;
- резерв на выплату ежегодного вознаграждения за выслугу лет;
- резерв на цели, обеспечивающие социальную защиту инвалидов;
- резерв банка на возможные потери по ссудам;
- резервы, формируемые страховыми организациями;
- резервы под обесценение ценных бумаг у профессиональных участников рынка ценных бумаг, осуществляющих дилерскую деятельность.

При методе начисления расходы признаются в том отчетном (налоговом) периоде, в котором они возникли, исходя из договорных условий по сделкам с конкретным сроком исполнения и принципа равномерного и пропорционального формирования доходов и расходов по сделкам, длящимся более одного отчетного (налогового) периода.

Если налогоплательщик определяет расходы по методу начисления, то они подразделяются на прямые и косвенные.

К прямым расходам могут быть отнесены:

- затраты на приобретение сырья и материалов, используемых в производстве товаров или образующих их основу либо являющихся необходимым компонентом при производстве товаров (выполнении работ, оказании услуг);
- затраты на приобретение комплектующих изделий, подвергшихся монтажу, и полуфабрикатов, подвергшихся дополнительной обработке у налогоплательщика;

- расходы на оплату труда, страховые взносы и отчисления на обязательное пенсионное страхование производственного персонала;
- амортизационные отчисления по основным средствам, используемым при производстве товаров, работ, услуг.

Сумма прямых расходов относится на уменьшение доходов от производства и реализации частично. Исключаются суммы прямых расходов, распределенных на остатки незавершенного производства, готовой продукции на складе и отгруженной, но не реализованной в отчетном (налоговом) периоде продукции.

Полный состав прямых расходов устанавливается учетной политикой организации. Остальные расходы признаются косвенными.

Косвенные расходы на производство и реализацию, осуществленные в отчетном (налоговом) периоде, в полном объеме относятся на уменьшение доходов от производства и реализации данного отчетного (налогового) периода.

При кассовом методе признаются затраты после их фактической оплаты. Расходы по приобретению сырья и материалов учитываются в составе расходов по мере списания их в производство.

Налогоплательщики, получившие в результате хозяйственной деятельности убытки, вправе осуществлять перенос убытка на будущее в течение десяти лет, следующих за тем налоговым периодом, в котором получен этот убыток. При этом совокупная сумма переносимого убытка не может превышать сумму налоговой базы.

Ставка налога на прибыль равна 20%, при этом в федеральный бюджет РФ зачисляется 2,0%, в бюджеты субъектов РФ — 18%. Законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ вправе снижать для отдельных категорий налогоплательщиков налоговую ставку в части сумм налога, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ. Однако указанная ставка не может быть ниже 13,5%.

Доходы иностранных организаций, не связанные с деятельностью в РФ через постоянное представительство, облагаются по ставке 20%, а от использования, содержания или сдачи в аренду судов, самолетов и других подвижных транспортных средств в связи с осуществлением международных перевозок — по ставке 10%.

По доходам, полученным в виде дивидендов от российских организаций российскими организациями и налоговыми резидентами РФ, применяется ставка налога на прибыль 9%, а дивиденды, полученные от иностранных организаций или иностранными организациями от российских организаций, облагаются по ставке 15%. С 2008 г. дивиденды, полученные российскими организациями, об-

лагаются по ставкам 9 и 0%. Получение права на ставку 0% требует выполнения следующих условий:

- получатель дивидендов имеет не менее 50% долей в уставном капитале выплачивающей стороны;
- владеть такой долей на праве собственности российская организация должна не менее 365 календарных дней непрерывно;
- стоимость приобретения этой доли должна быть дороже 500 млн руб.

По операциям с отдельными видами долговых обязательств в зависимости от их вида применяются ставки 15 и 0%.

Налоговым периодом по налогу на прибыль организации признается календарный год. Отчетным периодом по налогу являются первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года. Отчетными периодами для налогоплательщиков, исчисляющих ежемесячные авансовые платежи исходя из фактически полученной прибыли, признаются месяц, два месяца, три месяца и так далее до окончания календарного года.

По итогам каждого отчетного периода, исходя из размера фактически полученной прибыли и ставки налога, организации исчисляют сумму авансового платежа. В течение квартала налогоплательщики уплачивают ежемесячные авансовые платежи.

Суммы авансовых платежей должны быть перечислены в соответствующие бюджеты не позднее 28-го числа месяца, следующего за истекшим месяцем.

Организации, у которых за четыре предыдущих квартала сумма выручки от реализации не превышала в среднем 3 млн руб. за каждый квартал, бюджетные учреждения, некоммерческие организации, иностранные организации, осуществляющие деятельность через постоянные представительства, участники простых товариществ в отношении доходов, полученных от участия в простом товариществе, инвесторы соглашений о разделе продукции, выгодоприобретатели по договорам доверительного управления уплачивают только квартальные авансовые платежи не позднее срока, установленного для подачи налоговой декларации за соответствующий отчетный период.

Порядок *уплаты налога* на прибыль определяется организацией на календарный год и действует без изменения.

11.4. Налог на доходы физических лиц

Среди налогов, уплачиваемых физическими лицами, налог на доходы физических лиц (НДФЛ) является главным налогом, а для основной массы налогоплательщиков и единственным. Это один из

немногих налогов, который существовал в годы советской власти, когда в стране почти отсутствовала система налогообложения.

Налогообложение доходов, получаемых физическими лицами, используется практически всеми государствами. Как правило, подоходное налогообложение строится на основе следующих базовых постулатов:

- налогообложению подлежат доходы, получаемые в течение налогового периода, независимо от их формы (денежной или натуральной);
- государство облагает налогом у налоговых резидентов доходы, полученные ими в мире, а у лиц, не являющихся налоговыми резидентами, — только доходы от источников в этом государстве. Под налоговыми резидентами какого-либо государства обычно понимают лиц, имеющих тесные (как правило, экономические) связи с этим государством. Государство самостоятельно устанавливает критерии, на основании которых определяется налоговый статус того или иного лица. Обычно это делается применительно к каждому календарному году на основании формализованных признаков, включающих продолжительность присутствия физического лица в стране, наличие или отсутствие у физического лица постоянного жилья или проживание членов семьи этого лица, осуществление активной экономической деятельности и получение доходов в этом государстве. Только США в качестве критерия для признания физического лица своим налоговым резидентом ориентируются на гражданство этого лица, автоматически признавая своими налоговыми резидентами всех лиц, имеющих гражданство США, даже в тех случаях, когда эти лица постоянно проживают за пределами США;
- деловые расходы, связанные с извлечением доходов, подлежат вычету при определении налоговой базы. Например, производственные расходы индивидуального предпринимателя, расходы на приобретение ценных бумаг лицами, совершающими операции на фондовом рынке, профессиональные расходы и т.д.;
- налогообложение не должно определяться гражданством, национальной принадлежностью, социальным положением физического лица или иными подобными критериями.

Значение налога на доходы физических лиц обусловлено рядом факторов. Во-первых, это личный налог, т.е. налог, объектом которого является доход, действительно полученный плательщиком, а не предполагаемый усредненный доход, который мог бы быть получен в данных экономических условиях, он затрагивает интересы

более 80 млн граждан. Во-вторых, налог на доходы физических лиц позволяет в максимальной степени реализовать основные задачи (помимо фискальной), стоящие перед налогообложением физических лиц, — обеспечить всеобщность и равномерность распределения налогового бремени.

В отличие от большинства развитых стран в России данный налог имеет весьма скромный удельный вес в доходах бюджетной системы — только 10,7% (рис. 11.4). Это связано с относительно низким уровнем оплаты труда в России. Очевидно, в перспективе его фискальное значение будет повышаться.

Налог на доходы физических лиц полностью поступает в бюджеты субъектов РФ.

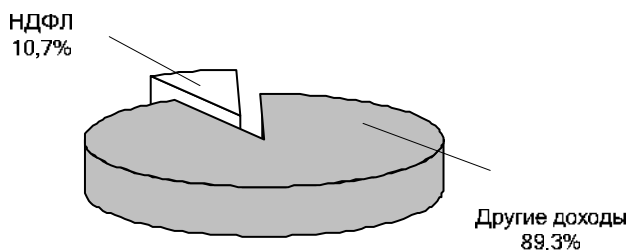


Рис. 11.4. Доля налога на доходы физических лиц в доходах консолидированного бюджета в 2008 г.

Плательщиками налога являются физические лица — налоговые резиденты РФ, а также лица, не являющиеся налоговыми резидентами, но получающие доходы от источников, расположенных на территории РФ. Под физическими лицами понимаются граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства.

Налоговым резидентом РФ признается физическое лицо, фактически находящееся на территории РФ не менее 183 календарных дней в течение 12 следующих подряд календарных месяцев.

Объектом налогообложения признаются доходы, полученные:

- резидентами — от всех источников как на территории РФ, так и за ее пределами;
- нерезидентами — от источников в РФ.

Налоговая база определяется как сумма всех доходов, полученных в денежной и натуральной формах или в виде материальной выгоды, уменьшенная на сумму налоговых вычетов. Если сумма налоговых вычетов в налоговом периоде окажется больше суммы доходов, в отношении которых применяется ставка 13%, то применительно к данному налоговому периоду налоговая база берется равная нулю,

а разница между суммой налоговых вычетов и суммой дохода на следующий год не переносится (за исключением имущественного жилищного вычета).

Налоговая база исчисляется отдельно по каждому виду доходов и каждому источнику выплаты.

Основными доходами налогоплательщиков являются следующие.

1. Вознаграждение за выполнение трудовых или иных обязанностей, выполненную работу, оказанную услугу. Данное вознаграждение может быть выплачено в денежной или натуральной форме. Доходы, полученные в натуральной форме, пересчитываются в стоимостном выражении по ценам, установленным сторонами сделки на день получения дохода. Налоговая база определяется как стоимость товаров с учетом НДС и акцизов. Сумма налога, исчисленного с оплаты труда в натуральной форме, удерживается налоговым агентом за счет любых денежных средств, выплачиваемых работникам. Удерживаемая сумма налога не может превышать 50% суммы выплаты.

2. Материальная выгода. К доходам в виде материальной выгоды относят доходы, полученные:

- от экономии на процентах за пользование заемными средствами, полученными от организаций и индивидуальных предпринимателей. Налоговая база исчисляется как превышение суммы процентов за пользование заемными средствами в рублях, исчисленной исходя из $3/4$ — $2/3$ ставки рефинансирования ЦБ РФ, установленной на дату фактического получения дохода над суммой процентов, исчисленных по условиям договора. При валютных займах налоговая база определяется как превышение сумм процентов за пользование заемными средствами в иностранной валюте, исчисленной исходя из 9% годовых, над суммой процентов по условиям договора;
- от приобретения товаров (услуг, работ) в соответствии с гражданско-правовым договором у взаимозависимых лиц по отношению к налогоплательщику;
- от приобретения ценных бумаг. Налоговая база исчисляется как превышение рыночной стоимости ценных бумаг над суммой фактических расходов налогоплательщика на их приобретение. Исчисление налога производится по ставке 13% (для резидентов) или 30% (для нерезидентов), и уплата налога производится при покупке ценных бумаг.

3. Доходы по договорам страхования и договорам негосударственного пенсионного обеспечения. При определении налоговой базы не учитываются доходы, полученные в виде страховых выплат при

наступлении соответствующих страховых случаев по договорам обязательного страхования, добровольного страхования в случае выплат, связанных с дожитием застрахованного лица до определенного возраста, по договорам добровольного личного страхования, предусматривающим выплаты на случай смерти, причинения вреда здоровью и возмещения медицинских расходов застрахованного лица, добровольного пенсионного страхования и добровольного пенсионного обеспечения.

4. Доходы в виде процентов, получаемые налогоплательщиками по вкладам в банках, находящихся на территории РФ. Налоговая база возникает, если по рублевым вкладам проценты выплачиваются сверх сумм, рассчитанных исходя из действующей ставки рефинансирования ЦБ РФ, увеличенной на пять процентных пунктов, в течение периода, за который начислены указанные проценты; по валютным вкладам свыше 9% годовых.

5. Дивиденды и проценты, полученные от российской организации, иностранной организации в связи с деятельностью ее постоянного представительства на территории РФ, а также проценты, полученные от российских индивидуальных предпринимателей.

6. Доходы, полученные от использования в РФ авторских и смежных прав.

7. Доходы, полученные от сдачи в аренду и иного использования имущества, находящегося на территории РФ.

8. Доходы от реализации движимого или (и) недвижимого имущества (см. «имущественные вычеты» далее), акций или иных ценных бумаг, иного имущества, принадлежащего физическому лицу, долей участия в уставном капитале организаций, прав требования к российской организации или иностранной организации в связи с деятельностью ее представительства на территории РФ.

9. Пенсии, пособия, стипендии и иные аналогичные выплаты, выплачиваемые в соответствии с законодательством.

10. Доходы от использования любых транспортных средств, включая морские или воздушные суда, трубопроводов, линий электропередачи (ЛЭП), линий оптико-волоконной и (или) беспроводной связи, средств связи, компьютерных сетей, доходы от предоставления их в аренду, а также штрафы за простой (задержку).

11. Доходы от долевого участия в организации.

12. Другие доходы, получаемые налогоплательщиком в результате осуществления им деятельности.

Доходами физических лиц в целях налогообложения не признаются доходы от операций, связанных с имущественными и неимущественными отношениями физических лиц, признаваемых чле-

нами семьи или близкими родственниками в соответствии с Семейным кодексом РФ, кроме доходов, полученных в результате заключения между этими лицами договоров гражданско-правового характера или трудовых соглашений.

Кроме того, не подлежат налогообложению следующие виды доходов физических лиц:

- государственные пособия, за исключением пособий по временной нетрудоспособности (включая пособие по уходу за больным ребенком), а также иные выплаты и компенсации, выплачиваемые в соответствии с действующим законодательством;
- пенсии по государственному пенсионному обеспечению и трудовые пенсии, назначаемые в соответствии с действующим законодательством;
- все виды установленных законодательством компенсационных выплат;
- вознаграждения донорам за сданную кровь, материнское молоко и иную донорскую помощь;
- алименты, получаемые налогоплательщиками;
- некоторые другие доходы.

Освобождение от налогообложения отдельных видов доходов распространяется на соответствующие доходы физических лиц как являющихся налоговыми резидентами РФ, так и не являющихся налоговыми резидентами РФ.

Налоговые вычеты При определении налоговой базы налогоплательщики имеют право на получение стандартных, социальных, имущественных и профессиональных налоговых вычетов.

Все налоговые вычеты предоставляются по-разному, но имеется нечто, что их объединяет, а именно:

- налоговые вычеты — это право налогоплательщика;
- данное право носит заявительный характер, поэтому для его получения следует подать заявление и подтверждающие право документы;
- сбор документов возлагается на самого налогоплательщика (только один вычет предоставляется без документального подтверждения — стандартный вычет 400 руб.);
- право на вычеты можно реализовать в течение трех лет после его возникновения;
- на вычеты уменьшаются доходы налогоплательщика, облагаемые по ставке 13%, т.е. это право дано только налоговым резидентам РФ;
- если по итогам за налоговый период сумма налогового вычета превысила величину облагаемого дохода, то налоговая база

принимается равной нулю. Таким образом, налогоплательщик может претендовать лишь на возврат собственного налога. Следовательно, он заинтересован в получении легальных доходов, поскольку может получить возврат налога. Государство тем самым стимулирует вывод доходов из «тени» и одновременно увеличение поступлений единого социального налога;

- неиспользованный в данном налоговом периоде налоговый вычет не переносится на последующие налоговые периоды и пропадает для налогоплательщика. Исключение составляет имущественный жилищный вычет, который можно получать вплоть до полного погашения.

Стандартные налоговые вычеты предоставляются налогоплательщикам ежемесячно.

Право на стандартные вычеты в размере 3000 руб. имеют черныбыльцы, лица, пострадавшие в результате радиационных аварий, инвалиды Великой Отечественной войны, а также инвалиды из числа военнослужащих, ставших инвалидами 1, 2 и 3-й групп вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при защите СССР, РФ.

Этот стандартный вычет предоставляется в течение каждого месяца данного налогового периода независимо от размера совокупного дохода.

Право на стандартные вычеты в размере 500 руб. имеют некоторые другие привилегированные категории налогоплательщиков.

Этот стандартный вычет предоставляется в течение каждого месяца данного налогового периода независимо от размера совокупного дохода.

Стандартный налоговый вычет в размере 400 руб. за каждый месяц налогового периода распространяется на те категории налогоплательщиков, которые не имеют права на применение стандартных вычетов в размере 3000 руб. или 500 руб. Данный вычет действует до месяца, в котором доход налогоплательщиков, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода работодателем, предоставляющим данный стандартный налоговый вычет, превысил 40 000 руб.

Налогоплательщикам, имеющим право более чем на один стандартный налоговый вычет, представляется максимальный вычет.

Стандартный налоговый вычет в размере 1000 руб. за каждый месяц налогового периода распространяется на каждого ребенка для налогоплательщиков, являющихся родителями или супругами родителей, приемными родителями, опекунами, попечителями, и действует до месяца, в котором их доход, исчисленный нара-

тающим итогом с начала налогового периода работодателем, предоставляющим данный стандартный налоговый вычет, превысил 280 000 руб.

Единственному родителю, приемному родителю, опекунам, попечителям, а также в случае инвалидности ребенка налоговый вычет производится в двойном размере. Предоставление им вычета прекращается с месяца, следующего за повторным вступлением в брак.

Стандартные налоговые вычеты на детей предоставляются дополнительно к другим стандартным вычетам.

Социальные налоговые вычеты уменьшают налоговую базу на расходы на цели благотворительности, обучения и лечения. Право на получение социальных налоговых вычетов предоставляется налогоплательщику на основании его письменного заявления при подаче им налоговой декларации в налоговые органы по окончании налогового периода.

Предусмотрено три вида социальных налоговых вычетов.

1. Доходы, перечисляемые налогоплательщиком на благотворительные цели в виде денежной помощи организациям науки, культуры, образования, здравоохранения и социального обеспечения, частично или полностью финансируемым из средств соответствующих бюджетов, а также физкультурно-спортивным организациям, образовательным и дошкольным учреждениям на нужды физического воспитания граждан и содержание спортивных команд, а также в сумме пожертвований, перечисляемых религиозным организациям, принимаются к вычету в размере фактически произведенных расходов, но не более 25% дохода, полученного в налоговом периоде.

2. Образовательные вычеты предоставляются налогоплательщику в случае осуществления им затрат на обучение в образовательных учреждениях.

Они определяются в сумме, уплаченной налогоплательщиком в налоговом периоде за свое обучение в образовательных учреждениях, — в размере фактически произведенных расходов на обучение, а также в сумме, уплаченной налогоплательщиком-родителем за обучение своих детей в возрасте до 24 лет на очной форме обучения в образовательных учреждениях, — в размере фактически произведенных расходов на это обучение, но не более 50 000 рублей на каждого ребенка в общей сумме на обоих родителей.

3. Медицинские налоговые вычеты предоставляются налогоплательщику для компенсации части его затрат на оплату услуг по лечению в медицинских учреждениях.

Медицинские вычеты предоставляются в сумме, уплаченной налогоплательщиком в налоговом периоде за лекарственные средства, медицинское страхование и услуги по лечению, предоставленные

ему, супругу (супруге), родителям, детям в возрасте до 18 лет. Данный вычет можно получить при расходах на добровольное личное страхование в пользу налогоплательщика и членов его семьи, а также в отношении сумм фактически уплаченных пенсионных взносов в негосударственные пенсионные фонды или страховые компании.

Социальные налоговые вычеты предоставляются в размере фактически произведенных расходов, но в совокупности не более 100 000 руб. в налоговом периоде.

Имущественные налоговые вычеты предоставляются физическим лицам в двух случаях.

1. При продаже имущества. При продаже жилых домов, квартир, комнат, включая приватизированные жилые помещения, дач, садовых домиков или земельных участков и долей в указанном имуществе, находившихся в собственности налогоплательщика менее трех лет, налоговый вычет предоставляется по выбору налогоплательщика либо в сумме расходов по приобретению этого имущества, либо в сумме дохода, полученного от его продажи, но не более 1 000 000 руб. В случае продажи жилых домов, квартир, дач, садовых домиков и земельных участков, находившихся в собственности налогоплательщика три года и более, имущественный налоговый вычет предоставляется в той сумме, которая получена им от продажи указанного имущества.

При продаже иного имущества, находившегося в собственности налогоплательщика менее трех лет, налоговый вычет предоставляется по выбору налогоплательщика либо в сумме расходов по приобретению этого имущества, либо в сумме доходов, полученных от его продажи, но не более 250 000 руб. В случае продажи иного имущества, находившегося в собственности налогоплательщика три года и более, имущественный налоговый вычет предоставляется в той сумме, которая получена им от продажи указанного имущества.

2. При приобретении имущества налоговая база уменьшается:

- на сумму, израсходованную налогоплательщиком на новое строительство или приобретение на территории РФ жилого дома, комнаты, квартиры или долей в них, в размере фактически произведенных расходов, но не более 2 000 000 руб.;
- на сумму затрат, направленных на погашение процентов по целевым кредитам, полученным налогоплательщиком в кредитных и иных организациях и фактически израсходованным им на новое строительство либо приобретение на территории РФ жилого дома, комнаты или квартиры.

Если в налоговом периоде имущественный налоговый вычет не может быть использован полностью, его остаток может быть перенесен на последующие налоговые периоды до полного его использования.

Повторное предоставление налогоплательщику имущественного налогового вычета на покупку жилья не допускается. Данный имущественный вычет предоставляется налогоплательщику в момент сдачи налоговой декларации по истечении того календарного года, в течение которого произошла дата регистрации права собственности на жилой объект.

Этот имущественный вычет может быть предоставлен налогоплательщику до окончания налогового периода его работодателем при условии подтверждения права на вычет налоговым органом.

В пределах установленных социальных и имущественных вычетов законодательные органы субъектов РФ с учетом своих региональных особенностей могут устанавливать иные размеры вычетов.

Профессиональные налоговые вычеты предоставляются налогоплательщикам — налоговым резидентам РФ, как физическим лицам, так и индивидуальным предпринимателям, в связи с особенностями их профессиональной деятельности.

Для индивидуальных предпринимателей, зарегистрированных в установленном законодательством порядке без образования юридического лица, нотариусов и лиц, занимающихся частной практикой, профессиональные налоговые вычеты предоставляются в размере суммы фактически произведенных и документально подтвержденных расходов, связанных с получением дохода. При отсутствии документов, подтверждающих расходы, вычет индивидуальному предпринимателю предоставляется в размере 20% полученной суммы доходов. Данные вычеты предоставляются на основании письменного заявления налогоплательщика в налоговый орган при подаче налоговой декларации по завершении налогового периода.

Для лиц, получающих доходы от выполнения работ по договорам гражданско-правового характера, профессиональные налоговые вычеты предоставляются в сумме фактически произведенных ими и документально подтвержденных расходов, непосредственно связанных с выполнением этих работ. Данный вычет производится налоговым агентом на основании письменного заявления налогоплательщика. Если доходы получены от физических лиц, не являющихся налоговыми агентами, то вычет предоставляется налоговым органом на основании письменного заявления налогоплательщика при подаче им декларации по завершении налогового периода.

Для лиц, получающих авторские вознаграждения или вознаграждения за создание, издание, исполнение или иное использование произведений науки, литературы и искусства, вознаграждения за открытия, изобретения и создание промышленных образцов, профессиональные налоговые вычеты предоставляются в сумме фактически произведенных и документально подтвержденных расходов.

Если эти расходы не могут быть подтверждены документально, то они принимаются к вычету в пределах установленных норм. Данный вычет производится налоговым агентом на основании письменного заявления налогоплательщика.

Налоговым периодом по налогу на доходы физических лиц является календарный год.

Существует два основных типа налоговых ставок, используемых при подоходном налогообложении: пропорциональный и прогрессивный. Суть пропорционального подоходного налога заключается в том, что налог взимается в одинаковой доле, независимо от размера дохода. При прогрессивном налоге ставка налога растет и в итоге более богатые платят большую долю своего дохода. При этом предельная ставка может оставаться как постоянной, так и расти в зависимости от дохода.

Налоговые ставки В России установлена пропорциональная шкала налоговых ставок. Налоговые ставки устанавливаются в размере 13% по всем видам доходов и для всех категорий плательщиков, за исключением доходов, по которым установлены иные ставки.

Ставка 35% устанавливается:

- со стоимости любых выигрышей и призов, превышающих 4000 руб., получаемых в конкурсах, играх и других мероприятиях, проводимых в рекламных целях;
- с процентных доходов по вкладам в банках в части превышения суммы, рассчитанной по рублевым вкладам, исходя из действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, в течение периода, за который начислены проценты, по рублевым вкладам и 9% годовых по валютным вкладам;
- с суммы экономии на процентах при получении налогоплательщиками заемных средств, если полученная сумма превышает сумму, исчисленную исходя из трех четвертых ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации. К указанной экономии не относится материальная выгода от пользования налогоплательщиком целевым займом на новое строительство или приобретение жилого дома или квартиры при условии целевого использования этих средств.

Налоговая ставка в *размере 30%* устанавливается в отношении всех доходов, получаемых физическими лицами, не являющимися налоговыми резидентами РФ.

Налоговая ставка устанавливается в *размере 9%* в отношении доходов от долевого участия в деятельности организаций, получен-

ных в виде дивидендов, а также в отношении доходов в виде процентов по облигациям с ипотечным покрытием, эмитированным до 1 января 2007 г., и по доходам учредителей доверительного управления ипотечным покрытием, полученным на основании приобретения ипотечных сертификатов участия, выданных до 1 января 2007 г.

Нерезиденты РФ платят налог на доходы физических лиц с дивидендов по *ставке 15%*.

Российские организации, коллегии адвокатов и их учреждения, индивидуальные предприниматели и постоянные представительства иностранных организаций в РФ, в результате отношений с которыми налогоплательщик получил доходы, признаются *налоговыми агентами*.

Исчисление сумм налога производится налоговыми агентами ежемесячно нарастающим итогом с начала каждого налогового периода по итогам каждого месяца применительно ко всем доходам, облагаемым по *ставке 13%*.

Налоговые декларации обязаны подавать:

- физические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица;
- частные нотариусы и другие лица, занимающиеся в установленном действующим законодательством порядке частной практикой;
- физические лица, получающие доходы по гражданско-правовым договорам от физических лиц, не являющихся налоговыми агентами;
- физические лица — налоговые резиденты РФ, получающие доходы из источников, находящихся за пределами РФ, по суммам таких доходов;
- физические лица, получившие выигрыши;
- физические лица, получающие другие доходы, при получении которых не был удержан налог налоговыми агентами;
- физические лица, получившие доходы в виде вознаграждения, выплачиваемые им как наследникам авторов произведений науки, литературы и искусства, изобретений, полезных моделей и промышленных образцов;
- физические лица, получившие доходы в виде вознаграждения в денежной и натуральной формах в порядке дарения.

Другие налогоплательщики могут по собственному желанию подать налоговую декларацию.

В налоговых декларациях физические лица указывают все полученные ими в налоговом периоде доходы, источники их выплаты,

налоговые вычеты, суммы налога, удержанные налоговыми агентами, суммы фактически уплаченных в течение налогового периода авансовых платежей, суммы налога, подлежащие уплате (доплате) или возврату по итогам налогового периода.

Общий срок сдачи налоговой декларации не позднее 30 апреля года, следующего за истекшим налоговым периодом.

Общая сумма налога, подлежащая уплате в соответствующий бюджет, исчисленная исходя из налоговой декларации, уплачивается по месту жительства налогоплательщика в срок не позднее 15 июля года, следующего за истекшим налоговым периодом. В случае сдачи налоговой декларации в пятидневный срок в связи с прекращением существования источника дохода налог, доначисленный по такой декларации, уплачивается не позднее чем через 15 дней с подачи такой декларации.

11.5. Ресурсные федеральные налоги

Налог на добычу полезных ископаемых С 1 января 2002 г. элементы налогообложения по налогу на добычу полезных ископаемых установлены в гл. 26 второй части Налогового кодекса РФ.

Налогоплательщиками налога на добычу полезных ископаемых являются организации и индивидуальные предприниматели, признаваемые пользователями недр в соответствии с законодательством РФ. Налогоплательщик подлежит постановке на учет по месту нахождения участка недр, предоставленного ему в пользование. Если добыча полезных ископаемых производится на континентальном шельфе РФ, в исключительной экономической зоне РФ либо на территории за пределами территории РФ (при условии, что данная территория находится под юрисдикцией РФ, арендуется у иностранных государств или используется на основании международного договора), налогоплательщики должны встать на учет как налогоплательщики налога на добычу полезных ископаемых по месту нахождения организации или месту жительства физического лица.

Объектом налогообложения признаются:

- (1) полезные ископаемые, добытые из недр на территории РФ;
- (2) полезные ископаемые, извлеченные из отходов (потерь) добывающего производства, если такое извлечение подлежит отдельному лицензированию в соответствии с законодательством РФ о недрах;
- (3) полезные ископаемые, добытые из недр за пределами территории РФ при условии, что данная территория находится под юрисдикцией РФ, арендуется у иностранных государств или используется на основании международного договора.

Видами добытого полезного ископаемого считаются:

- антрацит, уголь каменный, уголь бурый и горючие сланцы;
- торф;
- углеводородное сырье (нефть, газовый конденсат, газ);
- товарные руды (черных металлов, цветных металлов, редких металлов, радиоактивных металлов, многокомпонентные комплексные руды);
- полезные компоненты многокомпонентной комплексной руды;
- горно-химическое и горнорудное неметаллическое сырье, битуминозные породы;
- сырье редких металлов и их попутные компоненты;
- неметаллическое сырье, используемое в основном в строительной индустрии;
- кондиционный продукт пьезооптического сырья, особо чистого кварцевого сырья и камнесамоцветного сырья;
- природные алмазы и другие драгоценные камни (уникальные драгоценные камни учитываются отдельно и налоговая база по ним определяется отдельно);
- концентраты и другие полупродукты, содержащие драгоценные металлы;
- соль природная и чистый хлористый натрий;
- подземные воды, содержащие полезные ископаемые и природные лечебные ресурсы, термальные воды;
- сырье радиоактивных металлов.

Не признаются объектом налогообложения:

- общераспространенные полезные ископаемые, добытые индивидуальным предпринимателем и используемые им для личного потребления;
- добытые (собранные) минералогические, палеонтологические и другие геологические коллекционные материалы;
- полезные ископаемые, добытые из недр при образовании, использовании, реконструкции и ремонте особо охраняемых геологических объектов, которые имеют научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное или иное общественное значение;
- полезные ископаемые, извлеченные из собственных отходов (потерь) добывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, если их добыча ранее подлежала налогообложению;
- дренажные подземные поды, не учитываемые на государственном балансе запасов полезных ископаемых, извлекаемых при разработке месторождений полезных ископаемых или при строительстве и эксплуатации подземных сооружений.

Налоговая база определяется как стоимость добытых полезных ископаемых. Оценка стоимости добытых полезных ископаемых рассчитывается тремя способами.

1. Исходя из сложившихся у налогоплательщика за соответствующий налоговый период цен реализации полезного ископаемого без учета государственных субвенций. При этом оценка стоимости единицы добытого полезного ископаемого производится исходя из выручки по сложившимся в текущем налоговом периоде ценам реализации (а при их отсутствии — в предыдущем налоговом периоде) без учета бюджетных субвенций на возмещение разницы между оптовой ценой и расчетной стоимостью.

2. Исходя из сложившихся у налогоплательщика за соответствующий налоговый период цен реализации полезного ископаемого.

3. Исходя из расчетной стоимости добытых полезных ископаемых.

При оценке стоимости добытых полезных ископаемых двумя первыми способами в случае их реализации на территории РФ и в государства СНГ выручка рассчитывается без учета НДС. Кроме того, из нее исключаются акцизы и расходы налогоплательщика по доставке. В сумму расходов по доставке включаются расходы на оплату таможенных пошлин и сборов, расходы по транспортировке и расходы по обязательному страхованию грузов.

Стоимость добытого полезного ископаемого определяется как произведение количества добытого полезного ископаемого и стоимости его единицы.

Количество полезного ископаемого рассчитывается в зависимости от вида добытого полезного ископаемого в единицах нетто массы или объема и может быть установлено прямым (т.е. путем применения измерительных средств и устройств) или косвенным (т.е. расчетно, по показателям содержания добытого полезного ископаемого) методом. Метод определения количества полезного ископаемого утверждается в учетной политике налогоплательщика для целей налогообложения и применяется в течение всей деятельности по добыче полезного ископаемого (за исключением случая изменения технологии добычи).

Стоимость единицы добытого полезного ископаемого рассчитывается как отношение выручки от реализации добытого полезного ископаемого к количеству реализованного полезного ископаемого.

Третий метод оценки применяется при отсутствии у налогоплательщика реализации добытого полезного ископаемого. При третьем методе расчетная стоимость полезного ископаемого определяется на основании данных налогового учета. При формировании рас-

четной стоимости добытого полезного ископаемого учитываются следующие виды расходов:

- материальные расходы. В материальные расходы не включаются расходы, понесенные в процессе хранения, транспортировки, установки, иной подготовки и при реализации добытых полезных ископаемых;
- расходы на оплату труда работников, занятых в производстве по добыче полезных ископаемых;
- суммы начисленной амортизации по амортизируемому имуществу, связанному с добычей полезных ископаемых;
- расходы на ремонт основных средств. Данные расходы относятся на ремонт основных средств, связанных с добычей полезных ископаемых в порядке, аналогичном их отнесению к расходам при исчислении налога на прибыль организаций;
- расходы на освоение природных ресурсов в порядке, аналогичном их отнесению к расходам при исчислении налога на прибыль организаций;
- расходы на ликвидацию выводимых из эксплуатации основных средств, связанных с производством по добыче полезных ископаемых;
- расходы, связанные с консервацией и расконсервацией производственных мощностей и объектов, затраты на содержание законсервированных мощностей и объектов, связанных с производством по добыче полезных ископаемых;
- прочие расходы, связанные с производством по добыче полезных ископаемых. Прочие расходы распределяются в налоговом периоде пропорционально между различными видами производимых налогоплательщиком товаров (работ, услуг) в общей сумме выручки от их реализации. Прочие расходы, относящиеся к добытым в налоговом периоде полезным ископаемым, полностью включаются в расчетную стоимость добытых полезных ископаемых.

При определении расчетной стоимости добытого полезного ископаемого не учитываются расходы на формирование резервов по сомнительным долгам, резерва по гарантийному ремонту и гарантийному обслуживанию и расходы при реализации имущества.

В случае если добытое минеральное сырье содержит несколько видов полезных ископаемых, стоимость каждого вида полезного ископаемого определяется пропорционально удельному весу каждого вида полезного ископаемого в общем объеме добытых полезных ископаемых.

Налоговым периодом признается календарный месяц.

Налоговая ставка устанавливается в процентах в зависимости от вида полезных ископаемых.

Налогоплательщики, осуществившие за счет собственных средств поиск и разведку месторождения полезных ископаемых или полностью возместившие все расходы государства на поиск и разведку и освобожденные по состоянию на 1 июля 2001 г. от отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, уплачивают налог на добычу полезных ископаемых с коэффициентом 0,7.

Сумма налога уплачивается не позднее 25-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

С налогового периода, в котором начата добыча полезных ископаемых, у налогоплательщика возникает обязанность подачи налоговой декларации, которая предоставляется не позднее последнего дня месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

Водный налог Порядок исчисления и уплаты водного налога установлен в главе 25-2 НК РФ.

Налогоплательщиками водного налога являются организации и физические лица, осуществляющие специальное и особое водопользование.

Объектом налогообложения признается:

- (1) забор воды из водных объектов;
- (2) использование акватории водных объектов, за исключением лесосплава в плотях и кошелях;
- (3) использование водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики;
- (4) использование водных объектов для целей лесосплава в плотях и кошелях.

Не признается объектом налогообложения:

- забор из подземных водных объектов воды, содержащей полезные ископаемые и (или) природные лечебные ресурсы, а также термальных вод;
- забор воды из водных объектов для обеспечения пожарной безопасности, а также для ликвидации стихийных бедствий и последствий аварий;
- забор воды из водных объектов для санитарных, экологических и судоходных попусков;
- забор морскими судами, судами внутреннего и смешанного (река-море) плавания воды из водных объектов для обеспечения работы технологического оборудования;
- забор воды из водных объектов и использование акватории водных объектов для рыбоводства и воспроизводства водных биологических ресурсов;
- использование акватории водных объектов для плавания на судах, в том числе на маломерных плавательных средствах, а также для разовых посадок (взлетов) воздушных судов;

- использование акватории водных объектов для размещения и стоянки плавательных для осуществления деятельности, связанной с охраной вод и водных биологических ресурсов, защитой окружающей среды от вредного воздействия вод, а также осуществление такой деятельности на водных объектах;
- использование акватории водных объектов для проведения государственного мониторинга водных объектов и других природных ресурсов, а также геодезических, топографических, гидрографических и поисково-съёмочных работ;
- использование акватории водных объектов для размещения и строительства гидротехнических сооружений гидроэнергетического, мелиоративного, рыбохозяйственного, воднотранспортного, водопроводного и канализационного назначения;
- использование акватории водных объектов для организованного отдыха организациями, предназначенными исключительно для содержания и обслуживания инвалидов, ветеранов и детей;
- использование водных объектов для проведения дноуглубительных и других работ, связанных с эксплуатацией судоходных водных путей и гидротехнических сооружений;
- использование водных объектов для проведения дноуглубительных и других работ, связанных с эксплуатацией судоходных водных путей и гидротехнических сооружений;
- особое пользование водными объектами для обеспечения нужд обороны страны и безопасности государства;
- забор воды из водных объектов для орошения земель сельскохозяйственного назначения (включая луга и пастбища), полива садоводческих, огороднических, дачных земельных участков, земельных участков личных подсобных хозяйств граждан, для водопоя и обслуживания скота и птицы, которые находятся в собственности сельскохозяйственных организаций и граждан;
- забор из подземных водных объектов шахтно-рудничных и коллекторно-дренажных вод;
- использование акватории водных объектов для рыболовства и охоты.

По каждому виду водопользования, признаваемому объектом налогообложения, налоговая база определяется налогоплательщиком отдельно в отношении каждого водного объекта.

При заборе воды налоговая база определяется как объем воды, забранной из водного объекта за налоговый период.

При использовании акватории водных объектов, за исключением лесосплава в плотях и кошелях, налоговая база определяется как площадь предоставленного водного пространства.

При использовании водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики налоговая база определяется как количество произведенной за налоговый период электроэнергии.

При использовании водных объектов для целей лесосплава в плотках и кошелях налоговая база определяется как произведение объема древесины, сплавляемой в плотках и кошелях за налоговый период, выраженного в тысячах кубических метров, и расстояния сплава, выраженного в километрах, деленного на 100.

Налоговым периодом признается квартал.

Налоговые ставки устанавливаются по бассейнам рек, озер, морей и экономическим районам. Максимальные ставки установлены для налогоплательщиков, использующих воды рек северо-кавказского экономического района (Кубань, Терек, Дон).

При заборе воды из поверхностных и подземных водных объектов в пределах установленных квартальных (годовых) лимитов водопользования налоговые ставки устанавливаются в рублях за 1 тыс. м³ забранной воды.

При использовании акватории поверхностных водных объектов, за исключением лесосплава в плотках и кошелях, налоговая ставка устанавливается в 1 тыс. руб. за год с 1 кв. км используемой акватории.

При использовании водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики налоговая ставка устанавливается в рублях за 1 тыс. кВт · ч электроэнергии.

При использовании водных объектов для целей лесосплава в плотках и кошелях налоговая ставка устанавливается в рублях за 1 тыс. м³ сплавляемой древесины на каждые 100 км сплава.

При заборе воды сверх установленных лимитов водопользования налоговые ставки в части такого превышения устанавливаются в пятикратном размере налоговых ставок. В случае отсутствия у налогоплательщика утвержденных квартальных лимитов квартальные лимиты определяются расчетно, как одна четвертая утвержденного годового лимита.

Ставка водного налога при заборе воды из водных объектов для водоснабжения населения устанавливается в размере 70 руб. за 1 тыс. м³ воды, забранной из водного объекта.

Налог подлежит уплате в срок не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим *налоговым периодом*.

Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов Порядок исчисления и уплаты сборов за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов регулируется главой 25.1 НК РФ.

Плательщиками сбора за пользование объектами животного мира, за исключением объектов животного мира, относящихся к объектам водных биологических ресурсов, признаются организации и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, получающие в установленном порядке лицензию (разрешение) на пользование объектами животного мира на территории Российской Федерации.

Плательщиками сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов являются организации и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, получающие в установленном порядке лицензию (разрешение) на пользование объектами водных биологических ресурсов во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также в Азовском, Каспийском, Баренцевом морях и в районе архипелага Шпицберген.

Объектами обложения признаются:

- (1) объекты животного мира в соответствии с перечнем, установленным в НК РФ, изъятие которых из среды их обитания осуществляется на основании лицензии (разрешения) на пользование объектами животного мира, выдаваемой в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- (2) объекты водных биологических ресурсов в соответствии с перечнем, установленным в НК РФ, изъятие которых из среды их обитания осуществляется на основании лицензии (разрешения) на пользование объектами водных биологических ресурсов, выдаваемой в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Не признаются объектами обложения объекты животного мира и объекты водных биологических ресурсов, пользование которыми осуществляется для удовлетворения личных нужд представителями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации) и лицами, не относящимися к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающими в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, для которых охота и рыболовство являются основой существования. Такое право распространяется только на количество (объем) объектов животного мира и объектов водных биологических ресурсов, добываемых для удовлетворения личных нужд, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности данной категории плательщиков. Лимиты использования объектов животного мира и лимиты и квоты на вы-

лов (добычу) объектов водных биологических ресурсов для удовлетворения личных нужд устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

Ставки сбора за каждый объект животного мира устанавливаются в рублях на одно животное. Максимальная ставка в размере 15 000 руб. применяется в отношении использования овцебыков, гибридов зубра с бизоном или домашним скотом, минимальная ставка устанавливается при отлове фазанов, тетеревов и некоторых других птиц.

Ставки сбора за каждый объект водных биологических ресурсов, за исключением морских млекопитающих, устанавливаются в рублях за одну тонну. Максимальные ставки (100 тыс. руб. за 1 т) применяются при ловле камчатского краба, минимальная ставка (20 руб. за 1 т) установлена за лов кильки, салаки, сельди.

Ставки сбора за каждый объект водных биологических ресурсов — морское млекопитающее устанавливаются в рублях за одно млекопитающее. Максимальная ставка установлена в размере 30 000 руб. за одно китообразное, минимальная ставка 140 руб. — за гренландского тюленя в возрасте до одного года.

Уплата сборов может быть произведена двумя способами.

- (1) Сумму сбора за пользование объектами животного мира уплачивают при получении лицензии (разрешения) на пользование объектами животного мира.
- (2) Сумма сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов может быть уплачена в виде разового и регулярных взносов. Сумма разового взноса определяется как доля исчисленной суммы сбора, размер которой равен 10%. Уплата разового взноса производится при получении лицензии (разрешения) на пользование объектами водных биологических ресурсов. Оставшаяся сумма сбора, определяемая как разность между исчисленной суммой сбора и суммой разового взноса, уплачивается равными долями в виде регулярных взносов в течение всего срока действия лицензии (разрешения) на пользование объектами водных биологических ресурсов ежемесячно не позднее 20-го числа.

Уплата сборов производится:

- плательщиками — физическими лицами, за исключением индивидуальных предпринимателей, — по местонахождению органа, выдавшего лицензию (разрешение);
- плательщиками — организациями и индивидуальными предпринимателями — по месту своего учета.

11.6. Государственная пошлина

Государственная пошлина является основной формой сборов, установленных законодательством о налогах и сборах РФ.

Понятие сбора дано в ст. 8 НК РФ. Согласно данной статье 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).

Как видно из определения, сбор существенно отличается от налога. При взимании сборов отсутствует существенный признак налога — безвозмездность. Сбор представляет собой плату за определенные государственные услуги плательщику. Так, заплатив пошлину за выдачу паспорта, гражданин получает собственный паспорт, а при уплате пошлины за государственную регистрацию юридического лица зарегистрирована будет именно фирма-плательщик. Поэтому в методике исчисления и уплаты сборов отсутствуют такие обязательные при налогообложении элементы, как объект налога, налоговая база, налоговый период. По большинству пошлин не установлены определенные сроки их уплаты.

Поскольку уплата сбора является одним из условий совершения в отношении плательщика юридически значимых действий, а значит, платеж носит предварительный характер, то за уплатой сборов не нужен налоговый контроль. Если плательщик не заплатит, то он просто не получит соответствующую услугу. Поэтому плательщик сборов не подает налоговые декларации по уплаченным сборам.

Государственная пошлина — это сбор, взимаемый с плательщиков при их обращении в уполномоченные государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы или к должностным лицам за совершением в отношении этих лиц юридически значимых действий, за исключением действий, совершаемых консульскими учреждениями Российской Федерации. Порядок исчисления и взимания государственной пошлины установлен гл. 25.3 НК РФ.

Плательщиками государственной пошлины признаются организации и физические лица при обращении за юридически значимыми действиями либо в том случае, когда они выступают ответчиками в судах общей юрисдикции, арбитражных судах или по делам, рассматриваемым мировыми судьями, при условии, что решение суда принято не в их пользу, а значит, истец освобожден от уплаты государственной пошлины.

Плательщики должны заплатить государственную пошлину в следующих случаях:

- (1) при обращении с заявлениями, исковыми заявлениями, надзорными и апелляционными жалобами в суды общей юрисдикции и мировые суды;
- (2) при подаче заявлений, исковых заявлений, надзорных, кассационных и апелляционных жалоб в арбитражные суды;
- (3) при подаче запросов, ходатайств, жалоб и обращений в Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации;
- (4) при обращении к нотариусам государственных нотариальных контор или должностным лицам органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, уполномоченным в соответствии с законодательными актами Российской Федерации и (или) законодательными актами субъектов Российской Федерации на совершение нотариальных действий (например, главврачу в больнице, командиру воинской части, капитану корабля дальнего следования, начальнику геологической партии);
- (5) при государственной регистрации актов гражданского состояния и других юридически значимых действий, совершаемых органами записи актов гражданского состояния и иными уполномоченными органами;
- (6) при совершении действий, связанных с приобретением гражданства Российской Федерации или выходом из гражданства Российской Федерации, а также с въездом в Российскую Федерацию или выездом из Российской Федерации;
- (7) при официальной регистрации программы для электронных вычислительных машин, базы данных и топологии интегральной микросхемы;
- (8) при осуществлении федерального пробирного надзора;
- (9) при государственной регистрации.

При взимании государственной пошлины предусмотрены значительные льготы как для организаций, так и для физических лиц.

Уплаченная государственная пошлина может быть возвращена плательщику частично или полностью в следующих случаях:

- (1) уплаты государственной пошлины в большем размере;
- (2) возвращения заявления, жалобы или иного обращения или отказа в их принятии судами либо отказа в совершении нотариальных действий уполномоченными на то органами или должностными лицами;

- (3) прекращения производства по делу или оставления заявления без рассмотрения судом общей юрисдикции или арбитражным судом.

При заключении мирового соглашения до принятия решения арбитражным судом возврату истцу подлежит 50% суммы уплаченной им государственной пошлины. Данное положение не применяется в случае, если мировое соглашение заключено в процессе исполнения судебного акта арбитражного суда.

Не подлежит возврату уплаченная государственная пошлина при добровольном удовлетворении ответчиком требований истца после обращения последнего в арбитражный суд и вынесения определения о принятии искового заявления к производству, а также при утверждении мирового соглашения судом общей юрисдикции;

- (4) отказа лиц, уплативших государственную пошлину, от совершения юридически значимого действия до момента обращения в соответствующий уполномоченный орган или к должностному лицу;
- (5) отказа в выдаче паспорта гражданина Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию, удостоверяющего в случаях, предусмотренных законодательством, личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации и на территории Российской Федерации, проездного документа беженца.

Платательщик государственной пошлины имеет право на зачет излишне уплаченной суммы государственной пошлины в счет суммы государственной пошлины, подлежащей уплате за совершение аналогичного действия. Зачет производится по заявлению плательщика, предъявленному в уполномоченный орган или должностному лицу, в который он обращался за совершением юридически значимого действия. Заявление о зачете суммы излишне уплаченной государственной пошлины может быть подано в течение трех лет со дня принятия соответствующего решения суда о возврате государственной пошлины из бюджета или со дня уплаты этой суммы в бюджет.

При уплате государственной пошлины по ходатайству заинтересованного лица может быть предоставлена отсрочка или рассрочка. При этом на сумму государственной пошлины, в отношении кото-

рой предоставлена отсрочка или рассрочка, проценты не начисляются в течение всего срока, на который она предоставлена.

Контрольные вопросы

1. Какой из федеральных налогов занимает ведущее место в доходах федерального бюджета?
2. Перечислите ставки НДС.
3. Какие операции облагаются НДС?
4. Кто является плательщиком НДФЛ?
5. Какой вид налоговых ставок установлен по НДФЛ?
6. В чем отличия резидентов от нерезидентов РФ?
7. Какие товары относятся к подакцизным?
8. Как можно классифицировать доходы и расходы по налогу на прибыль организаций?
9. Какие существуют налоговый и отчетный периоды по налогу на прибыль организаций?
10. За какие государственные услуги взывается госпошлина?

Территориальные налоги

12.1. Территориальные налоги и их роль в формировании региональных и местных бюджетов

В условиях развития демократических принципов в общественных отношениях, становления рыночной экономики актуальным становится вопрос о расширении полномочий территориальных органов власти. В свою очередь, с этим связаны проблемы увеличения их финансовой базы для выполнения ими расширяющихся функций.

Одним из путей решения этой проблемы является рост собственных доходов территориальных бюджетов, и в первую очередь за счет территориальных налогов.

Территориальные налоги — это налоги, устанавливаемые и вводимые в соответствии с Налоговым кодексом РФ, законодательными актами представительных органов субъектов РФ и актами муниципальных образований, обязательные к уплате на подведомственной им территории и предназначенные для финансового обеспечения экономического и социального развития территорий.

Из этого определения вытекает ряд важных положений.

1. Виды территориальных налогов регламентированы и не могут выходить за пределы перечня налогов и сборов, установленного Налоговым кодексом РФ, т.е. принятого Государственной Думой и одобренного Советом Федерации РФ. С одной стороны, это положение, зафиксированное в ст. 12 п. 5 Налогового кодекса РФ, ограничивает права территориальных органов власти, их налоговую инициативу, экономическую маневренность, мобильность. С другой — в условиях становления демократии и рыночной экономики в нашей стране эта норма НК РФ ограждает общество от неверных действий территориальных органов власти. Например, установление территориальными представительными органами власти достаточно высоких ставок местных или региональных налогов без снижения уровня ставок федеральных налогов приведет к усилению налогового пресса на экономику или к снижению уровня доходов населения. Определенное НК РФ ограничение делает действия террито-

риальных органов более предсказуемыми. Тем самым достигается определенная экономическая и социальная стабильность в регионах и муниципальных образованиях.

2. Эти налоги и сборы устанавливаются территориальными представительными органами власти, следовательно, лишь в тех территориально-административных образованиях, где образованы и функционируют такие органы. Представительные органы власти вправе вводить или не вводить на соответствующей территории территориальные налоги и сборы, утвержденные НК РФ. Они вправе устанавливать ставки налогов, но в пределах, определенных НК РФ, вводить налоговые льготы, порядок уплаты налогов. Это также ограничивает права территориальных органов власти.

Территориальные налоги, как и другие налоги, выполняют две функции — фискальную и регулирующую.

Фискальная функция — главная. Она способствует формированию доходов территориальных бюджетов. Фискальную функцию выполняют земельный налог, налоги на имущество, налог на рекламу.

Функцию регулирования экономики выполняют налог на игорный бизнес, налог с владельцев транспортных средств.

Надо отметить, что фискальная, а тем более регулирующая функции территориальных налогов слабы. Этим предопределяется и незначительное место этих налогов в региональных и местных бюджетах. В 2004 г. доля региональных налогов в бюджетах субъектов Федерации составляла 1,3%, а доля местных налогов в местных бюджетах — 1,0%. Главная причина такого уровня — невысокий размер ставок налогов и сборов. Это привело к тому, что территориальные органы власти, имея незначительный размер в территориальных бюджетах региональных и местных налогов, не располагают достаточно высокой долей собственных доходов и поэтому продолжают быть зависимыми в финансовом отношении от вышестоящих органов власти. Для сравнения можно отметить, что во многих зарубежных странах доля местных налогов в муниципальных бюджетах существенно выше. Так, в Японии она составляет 52%, в США и Франции — 41, в Англии и Германии — 30%.

12.2. Региональные налоги

Региональными налогами и сборами признаются налоги и сборы, устанавливаемые в соответствии с Налоговым кодексом РФ, вводимые в действие законами субъектов РФ и обязательные к уплате на территории соответствующего субъекта РФ.

Устанавливая региональный налог, представительные органы субъектов РФ определяют налоговые льготы по конкретному нало-

гу, налоговую ставку в пределах, установленных Налоговым кодексом, порядок и сроки уплаты налогов, а также форму отчетности по этому налогу.

В соответствии с Налоговым кодексом к региональным налогам и сборам относятся:

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

Налог на имущество организаций Налог на имущество организаций наиболее весом в региональных налогах. Его удельный вес в общих доходах региональных бюджетов достигает 10%. Это важный источник регулирования местных бюджетов. Примерно 50% общей суммы этого налога передается в местные бюджеты, где он является вторым по величине источником доходов.

Введение налога на имущество Законом Российской Федерации «О налоге на имущество предприятий» от 13 декабря 1991 г. стало важным этапом в создании рациональной системы налогообложения предприятий. До принятия этого Закона в период после отмены платы за производственные фонды в России не было экономического инструмента, с помощью которого можно было воздействовать на хозяйственное поведение предприятий путем налогообложения их имущества. Введение налога на имущество предприятий стало одним из стимулов к обновлению основных фондов, к их эффективному использованию, так как ставка этого налога основана на фактической стоимости основных фондов, т.е. стоимости, уменьшенной на сумму амортизационных отчислений.

Плательщиками налога на имущество являются:

- (1) организации (включая банки и кредитные учреждения), в том числе с иностранными инвестициями, являющиеся юридическими лицами в соответствии с законодательством РФ;
- (2) филиалы и другие аналогичные подразделения организаций, имеющие отдельный баланс и расчетный счет;
- (3) организации с иностранными инвестициями, иностранные компании, фирмы, международные объединения и организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность, постоянные представительства и другие обособленные подразделения иностранных фирм, банков и организаций, расположенные на территории РФ, ее континентальном шельфе и экономической зоне.

Объект налогообложения — имущество организации в его стоимостном выражении (основные средства — здания, сооружения, передаточные устройства, машины, оборудование, транспортные средства, включая долгосрочно арендуемые с правом последующего выкупа).

Налоговая база определяется исходя из среднегодовой остаточной стоимости имущества на отчетную дату — квартал, полугодие, год.

Предельный размер *ставки налога* на имущество организаций федеральным законом определен как 2,2%. Законами субъектов РФ ставки налога могут изменяться в этих пределах. Вместе с тем установление довольно низкой единой ставки налога для всех отраслей без учета их фондоемкости вряд ли правомерно. Действующий же единообразный порядок налогообложения имущества организаций снижает роль этого экономического инструмента государства как в фискальном отношении, так и в области регулирования экономических процессов.

Налог платится по истечении налогового периода, т.е. года. Но в бюджет налог вносится по истечении квартала в виде авансового платежа. Формула расчета налога за квартал имеет следующий вид.

Законом предусмотрены *льготы*: от налогообложения освобождается имущество:

- бюджетных организаций, органов законодательной, представительной и исполнительной власти, местного самоуправления, внебюджетных фондов социального назначения (Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования);
- коллегий адвокатов и их структурных подразделений;
- организаций по производству, переработке и хранению сельскохозяйственной продукции (если выручка от этого вида деятельности составляет не менее 70% в общем объеме выручки);
- используемое исключительно для нужд образования;
- религиозных организаций;
- организаций народных промыслов;
- общественных организаций инвалидов, а также организаций, в которых инвалиды составляют не менее 50% общей численности работающих;
- научно-исследовательских организаций и государственных научных центров;
- организаций, исполняющих уголовные наказания;
- объекты жилья, социально-культурной сферы, охраны природы, пожарной безопасности и гражданской обороны;
- имущество, используемое для создания сезонных запасов.

Внесение плательщиками налога производится по квартальным отчетам в 5-дневный срок, по годовым — в 10-дневный срок со дня, установленного для представления бухгалтерского отчета за год.

Согласно второй части Налогового кодекса в перспективе налог на имущество организаций войдет в региональный *налог на недвижимость*, в который также войдут два местных налога: налог на

имущество физических лиц и земельный налог. Предполагается, что по каждому виду недвижимости будет формироваться своя налогооблагаемая база.

Введение этого налога позволит решить экономическую, социальную и политическую задачи.

Экономическая задача заключается в уменьшении налоговой нагрузки с активной части основных фондов, т.е. с оборудования, и переносе ее на пассивную часть — на здания, сооружения, землю. Это может сыграть определенную роль в инвестиционной политике предпринимателей, высвобождении средств для обновления оборудования, более эффективном использовании недвижимости — зданий, сооружений, земельных участков.

Социальная задача состоит в перераспределении налоговой нагрузки на владельцев дорогой недвижимости (предприятий, домов, земельных участков).

Политическая задача заключается в укреплении финансового положения территориальных органов власти на основе введения стабильного, повсеместного, легко контролируемого источника доходов территориальных бюджетов.

Однако одним из условий решения этой задачи должно быть придание этому налогу статуса не регионального, а местного. В противном случае произойдет весьма существенное перераспределение средств в пользу региональных бюджетов, так как два местных налога (налог на имущество физических лиц и земельный налог), войдя в региональный налог, перестанут быть источниками доходов местных бюджетов.

Транспортный налог Транспортный налог установлен Налоговым кодексом в 2002 г. и законами субъектов Российской Федерации о налоге, введен в действие в соответствии с Налоговым кодексом, законами субъектов РФ о налоге и обязателен к уплате на территории субъектов РФ.

Вводя этот налог, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации имеют право определять ставку налога в пределах, установленных Налоговым кодексом, порядок и сроки его уплаты, форму отчетности, а также предусматривать налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

Налогоплательщиками налога являются лица, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения.

Объектом налогообложения признаются автомобили, мотоциклы, мотороллеры, автобусы и другие самоходные машины и механизмы

на пневматическом и гусеничном ходу, самолеты, вертолеты, теплоходы, яхты, парусные суда, катера, снегоходы, мотосани, моторные лодки, гидроциклы, несамоходные (буксируемые суда) и другие водные и воздушные транспортные средства, зарегистрированные в установленном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Не являются объектом налогообложения:

- (1) весельные лодки, а также моторные лодки с двигателем мощностью не свыше 5 л.с.;
- (2) автомобили легковые, специально оборудованные для использования инвалидами, а также автомобили легковые с мощностью двигателя до 100 л.с. (до 73,55 кВт), полученные (приобретенные) через органы социальной защиты населения в установленном законом порядке;
- (3) промысловые морские и речные суда;
- (4) пассажирские и грузовые морские, речные и воздушные суда, находящиеся в собственности (на праве хозяйственного ведения или оперативного управления) организаций, основным видом деятельности которых является осуществление пассажирских и (или) грузовых перевозок;
- (5) тракторы, самоходные комбайны всех марок, специальные автомашины (молоковозы, скотовозы, специальные машины для перевозки птицы, машины для перевозки и внесения минеральных удобрений, ветеринарной помощи, технического обслуживания), зарегистрированные на сельскохозяйственных товаропроизводителей и используемые при сельскохозяйственных работах для производства сельскохозяйственной продукции;
- (6) транспортные средства, принадлежащие на праве хозяйственного ведения или оперативного управления федеральным органам исполнительной власти, где законодательно предусмотрена военная и (или) приравненная к ней служба;
- (7) транспортные средства, находящиеся в розыске, при условии подтверждения факта их угона (кражи) документом, выдаваемым уполномоченным органом;
- (8) самолеты и вертолеты санитарной авиации и медицинской службы.

Налоговая база определяется:

- в отношении транспортных средств, имеющих двигатели, — как мощность двигателя транспортного средства в лошадиных силах;

- в отношении воздушных транспортных средств, для которых определяется тяга реактивного двигателя, — как паспортная статическая тяга реактивного двигателя (суммарная паспортная статическая тяга всех реактивных двигателей) воздушного транспортного средства на взлетном режиме в земных условиях в килограмм-силах;
- в отношении водных самоходных (буксируемых) транспортных средств, для которых определяется валовая вместимость, — как валовая вместимость в регистровых тоннах;
- в отношении водных и воздушных транспортных средств — как единица транспортного средства.

Налоговым периодом признается календарный год.

Налоговые ставки устанавливаются законами субъектов РФ в зависимости от мощности двигателя, тяги реактивного двигателя или валовой вместимости транспортных средств, категории транспортных средств в расчете на одну лошадиную силу мощности двигателя транспортного средства, один килограмм-силу тяги реактивного двигателя, одну регистровую тонну транспортного средства или единицу транспортного средства (табл. 12.1).

Налоговые ставки могут быть увеличены (уменьшены) законами субъектов Российской Федерации, но не более чем в 5 раз.

Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в отношении каждой категории транспортных средств, а также с учетом срока полезного использования транспортных средств.

Порядок исчисления налога. Налогоплательщики-организации исчисляют сумму налога самостоятельно. Сумма налога, подлежащая уплате налогоплательщиками — физическими лицами, исчисляется налоговыми органами на основании сведений, которые представляются в налоговые органы органами, осуществляющими государственную регистрацию транспортных средств на территории Российской Федерации.

Сумма налога исчисляется в отношении каждого транспортного средства как произведение налоговой базы и налоговой ставки.

В случае регистрации транспортного средства и (или) снятия его с регистрации (снятия с учета, исключения из государственного судового реестра и т.д.) в течение налогового периода сумма налога исчисляется с учетом коэффициента, определяемого как отношение числа полных месяцев, в течение которых данное транспортное средство было зарегистрировано на налогоплательщика, к числу календарных месяцев в налоговом периоде. При этом месяц регистрации, а также месяц снятия транспортного средства с регистрации в течение одного календарного месяца считается одним полным месяцем.

Таблица 12.1. *Налоговые ставки транспортного налога*

<i>Объект налогообложения</i>	<i>Налоговая ставка, руб.</i>
Автомобили легковые с мощностью двигателя (с каждой лошадиной силы):	
до 100 л.с. (до 73,55 кВт) включительно	5
свыше 100 до 150 л.с. (свыше 73,55 до 110,33 кВт) включительно	7
свыше 150 до 200 л.с. (свыше 110,33 до 147,1 кВт) включительно	10
свыше 200 до 250 л.с. (свыше 147,1 до 183,9 кВт) включительно	15
свыше 250 л.с. (свыше 183,9 кВт)	30
Мотоциклы и мотороллеры с мощностью двигателя (с каждой лошадиной силы):	
до 20 л.с. (до 14,7 кВт) включительно	2
свыше 20 до 35 л.с. (свыше 14,7 до 25,74 кВт) включительно	4
свыше 35 л.с. (свыше 25,74 кВт)	10
Автобусы с мощностью двигателя (с каждой лошадиной силы):	
до 200 л.с. (до 147,1 кВт) включительно	10
свыше 200 л.с. (свыше 147,1 кВт)	20
Грузовые автомобили с мощностью двигателя (с каждой лошадиной силы):	
до 100 л.с. (до 73,55 кВт) включительно	5
свыше 100 до 150 л.с. (свыше 73,55 до 110,33 кВт) включительно	8
свыше 150 до 200 л.с. (свыше 110,33 до 147,1 кВт) включительно	10
свыше 200 до 250 л.с. (свыше 147,1 до 183,9 кВт) включительно	13
свыше 250 л.с. (свыше 183,9 кВт)	17
Другие самоходные транспортные средства, машины и механизмы на пневматическом и гусеничном ходу (с каждой лошадиной силы)	5
Снегоходы, мотосани с мощностью двигателя (с каждой лошадиной силы):	
до 50 л.с. (до 36,77 кВт) включительно	5
свыше 50 л.с. (свыше 36,77 кВт)	10
Катера, моторные лодки и другие водные транспортные средства с мощностью двигателя (с каждой лошадиной силы):	
до 100 л.с. (до 73,55 кВт) включительно	10
свыше 100 л.с. (свыше 73,55 кВт)	20
Яхты и другие парусно-моторные суда с мощностью двигателя (с каждой лошадиной силы):	
до 100 л.с. (до 73,55 кВт) включительно	20
свыше 100 л.с. (свыше 73,55 кВт)	40
Гидроциклы с мощностью двигателя (с каждой лошадиной силы):	
до 100 л.с. (до 73,55 кВт) включительно	25
свыше 100 л.с. (свыше 73,55 кВт)	50
Несамоходные (буксируемые) суда, для которых определяется валовая вместимость (с каждой регистровой тонны валовой вместимости)	20
Самолеты, вертолеты и иные воздушные суда, имеющие двигатели (с каждой лошадиной силы)	25
Самолеты, имеющие реактивные двигатели (с каждого килограмма силы тяги) (введено Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 108-ФЗ)	20
Другие водные и воздушные транспортные средства, не имеющие двигателей (с единицы транспортного средства)	200

Органы, осуществляющие государственную регистрацию транспортных средств, обязаны сообщать в налоговые органы по месту своего нахождения о транспортных средствах, зарегистрированных или снятых ими с регистрации, а также о лицах, на которых зарегистрированы транспортные средства, в течение 10 дней после их регистрации или снятия с регистрации.

Порядок и сроки уплаты налога и авансовых платежей по налогу. Уплата налога и авансовых платежей по налогу осуществляется налогоплательщиками по месту нахождения транспортных средств в порядке и сроки, которые установлены законами субъектов РФ.

В течение налогового периода налогоплательщики-организации уплачивают авансовые платежи по налогу. По истечении налогового периода налогоплательщики-организации уплачивают сумму налога, исчисленную в порядке, предусмотренном Налоговым кодексом.

Налогоплательщики — физические лица уплачивают транспортный налог на основании налогового уведомления, направляемого налоговым органом.

Налог на игорный бизнес Налог на игорный бизнес введен Федеральным законом № 142-ФЗ от 31 июля 1998 г. Положения этого Закона регламентируют общие принципы налогообложения, порядок формирования налогооблагаемой базы, ставки и состав плательщиков этого налога.

Игорным бизнесом признается предпринимательская деятельность, не являющаяся реализацией продукции (товаров, работ, услуг), связанная с извлечением игорным заведением от участия в азартных играх и пари дохода в виде выигрыша и платы за их проведение.

Плательщиками налога являются организации и физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность в области игорного бизнеса. Обособленные подразделения организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере игорного бизнеса, самостоятельно уплачивают этот налог в бюджет территории, на которой они зарегистрированы.

Объект налогообложения — следующие виды объектов игорного бизнеса:

- игровые столы, предназначенные для проведения азартных игр, в которых игорное заведение участвует через своих представителей как сторона;
- игровые столы, предназначенные для проведения азартных игр, в которых игорное заведение участвует через своих представителей как организатор и (или) наблюдатель;
- игровые автоматы;

- кассы тотализаторов;
- кассы букмекерских контор.

Общее количество объектов налогообложения каждого вида объектов игорного бизнеса подлежит обязательной регистрации в органах Федеральной налоговой службы РФ по месту нахождения указанных объектов до момента их установки с обязательной выдачей свидетельства о регистрации. Наличие на территории игорного заведения незарегистрированных объектов налогообложения или несоблюдение установленного порядка уплаты налога более двух раз в течение календарного года может являться основанием для отзыва лицензии на осуществление предпринимательской деятельности в сфере игорного бизнеса.

Ставки налога определены Налоговым кодексом исходя из объекта налогообложения:

- за один игровой стол — от 25 тыс. до 125 тыс. руб.;
- за один игровой автомат — от 1,5 тыс. до 7,5 тыс. руб.;
- за одну кассу тотализатора или одну кассу букмекерской конторы — от 25 тыс. до 125 тыс. руб.

В пределах этих ставок каждому субъекту РФ предоставлено право устанавливать размер конкретной ставки, по которой на подведомственной им территории налогоплательщики будут исчислять и уплачивать налог на игорный бизнес. При отсутствии нормативного акта регионального органа исполнительной власти, регулирующего процесс налогообложения субъектов игорного бизнеса, налогоплательщики исчисляют налог по минимальным ставкам.

Порядок исчисления и уплаты сумм налога. Суммы налога, подлежащие внесению в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ, определяются плательщиками самостоятельно исходя из числа зарегистрированных объектов налогообложения и ставок налога. Расчет сумм налога с учетом изменения количества и (или) видов объектов налогообложения представляется плательщиком налога в орган Федеральной налоговой службы РФ по месту регистрации объектов налогообложения ежемесячно не позднее 20-го числа месяца, следующего за отчетным.

Уплата сумм налога производится плательщиком налога в течение 5 рабочих дней со дня представления расчета сумм налога в налоговый орган по месту регистрации объектов налогообложения равными долями в размере одной двенадцатой годовой суммы установленного налога с учетом изменения количества и (или) видов объектов налогообложения.

При осуществлении игорным заведением других видов деятельности, не относящихся к игорному бизнесу, это заведение обязано

вести отдельный учет доходов от таких видов предпринимательской деятельности и уплачивать обязательные платежи по ним в соответствии с законодательством Российской Федерации.

12.3. Местные налоги

Местными признаются налоги и сборы, устанавливаемые и вводимые в действие в соответствии с Налоговым кодексом РФ, нормативно-правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территории соответствующего муниципального образования.

Устанавливая местный налог, представительные органы местного самоуправления определяют в нормативно-правовых актах налоговые льготы, налоговую ставку в пределах, утвержденных Налоговым кодексом, порядок и сроки уплаты налога, форму отчетности по местному налогу.

В соответствии с Налоговым кодексом к местным налогам и сборам относятся:

- земельный налог;
- налог на имущество физических лиц.

Земельный налог Это наиболее значимый по величине местный налог. Его доля в общих доходах местных бюджетов достигает 3%. Особенно важна его роль в сельских бюджетах.

Цель введения налога на землю — стимулирование рационального использования, охраны и освоения земель, повышение плодородия почв, выравнивание социально-экономических условий хозяйствования на землях разного качества, обеспечение развития инфраструктуры в населенных пунктах, формирование специальных фондов.

Размер земельного налога не зависит от результатов хозяйственной деятельности собственников земли, землевладельцев, землепользователей и устанавливается в виде стабильных платежей за единицу земельной площади в расчете на год.

Земельный налог устанавливается, вводится в действие и прекращает действовать в соответствии с Налоговым кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и обязателен к уплате на территориях этих муниципальных образований.

Устанавливая налог, представительные органы муниципальных образований, представительные органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга опреде-

ляют налоговые ставки в пределах, установленных Налоговым кодексом, порядок и сроки уплаты налога.

При установлении налога нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований могут также устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения, включая установление размера не облагаемой налогом суммы для отдельных категорий налогоплательщиков.

Налогоплательщиками налога признаются организации и физические лица, обладающие земельными участками на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения.

Объектом налогообложения признаются земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования (и городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга), на территории которого введен налог.

Объектом налогообложения *не признаются*:

- земельные участки, изъятые из оборота в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, которые заняты особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия ЮНЕСКО, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия;
- земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд;
- земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, в пределах лесного фонда;
- земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, занятые находящимися в государственной собственности водными объектами в составе водного фонда, за исключением земельных участков, занятых обособленными водными объектами.

Налоговая база определяется как кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектом налогообложения.

Кадастровая стоимость земельного участка определяется в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации.

Налоговая база определяется в отношении каждого земельного участка как его кадастровая стоимость по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом.

Налоговая база определяется отдельно в отношении долей в праве общей собственности на земельный участок, в отношении которых налогоплательщиками признаются разные лица либо установлены различные налоговые ставки.

Налогоплательщики-организации определяют налоговую базу самостоятельно на основании сведений государственного земельного кадастра о каждом земельном участке, принадлежащем им на праве собственности или праве постоянного (бессрочного) пользования.

Налоговая база для каждого налогоплательщика, являющегося физическим лицом, определяется налоговыми органами на основании сведений, которые представляются в налоговые органы органами, осуществляющими ведение государственного земельного кадастра, регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, и органами муниципальных образований.

Налоговая база уменьшается на не облагаемую налогом сумму в размере 10 тыс. руб. на одного налогоплательщика на территории одного муниципального образования (городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) в отношении земельного участка, находящегося в собственности, постоянном (бессрочном) пользовании или пожизненном наследуемом владении следующих категорий налогоплательщиков:

- (1) Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, полных кавалеров ордена Славы;
- (2) инвалидов III группы, а также инвалидов I и II групп инвалидности, установленной до 1 января 2004 г. без вынесения заключения о степени ограничения способности к трудовой деятельности;
- (3) инвалидов с детства;
- (4) ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны, а также ветеранов и инвалидов боевых действий;
- (5) физических лиц, имеющих право на получение социальной поддержки в соответствии с Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся радиоактивному облучению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в ред. Закона РФ от 18 июня 1992 г. № 3061-1), в соответствии с федеральными законами «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении “Маяк” и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ и «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиацион-

ному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ;

- (6) физических лиц, принимавших в составе подразделений особого риска непосредственное участие в испытаниях ядерного и термоядерного оружия, ликвидации аварий ядерных установок на средствах вооружения и военных объектах;
- (7) физических лиц, получивших или перенесших лучевую болезнь или ставших инвалидами в результате испытаний, учений и иных работ, связанных с любыми видами ядерных установок, включая ядерное оружие и космическую технику.

Уменьшение налоговой базы на не облагаемую налогом сумму осуществляется на основании документов, подтверждающих право на уменьшение налоговой базы, представляемых налогоплательщиком в налоговый орган по месту нахождения земельного участка.

Если размер не облагаемой налогом суммы превышает размер налоговой базы, определенной в отношении земельного участка, налоговая база принимается равной нулю.

Налоговая база в отношении земельных участков, находящихся в общей долевой собственности, определяется для каждого из налогоплательщиков, являющихся собственниками данного земельного участка, пропорционально его доле в общей долевой собственности.

Налоговая база в отношении земельных участков, находящихся в общей совместной собственности, определяется для каждого из налогоплательщиков, являющихся собственниками данного земельного участка, в равных долях.

Если при приобретении здания, сооружения или другой недвижимости к приобретателю (покупателю) в соответствии с законом или договором переходит право собственности на ту часть земельного участка, которая занята недвижимостью и необходима для ее использования, налоговая база в отношении данного земельного участка для указанного лица определяется пропорционально его доле в праве собственности на данный земельный участок.

Если приобретателями (покупателями) здания, сооружения или другой недвижимости выступают несколько лиц, налоговая база в отношении части земельного участка, которая занята недвижимостью и необходима для ее использования, для указанных лиц определяется пропорционально их доле в праве собственности (в площади) на указанную недвижимость.

Налоговым периодом признается календарный год.

Отчетными периодами для налогоплательщиков — организаций и физических лиц, являющихся индивидуальными предпринимателями, признаются первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года.

Налоговые ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) и не могут превышать:

(1) 0,3% в отношении земельных участков:

- отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в поселениях и используемых для сельскохозяйственного производства;
- занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса (за исключением доли в праве на земельный участок, приходящейся на объект, не относящийся к жилищному фонду и к объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса) или предоставленных для жилищного строительства;
- предоставленных для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства;

(2) 1,5% в отношении прочих земельных участков.

От налогообложения освобождаются:

- (1) организации и учреждения уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации — в отношении земельных участков, предоставленных для непосредственного выполнения возложенных на эти организации и учреждения функций;
- (2) организации — в отношении земельных участков, занятых государственными автомобильными дорогами общего пользования;
- (3) религиозные организации — в отношении принадлежащих им земельных участков, на которых расположены здания, строения и сооружения религиозного и благотворительного назначения;
- (4) общероссийские общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80%, — в отношении земельных участков, используемых ими для осуществления уставной деятельности:
 - организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов указанных общероссийских общественных организаций инвалидов, если среднесписочная численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50%, а их доля в фонде оплаты труда — не менее 25%, — в отношении земельных участков, используемых

ими для производства и (или) реализации товаров (за исключением подакцизных товаров, минерального сырья и иных полезных ископаемых, а также иных товаров по перечню, утверждаемому Правительством РФ по согласованию с общероссийскими общественными организациями инвалидов), работ и услуг (за исключением брокерских и иных посреднических услуг);

- учреждения, единственными собственниками имущества которых являются указанные общероссийские общественные организации инвалидов, — в отношении земельных участков, используемых ими для достижения образовательных, культурных, лечебно-оздоровительных, физкультурно-спортивных, научных, информационных и иных целей социальной защиты и реабилитации инвалидов, а также для оказания правовой и иной помощи инвалидам, детям-инвалидам и их родителям;
- (5) организации народных художественных промыслов — в отношении земельных участков, находящихся в местах традиционного бытования народных художественных промыслов и используемых для производства и реализации изделий народных художественных промыслов;
- (6) физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также общины таких народов — в отношении земельных участков, используемых для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов;
- (7) организации — резиденты особой экономической зоны сроком на 5 лет с момента возникновения права собственности на земельный участок, предоставленный резиденту особой экономической зоны.

Порядок исчисления налога и авансовых платежей по налогу. Сумма налога исчисляется по истечении налогового периода как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы.

Налогоплательщики-организации исчисляют сумму налога (сумму авансовых платежей по налогу) самостоятельно.

Налогоплательщики — физические лица, являющиеся индивидуальными предпринимателями, исчисляют сумму налога (сумму авансовых платежей по налогу) самостоятельно в отношении земельных участков, используемых ими в предпринимательской деятельности.

Представительный орган муниципального образования (законодательные (представительные) органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) при уста-

новлении налога вправе предусмотреть уплату в течение налогового периода не более двух авансовых платежей по налогу для налогоплательщиков, являющихся физическими лицами, которые уплачивают налог на основании налогового уведомления.

Сумма авансового платежа по налогу, подлежащая уплате налогоплательщиком — физическим лицом, уплачивающим налог на основании налогового уведомления, исчисляется как произведение соответствующей налоговой базы и установленной нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) доли налоговой ставки в размере, не превышающем одной второй налоговой ставки, установленной Налоговым кодексом, в случае установления одного авансового платежа и одной трети налоговой ставки в случае установления двух авансовых платежей.

Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет по итогам налогового периода, определяется как разница между суммой налога и суммами подлежащих уплате в течение налогового периода авансовых платежей по налогу.

Налогоплательщики, в отношении которых отчетный период определен как квартал, исчисляют суммы авансовых платежей по налогу по истечении первого, второго и третьего кварталов текущего налогового периода как одну четверть налоговой ставки процентной доли кадастровой стоимости земельного участка по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом.

В отношении земельного участка (его доли), перешедшего (перешедшей) по наследству к физическому лицу, налог исчисляется начиная с месяца открытия наследства.

Налогоплательщики, имеющие право на налоговые льготы, должны представить документы, подтверждающие такое право, в налоговые органы по месту нахождения земельного участка, признаваемого объектом налогообложения.

Органы, осуществляющие ведение государственного земельного кадастра, и органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, представляют информацию в налоговые органы.

Органы, осуществляющие ведение государственного земельного кадастра, и органы муниципальных образований ежегодно до 1 февраля года, являющегося налоговым периодом, обязаны сообщать в налоговые органы по месту своего нахождения сведения о земельных участках, признаваемых объектом налогообложения по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом.

По результатам проведения государственной кадастровой оценки земель кадастровая стоимость земельных участков по состоянию на 1 января календарного года подлежит доведению до сведения налогоплательщиков в порядке, определяемом органами местного самоуправления (исполнительными органами государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга), не позднее 1 марта этого года.

Порядок и сроки уплаты налога и авансовых платежей по налогу. Налог и авансовые платежи по налогу подлежат уплате налогоплательщиками в порядке и сроки, которые установлены нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга).

В течение налогового периода налогоплательщики уплачивают авансовые платежи по налогу, если нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) не предусмотрено иное. По истечении налогового периода налогоплательщики уплачивают сумму налога, исчисленную в порядке, предусмотренном Налоговым кодексом.

Налог и авансовые платежи по налогу уплачиваются в бюджет по месту нахождения земельных участков, признаваемых объектом налогообложения.

Налогоплательщики, являющиеся физическими лицами, уплачивают налог и авансовые платежи по налогу на основании налогового уведомления, направленного налоговым органом.

Налог на имущество физических лиц Нормативными документами, регламентирующими порядок расчетов и уплаты этого налога, являются:

- Закон РФ «О налогах на имущество физических лиц» от 9 декабря 1991 г. № 2003-1 (с изменениями и дополнениями);
- Инструкция МНС РФ «О применении Закона РФ “О налогах на имущество физических лиц”» от 20 января 2000 г. № 20.

Плательщиками налогов на имущество физических лиц являются физические лица — собственники имущества, признаваемого объектом налогообложения.

Если имущество, признаваемое объектом налогообложения, находится в общей долевой собственности нескольких физических лиц, налогоплательщиком в отношении этого имущества признается каждое из этих физических лиц соразмерно его доле в этом имуществе. В аналогичном порядке определяются налогоплательщики, если такое имущество находится в общей долевой собственности физических лиц и предприятий (организаций).

Если имущество, признаваемое объектом налогообложения, находится в общей совместной собственности нескольких физических лиц, они несут равную ответственность по исполнению налогового обязательства. При этом плательщиком налога может быть одно из этих лиц, определяемое по соглашению между ними.

Ставки налога на строения, помещения и сооружения устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости.

Представительные органы местного самоуправления могут определять дифференциацию ставок в установленных пределах в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости, типа использования и по иным критериям.

Налоги зачисляются в местный бюджет по месту нахождения (регистрации) объекта налогообложения.

Льготы по налогам. От уплаты налогов на имущество физических лиц освобождаются следующие категории граждан:

- Герои Советского Союза и Герои Российской Федерации, а также лица, награжденные орденом Славы трех степеней;
- инвалиды I и II групп, инвалиды с детства;
- участники Гражданской и Великой Отечественной войн, других боевых операций по защите СССР из числа военнослужащих, проходивших службу в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии, и бывших партизан;
- лица вольнонаемного состава Советской армии, Военно-Морского флота, органов внутренних дел и государственной безопасности, занимавшие штатные должности в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии в период Великой Отечественной войны, либо лица, находившиеся в этот период в городах, участие в обороне которых засчитывается этим лицам в выслугу лет для назначения пенсии на льготных условиях, установленных для военнослужащих частей действующей армии;
- лица, получающие льготы в соответствии с Законом РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», а также лица, указанные в ст. 2, 3, 5, 6 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении “Маяк” и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»;

- военнослужащие, а также граждане, уволенные с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, имеющие общую продолжительность военной службы 20 лет и более;
- лица, принимавшие непосредственное участие в составе подразделений особого риска в испытаниях ядерного и термоядерного оружия, ликвидации аварий ядерных установок на средствах вооружения и военных объектах;
- члены семей военнослужащих, потерявших кормильца. Льгота членам семей военнослужащих, потерявших кормильца, предоставляется на основании пенсионного удостоверения, в котором проставлен штамп «вдова (вдовец, мать, отец) погибшего воина» или имеется соответствующая запись, заверенная подписью руководителя учреждения, выдавшего пенсионное удостоверение, и печатью этого учреждения. В случае если указанные члены семей не являются пенсионерами, льгота предоставляется им на основании справки о гибели военнослужащего.

Налог на строения, помещения и сооружения *не уплачивается*:

- пенсионерами, получающими пенсии, назначаемые в порядке, установленном пенсионным законодательством Российской Федерации;
- гражданами, уволенными с военной службы или призывавшимися на военные сборы, выполнявшими интернациональный долг в Афганистане и других странах, в которых велись боевые действия. Льгота предоставляется на основании свидетельства о праве на льготы и справки, выданной районным военным комиссариатом, воинской частью, военным учебным заведением, предприятием, учреждением или организацией Министерства внутренних дел СССР или органами Российской Федерации;
- родителями и супругами военнослужащих и государственных служащих, погибших при исполнении служебных обязанностей. Льгота предоставляется им на основании справки о гибели военнослужащего либо государственного служащего, выданной соответствующими государственными органами. Супругам государственных служащих, погибших при исполнении служебных обязанностей, льгота предоставляется только в том случае, если они не вступили в повторный брак;
- со специально оборудованных сооружений, строений, помещений (включая жилье), принадлежащих деятелям культуры, искусства и народным мастерам на праве собственности и ис-

пользуемых исключительно в качестве творческих мастерских, ателье, студий, а также с жилой площадью, используемой для организации открытых для посещения негосударственных музеев, галерей, библиотек и других организаций культуры, — на период такого их использования;

- с расположенных на участках в садоводческих и дачных некоммерческих объединениях граждан жилого строения жилой площадью до 50 квадратных метров и хозяйственных строений и сооружений общей площадью до 50 квадратных метров. Органы местного самоуправления имеют право устанавливать налоговые льготы по налогам, установленным Законом «О налогах на имущество физических лиц», и основания для их использования налогоплательщиками.

Порядок исчисления и уплаты налогов. Исчисление налогов проводится налоговыми органами. Лица, имеющие право на льготы, самостоятельно представляют необходимые документы в налоговые органы.

Налог на строения, помещения и сооружения исчисляется на основании данных об их инвентаризационной стоимости по состоянию на 1 января каждого года.

При переходе права собственности на строение, помещение, сооружение от одного собственника к другому в течение календарного года налог уплачивается первоначальным собственником с 1 января этого года до начала того месяца, в котором он утратил право собственности на указанное имущество, а новым собственником — начиная с месяца, в котором у последнего возникло право собственности.

Платежные извещения об уплате налога вручаются плательщикам налоговыми органами ежегодно не позднее 1 августа.

Налог уплачивается владельцами равными долями в два срока — не позднее 15 сентября и 15 ноября.

12.4. Специальные налоговые режимы

Система налогообложения сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог) Налогообложение сельскохозяйственных товаропроизводителей регулируется гл. 26.1 Налогового кодекса РФ.

Согласно ст. 346.1 Налогового кодекса переход на уплату единого сельскохозяйственного налога предусматривает замену уплаты налога на прибыль организаций, налога на добавленную стоимость (за исключением налога на добавленную стоимость, подлежащего уплате в соответствии с Налоговым и Таможенным кодексами РФ при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федера-

ции), налога на имущество организаций и единого социального налога уплатой единого сельскохозяйственного налога, исчисляемого по результатам хозяйственной деятельности организаций за налоговый период.

Переход на уплату единого сельскохозяйственного налога индивидуальными предпринимателями предусматривает замену уплаты налога на доходы физических лиц (в отношении доходов, полученных от осуществления предпринимательской деятельности), налога на добавленную стоимость (за исключением налога на добавленную стоимость, подлежащего уплате в соответствии с Налоговым и Таможенным кодексами РФ при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации), налога на имущество физических лиц (в отношении имущества, используемого для осуществления предпринимательской деятельности) и единого социального налога уплатой единого сельскохозяйственного налога, исчисляемого по результатам хозяйственной деятельности индивидуальных предпринимателей за налоговый период.

Налогоплательщиками единого сельскохозяйственного налога являются организации и индивидуальные предприниматели, перешедшие на уплату единого сельскохозяйственного налога.

В соответствии с Налоговым кодексом сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются организации и индивидуальные предприниматели, производящие сельскохозяйственную продукцию и (или) выращивающие рыбу, осуществляющие ее первичную и последующую (промышленную) переработку (в том числе на арендованных основных средствах) и реализующие эту продукцию и (или) рыбу при условии, что в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) таких организаций или индивидуальных предпринимателей доля дохода от реализации произведенной ими сельскохозяйственной продукции и (или) выращенной ими рыбы, включая продукцию ее первичной переработки, произведенную ими из сельскохозяйственного сырья собственного производства и (или) выращенной ими рыбы, составляет не менее 70%.

Порядок отнесения продукции к продукции первичной переработки, произведенной из сельскохозяйственного сырья собственного производства и (или) выращенной рыбы, устанавливается Правительством РФ.

Для организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих последующую (промышленную) переработку (в том числе на арендованных основных средствах) продукции первичной переработки, произведенной ими из сельскохозяйственного сырья собственного производства и (или) выращенной ими рыбы, доля дохода от реализации продукции первичной переработки, произве-

денной ими из сельскохозяйственного сырья собственного производства и (или) выращенной ими рыбы, в общем доходе от реализации произведенной ими продукции из сельскохозяйственного сырья собственного производства и (или) выращенной ими рыбы определяется исходя из соотношения расходов на производство сельскохозяйственной продукции и (или) выращивание рыбы и первичную переработку сельскохозяйственной продукции и (или) рыбы в общей сумме расходов на производство продукции из произведенного ими сельскохозяйственного сырья и (или) выращенной ими рыбы.

Сельскохозяйственные товаропроизводители *имеют право перейти на уплату единого сельскохозяйственного налога*, если по итогам работы за календарный год, предшествующий году, в котором организация или индивидуальный предприниматель подают заявление о переходе на уплату единого сельскохозяйственного налога, в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) таких организаций или индивидуальных предпринимателей доля дохода от реализации произведенной ими сельскохозяйственной продукции и (или) выращенной ими рыбы, включая продукцию первичной переработки, произведенную ими из сельскохозяйственного сырья собственного производства и (или) выращенной ими рыбы, составляет не менее 70%.

Не вправе перейти на уплату единого сельскохозяйственного налога:

- организации и индивидуальные предприниматели, занимающиеся производством подакцизных товаров;
- организации, имеющие филиалы и (или) представительства.

Статья 346.3 Налогового кодекса устанавливает порядок и условия перехода на уплату единого сельскохозяйственного налога и возврата к общему режиму налогообложения.

Сельскохозяйственные товаропроизводители, изъявившие желание перейти на уплату единого сельскохозяйственного налога, подают в период с 20 октября по 20 декабря года, предшествующего году, начиная с которого сельскохозяйственные товаропроизводители переходят на уплату единого сельскохозяйственного налога, в налоговый орган по своему местонахождению (месту жительства) заявление. В заявлении о переходе на уплату единого сельскохозяйственного налога должны быть указаны данные о доле дохода от реализации произведенной ими сельскохозяйственной продукции и (или) выращенной ими рыбы, включая продукцию первичной переработки, произведенную ими из сельскохозяйственного сырья собственного производства и (или) выращенной ими рыбы, в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг), полученном ими по итогам

календарного года, предшествующего году, в котором организация или индивидуальный предприниматель подают заявление о переходе на уплату единого сельскохозяйственного налога.

Налогоплательщики, перешедшие на уплату единого сельскохозяйственного налога, не вправе до окончания налогового периода перейти на общий режим налогообложения.

Налоговым кодексом установлено, что, если по итогам налогового периода доля дохода налогоплательщиков от реализации произведенной ими сельскохозяйственной продукции и (или) выращенной ими рыбы, включая продукцию первичной переработки, произведенную ими из сельскохозяйственного сырья собственного производства и (или) выращенной ими рыбы, в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) составила менее 70%, налогоплательщики должны провести перерасчет налоговых обязательств исходя из общего режима налогообложения за весь указанный налоговый период.

Налогоплательщики обязаны подать в налоговый орган по местонахождению организации (месту жительства индивидуального предпринимателя) заявление о перерасчете налоговых обязательств и переходе на общий режим налогообложения в течение 20 календарных дней по истечении налогового периода, в котором доход от реализации произведенной ими сельскохозяйственной продукции и (или) выращенной ими рыбы, включая продукцию первичной переработки, произведенную ими из сельскохозяйственного сырья собственного производства и (или) выращенной ими рыбы, в общем объеме дохода от реализации товаров (работ, услуг) составил менее 70%, и уплатить исчисленные суммы налогов до 1 февраля года, следующего за истекшим налоговым периодом по единому сельскохозяйственному налогу.

Налогоплательщики, перешедшие с уплаты единого сельскохозяйственного налога на общий режим налогообложения, вправе вновь перейти на уплату единого сельскохозяйственного налога не ранее чем через один год после того, как они утратили право на уплату единого сельскохозяйственного налога.

Объектом налогообложения признаются доходы, уменьшенные на величину расходов.

Статьей 346.5 Налогового кодекса регулируется порядок определения и признания доходов и расходов плательщиков этого налога.

При определении объекта налогообложения организации учитывают доходы от реализации товаров (работ, услуг) и имущественных прав, внереализационные доходы.

Доходы от реализации товаров (работ, услуг) и имущественных прав определяются в соответствии со ст. 249 Налогового кодекса, внереализационные доходы определяются в соответствии со ст. 250.

При определении объекта налогообложения организациями не учитываются доходы, предусмотренные ст. 251 Налогового кодекса.

При определении объекта налогообложения налогоплательщики *уменьшают полученные ими доходы на следующие расходы*:

- приобретение основных средств;
- приобретение нематериальных активов;
- ремонт основных средств (в том числе арендованных);
- арендные (в том числе лизинговые) платежи за арендуемое (в том числе принятое в лизинг) имущество;
- материальные расходы;
- оплату труда, выплату пособий по временной нетрудоспособности в соответствии с российским законодательством;
- обязательное страхование работников и имущества, включая страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, производимые в соответствии с законодательством;
- сумму налога на добавленную стоимость по приобретаемым товарам (работам, услугам);
- суммы процентов, уплачиваемые за предоставление в пользование денежных средств (кредитов, займов), а также на расходы, связанные с оплатой услуг, оказываемых кредитными организациями;
- обеспечение пожарной безопасности в соответствии с законодательством РФ, услуги по охране имущества, обслуживанию охранно-пожарной сигнализации, приобретение услуг пожарной охраны и иных услуг охранной деятельности;
- суммы таможенных платежей, уплачиваемые при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации и не подлежащие возврату налогоплательщикам в соответствии с таможенным законодательством;
- содержание служебного транспорта, а также расходы на компенсацию за использование для служебных поездок личных легковых автомобилей и мотоциклов в пределах норм, установленных Правительством РФ;
- командировки;
- нотариальное оформление документов. Такие расходы принимаются в пределах тарифов, утвержденных в установленном порядке;
- аудиторские услуги;
- опубликование бухгалтерской отчетности, а также на опубликование и иное раскрытие другой информации, если законодательством Российской Федерации на налогоплательщика

возложена обязанность осуществлять такое опубликование (раскрытие);

- канцелярские товары;
- почтовые, телефонные, телеграфные и другие подобные услуги, расходы на оплату услуг связи;
- связанные с приобретением права на использование программ для ЭВМ и баз данных по договорам с правообладателем (по лицензионным соглашениям). К указанным расходам относятся также расходы на обновление программ для ЭВМ и баз данных;
- рекламу производимых (приобретаемых) и (или) реализуемых товаров (работ, услуг), товарного знака и знака обслуживания;
- подготовку и освоение новых производств, цехов и агрегатов;
- питание работников, занятых на сельскохозяйственных работах;
- суммы налогов и сборов, уплачиваемые в соответствии с законодательством о налогах и сборах;
- оплату стоимости товаров, приобретенных для дальнейшей реализации;
- информационно-консультативные услуги;
- повышение квалификации кадров;
- судебные расходы и арбитражные сборы;
- уплаченные суммы пеней и штрафов за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, а также суммы, уплаченные в возмещение причиненного ущерба;
- на подготовку в образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования специалистов для налогоплательщиков. Указанные расходы учитываются для целей налогообложения при условии, что с обучающимися в указанных образовательных учреждениях физическими лицами заключены договоры (контракты) на обучение, предусматривающие их работу у налогоплательщика в течение не менее трех лет по специальности после окончания соответствующего образовательного учреждения.

Расходами налогоплательщиков признаются затраты после их фактической оплаты. Налогоплательщики обязаны вести учет показателей своей деятельности, необходимых для исчисления налоговой базы и суммы единого сельскохозяйственного налога, на основании данных бухгалтерского учета.

Налоговой базой признается денежное выражение доходов, уменьшенных на сумму расходов.

При определении налоговой базы доходы и расходы определяются нарастающим итогом с начала налогового периода.

Налогоплательщики вправе уменьшить налоговую базу на сумму убытка, полученного по итогам предыдущих налоговых периодов. Убыток не может уменьшать налоговую базу более чем на 30%. Сумма убытка, превышающая это ограничение, может быть перенесена на следующие налоговые периоды, но не более чем на 10 периодов.

Налогоплательщики обязаны хранить документы, подтверждающие размер полученного убытка и сумму, на которую была уменьшена налоговая база по каждому налоговому периоду, в течение всего срока использования права на уменьшение налоговой базы на сумму убытка.

Налоговым периодом единого сельскохозяйственного налога признается календарный год, а отчетным периодом — полугодие.

Налоговая ставка этого налога устанавливается Налоговым кодексом в размере 6%.

Порядок исчисления и уплаты налога следующий. Единый сельскохозяйственный налог исчисляется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы.

По итогам отчетного периода налогоплательщики самостоятельно исчисляют сумму авансового платежа по единому сельскохозяйственному налогу исходя из налоговой ставки и фактически полученных доходов, уменьшенных на сумму расходов, рассчитанных нарастающим итогом с начала налогового периода до окончания полугодия.

Авансовые платежи по единому сельскохозяйственному налогу уплачиваются не позднее 25 дней со дня окончания отчетного периода.

Уплаченные авансовые платежи по единому сельскохозяйственному налогу засчитываются в счет уплаты единого сельскохозяйственного налога по итогам налогового периода.

Упрощенная система налогообложения Переход к упрощенной системе налогообложения или возврат к иным режимам налогообложения осуществляется организациями и индивидуальными предпринимателями добровольно.

Применение упрощенной системы налогообложения *организациями* предусматривает их освобождение от обязанности по уплате:

- налога на прибыль организаций;
- налога на имущество организаций.

Организации, применяющие упрощенную систему налогообложения, не признаются налогоплательщиками налога на добавленную стоимость, за исключением налога на добавленную стоимость, подлежащего уплате при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации.

Организации, применяющие упрощенную систему налогообложения, уплачивают страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Применение упрощенной системы налогообложения *индивидуальными предпринимателями* предусматривает их освобождение от обязанности по уплате:

- налога на доходы физических лиц (в отношении доходов, полученных от предпринимательской деятельности);
 - налога на имущество физических лиц (в отношении имущества, используемого для предпринимательской деятельности);
- единого социального налога (в отношении доходов, полученных от предпринимательской деятельности, а также выплат и иных вознаграждений, начисляемых ими в пользу физических лиц).

Индивидуальные предприниматели, применяющие упрощенную систему налогообложения, не признаются налогоплательщиками налога на добавленную стоимость, за исключением налога на добавленную стоимость при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации.

Индивидуальные предприниматели, применяющие упрощенную систему налогообложения, уплачивают страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Налогоплательщиками признаются организации и индивидуальные предприниматели, перешедшие на упрощенную систему налогообложения и применяющие ее в порядке, установленном Налоговым кодексом.

Организация имеет право перейти на упрощенную систему налогообложения, если по итогам девяти месяцев того года, в котором организация подает заявление о переходе на упрощенную систему налогообложения, доходы не превысили 15 млн руб.

Не вправе применять упрощенную систему налогообложения:

- организации, имеющие филиалы и (или) представительства;
- банки;
- страховщики;
- негосударственные пенсионные фонды;
- инвестиционные фонды;
- профессиональные участники рынка ценных бумаг;
- ломбарды;
- организации и индивидуальные предприниматели, занимающиеся производством подакцизных товаров, а также добычей и реализацией полезных ископаемых, за исключением общераспространенных полезных ископаемых;

- организации и индивидуальные предприниматели, занимающиеся игорным бизнесом;
- частные нотариусы, адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты, а также иные формы адвокатских образований;
- организации, являющиеся участниками соглашений о разделе продукции;
- организации и индивидуальные предприниматели, переведенные на систему налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог);
- организации, в которых доля участия других организаций составляет более 25%. Это ограничение не распространяется на организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов общественных организаций инвалидов, если среднесписочная численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50%, а их доля в фонде оплаты труда — не менее 25%, на некоммерческие организации, в том числе организации потребительской кооперации, осуществляющие свою деятельность в соответствии с Законом Российской Федерации «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» от 19 июня 1992 г. № 3085-1, а также хозяйственные общества, единственными учредителями которых являются потребительские общества и их союзы, осуществляющие свою деятельность в соответствии с указанным Законом;
- организации и индивидуальные предприниматели, средняя численность работников которых за налоговый (отчетный) период, определяемая в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области статистики, превышает 100 человек;
- организации, у которых остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов, определяемая в соответствии с законодательством Российской Федерации о бухгалтерском учете, превышает 100 млн руб.;
- бюджетные учреждения;
- иностранные организации, имеющие филиалы, представительства и иные обособленные подразделения на территории Российской Федерации.

Организации и индивидуальные предприниматели, переведенные на уплату единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности по одному или нескольким видам предпринимательской деятельности, вправе применять упрощенную систему налогообложения в отношении иных осуществляемых ими видов предпринимательской деятельности. При этом ограничения по чис-

ленности работников и стоимости основных средств и нематериальных активов по отношению к таким организациям и индивидуальным предпринимателям определяются исходя из всех осуществляемых ими видов деятельности.

Порядок и условия начала и прекращения применения упрощенной системы налогообложения следующие. Организации и индивидуальные предприниматели, изъявившие желание перейти на упрощенную систему налогообложения, подают в период с 1 октября по 30 ноября года, предшествующего году, начиная с которого налогоплательщики переходят на упрощенную систему налогообложения, в налоговый орган по месту своего нахождения (месту жительства) заявление. При этом организации в заявлении о переходе на упрощенную систему налогообложения сообщают о размере доходов за девять месяцев текущего года.

Выбор объекта налогообложения осуществляется налогоплательщиком до начала налогового периода, в котором впервые применена упрощенная система налогообложения. В случае изменения избранного объекта налогообложения после подачи заявления о переходе на упрощенную систему налогообложения налогоплательщик обязан уведомить об этом налоговый орган до 20 декабря года, предшествующего году, в котором впервые применена упрощенная система налогообложения.

Налогоплательщики, применяющие упрощенную систему налогообложения, не вправе до окончания налогового периода перейти на иной режим налогообложения.

Если по итогам отчетного (налогового) периода доходы налогоплательщика превысили 20 млн руб. и (или) в течение отчетного (налогового) периода допущено несоответствие требованиям, установленным Налоговым кодексом, такой налогоплательщик считается утратившим право на применение упрощенной системы налогообложения с начала того квартала, в котором допущены такое превышение и (или) несоответствие указанным требованиям.

Налогоплательщик обязан сообщить в налоговый орган о переходе на иной режим налогообложения в течение 15 дней по истечении отчетного налогового периода.

Налогоплательщик, применяющий упрощенную систему налогообложения, вправе перейти на иной режим налогообложения с начала календарного года, уведомив об этом налоговый орган не позднее 15 января года, в котором он предполагает перейти на иной режим налогообложения.

Налогоплательщик, перешедший с упрощенной системы налогообложения на иной режим налогообложения, вправе вновь пе-

рейти на упрощенную систему налогообложения не ранее чем через один год после того, как он утратил право на применение упрощенной системы налогообложения.

Объектом налогообложения признаются: доходы и доходы, уменьшенные на сумму расходов.

Выбор объекта налогообложения осуществляется самим налогоплательщиком. Объект налогообложения не может меняться налогоплательщиком в течение трех лет с начала применения упрощенной системы налогообложения. Налогоплательщики, являющиеся участниками договора простого товарищества (договора о совместной деятельности) или договора доверительного управления имуществом, применяют в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на величину расходов.

При определении объекта налогообложения налогоплательщики учитывают:

- доходы от реализации;
- внереализационные доходы.

При определении объекта налогообложения не учитываются доходы, предусмотренные ст. 251 Налогового кодекса.

В составе доходов также не учитываются доходы в виде полученных дивидендов.

При определении объекта налогообложения налогоплательщик уменьшает полученные доходы на следующие расходы:

- приобретение, сооружение и изготовление основных средств;
- приобретение нематериальных активов, а также создание нематериальных активов самим налогоплательщиком;
- ремонт основных средств (в том числе арендованных);
- арендные (в том числе лизинговые) платежи за арендуемое (в том числе принятое в лизинг) имущество;
- материальные расходы;
- оплату труда, выплату пособий по временной нетрудоспособности в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- обязательное страхование работников и имущества, включая страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, производимые в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- суммы налога на добавленную стоимость по оплаченным товарам (работам, услугам), приобретенным налогоплательщиком и подлежащим включению в состав расходов;
- проценты, уплачиваемые за предоставление в пользование денежных средств (кредитов, займов), а также расходы, свя-

занные с оплатой услуг, оказываемых кредитными организациями;

- обеспечение пожарной безопасности налогоплательщика в соответствии с законодательством Российской Федерации, расходы на услуги по охране имущества, обслуживанию охранно-пожарной сигнализации, расходы на приобретение услуг пожарной охраны и иных услуг охранной деятельности;
- таможенные платежи, уплаченные при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации и не подлежащие возврату налогоплательщику в соответствии с таможенным законодательством Российской Федерации;
- содержание служебного транспорта, а также расходы на компенсацию за использование для служебных поездок личных легковых автомобилей и мотоциклов в пределах норм, установленных Правительством Российской Федерации;
- расходы на командировки;
- плату государственному и (или) частному нотариусу за нотариальное оформление документов. При этом такие расходы принимаются в пределах тарифов, утвержденных в установленном порядке;
- бухгалтерские, аудиторские и юридические услуги;
- публикацию бухгалтерской отчетности, а также на публикацию и иное раскрытие другой информации, если законодательством Российской Федерации на налогоплательщика возложена обязанность осуществлять их публикацию (раскрытие);
- покупку канцелярских товаров;
- почтовые, телефонные, телеграфные и другие подобные услуги, расходы на оплату услуг связи;
- расходы, связанные с приобретением права на использование программ для ЭВМ и баз данных по договорам с правообладателем (по лицензионным соглашениям). К ним относятся также расходы на обновление программ для ЭВМ и баз данных;
- рекламу производимых (приобретенных) и (или) реализуемых товаров (работ, услуг), товарного знака и знака обслуживания;
- подготовку и освоение новых производств, цехов и агрегатов;
- суммы налогов и сборов, уплаченные в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- по оплате стоимости товаров, приобретенных для дальнейшей реализации;
- выплату комиссионных, агентских вознаграждений и вознаграждений по договорам поручения;

- оказание услуг по гарантийному ремонту и обслуживанию;
- подтверждение соответствия продукции или иных объектов, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров;
- проведение обязательной оценки в целях контроля за правильностью уплаты налогов в случае возникновения спора об исчислении налоговой базы; плата за предоставление информации о зарегистрированных правах;
- на оплату услуг специализированных организаций по изготовлению документов кадастрового и технического учета (инвентаризации) объектов недвижимости (в том числе правоустанавливающих документов на земельные участки и документов о межевании земельных участков);
- на оплату услуг специализированных организаций по проведению экспертизы, обследований, выдаче заключений и предоставлению иных документов, наличие которых обязательно для получения лицензии (разрешения) на осуществление конкретного вида деятельности;
- судебные расходы и арбитражные сборы;
- периодические (текущие) платежи за пользование правами на результаты интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации (в частности, правами, возникающими из патентов на изобретения, промышленные образцы и другие виды интеллектуальной собственности);
- на подготовку и переподготовку кадров, состоящих в штате налогоплательщика;
- в виде отрицательной курсовой разницы, возникающей от переоценки имущества в виде валютных ценностей и требований (обязательств), стоимость которых выражена в иностранной валюте, в том числе по валютным счетам в банках, проводимой в связи с изменением официального курса иностранной валюты к российскому рублю, установленного Банком России.

Расходы на приобретение (сооружение, изготовление) основных средств, а также расходы на приобретение (создание самим налогоплательщиком) нематериальных активов принимаются в следующем порядке:

- (1) в отношении приобретенных (сооруженных, изготовленных) основных средств в период применения упрощенной системы налогообложения — с момента ввода этих основных средств в эксплуатацию;

- (2) в отношении приобретенных (созданных самим налогоплательщиком) нематериальных активов в период применения упрощенной системы налогообложения — с момента принятия этого объекта нематериальных активов на бухгалтерский учет;
- (3) в отношении приобретенных (сооруженных, изготовленных) основных средств, а также приобретенных (созданных самим налогоплательщиком) нематериальных активов до перехода на упрощенную систему налогообложения стоимость основных средств и нематериальных активов включается в расходы в следующем порядке:
 - в отношении основных средств и нематериальных активов со сроком полезного использования до трех лет включительно — в течение одного года применения упрощенной системы налогообложения;
 - в отношении основных средств и нематериальных активов со сроком полезного использования от трех до 15 лет включительно в течение первого года применения упрощенной системы налогообложения — 50% стоимости, второго года — 30% стоимости и третьего года — 20%;
 - в отношении основных средств и нематериальных активов со сроком полезного использования свыше 15 лет — в течение 10 лет применения упрощенной системы налогообложения равными долями стоимости основных средств.

При этом в течение налогового периода расходы принимаются за отчетные периоды равными долями.

Если налогоплательщик применяет упрощенную систему налогообложения с момента постановки на учет в налоговых органах, стоимость основных средств и нематериальных активов принимается по первоначальной стоимости этого имущества, определяемой в порядке, установленном законодательством о бухгалтерском учете.

Если налогоплательщик перешел на упрощенную систему налогообложения с иных режимов налогообложения, стоимость основных средств и нематериальных активов учитывается в порядке, установленном Налоговым кодексом.

Порядок признания доходов и расходов следующий. Датой получения доходов признается день поступления денежных средств на счета в банках и (или) в кассу, получения иного имущества (работ, услуг) и (или) имущественных прав, а также погашения задолженности (оплаты) налогоплательщику иным способом (кассовый метод).

При использовании покупателем в расчетах за приобретенные им товары (работы, услуги), имущественные права векселя датой

получения доходов у налогоплательщика признается дата оплаты векселя (день поступления денежных средств от векселедателя либо иного обязанного по указанному векселю лица) или день передачи налогоплательщиком указанного векселя по индоссаменту третьему лицу.

Расходами налогоплательщика признаются затраты после их фактической оплаты. Оплатой товаров (работ, услуг) и (или) имущественных прав признается прекращение обязательства налогоплательщика — приобретателя товаров (работ, услуг) и (или) имущественных прав перед продавцом, которое непосредственно связано с поставкой этих товаров (выполнением работ, оказанием услуг) и (или) передачей имущественных прав. При этом расходы учитываются в составе расходов с учетом следующих особенностей:

- (1) материальные расходы, а также расходы на оплату труда — в момент погашения задолженности путем списания денежных средств с расчетного счета налогоплательщика, выплаты из кассы, а при ином способе погашения задолженности — в момент такого погашения. Аналогичный порядок применяется в отношении оплаты процентов за пользование заемными средствами (включая банковские кредиты) и при оплате услуг третьих лиц. При этом расходы по приобретению сырья и материалов учитываются в составе расходов по мере списания данного сырья и материалов в производство;
- (2) расходы по оплате стоимости товаров, приобретенных для дальнейшей реализации, — по мере реализации указанных товаров. Расходы, непосредственно связанные с реализацией указанных товаров, в том числе расходы по хранению, обслуживанию и транспортировке, учитываются в составе расходов после их фактической оплаты;
- (3) расходы на уплату налогов и сборов — в размере, фактически уплаченном налогоплательщиком. При наличии задолженности по уплате налогов и сборов расходы на ее погашение учитываются в составе расходов в пределах фактически погашенной задолженности в те отчетные (налоговые) периоды, когда налогоплательщик погашает указанную задолженность;
- (4) расходы на приобретение (сооружение, изготовление) основных средств, а также расходы на приобретение (создание самим налогоплательщиком) нематериальных активов отражаются в последний день отчетного (налогового) периода. При этом указанные расходы учитываются только по оплаченным основным средствам и нематериальным активам, используемым при осуществлении предпринимательской деятельности;

- (5) при выдаче налогоплательщиком продавцу в оплату приобретаемых товаров (работ, услуг) и (или) имущественных прав векселя расходы по приобретению указанных товаров (работ, услуг) и (или) имущественных прав учитываются после оплаты указанного векселя. При передаче налогоплательщиком продавцу в оплату приобретаемых товаров (работ, услуг) и (или) имущественных прав векселя, выданного третьим лицом, расходы по приобретению указанных товаров (работ, услуг) и (или) имущественных прав учитываются на дату передачи указанного векселя за приобретаемые товары (работы, услуги) и (или) имущественные права. Указанные расходы учитываются исходя из цены договора, но не более суммы долгового обязательства, указанной в векселе.

Налогоплательщики, определяющие доходы и расходы в соответствии с настоящей главой, не учитывают в целях налогообложения в составе доходов и расходов суммовые разницы в случае, если по условиям договора обязательство (требование) выражено в условных денежных единицах.

Налоговая база рассчитывается двумя способами.

1. Если объектом налогообложения являются доходы организации или индивидуального предпринимателя, то налоговой базой признается денежное выражение доходов организации или индивидуального предпринимателя.

2. Если объектом налогообложения являются доходы организации или индивидуального предпринимателя, уменьшенные на величину расходов, налоговой базой признается денежное выражение доходов, уменьшенных на сумму расходов.

Доходы, полученные в натуральной форме, учитываются по рыночным ценам.

При определении налоговой базы доходы и расходы определяются нарастающим итогом с начала налогового периода.

Налогоплательщик, который применяет в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на сумму расходов, уплачивает минимальный налог. Сумма минимального налога исчисляется за налоговый период в размере 1% налоговой базы. Минимальный налог уплачивается в случае, если за налоговый период сумма исчисленного в общем порядке налога меньше суммы исчисленного минимального налога.

Налогоплательщик, использующий в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на сумму расходов, вправе уменьшить исчисленную по итогам налогового периода налоговую базу на сумму убытка, полученного по итогам предыдущих налоговых периодов, в которых налогоплательщик применял упрощенную систему налогообложения и использовал в качестве объекта налогооб-

ложения доходы, уменьшенные на сумму расходов. Убыток не может уменьшать налоговую базу более чем на 30%. При этом оставшаяся часть убытка может быть перенесена на следующие налоговые периоды, но не более чем на 10 периодов.

Налоговым периодом признается календарный год, отчетными периодами признаются первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года.

Налоговые ставки состоят из двух видов:

- если объектом налогообложения являются доходы, налоговая ставка устанавливается в размере 6%;
- если объектом налогообложения являются доходы, уменьшенные на сумму расходов, налоговая ставка устанавливается в размере 15%.

Порядок исчисления и уплаты налога следующий. Налог исчисляется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы. Сумма налога по итогам налогового периода определяется налогоплательщиком самостоятельно.

Налогоплательщики, выбравшие в качестве объекта налогообложения доходы, по итогам каждого отчетного периода исчисляют сумму авансового платежа по налогу, исходя из ставки налога и фактически полученных доходов, рассчитанных нарастающим итогом с начала налогового периода до окончания соответственно первого квартала, полугодия, девяти месяцев с учетом ранее исчисленных сумм авансовых платежей по налогу.

В соответствии с законодательством Российской Федерации сумма налога (авансовых платежей по налогу), исчисленная за налоговый (отчетный) период, уменьшается налогоплательщиками на сумму страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, уплаченных (в пределах исчисленных сумм) за этот же период времени, а также на сумму выплаченных работникам пособий по временной нетрудоспособности. При этом сумма налога (авансовых платежей по налогу) не может быть уменьшена более чем на 50%.

Налогоплательщики, выбравшие в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на сумму расходов, по итогам каждого отчетного периода исчисляют сумму авансового платежа по налогу исходя из ставки налога и фактически полученных доходов, уменьшенных на сумму расходов, рассчитанных нарастающим итогом с начала налогового периода до окончания соответственно первого квартала, полугодия, девяти месяцев с учетом ранее исчисленных сумм авансовых платежей по налогу.

Ранее исчисленные суммы авансовых платежей по налогу засчитываются при исчислении сумм авансовых платежей по налогу за отчетный период и суммы налога за налоговый период.

Суммы налога зачисляются на счета органов Федерального казначейства для их последующего распределения в бюджеты всех уровней и бюджеты государственных внебюджетных фондов в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Индивидуальные предприниматели, осуществляющие один из видов предпринимательской деятельности, вправе перейти на упрощенную систему налогообложения на основе патента.

Применение упрощенной системы налогообложения на основе патента разрешается индивидуальным предпринимателям, не привлекающим в своей предпринимательской деятельности наемных работников, в том числе по договорам гражданско-правового характера, и осуществляющим виды деятельности, установленные Налоговым кодексом.

Решение о возможности применения индивидуальными предпринимателями упрощенной системы налогообложения на основе патента на территориях субъектов РФ принимается законами субъектов РФ. Субъекты РФ определяют конкретные перечни видов предпринимательской деятельности, по которым разрешается применение индивидуальными предпринимателями упрощенной системы налогообложения на основе патента.

Документом, удостоверяющим право применения индивидуальными предпринимателями упрощенной системы налогообложения на основе патента, является выдаваемый индивидуальному предпринимателю налоговым органом патент на осуществление одного из видов предпринимательской деятельности. Патент выдается по выбору налогоплательщика на один из следующих периодов, начинающихся с первого числа квартала: квартал, полугодие, девять месяцев, год.

Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности

Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (единый налог) вводится в действие нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных районов, городских округов, законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и применяется наряду с общей системой налогообложения и иными режимами налогообложения, предусмотренными законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

По решениям представительных органов муниципальных районов, городских округов, представительных органов государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга единый налог может применяться в отношении следующих видов предпринимательской деятельности:

- оказания бытовых услуг;
- оказания ветеринарных услуг;

- оказания услуг по ремонту, техническому обслуживанию и мойке автотранспортных средств;
- оказания услуг по хранению автотранспортных средств на платных стоянках;
- оказания автотранспортных услуг по перевозке пассажиров и грузов, осуществляемых организациями и индивидуальными предпринимателями, имеющими на праве собственности или ином праве (пользования, владения и (или) распоряжения) не более 20 транспортных средств, предназначенных для оказания таких услуг;
- розничной торговли, осуществляемой через магазины и павильоны с площадью торгового зала не более 150 м² по каждому объекту организации торговли;
- розничной торговли, осуществляемой через киоски, палатки, лотки и другие объекты стационарной торговой сети, не имеющих торговых залов, а также объекты нестационарной торговой сети;
- оказания услуг общественного питания, осуществляемых через объекты организации общественного питания с площадью зала обслуживания посетителей не более 150 м² по каждому объекту организации общественного питания;
- оказания услуг общественного питания, осуществляемых через объекты организации общественного питания, не имеющие зала обслуживания посетителей;
- распространения и (или) размещения наружной рекламы;
- распространения и (или) размещения рекламы на автобусах любых типов, трамваях, троллейбусах, легковых и грузовых автомобилях, прицепах, полуприцепах и прицепах-ропусках, речных судах;
- оказания услуг по временному размещению и проживанию организациями и предпринимателями, использующими в каждом объекте предоставления данных услуг общую площадь спальных помещений не более 500 м²;
- оказания услуг по передаче во временное владение и (или) пользование стационарных торговых мест, расположенных на рынках и в других местах торговли, не имеющих залов обслуживания посетителей.

Уплата организациями единого налога освобождает их от уплаты налога на прибыль организаций (в отношении прибыли, полученной от предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом), налога на имущество организаций (в отношении имущества, используемого для ведения предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом).

Уплата индивидуальными предпринимателями единого налога освобождает их от уплаты налога на доходы физических лиц (в отношении доходов, полученных от предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом), налога на имущество физических лиц (в отношении имущества, используемого для осуществления предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом) и социальных выплат (в отношении доходов, полученных от предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом, и выплат, производимых физическим лицам в связи с ведением предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом).

Организации и индивидуальные предприниматели, являющиеся налогоплательщиками единого налога, не признаются налогоплательщиками налога на добавленную стоимость за исключением налога на добавленную стоимость, подлежащего уплате в соответствии с Налоговым кодексом при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации.

Организации и индивидуальные предприниматели, являющиеся налогоплательщиками единого налога, уплачивают страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Налогоплательщики обязаны соблюдать порядок ведения расчетных и кассовых операций в наличной и безналичной формах, установленный в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При осуществлении нескольких видов предпринимательской деятельности, подлежащих налогообложению единым налогом, учет показателей, необходимых для исчисления налога, ведется отдельно по каждому виду деятельности.

Налогоплательщики, осуществляющие наряду с предпринимательской деятельностью, подлежащей налогообложению единым налогом, иные виды предпринимательской деятельности, обязаны вести раздельный учет имущества, обязательств и хозяйственных операций в отношении предпринимательской деятельности, подлежащей налогообложению единым налогом, и предпринимательской деятельности, в отношении которой налогоплательщики уплачивают налоги в соответствии с иным режимом налогообложения. При этом учет имущества, обязательств и хозяйственных операций в отношении видов предпринимательской деятельности, подлежащих налогообложению единым налогом, осуществляется налогоплательщиками в общеустановленном порядке.

В статье 346.27 Налогового кодекса раскрываются следующие основные понятия, используемые в Законе о едином налоге.

Вмененный доход — потенциально возможный доход налогоплательщика единого налога, рассчитываемый с учетом совокупности условий, непосредственно влияющих на получение указанного дохода и используемый для расчета величины единого налога по установленной ставке.

Базовая доходность — условная месячная доходность в стоимостном выражении на ту или иную единицу физического показателя, характеризующего определенный вид предпринимательской деятельности в различных сопоставимых условиях, которая используется для расчета величины вмененного дохода.

Корректирующие коэффициенты базовой доходности — коэффициенты, показывающие степень влияния того или иного условия на результат предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом; к ним относятся следующие: K1 — устанавливаемый на календарный год коэффициент-дефлятор, учитывающий изменение потребительских цен на товары (работы, услуги) в Российской Федерации в предшествующем периоде, K2 — корректирующий коэффициент базовой доходности, учитывающий совокупность особенностей ведения предпринимательской деятельности, в том числе ассортимент товаров (работ, услуг), сезонность, режим работы, фактический период времени осуществления деятельности, величину доходов, особенности места ведения предпринимательской деятельности, площадь информационного поля электронных табло, площадь информационного поля наружной рекламы с любым способом нанесения изображения, площадь информационного поля наружной рекламы с автоматической сменой изображения, количество автобусов любых типов, трамваев, троллейбусов, легковых и грузовых автомобилей, прицепов, полуприцепов и прицепов-ропусков, речных судов, используемых для распространения и (или) размещения рекламы, и иные особенности.

Бытовые услуги — платные услуги, оказываемые физическим лицам (за исключением услуг ломбардов и услуг по ремонту, техническому обслуживанию и мойке автотранспортных средств), предусмотренные Общероссийским классификатором услуг населению.

Ветеринарные услуги — услуги, оплачиваемые физическими лицами и организациями по перечню услуг, предусмотренному нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также Общероссийским классификатором услуг населению.

Услуги по ремонту, техническому обслуживанию и мойке автотранспортных средств — платные услуги, оказываемые физическим лицам и организациям по перечню услуг, предусмотренному Обще-

российским классификатором услуг населению. К таким услугам не относятся заправка, а также хранение автотранспортных средств на платных автостоянках.

Транспортные средства — автотранспортные средства, предназначенные для перевозки по дорогам пассажиров и грузов (автобусы любых типов, легковые и грузовые автомобили). К транспортным средствам не относятся прицепы, полуприцепы и прицепы-роспуски.

Платные стоянки — площади (в том числе открытые и крытые площадки), используемые в качестве мест для оказания платных услуг по хранению транспортных средств.

Розничная торговля — предпринимательская деятельность, связанная с торговлей товарами (в том числе за наличный расчет, а также с использованием платежных карт) на основе договоров розничной купли-продажи (за исключением реализации подакцизных товаров, указанных в подп. 6—10 п. 1 ст. 181 Налогового кодекса).

Стационарная торговая сеть — торговая сеть, расположенная в предназначенных для ведения торговли зданиях, строениях, сооружениях, подсоединенных к инженерным коммуникациям.

Стационарная торговая сеть, имеющая торговые залы, — торговая сеть, расположенная в предназначенных для ведения торговли зданиях и строениях (их частях), имеющих оснащенные специальным оборудованием обособленные помещения, предназначенные для ведения розничной торговли и обслуживания покупателей. К этой категории торговых объектов относятся магазины и павильоны.

Стационарная торговая сеть, не имеющая торговых залов, — торговая сеть, расположенная в предназначенных для ведения торговли зданиях, строениях и сооружениях (их частях), не имеющих обособленных и специально оснащенных для этих целей помещений, а также в зданиях, строениях и сооружениях (их частях), используемых для заключения договоров розничной купли-продажи, а также для проведения торгов. К этой категории торговых объектов относятся крытые рынки (ярмарки), торговые комплексы, киоски и другие аналогичные объекты.

Нестационарная торговая сеть — торговая сеть, функционирующая на принципах развозной и разносной торговли, а также объекты организации торговли, не относимые к стационарной торговой сети.

Развозная торговля — розничная торговля, осуществляемая вне стационарной розничной сети с использованием специализированных или специально оборудованных для торговли транспортных средств, а также мобильного оборудования, применяемого только с транспортным средством. К этому виду торговли относится тор-

говля с использованием автомобиля, автолавки, автомагазина, то-нара, автоприцепа, передвижного торгового автомата.

Разносная торговля — розничная торговля, осуществляемая вне стационарной розничной сети путем непосредственного контакта продавца с покупателем в организациях, на транспорте, на дому или на улице — торговля с рук, лотка, из корзин и ручных тележек.

Услуги общественного питания — по изготовлению кулинарной продукции и (или) кондитерских изделий, созданию условий для потребления и (или) реализации готовой кулинарной продукции, кондитерских изделий и (или) покупных товаров, а также по проведению досуга.

Объекты организации общественного питания, имеющие зал обслуживания посетителей, — здания (часть) или строения, предназначенные для оказания услуг общественного питания, имеющие специально оборудованное помещение (открытую площадку) для потребления готовой кулинарной продукции, кондитерских изделий и (или) покупных товаров, а также для проведения досуга. К объектам организации общественного питания относятся рестораны, бары, кафе, столовые, закусочные.

Объекты организации общественного питания, не имеющие зала обслуживания посетителей, — не имеющие специально оборудованного помещения (открытой площадки) для потребления готовой кулинарной продукции, кондитерских изделий и (или) покупных товаров) киоски, палатки, торговые автоматы и другие аналогичные точки общественного питания).

Площадь торгового зала — часть магазина, павильона (открытой площадки), занятая оборудованием, предназначенным для выкладки, демонстрации товаров, проведения денежных расчетов и обслуживания покупателей, площадь контрольно-кассовых узлов и кассовых кабин, площадь рабочих мест обслуживающего персонала, а также площадь проходов для покупателей. К площади торгового зала относится также арендуемая часть площади торгового зала. Площадь подсобных, административно-бытовых помещений, а также помещений для приема, хранения товаров и подготовки их к продаже, в которых не производится обслуживание покупателей, не относится к площади торгового зала. Площадь торгового зала определяется на основании инвентаризационных и правоустанавливающих документов.

Площадь зала обслуживания посетителей — площадь специально оборудованных помещений (открытых площадок) объекта организации общественного питания, предназначенных для потребления готовой кулинарной продукции, кондитерских изделий и (или) покупных товаров, а также для проведения досуга, опреде-

ляемая на основании инвентаризационных и правоустанавливающих документов.

Открытая площадка — специально оборудованное для торговли или общественного питания место, расположенное на земельном участке.

Магазин — специально оборудованное здание (его часть), предназначенное для продажи товаров и оказания услуг покупателям и обеспеченное торговыми, подсобными, административно-бытовыми помещениями, а также помещениями для приема, хранения товаров и подготовки их к продаже.

Павильон — строение, имеющее торговый зал и рассчитанное на одно или несколько рабочих мест.

Киоск — строение, которое не имеет торгового зала и рассчитано на одно рабочее место продавца.

Палатка — сборно-разборная конструкция, оснащенная прилавком, не имеющая торгового зала.

Торговое место — место, используемое для совершения сделок купли-продажи.

Площадь информационного поля наружной рекламы с любым способом нанесения изображения (за исключением наружной рекламы с автоматической сменой изображения) — площадь нанесенного изображения.

Площадь информационного поля наружной рекламы с автоматической сменой изображения — площадь экспонирующей поверхности.

Площадь информационного поля электронных табло наружной рекламы — площадь светоизлучающей поверхности.

Распространение и (или) размещение наружной рекламы — деятельность организаций или индивидуальных предпринимателей по доведению до потребителей рекламной информации путем предоставления и (или) использования средств наружной рекламы (щитов, стендов, плакатов, электронных табло и иных стационарных технических средств), предназначенной для неопределенного круга лиц и рассчитанной на визуальное восприятие.

Количество работников — среднесписочная (средняя) за каждый календарный месяц налогового периода численность работающих с учетом всех работников, в том числе работающих по совместительству, договорам подряда и другим договорам гражданско-правового характера.

Плательщиками единого налога являются организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории муниципального района, городского округа, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, в которых введен единый налог, предпринимательскую деятельность, облагаемую этим налогом.

Налогоплательщики, осуществляющие виды предпринимательской деятельности, обязаны встать на учет в налоговых органах по месту осуществления указанной деятельности в срок не позднее пяти дней с начала осуществления этой деятельности и производить уплату единого налога, введенного в этих муниципальных районах, городских округах, городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге.

Объектом налогообложения для применения единого налога признается вмененный доход налогоплательщика.

Налоговой базой для исчисления суммы единого налога признается вмененный доход, рассчитанный как произведение базовой доходности по определенному виду предпринимательской деятельности, исчисленной за налоговый период, и физического показателя, характеризующего данный вид деятельности.

Для исчисления суммы единого налога в зависимости от вида предпринимательской деятельности используются физические показатели, характеризующие вид предпринимательской деятельности, и базовая доходность в месяц (табл. 12.2).

Таблица 12.2. Показатели, необходимые для исчисления единого налога

<i>Вид предпринимательской деятельности</i>	<i>Физический показатель</i>	<i>Базовая доходность в месяц, руб.</i>
Оказание бытовых услуг	Количество работников, включая индивидуального предпринимателя	7 500
Оказание ветеринарных услуг	Количество работников, включая индивидуального предпринимателя	7 500
Оказание услуг по ремонту, техническому обслуживанию и мойке автотранспортных средств	Количество работников, включая индивидуального предпринимателя	12 000
Оказание услуг по хранению автотранспортных средств на платных стоянках	Площадь стоянки (в квадратных метрах)	50
Оказание автотранспортных услуг	Количество транспортных средств, используемых для перевозки пассажиров и грузов	6 000
Розничная торговля, осуществляемая через объекты стационарной торговой сети, имеющей торговые залы	Площадь торгового зала (в квадратных метрах)	1 800

Продолжение табл. 12.2

<i>Вид предпринимательской деятельности</i>	<i>Физический показатель</i>	<i>Базовая доходность в месяц, руб.</i>
Розничная торговля, осуществляемая через объекты стационарной торговой сети, не имеющей торговых залов, и розничная торговля, осуществляемая через объекты нестационарной торговой сети	Торговое место	9000
Развозная (разносная) торговля (за исключением торговли подакцизными товарами, лекарственными препаратами, изделиями из драгоценных камней, оружием и патронами к нему, меховыми изделиями и технически сложными товарами бытового назначения)	Количество работников, включая индивидуального предпринимателя	4500
Оказание услуг общественного питания через объекты организации общественного питания, имеющие залы обслуживания посетителей	Площадь зала обслуживания посетителей (в квадратных метрах)	1000
Оказание услуг общественного питания через объекты организации общественного питания, не имеющие залов обслуживания посетителей	Количество работников, включая индивидуального предпринимателя	4500
Распространение и (или) размещение наружной рекламы с любым способом нанесения изображения, за исключением наружной рекламы с автоматической сменой изображения	Площадь информационного поля наружной рекламы с любым способом нанесения изображения, кроме наружной рекламы с автоматической сменой изображения (в квадратных метрах)	3000
Распространение и (или) размещение наружной рекламы с автоматической сменой изображения	Площадь информационного поля экспонирующей поверхности (в квадратных метрах)	4000
Распространение и (или) размещение наружной рекламы посредством электронных табло	Площадь информационного поля электронных табло наружной рекламы (в квадратных метрах)	5000

Окончание табл. 12.2

<i>Вид предпринимательской деятельности</i>	<i>Физический показатель</i>	<i>Базовая доходность в месяц, руб.</i>
Распространение и (или) размещение рекламы на автобусах любых типов, трамваях, троллейбусах, легковых и грузовых автомобилях, прицепах, полуприцепах и прицепах-ропусках, речных судах	Количество автобусов любых типов, трамваев, троллейбусов, легковых и грузовых автомобилей, прицепов, полуприцепов и прицепов-ропусков, речных судов, используемых для распространения и (или) размещения рекламы	10 000
Оказание услуг по временному размещению и проживанию	Площадь спального помещения (в квадратных метрах)	1 000
Оказание услуг по передаче во временное владение и (или) пользование стационарных торговых мест, расположенных на рынках и в других местах торговли, не имеющих залов обслуживания посетителей	Количество торговых мест, переданных во временное владение или пользование другим хозяйствующим субъектам	6 000

При определении базовой доходности представительные органы муниципальных районов, городских округов, законодательные (представительные) органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга могут корректировать (умножать) базовую доходность и корректирующий коэффициент K2.

K2 определяется как произведение установленных нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных районов, городских округов, законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга значений, учитывающих влияние на результат предпринимательской деятельности факторов, предусмотренных ст. 346.27 Налогового кодекса.

В целях учета фактического периода времени осуществления предпринимательской деятельности значение K2, учитывающего влияние указанных факторов на результат предпринимательской деятельности, определяется как отношение числа календарных дней ведения предпринимательской деятельности в течение календарного

месяца налогового периода к числу календарных дней в данном календарном месяце налогового периода.

Значения К2 определяются для всех категорий налогоплательщиков представительными органами муниципальных районов, городских округов, законодательными (представительными) органами государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга на календарный год и могут быть установлены в пределах от 0,005 до 1 включительно.

Налоговым периодом по единому налогу признается квартал.

Налоговая ставка единого налога устанавливается в размере 15% вмененного дохода.

Порядок и сроки уплаты единого налога следующие. Единый налог производится налогоплательщиком по итогам налогового периода не позднее 25-го числа первого месяца следующего налогового периода.

Сумма единого налога, исчисленная за налоговый период, уменьшается налогоплательщиками на сумму страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, уплаченных (в пределах исчисленных сумм) за этот же период времени в соответствии с законодательством Российской Федерации при выплате налогоплательщиками вознаграждений своим работникам, занятым в тех сферах деятельности налогоплательщика, по которым уплачивается единый налог, а также на сумму страховых взносов в виде фиксированных платежей, уплаченных индивидуальными предпринимателями за свое страхование, и на сумму выплаченных работникам пособий по временной нетрудоспособности. При этом сумма единого налога не может быть уменьшена более чем на 50%.

Суммы единого налога зачисляются на счета органов Федерального казначейства для их последующего распределения в бюджеты всех уровней и бюджеты государственных внебюджетных фондов в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции Принятие Закона РФ «О соглашениях о разделе продукции» потребовало разработки и введения в практику системы налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции. Эта система была введена Федеральным законом от 6 июня 2003 г. № 65-ФЗ.

Введение этой налоговой системы потребовало уточнения специальной терминологии. В этих целях законом определены следующие основные понятия.

Инвестор — юридическое лицо или создаваемое на основе договора о совместной деятельности и не имеющее статуса юридического лица объединение юридических лиц, осуществляющее вложение собственных заемных или привлеченных средств (имущества и (или) имущественных прав) в поиск, разведку и добычу минерального сырья и являющееся пользователем недр на условиях соглашения о разделе продукции.

Продукция — полезное ископаемое, добытое из недр на территории, на континентальном шельфе и (или) в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации, на участке недр, предоставленном инвестору, и первое по своему качеству соответствующее государственному стандарту Российской Федерации, стандарту отрасли, региональному стандарту, международному стандарту, а в случае отсутствия указанных стандартов для отдельного добытого полезного ископаемого — стандарту организации (предприятия). Не может быть признана полезным ископаемым продукция, полученная при дальнейшей переработке (обогащении, технологическом переделе) полезного ископаемого и являющаяся продукцией обрабатывающей промышленности.

Произведенная продукция — количество продукции горнодобывающей промышленности и продукции разработки карьеров, содержащееся в фактически добытом (извлеченном) из недр (отходов, потерь) минеральном сырье (породе, жидкости и иной смеси), первой по своему качеству соответствующей государственному стандарту Российской Федерации, стандарту отрасли, региональному стандарту, международному стандарту, а при отсутствии таких стандартов для отдельного добытого полезного ископаемого — стандарту организации (предприятия), добытой инвестором в ходе выполнения работ по соглашению и уменьшенной на количество технологических потерь в пределах установленных нормативов. При выполнении соглашений, в которых применяется порядок раздела продукции, установленный п. 2 ст. 8 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», доля государства в общем объеме произведенной продукции составляет не менее 32% общего количества произведенной продукции.

Раздел продукции — раздел между государством и инвестором произведенной продукции в натуральном и (или) стоимостном выражении в соответствии с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции».

Прибыльная продукция — произведенная за отчетный (налоговый) период при выполнении соглашения продукция за вычетом части продукции, стоимостный эквивалент которой используется

для уплаты налога на добычу полезных ископаемых, и компенсационной продукции.

Компенсационная продукция — часть произведенной при выполнении соглашения продукции, которая не должна превышать 75% общего количества произведенной продукции, а при добыче на континентальном шельфе Российской Федерации — 90% общего количества произведенной продукции, передаваемой в собственность инвестору для возмещения понесенных им расходов (возмещаемые расходы), состав которых устанавливается соглашением.

Пункт раздела — место коммерческого учета продукции, в котором государство передает инвестору часть произведенной продукции, причитающуюся ему по условиям соглашения. При добыче нефти место коммерческого учета продукции определяется в случае транспортировки ее трубопроводным транспортом как место, в которое нефть по трубопроводу поступает на контрольно-измерительную станцию и в котором осуществляется измерение ее количества и определение качества, подсчет в качестве произведенной продукции и передача в систему магистрального трубопровода. При транспортировке нефти не трубопроводным транспортом место коммерческого учета продукции определяется соглашением как место, в которое нефть поступает на контрольно-измерительную станцию и в котором осуществляется измерение ее количества и определение качества.

Цена продукции — определяемая в соответствии с условиями соглашения стоимость продукции, если законодательно не установлено иное.

Цена нефти — цена реализации нефти, которая указана сторонами сделки, но не ниже среднего за отчетный период уровня цен сырой нефти марки Urals, определяемого как сумма средних арифметических цен покупки и продажи на мировых рынках нефтяного сырья (средиземноморском и роттердамском) за все дни торгов, деленная на число дней торгов в отчетном периоде. Средний за истекший месяц уровень цен сырой нефти марки Urals на мировых рынках нефтяного сырья (средиземноморском и роттердамском) ежемесячно в срок не позднее 15-го числа следующего месяца доводится до заинтересованных лиц через официальные источники информации в порядке, установленном Правительством РФ. При отсутствии в официальных источниках такой информации средний за истекший отчетный период уровень цен сырой нефти марки Urals на мировых рынках нефтяного сырья (средиземноморском и роттердамском) определяется налогоплательщиком самостоятельно.

Законодатель устанавливает специальный налоговый режим, применяемый при выполнении соглашений, которые заключены в соответствии с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции» от 6 декабря 1995 г. № 225-ФЗ и отвечают следующим условиям.

- (1) Соглашения заключены после проведения аукциона на предоставление права пользования недрами на иных условиях, чем раздел продукции, в порядке и на условиях, которые определены п. 4 ст. 2 данного Федерального закона, и признания аукциона несостоявшимся.
- (2) При выполнении соглашений, в которых применяется порядок раздела продукции, установленный п. 2 ст. 8 Федерального закона, доля государства в общем объеме произведенной продукции составляет не менее 32% общего количества произведенной продукции.
- (3) Соглашения предусматривают увеличение доли государства в прибыльной продукции в случае улучшения показателей инвестиционной эффективности для инвестора при выполнении соглашения. Показатели инвестиционной эффективности устанавливаются в соответствии с условиями соглашения.

Установленный Законом специальный налоговый режим предусматривает замену уплаты совокупности налогов и сборов, установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, разделом произведенной продукции в соответствии с условиями соглашения, за исключением налогов и сборов, уплата которых предусмотрена Налоговым кодексом.

При выполнении соглашения, предусматривающего условия раздела произведенной продукции в соответствии с законодательством, инвестор уплачивает:

- налог на добавленную стоимость;
- налог на прибыль организаций;
- страховые взносы в государственные внебюджетные фонды;
- налог на добычу полезных ископаемых;
- платежи за пользование природными ресурсами;
- плату за негативное воздействие на окружающую среду;
- водный налог;
- государственную пошлину и таможенные сборы;
- земельный налог.

Инвестор освобождается от уплаты региональных и местных налогов и сборов в соответствии с Налоговым кодексом по решению

законодательного (представительного) органа государственной власти или представительного органа местного самоуправления.

Инвестор не уплачивает налог на имущество организаций в отношении основных средств, нематериальных активов, запасов и затрат, которые находятся на балансе налогоплательщика и используются исключительно для осуществления деятельности, предусмотренной соглашениями. Если указанное имущество используется инвестором не для целей, связанных с выполнением работ по соглашению, оно облагается налогом на имущество организаций в общеустановленном порядке.

Инвестор не уплачивает транспортный налог в отношении принадлежащих ему транспортных средств (за исключением легковых автомобилей), используемых исключительно для целей соглашения.

При выполнении соглашения, предусматривающего условия раздела произведенной продукции в соответствии с п. 2 ст. 8 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», инвестор уплачивает:

- государственную пошлину;
- таможенные сборы;
- налог на добавленную стоимость;
- плату за негативное воздействие на окружающую среду.

Инвестор освобождается от уплаты региональных и местных налогов и сборов по решению законодательного (представительного) органа государственной власти или представительного органа местного самоуправления.

От уплаты таможенной пошлины освобождаются товары, ввозимые на таможенную территорию Российской Федерации для выполнения работ по соглашению, предусмотренных программами работ и сметами расходов, утвержденными в установленном соглашением порядке, а также продукция, произведенная в соответствии с условиями соглашения и вывозимая с таможенной территории Российской Федерации.

Налогоплательщиками и плательщиками сборов, уплачиваемых при применении специального налогового режима, признаются организации, являющиеся инвесторами соглашения в соответствии с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции».

Налоговая база при добыче нефти и газового конденсата из нефтегазоконденсатных месторождений определяется как количество добытых полезных ископаемых в натуральном выражении. Она определяется отдельно по каждому соглашению.

Налоговая ставка при добыче нефти и газового конденсата из нефтегазоконденсатных месторождений составляет 340 руб. за тонну. Эта налоговая ставка применяется с коэффициентом Кц, характеризующим динамику мировых цен на нефть.

Этот коэффициент ежемесячно самостоятельно определяется налогоплательщиком по формуле

$$Кц = (Ц - 8) \cdot P / 252,$$

где Ц — средний за налоговый период уровень цен сырой нефти марки Urals, долл. США за баррель;

Р — среднее значение за налоговый период курса доллара США к рублю Российской Федерации, устанавливаемого Банком России.

При выполнении соглашений налоговые ставки, установленные ст. 342 Налогового кодекса, при добыче полезных ископаемых, за исключением нефти и газового конденсата, применяются с коэффициентом 0,5.

В ст. 346.38 Налогового кодекса определены особенности расчета налоговой базы, исчисления и уплаты налога на прибыль организаций при выполнении соглашений.

Налогоплательщики определяют сумму налога на прибыль организаций в соответствии с гл. 25 Налогового кодекса с учетом особенностей, установленных этой статьей Кодекса.

Объектом налогообложения признается прибыль, полученная налогоплательщиком в связи с выполнением соглашения.

Если стороной соглашения является объединение организаций, не имеющее статуса юридического лица, доход, полученный каждой организацией — участником объединения, определяется пропорционально доле участника в общем доходе такого объединения за отчетный (налоговый) период.

Доходом налогоплательщика от выполнения соглашения признаются стоимость прибыльной продукции, принадлежащей инвестору в соответствии с условиями соглашения, а также внереализационные доходы, определяемые Налоговым кодексом.

Стоимость прибыльной продукции определяется как произведение объема прибыльной продукции и цены произведенной продукции, устанавливаемой соглашением, за исключением цены продукции (цены нефти).

Расходами налогоплательщика признаются обоснованные и документально подтвержденные расходы, произведенные (понесенные) налогоплательщиком при выполнении соглашения.

Обоснованными расходами признаются расходы, произведенные (понесенные) налогоплательщиком в соответствии с программой работ и сметой расходов, утвержденными управляющим комитетом, в порядке, предусмотренном соглашением, а также внереализационные расходы, непосредственно связанные с выполнением соглашения.

Расходы налогоплательщика подразделяются на:

- возмещаемые за счет компенсационной продукции (возмещаемые расходы);
- уменьшающие налоговую базу по налогу.

Возмещаемыми расходами признаются расходы, понесенные налогоплательщиком в отчетном (налоговом) периоде в целях выполнения работ по соглашению в соответствии с программой работ и сметой расходов.

Не признаются возмещаемыми расходы:

(1) понесенные до вступления соглашения в силу:

- на приобретение пакета геологической информации для участия в аукционе;
- на оплату сбора за участие в аукционе на право пользования участком недр на условиях соглашения;

(2) понесенные с даты вступления соглашения в силу:

- разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в соглашении;
- налог на добычу полезных ископаемых;
- платежи (проценты) по полученным кредитным и заемным средствам, а также комиссионные выплаты по ним и другие расходы, связанные с получением и использованием заемных средств для финансирования деятельности по соглашению, и другие, предусмотренные Налоговым кодексом.

В состав возмещаемых расходов включаются:

- (1) для дохода, полученного налогоплательщиком в виде части прибыльной продукции, датой получения дохода признается последний день отчетного (налогового) периода, в котором был осуществлен раздел прибыльной продукции;
- (2) по иным видам доходов и расходов применяется порядок признания доходов и расходов, установленный гл. 25 Налогового кодекса.

Налоговой базой признается денежное выражение подлежащей налогообложению прибыли.

Налоговая база определяется по каждому соглашению раздельно.

Размер налоговой ставки определяется в соответствии с п. 1 ст. 284 Налогового кодекса.

В ст. 346.39 Налогового кодекса определены особенности уплаты налога на добавленную стоимость при выполнении соглашений.

В этом случае налог на добавленную стоимость уплачивается в соответствии с гл. 21 Налогового кодекса с учетом особенностей, установленных этой статьей.

При выполнении соглашений применяется налоговая ставка, действующая в налоговом периоде в соответствии с гл. 21 Налогового кодекса.

Если по итогам налогового периода сумма налоговых вычетов при выполнении работ по соглашению превышает общую сумму налога, исчисленную по товарам (работам, услугам), реализованным (переданным, выполненным, оказанным) в отчетном (налоговом) периоде (в том числе при отсутствии указанной реализации), полученная разница подлежит возмещению (зачету, возврату) налогоплательщику в порядке, установленном ст. 176 Налогового кодекса.

При несоблюдении сроков возмещения (возврата), установленных ст. 176 Налогового кодекса, суммы, подлежащие возврату налогоплательщику, увеличиваются исходя из одной трехсотшестидесятой ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки (при ведении учета в валюте Российской Федерации).

Не подлежат налогообложению (освобождаются от налогообложения):

- передача на безвозмездной основе имущества, необходимого для выполнения работ по соглашению, между инвестором по соглашению и оператором соглашения в соответствии с программой работ и сметой расходов, которые утверждены в установленном соглашением порядке;
- передача организацией, не имеющей статуса юридического лица, участвующей в объединении организаций и являющейся инвестором в соглашении, другим участникам такого объединения доли произведенной продукции, полученной инвестором по условиям соглашения;
- передача налогоплательщиком в собственность государства вновь созданного или приобретенного налогоплательщиком

имущества, использованного для выполнения работ по соглашению и подлежащего передаче государству в соответствии с условиями соглашения.

Контрольные вопросы

1. Что представляют собой территориальные налоги?
2. Дайте характеристику региональным налогам.
3. Каков порядок исчисления региональных налогов?
4. Какие налоги относятся к местным? В чем состоит назначение местных налогов?
5. Как исчисляется земельный налог?
6. Кто является плательщиками налога на имущество физических лиц?
7. Рассмотрите специальные налоговые режимы.
8. Охарактеризуйте порядок перехода на упрощенную систему налогообложения.
9. Для каких видов деятельности может применяться единый налог на вмененный доход?

Планирование бюджетных доходов

13.1. Экономическая сущность планирования бюджетных доходов

Доходы бюджета — это 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.

Процесс планирования доходов бюджета строится на основе норм бюджетного и налогового законодательства РФ.

Планирование доходов — важнейший элемент налоговой и бюджетной политики государства, в процессе которого соответствующие государственные органы принимают решения о внесении изменений в налоговое законодательство, сокращении доли государственных расходов, разрабатывают меры по улучшению общеэкономической обстановки в стране и созданию необходимых условий для развития экономики.

Планирование бюджетных доходов представляет собой формализованную последовательность действий всех ветвей власти, связанных с разработкой прогнозных данных по собираемости налоговых и неналоговых платежей, их рассмотрением, утверждением и распределением по уровням бюджетной системы, т.е. охватывает сферу планирования доходов в масштабе федерального, регионального и местного бюджетов.

Планирование доходов служит основой для выработки прогноза социально-экономического развития страны, субъектов РФ и муниципальных образований на среднесрочный и долгосрочный периоды для своевременного и обоснованного составления проектов федерального, регионального и местных бюджетов на предстоящий год, для принятия необходимых политических, экономических и социальных решений в ходе исполнения соответствующих бюджетов.

Планирование доходов осуществляется в соответствии с прогнозом важнейших макроэкономических и социально-экономических показателей, таких как:

- валовой внутренний продукт;
- валовой национальный продукт;
- чистый национальный продукт;
- национальный доход;
- платежный баланс;
- численность населения;
- личный доход населения и т.д.

Каждый из этих показателей служит основой для расчета как общей суммы поступлений бюджетных доходов, так и отдельных групп, видов налогов и прочих неналоговых поступлений в бюджеты.

На макроуровне планирование доходов бюджета осуществляет Министерство финансов Российской Федерации. Принимают в этом участие также другие экономические ведомства, т.е. администраторы доходов.

Доходы бюджетов разных уровней формируются за счет налоговых и неналоговых доходов, а также доходов целевых бюджетных фондов.

Доходы федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований формируются за счет налоговых и неналоговых поступлений, заимствований и безвозмездных перечислений из других бюджетов.

Работа по формированию бюджета по доходам включает три важнейших направления:

- (1) расчет прогнозируемых сумм мобилизации всех видов доходов;
- (2) распределение регулирующих доходов на уровнях бюджетной системы в порядке и пропорциях, предусмотренных законодательством;
- (3) определение взаимоотношений вышестоящих и нижестоящих бюджетов в части предоставления финансовой помощи и выравнивания бюджетной обеспеченности.

13.2. Планирование налоговых доходов

Налоги — главный источник средств государственного бюджета, финансовая база социальной политики государства. Для обоснования сумм поступаемых в государство налогов составляется план по налогам. Он охватывает собираемость налогов разных уровней — федерального, регионального и местного. Планы по налогам и сборам разных уровней объединяет одно общее. В них отражается отношение двух участников: государства и налогоплательщика, кото-

рый платит налоги для того, чтобы государственная власть любого уровня выполняла свои основные функции.

***Планирование налоговых доходов** — это последовательность действий всех ветвей власти, связанных с разработкой прогнозных данных по собираемости налоговых платежей.*

В зависимости от уровня хозяйствующего субъекта налоговое планирование подразделяется на два уровня:

- (1) налоговое планирование на макроуровне;
- (2) налоговое планирование на уровне хозяйствующего субъекта или организации.

Налоговое планирование на макроуровне Охватывает сферу планирования в масштабе федерального, регионального и местного бюджетов. Основная задача налогового планирования на этом уровне — определение на заданный временной период экономически обоснованного размера поступлений налогов в соответствующее звено бюджетной системы.

По отношению к субъектам налогообложения при обосновании плана по налогам и сборам используются принципы:

- всеобщности;
- обязательности;
- стабильности;
- равнонапряженности;
- социальной справедливости.

Различают текущее (оперативное, краткосрочное) и перспективное (среднесрочное, долгосрочное) налоговое планирование. Схема налогового планирования представлена на рис. 13.1.

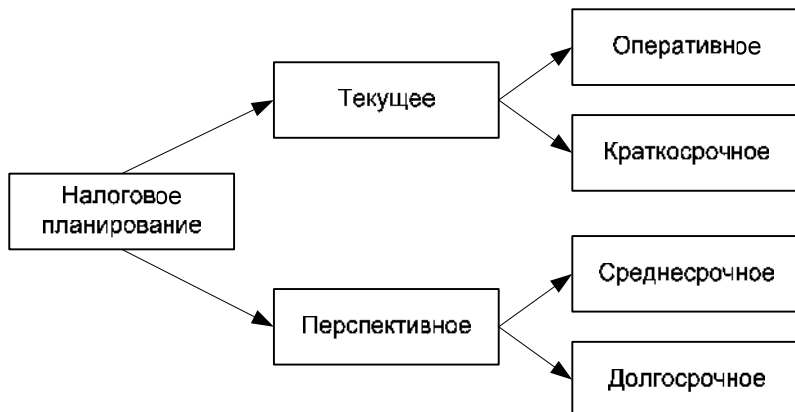


Рис. 13.1. Схема налогового планирования

Оперативное планирование, осуществляемое на месяц или квартал, призвано обеспечить реальную оценку поступления налогов на ближайшее время. *Краткосрочное* налоговое планирование служит основой для составления бюджетов соответствующих уровней власти на очередной год. В процессе осуществления текущего планирования решаются в основном тактические задачи, вследствие чего создаются важнейшие предпосылки для выработки стратегии налогового планирования. Эта стратегия определяется в процессе среднесрочного и долгосрочного налогового планирования.

При текущем планировании детально анализируются и определяются размеры как общей совокупности налогов, так и отдельных их видов. В перспективном же планировании нет подразделения по видам налогов, оно охватывает совокупность всех налогов. И текущее и перспективное планирование одновременно базируются на прогнозе социально-экономического развития страны на соответствующий период времени и служат основой для определения основных характеристик этого прогноза.

Процесс налогового планирования можно представить в виде следующей схемы действий:

- (1) устанавливаются цели, на достижение которых ориентирована система налогообложения;
- (2) разрабатываются методы и конкретные мероприятия реализации поставленных целей;
- (3) разграничиваются налоговые полномочия и доходные источники между органами власти и управления различных уровней;
- (4) дается оценка динамики поступления налогов за предыдущие периоды в сопоставимых условиях с учетом изменений налогового законодательства;
- (5) анализируется уровень собираемости и задолженности по каждому налогу;
- (6) производится оценка предполагаемых изменений налогового законодательства;
- (7) определяется налоговая база по каждому налогу с учетом прогноза социально-экономического развития страны и отдельных отраслей экономики.

Планирование налога на прибыль При планировании этого налога используют три метода:

- (1) метод индексации налоговых поступлений предыдущих периодов;
- (2) метод прогнозирования налоговых поступлений, исходя из прогнозирования налоговой базы;

- (3) комбинацию этих двух методов. Этот метод, как правило, чаще всего применяют субъекты РФ при планировании доходов своих бюджетов.

Планирование налога на прибыль методом *индексации налоговых поступлений* основано на следующих показателях:

- объеме начисленного налога в предыдущем периоде с учетом ожидаемых поступлений от недоимок от прошлых лет;
- коэффициенте фактической собираемости (мобилизации) налога на прибыль;
- ожидаемом прогнозе инфляции.

Этот метод планирования налога на прибыль основан на экстраполяции на плановый период фактических данных о налоговых поступлениях в предыдущем периоде. Показатели налоговых платежей в абсолютном выражении за период, предшествующий планируемому, индексируются на ожидаемый коэффициент инфляции. Для получения планируемых сумм индексируемая сумма подвергается различным корректировкам. Корректировка производится, если происходит изменение в порядке уплаты налога на прибыль. Если порядок уплаты налога на прибыль не меняется, то налоговые поступления прошлых лет просто корректируются на уровень инфляции в экономике.

При планировании налога на прибыль *методом прогнозирования поступлений от налоговой базы* учитываются заранее известные изменения в налоговом законодательстве или в порядке уплаты налога. Этот метод основан на покомпонентном прогнозировании декларируемой налоговой базы и получении суммы налога умножением составляющих налоговой базы на соответствующие ставки с последующей корректировкой на планируемый коэффициент собираемости налога.

При планировании налога на прибыль Министерство финансов РФ (приказ от 27 августа 2004 г. № 243) рекомендует перечень показателей, которые могут использоваться для оценки косвенной налоговой базы. Это фонд оплаты труда, среднедушевые доходы населения, добавленная стоимость, объем промышленного производства (рекомендуемый показатель дается в порядке убывания).

На практике планируются два показателя: доходы от реализации; расходы, связанные с реализацией.

Взяв разницу между доходами и расходами, исключив из них необлагаемые суммы в соответствии с действующим законодательством, получим прибыль. Полученная прибыль умножается на ставку налога и коэффициент собираемости, таким образом определяется сумма налога на прибыль. При планировании налога на прибыль на федеральном уровне или на уровне субъекта Федерации применяется та ставка, которая установлена на данном уровне.

Из этих двух методов первый метод является легко реализуемым. Кроме того, погрешность первого метода может быть не очень значительной, если не происходят масштабные изменения. Однако изменения в порядке налогообложения при втором методе приводят к существенным отличиям фактических показателей.

Например, в субъекте РФ расчет поступления налога на прибыль организаций производится по формуле:

$$\text{НП} = (\text{П}_p - \text{Д} - \text{У}_6) \cdot \text{С}_t - \text{ВД} + \text{Н},$$

где НП — прогнозируемая на соответствующий финансовый год сумма налога на прибыль организаций;

П_p — прогноз прибыли организаций на соответствующий финансовый год в соответствии с прогнозом социально-экономического развития региона;

Д — сумма доходов, исключаемых из прибыли в соответствии с гл. 25 «Налог на прибыль организаций» части второй НК РФ;

У_6 — сумма убытка, полученного в предыдущих налоговых периодах, учтенная в уменьшение налоговой базы прогнозируемого периода;

С_t — ставка налога на прибыль, установленная гл. 25 «Налог на прибыль организаций» части второй НК РФ;

ВД — сумма выпадающих доходов в связи со снижением ставки налога в соответствии с законодательством региона;

Н — сумма недоимки по налогу, предполагаемая к погашению в соответствующем периоде.

Планирование НДС При планировании НДС применяются два метода:

(1) метод индексации налоговых поступлений предыдущих периодов;

(2) метод прогнозирования на базе макроэкономических показателей.

Планирование НДС *методом индексации налоговых поступлений* производится аналогично планированию налога на прибыль, но за основу берутся другие показатели:

- объем начисленного налога в предыдущем периоде с учетом ожидаемых поступлений от недоимок прошлых лет;
- вычет НДС в предыдущем периоде;
- возмещение по НДС;
- коэффициент фактической собираемости (мобилизации) НДС;
- ожидаемый прогноз инфляции.

Планирование НДС методом прогнозирования на базе *макроэкономических показателей* осуществляется в строгом соответствии с прогнозом важнейших макроэкономических и социально-экономических показателей развития национальной экономики, таких как прирост (снижение) валового внутреннего продукта, чистый

национальный продукт, национальный доход в целом по экономике и в разрезе отраслей, а также показателей развития экономики субъектов Федерации.

В частности, на основе показателя валового внутреннего продукта прогнозируется общий размер налоговых поступлений, в том числе и по НДС, поскольку именно этот показатель формирует налоговую базу. Показатель чистого национального продукта, дополняя показатель валового внутреннего продукта, позволяет строить прогноз поступлений.

В последнее время многие экономисты считают, что из макроэкономических показателей наиболее подходящим при планировании НДС является *валовой региональный продукт* (ВРП). В связи с тем что методы определения ВРП отработаны и оценка налогового потенциала региона, рассчитанного на базе ВРП, дает небольшое отклонение оценки от факта, такой подход представляется наиболее обоснованным.

При использовании этого метода следует исходить из оценки следующих показателей:

- ВРП;
- доля НДС, начисленная по налоговым объектам в разрезе ставок;
- доля налоговых вычетов в ВРП;
- коэффициент фактической собираемости (мобилизации) НДС;
- доля возмещений в ВРП;
- ожидаемый прогноз инфляции.

Математически планирование НДС осуществляется по следующей формуле:

$$\text{НДС} = K3(1) \cdot \text{СП}(1) + K3(2) \cdot \text{СП}(2) + \dots + K3(N) \cdot \text{СП}(N),$$

где N — общее количество плательщиков в федеральный бюджет;

$K3(i)$ — коэффициент зачета в федеральный бюджет для плательщика;

$\text{СП}(i)$ — сумма платежа отдельным плательщиком.

При этом сумма платежа, перечисляемая одним налогоплательщиком в бюджет в течение финансового года, рассчитывается по следующей формуле:

$$\text{СП}(i) = H6(1) \cdot Hc(1) + H6(1) \cdot Hc(1) + \dots + H6(M) \cdot Hc(M),$$

где M — количество видов товаров (услуг);

$H6(j)$ — налоговая база на j -й вид товара;

$Hc(j)$ — налоговая ставка на j -й вид товара.

Сумма НДС на товары (работы, услуги), ввозимые на территорию РФ, рассчитывается исходя из прогнозируемого объема импорта из стран — участников СНГ (кроме Республики Беларусь), его структуры по основным товарным позициям, а также курса рубля по отношению к доллару США.

Планирование налога на доходы физических лиц Планирование налога на доходы физических лиц ведется поэтапно:

- (1) прогнозируется численность работающих;
- (2) определяется совокупный фонд оплаты труда;
- (3) рассчитывается сумма вычетов в соответствии с НК РФ;
- (4) определяется налогооблагаемая база;
- (5) определяется расчетная сумма налога (по существующим для каждой категории плательщиков ставкам налога);
- (6) рассчитывается итоговая сумма налога на доходы физических лиц путем применения коэффициента фактической собираемости (мобилизации) налога;
- (7) прогнозируется сумма налога в бюджете по установленной налоговым и бюджетным законодательствами доле.

Прогнозирование налога на доходы физических лиц производится по формуле

$$\text{НДФЛ} = (\text{СЧ} - \text{НЧСД}) \cdot \text{Ст},$$

где НДФЛ — прогнозируемая на соответствующий финансовый год сумма налога на доходы физических лиц;

СД — совокупный доход физических лиц, начисленный налоговыми агентами;

НЧСД — необлагаемая часть совокупного дохода в соответствии с гл. 23 «Налог на доходы физических лиц» части второй НК РФ (пенсии, пособия, стипендии, вознаграждения, другие выплаты, а также стандартные, социальные, имущественные и прочие налоговые вычеты);

Ст — ставка налога на доходы физических лиц, установленная гл. 23 «Налог на доходы физических лиц» части второй НК РФ.

Планирование акцизов на спирт этиловый, алкогольную продукцию, пиво Расчет поступлений акцизов на спирт этиловый, алкогольную продукцию, пиво производится по формуле

$$A_K = V_p \cdot \text{Ст},$$

где A_K — прогнозируемая на соответствующий финансовый год сумма акцизов на спирт этиловый, алкогольную продукцию, пиво;

V_p — объем реализации подакцизной продукции;

Ст — ставка акцизов на спирт этиловый, алкогольную продукцию, пиво, установленная гл. 22 «Акцизы» части второй НК РФ.

Объем акцизов на легковые автомобили Рассчитывается исходя из прогнозируемых объемов производства автомобилей в РФ, облагаемых акцизами, и ставками акцизов, установленных в гл. 22 «Акцизы» части второй НК РФ.

В расчетах налогооблагаемой базы *акцизов на автомобильный бензин, дизельное топливо, масла для дизельных и карбюраторных двигателей* учитываются прогнозируемые объемы производства этой продукции, уменьшенные на объемы экспорта, освобожденные от налогообложения в соответствии с налоговым законодательством. В связи с переходом 1 июля 2001 г. на порядок уплаты акцизов по товарам, поставляемым в государства — участники СНГ, по принципу «страна назначения» база налогообложения уменьшается также на объеме экспорта автомобильного бензина, дизельного топлива и масел для дизельных и карбюраторных двигателей, реализуемых в страны СНГ.

Размер поступления акцизов на табачные изделия Рассчитывается исходя из установленных гл. 22 «Акцизы» части второй НК РФ ставок акцизов и прогнозируемого Минэкономразвития объема производства табачных изделий, производимых в Российской Федерации. Поскольку кроме твердой ставки акциза с единицы изделия установлена также ставка в процентах от цены, отпускные цены по указанным группам табачных изделий определяются исходя из расчетной средней отпускной цены.

Планирование сборов за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами Этот сбор рассчитывают по следующей формуле:

$$\text{СПОЖМ} = K(1) \cdot \text{CH}(1) + K(2) \cdot \text{CH}(2) + \dots + K(N) \cdot \text{CH}(N),$$

где N — количество налогоплательщиков, уплачивающих данный вид налога в доход бюджета;

$K(i)$ — коэффициент, учитывающий ту часть суммы дохода, которая перечисляется в федеральный бюджет согласно НК РФ;

$\text{CH}(i)$ — общая сумма налога, которую должен перечислить налогоплательщик в бюджет в течение финансового года.

При этом сумма налога, перечисляемая одним налогоплательщиком в бюджет в течение финансового года, рассчитывается по следующей формуле:

$$\text{CH}(i) = \text{Нб}(1) \cdot \text{Нс}(1) + \text{Нб}(1) \cdot \text{Нс}(1) + \dots + \text{Нб}(M) \cdot \text{Нс}(M),$$

где M — количество видов объектов животного мира и водных биоресурсов, на которые выданы лицензии предприятию;

$\text{Нб}(j)$ — налоговая база начисления налога, выраженная в единицах объема добычи или в количестве дней, в течение ко-

торых осуществлялась добыча, на j -й вид объекта животного мира;

$H_c(j)$ — налоговая ставка сбора за право пользования j -м видом объекта животного мира и водных биоресурсов.

Водный налог Согласно НК РФ водный налог в полном объеме зачисляется в федеральный бюджет. Или его часть может быть зачислена в территориальные бюджеты, расчет производится по следующей формуле:

$$ВН = K(1) \cdot CH(1) + K(2) \cdot CH(2) + \dots + K(N) \cdot CH(N),$$

где N — общее количество налогоплательщиков, уплачивающих этот налог в доход бюджета;

$K(i)$ — коэффициент, учитывающий ту часть суммы дохода, которая перечисляется в федеральный бюджет согласно НК РФ;

$CH(i)$ — общая сумма налога, которую должен перечислить налогоплательщик в бюджет в течение финансового года.

При этом сумма налога, перечисляемая одним налогоплательщиком в бюджет в течение финансового года, рассчитывается по следующей формуле:

$$CH(i) = H_b(1) \cdot H_c(1) + H_b(1) \cdot H_c(1) + \dots + H_b(M) \cdot H_c(M),$$

где M — количество видов пользования водными объектами, на которые выданы лицензии предприятию;

$H_b(j)$ — налоговая база исчисления налога, выраженная в единицах объема забранной воды, объемах продукции или в площади акватории пользования водоема для j -го вида водного объекта;

$H_c(j)$ — налоговая ставка, выраженная в рублях за 1 тыс. м³ забора воды, 1 тыс. кВт·ч произведенной энергии, 1 м² используемой акватории и т.д., для j -го вида водного объекта.

Государственная пошлина Взимается с юридических и физических лиц за оказываемые услуги учреждениями субъектов РФ, в соответствии с НК РФ поступает полностью в бюджет субъекта РФ и рассчитывается по формуле

$$ГП = НП(1) + НП(2) + \dots + НП(N),$$

где N — количество государственных организаций, имеющих право и собирающих государственные пошлины в федеральный бюджет от налогоплательщиков;

$НП(i)$ — сумма государственной пошлины, перечисляемая в федеральный бюджет i -й государственной организацией.

Расчет поступления налога на игорный бизнес Производится отдельно по каждому объекту налогообложения (игровому столу, автомату, кассы букмекерских контор и тотализаторов) по следующей формуле:

$$\text{НИБ} = K_{\text{об}} \cdot \text{Ст} \cdot 12,$$

где НИБ — прогнозируемая на соответствующий финансовый год сумма налога на игорный бизнес;

$K_{\text{об}}$ — количество объектов, подлежащих налогообложению;

Ст — ставка налога по каждому объекту налогообложения, установленная законодательством субъекта Федерации;

12 — число месяцев.

Налог месяцев на имущество организаций Рассчитывается по формуле

$$\text{НИП}(i) = \text{Нб}(1) \cdot \text{Нс}(1) + \text{Нб}(1) \cdot \text{Нс}(1) + \dots + \text{Нб}(M) \cdot \text{Нс}(M),$$

где М — общее количество налогоплательщиков, уплачивающих данный вид налога;

$\text{Нб}(i)$ — налоговая база конкретного вида имущества, определяемая комиссией по рыночной стоимости или по другим методикам с учетом остаточной стоимости;

$\text{Нс}(i)$ — налоговая ставка на данный вид имущества, не превышающая 2,2% стоимости имущества, устанавливаемая субъектом РФ.

Расчет поступления транспортного налога Производится по формуле

$$\text{ТН} = (K_{\text{тр}} \cdot M) \cdot \text{Ст},$$

где ТН — прогнозируемая на соответствующий финансовый год сумма транспортного налога;

$K_{\text{тр}}$ — количество транспортных средств, зарегистрированных на территории области;

М — общая мощность в лошадиных силах;

Ст — ставка транспортного налога по категориям транспортных средств, установленная законодательством субъекта Федерации.

Расчет поступления единого сельскохозяйственного налога Производится по следующей формуле:

$$\text{ЕСН} = (Д - Р) \cdot \text{Ст},$$

где ЕСН — прогнозируемая на соответствующий финансовый год сумма единого сельскохозяйственного налога;

Д — доходы организаций — плательщиков единого сельскохозяйственного налога, произведенные за налоговый период;

- Р — расходы организаций — плательщиков единого сельскохозяйственного налога, произведенные за налоговый период;
- Ст — ставка единого сельскохозяйственного налога, установленная гл. 26.1 «Система налогообложения для сельскохозяйственных производителей (единый сельскохозяйственный налог)» части второй НК РФ.

Расчет поступления земельного налога Расчет осуществляется по формуле

$$ЗН = КС \cdot Ст,$$

- где ЗН — прогнозируемая на соответствующий финансовый год сумма земельного налога;
- КС — кадастровая стоимость земельных участков;
- Ст — ставка земельного налога.

Налог на имущество физических лиц Плановый расчет выполняется по формуле

$$\begin{aligned} \text{НИФЛ} = & (\text{НБ}(1,1) \cdot \text{НС}(1,1) + \text{НБ}(1,2) \cdot \text{НС}(1,2) + \dots \\ & + \text{НБ}(1,M) \cdot \text{НС}(1,M)) + \dots \\ & + (\text{НБ}(N,1) \cdot \text{НС}(N,1) + \text{НБ}(N,2) \cdot \text{НС}(N,2) + \dots \\ & + \text{НБ}(N,M) \cdot \text{НС}(N,M)), \end{aligned}$$

- где N — общее количество физических лиц, уплачивающих налог на имущество;
- M — количество видов имущества, находящихся в распоряжении физического лица, которое подлежит налогообложению;
- НБ — налоговая база конкретного объекта налогообложения;
- НС — налоговая ставка на конкретный тип имущества, устанавливаемая законодательным органом власти.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» во многих регионах России созданы многочисленные новые поселения в соответствии с указанными в Законе критериями и правилами. С созданием этих поселений появилось новое понятие — *налоговый потенциал поселений*. Суть налогового потенциала раскрывается в приказе Министерства финансов РФ «О методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений» от 27 августа 2004 г. № 243, в котором подчеркивается, что при расчете налогового потенциала следует использовать показатели, объективно характеризующие возможности получать налоговые доходы с налоговой базы, закрепленной за муниципальным образованием, а не данные о фактических доходах за отчетный период. Но при этом оговорено, что данное требование имеет исключение в течение переходного периода.

13.3. Планирование неналоговых доходов

В основе планирования неналоговых доходов бюджета заложен новый порядок — функции прогнозирования этих доходов возложены на *администраторов доходов*. В соответствии с приказом Министерства финансов РФ (№ 114 от 10 декабря 2004 г.) в рамках бюджетного процесса администраторы поступлений в бюджет осуществляют мониторинг, контроль, анализ и прогнозирование поступлений средств из соответствующего доходного источника и представляют проектировки поступлений на очередной финансовый год в соответствующие финансовые органы.

Администраторы доходов Администратор доходов — это новое понятие в финансово-бюджетном планировании и прогнозировании Российской Федерации. Администраторами поступлений в бюджет являются налоговые органы, иные органы государственной власти, органы управления государственных внебюджетных фондов, органы местного самоуправления, юридические лица, уполномоченные указанными органами государственной власти, а также созданные этими органами государственные (муниципальные) учреждения, осуществляющие 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.

Закрепление доходов бюджетов РФ за администраторами поступлений в бюджет осуществляется в следующем порядке. Назначение органов государственной власти РФ администраторами поступлений в бюджеты РФ осуществляется в соответствии с законодательством РФ. Органы государственной власти субъектов Федерации закрепляют источники доходов бюджета субъекта Федерации за соответствующими администраторами, если администрирование данных источников доходов не предусмотрено законодательством РФ. Органы местного самоуправления закрепляют источники доходов бюджетов муниципальных образований за соответствующими администраторами, если администрирование данных источников доходов не предусмотрено законодательством РФ и законодательством субъектов Федерации.

Установлены 49 администраторов доходов федерального бюджета. Все они предоставляют в Министерство финансов РФ проектировки поступлений на очередной финансовый год, на базе которых министерство планирует доходы федерального бюджета.

В настоящее время прогнозирование поступлений неналоговых доходов производится администраторами доходов на основе данных предшествующих периодов (метод экстраполяции) с учетом планируемого изменения законодательства, а также темпов экономического и социального развития.

Доходы от внешнеэкономической деятельности В составе неналоговых доходов федерального бюджета наибольшую долю занимают доходы, полученные государством от внешнеэкономической деятельности. Основная доля в этих доходах приходится на таможенные пошлины. При планировании доходов от внешнеэкономической деятельности отдельно прогнозируются таможенные пошлины и другие доходы от внешнеэкономической деятельности.

Таможенные пошлины планируются по следующим формулам:

$$\text{Ситог} = \text{Спункт}(1) + \text{Спункт}(2) + \dots + \text{Спункт}(T), \quad (1)$$

где Ситог — таможенная пошлина, сборы и иные платежи, в полном объеме перечисленные в федеральный бюджет;

Спункт — общая сумма таможенных платежей, перечисляемых в федеральный бюджет одним таможенным пунктом;

T — количество таможенных пунктов, осуществляющих данный вид деятельности на территории РФ;

$$\begin{aligned} \text{СумОпер}(i) &= (\text{ОБ}(1) \cdot \text{СтП}(1), \text{ или} & (2) \\ \text{СТ}(1) \times \text{СтСб}(1)) &+ \dots + (\text{ОБ}(N) \cdot \text{СтП}(N), \end{aligned}$$

или

$$\text{СТ}(N) \cdot \text{СтСб}(N);$$

$$\text{Спункт} = \text{СумОпер}(1) + \dots + \text{СумОпер}(M),$$

где M — количество *i*-х партий товара, перемещаемых через таможенную границу;

N — количество *j*-х операций(сделок), производимых на таможенном посту по оказанию услуг субъекту налога при перемещении им *i*-й партии товара через таможенную границу;

ОБ — объем данной партии товара, перемещаемого через границу;

СТ — стоимость товара данной партии, перемещаемого через таможенную границу;

СтП — ставка таможенной пошлины за перемещение товара или оказываемую услугу, совершаемую в *j*-й операции по данной партии товара;

СтСб — ставка сбора за перемещение товара или оказываемую услугу, совершаемую в *j*-й операции по данной партии товара.

Доходы от *внешнеэкономической деятельности государства* планируются по формуле

$$\text{ВЭД} = \text{СС}(1) + \text{СС}(2) + \dots + \text{СС}(N),$$

где N — количество сделок, совершенных государством во внешне-экономической сфере с получением средств и перечислением их в бюджет;

СС — сумма средств, полученная государством от одной сделки.

Расчет иных неналоговых доходов Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, и доходы от оказания платных услуг и компенсаций затрат занимают наибольшую долю в составе неналоговых доходов федерального бюджета, а также в структуре неналоговых доходов бюджетов субъектов Федерации и местных органов власти.

В структуре доходов большое значение также имеют доходы: от процентов по размещенным в кредитных организациях временно свободных средств бюджетов; доходы от прибыли унитарных организаций (предприятий); доходы, получаемые государством от оказания услуг другим организациям; доходы от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств и другого оборудования; доходы от реализации государственных запасов; доходы от штрафных санкций, административных платежей, возмещения ущерба и т.д.; поступления от приватизации организаций (предприятий); доходы от продажи земли и нематериальных активов; доходы от продажи квартир.

Все эти неналоговые доходы бюджетов рассчитываются по следующим формулам.

1. Поступления от продажи государством принадлежащих ему акций по организациям (предприятиям):

$$\text{ПА} = \text{КА}(1) \cdot \text{ЦА}(1) + \text{КА}(2) \cdot \text{ЦА}(2) + \dots + \text{КА}(N) \cdot \text{ЦА}(N),$$

где N — количество организаций, акции по которым принадлежат государству и оно реализует их на рынке;

КА(i) — количество акций, принадлежащих государству по i -й организации;

ЦА(i) — цена одной акции, реализуемой государством по i -й организации.

2. Доходы, полученные от процентов по размещенным в кредитных организациях временно свободных средств бюджета:

$$\text{ДП} = (\text{С}(1) \cdot \text{ПС}(1) + \text{С}(2) \cdot \text{ПС}(2) + \dots + \text{С}(N) \cdot \text{ПС}(N))/100,$$

где N — количество кредитных учреждений, в которых государство разместило временно свободные денежные средства;

- C — сумма средств, размещенных государством в i -м кредитном учреждении;
 $ПС$ — процентная ставка, под которую государство разместило свободные средства в i -м кредитном учреждении.

3. Доходы, поступающие в федеральный бюджет от прибыли унитарных предприятий, созданных РФ:

$$ПУП = СН(1) + СН(2) + ... + СН(N),$$

- где N — количество унитарных предприятий, созданных РФ и уплачивающих часть налога от прибыли;
 $СН$ — сумма налога, уплачиваемая одним унитарным предприятием в федеральный бюджет от части прибыли.

4. Доходы, полученные государством от прибыли ЦБ РФ и перечисленные в госбюджет в соответствии с законодательством РФ:

$$ДП = C(1) \cdot НС(1) + C(2) \cdot НС(2) + ... + C(N) \cdot НС(N),$$

- где N — количество сделок, осуществленных ЦБ РФ за финансовый год, по которым банк обязан перечислить в госбюджет часть доходов;
 C — налогооблагаемая база по i -й сделке;
 $НС$ — налоговая ставка по i -й сделке.

5. Доходы, полученные государством от оказания услуг другим организациям:

$$ДПГ = СН(1) + СН(2) + ... + СН(N),$$

- где N — количество услуг, оказываемых государством;
 $СН$ — сумма, получаемая государством за одну услугу, оказываемую организациям.

6. Доходы от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств и другого оборудования.

(1) Доход от продажи производственных фондов:

$$ДПФ = СПФ(1) + СПФ(2) + ... + СПФ(N),$$

- где N — количество производственных фондов;
 $СПФ$ — стоимость i -го производственного фонда.

(2) Доход от продажи государственных фондов:

$$ДНФ = СНФ(1) + СНФ(2) + ... + СНФ(N),$$

- где N — количество непроизводственных фондов;
 $СНФ$ — стоимость i -го непроизводственного фонда.

(3) Доход от продажи транспортных средств:

$$\text{ДТС} = \text{СТС}(1) + \text{СТС}(2) + \dots + \text{СТС}(N),$$

где N — количество транспортных средств;
 СТС — стоимость i -го транспортного средства.

(4) Доход от продажи другого оборудования:

$$\text{ДДО} = \text{СДО}(1) + \text{СДО}(2) + \dots + \text{СДО}(N),$$

где N — количество другого оборудования;
 СДО — стоимость i -го другого оборудования.

7. Доходы от реализации государственных запасов:

$$\text{ДРГЗ} = \text{СС}(1) \cdot \text{КМ}(1) + \text{СС}(2) \cdot \text{КМ}(2) + \dots + \text{СС}(N) \cdot \text{КМ}(N),$$

где N — количество видов материалов, сырья, средств и других ценностей, реализуемых государством на рынке;
 $\text{СС}(i)$ — стоимость единицы i -го материала, сырья и других реализуемых ценностей;
 $\text{КМ}(i)$ — количество материальных ценностей i -го вида, реализуемых государством.

8. Доход от имущества, находящегося в федеральной собственности:

$$\text{ДИ} = \text{СП}(1) + \text{СП}(2) + \dots + \text{СП}(N),$$

где N — количество источников дохода i -го вида от имущества, находящегося в федеральной собственности;
 СП — сумма поступления средств в государственный бюджет от i -го источника дохода.

9. Доход, полученный от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности:

$$\text{ДП} = \text{СД}(1) + \text{СД}(2) + \dots + \text{СД}(N),$$

где N — количество имущества, сданного в аренду и приносящего доход;
 СД — сумма дохода, получаемая от сдачи в аренду одного источника дохода.

10. Доходы, полученные государством в бюджет от штрафных санкций, административных платежей, возмещений ущерба и т.д.

$$\text{ДШ} = \text{СШ}(1) + \text{СШ}(2) + \dots + \text{СШ}(N),$$

где N — количество штрафных санкций или административных платежей или видов возмещения ущерба и т.д.;
 СШ — сумма одной штрафной санкции административного платежа, возмещения ущерба и т.д.

11. Поступления от приватизации организаций (предприятий):

$$ПП = B(1) + B(2) + \dots + B(N),$$

где N — количество приватизированных предприятий (организаций), доход от приватизации которых поступил в федеральный бюджет;

$B(i)$ — общая сумма выручки от приватизации i -й организации.

12. Доход от продаж земли и нематериальных активов:

$$ДПЗ = (CH(1) \cdot KE(1) + CH(2)) \cdot (KE(2) + \dots + CH(N)) \cdot KE(N);$$

$$ДПНА = CH(1) \cdot KE(1) + CH(2) \cdot KE(2) + \dots + (CH(M) \cdot KE(N),$$

где N, M — количество видов земель (согласно кадастру) или нематериальных активов соответственно;

$СЗ$ — стоимость единицы земли (согласно кадастру) или нематериальных активов соответственно;

$КЕ$ — количество i -х единиц земли (согласно кадастру) или нематериальных активов, реализуемых государством.

13. Доходы от продажи квартир:

$$ПК = СК(1) + СК(2) + \dots + СК(N),$$

где N — количество квартир, реализуемых государством на рынке;

$СК(i)$ — стоимость одной квартиры, реализуемой на рынке.

Контрольные вопросы

1. Какие макроэкономические показатели используются для планирования бюджетных доходов?
2. Перечислите основные направления работы по формированию бюджетных доходов.
3. Дайте характеристику планирования налоговых доходов.
4. Перечислите этапы планирования налоговых доходов.
5. Опишите методы планирования важнейших налогов.
6. Рассмотрите методы планирования важнейших неналоговых доходов.

Раздел IV

Расходы бюджета

- Глава 14. Бюджетное финансирование
- Глава 15. Расходы бюджета в сфере материального производства
- Глава 16. Финансирование жилищно-коммунального хозяйства
- Глава 17. Расходы бюджета на финансирование социальной сферы
- Глава 18. Финансирование образования, культуры и искусства
- Глава 19. Расходы на здравоохранение
- Глава 20. Расходы на осуществление социальной политики
- Глава 21. Расходы бюджета на управление и национальную оборону
- Глава 22. Финансирование целевых бюджетных программ
- Глава 23. Государственный кредит в системе бюджетных отношений
- Глава 24. Финансовая помощь субъектам РФ и муниципальным образованиям
- Глава 25. Внебюджетные специальные фонды

Бюджетное финансирование

14.1. Социально-экономическое назначение бюджетных расходов

Для современного этапа развития общества характерны ускоренные темпы расширения социально-бытовой инфраструктуры. Многие отрасли социально-бытовой инфраструктуры предоставляют населению бесплатные услуги за счет общественных фондов потребления, которые в подавляющей части формируются из бюджетных средств. В России бюджетные ресурсы, направляемые на социально-культурные мероприятия, доводятся до населения в основном по каналам территориальных бюджетов. Таким образом, с ростом общественных фондов потребления связан рост объема этих бюджетов.

Главное назначение всех бюджетов — *финансовое обеспечение* выполнения функций, возложенных на органы власти. В зависимости от характера этих функций формируется система бюджетных расходов, которая состоит из следующих основных блоков:

- (1) расходы на содержание органов управления;
- (2) расходы на правоохранительную деятельность;
- (3) расходы на поддержку отраслей сферы материального производства;
- (4) расходы на научные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- (5) расходы на жилищно-коммунальное хозяйство;
- (6) расходы на охрану окружающей среды и природных ресурсов;
- (7) расходы на содержание учреждений социальной сферы и социальную защиту населения;
- (8) расходы на обслуживание и погашение долга и долговых обязательств органов власти.

В зависимости от экономического содержания бюджетные расходы подразделяются на текущие и капитальные.

Текущие расходы бюджетов — часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование органов власти, бюджетных учреждений, оказание финансовой поддержки отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование, а также другие расходы бюджетов, не включенные в капитальные расходы.

Во всех звеньях территориальных бюджетов текущие расходы являются преобладающей частью.

Капитальные расходы бюджетов — часть расходов бюджетов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность, включающая статьи расходов, предназначенных для инвестиций в действующие и вновь создаваемые предприятия, организации и учреждения в соответствии с утвержденной инвестиционной программой.

Это средства, предоставляемые в качестве бюджетных расходов на инвестиционные цели. Расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством, расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований.

В составе капитальных расходов бюджетов формируется *бюджет развития*, главные статьи расходов которого — строительство новых объектов, приобретение оборудования, финансирование проектно-изыскательных, землеустроительных работ и др.

Предоставление бюджетных средств осуществляется в следующих формах:

- (1) ассигнований на содержание бюджетных учреждений;
- (2) средств на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным или муниципальным контрактам;
- (3) трансфертов населению, т.е. бюджетных средств для финансирования обязательных выплат населению, пенсий, стипендий, пособий, компенсаций, других социальных выплат, установленных законодательством РФ, законодательством субъектов РФ, правовыми актами органов местного самоуправления;
- (4) ассигнований на осуществление отдельных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
- (5) ассигнований на компенсацию дополнительных расходов, которые возникли в результате решений, принятых органами государственной власти и приводящих к увеличению или уменьшению бюджетных расходов;
- (6) бюджетных кредитов юридическим лицам (в том числе налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и других обязательств);
- (7) субвенций и субсидий физическим лицам и юридическим лицам;
- (8) инвестиций в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;

- (9) бюджетных ссуд, дотаций, субсидий и субвенций бюджетам других уровней бюджетной системы РФ, государственным внебюджетным фондам;
- (10) средств на обслуживание и погашение долговых обязательств, в том числе государственных или муниципальных гарантий.

В зависимости от того, из какого бюджета осуществляется финансирование, бюджетные расходы делятся на *федеральные, региональные и местные*.

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

14.2. Факторы роста бюджетных расходов.

Национальные проекты

Средства бюджетов являются основным источником финансирования социально-бытовой инфраструктуры государства. Однако эти средства не могут обеспечить удовлетворение потребностей населения в услугах предприятий и учреждений сферы обслуживания. По уровню обеспечения населения услугами социально-культурных и коммунально-бытовых учреждений и организаций Россия отстает от многих государств.

Для ликвидации таких отставаний, подтягивания фактических уровней обеспеченности до нормативных и уровней, достигнутых в передовых странах, необходимо пересмотреть структуру расходов консолидированного бюджета России и приоритеты направления использования ресурсов, существенно увеличить долю средств, на-

правляемых на жилищно-коммунальное и социально-культурное строительство, повышение норм расходов в бюджетных учреждениях. Все это приведет к росту расходов территориальных бюджетов, объем которых следует существенно увеличить.

Необходима перестройка в области финансирования социально-культурных учреждений. Сложившаяся за многие десятилетия система бюджетно-сметного финансирования учреждений непроизводительной сферы имеет существенные недостатки. Главный из них заключается в том, что финансирование этих учреждений слабо увязано с конечными результатами их деятельности. Это приводит к низкой экономической ответственности работников за количественные и качественные показатели работы, к неэффективному использованию средств, снижению социального эффекта от осуществления мероприятий.

Все более актуальной становится проблема внедрения элементов хозрасчетных отношений в деятельность социально-культурных учреждений. Первые шаги в этом направлении уже делаются. Большие возможности для развития хозрасчетных отношений откроются с внедрением в практику порядка финансирования социально-культурных учреждений на основе государственных, муниципальных заказов на их услуги и распределение полученных из бюджета под такие заказы средств с учетом квалификации работников и выполненной ими работы, например выпуска учеников, студентов, числа вылеченных больных и т.д.

Широкому внедрению такого порядка должна способствовать разработка социальных норм и финансовых нормативов. Их внедрение позволит объективно подходить к планированию финансовых расходов ресурсов, увязывать распределение средств с конечными результатами деятельности учреждений и работников.

Как показывает практика, размер местных бюджетов, за счет средств которых в основном финансируется социальная сфера, не отвечает возросшим потребностям и развитию местного хозяйства. Исследования местных бюджетов и учреждений социально-бытовой инфраструктуры показывают, что значительно возросли хозяйственные расходы. Этот рост связан с возрастанием затрат на отопление, электроэнергию, техническое обслуживание, а также с ростом цен. Увеличение расходов на отопление обусловлено развитием централизованного теплоснабжения, которое дороже печного и локального, а также увеличением размеров зданий и кубатуры помещений.

Оснащение учреждений современной техникой (лечебная аппаратура, холодильники в больницах, учебные кабинеты и производственные мастерские в школах, телевизоры и т.д.) привело к значи-

тельному возрастанию использования электроэнергии. В связи с ростом технической оснащенности учреждений они не в состоянии своими силами осуществлять качественное обслуживание и ремонт служебной аппаратуры. Эти работы производят специализированные организации, что также вызывает рост расходов.

Подобные расходы не имели места в прошлом, а в связи с применяемой методикой планирования по уровню прошлого года в местных бюджетах не хватает необходимых средств для осуществления текущих расходов. В таких случаях недостающие ассигнования выделяются за счет статей «Приобретение оборудования и инвентаря», «Приобретения мягкого инвентаря и обмундирования», «Капитальный ремонт зданий и сооружений». Однако в учреждениях финансирование расходов, предусмотренных по этим статьям, не осуществляется.

Одна из причин такого положения — отсутствие научно обоснованных нормативов и применявшийся в связи с этим в течение многих лет метод планирования по уровню, достигнутому в прошлом году.

Планирование материальных и финансовых ресурсов, основанное на недостаточно разработанных нормативах, нередко приводит к субъективным оценкам и решениям в распределении средств. Определение же планируемых расходов по уровню, достигнутому в прошлом году, не исправляет сделанных ранее просчетов и не содействует выравниванию уровней развития регионов. В результате в отдельных регионах существуют различия в уровне социально-бытовой инфраструктуры, а следовательно, и в обеспечении населения коммунально-бытовыми и социально-культурными услугами.

Национальные проекты Важным фактором роста бюджетных расходов должны стать национальные проекты в социальной сфере.

Неудовлетворительное состояние социальной сферы и сельского хозяйства в стране стало тормозом экономического и социального развития государства. Об этом указывалось в Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2004 г. Наше общество пришло к осознанию необходимости разработки и реализации масштабных национальных проектов в социальной сфере. На базе этих проектов должны быть сконцентрированы ресурсы и усилия государств и населения на решение социальных проблем.

В 2005 г. Президент РФ объявил о четырех стратегических государственных приоритетах социально-экономического развития страны на ближайшие годы. В число этих приоритетов вошли развитие системы здравоохранения, образования, решение задач в жилищной сфере, развитие агропромышленного комплекса страны.

В целях координации хода реализации этих проектов при Президенте РФ был сформирован Специальный совет, а в правительстве назначен заместитель Председателя Правительства — ответственный за выполнение проектов.

Проекты рассчитаны на шесть лет и осуществляются поэтапно: подготовительный этап (2005); первый этап (2006—2007), второй этап (2008—2010).

Задачи, поставленные на ближайшие два года по каждому из этих проектов, включают:

(1) в здравоохранении:

- в четыре раза увеличить объемы оказания высокотехнологичной медицинской помощи;
- полностью укомплектовать участковую службу квалифицированными врачами и медицинскими сестрами, обеспечить ее необходимым оборудованием;

(2) в образовании:

- подключить больше половины школ страны к сети Интернет;
- выделить тысячи грантов талантливой молодежи, ученым, лучшим учителям;

(3) в жилищной сфере:

- обеспечить адресную поддержку десятков тысяч молодых семей, молодых специалистов на селе;
- обеспечить массовое строительство новых микрорайонов;

(4) в агропромышленном комплексе:

- направить миллиарды рублей на поддержку предоставления дешевых долгосрочных кредитов на строительство и перевооружение животноводческих комплексов, а также на развитие производства в личных подсобных и крестьянских (фермерских) хозяйствах.

Осуществление национальных проектов потребует выделения значительных средств за счет всех бюджетов бюджетной системы.

Конкретные Национальные проекты и расходы на их реализацию рассмотрим в соответствующих главах учебника.

14.3. Реформирование бюджетных организаций

Одно из важнейших направлений проводимой в стране бюджетной реформы — реорганизация сети бюджетных учреждений.

Как уже отмечалось, суть бюджетной реформы — переход от управления бюджетными расходами к управлению результатами, полученными после произведенных затрат. Получателями бюджет-

ных ресурсов являются бюджетные организации, и от их деятельности зависит эффективность использования бюджетных средств и в конечном итоге полученный социальный, экономический, политический результат. Следовательно, реформирование бюджетной сферы государства, достижение на этой основе повышения эффективности использования бюджетных средств немыслимы без реформирования действующей сети бюджетных организаций.

Анализ действующей сети бюджетных организаций показал ее громоздкость, недостаточный уровень управления учреждениями, низкий уровень их ответственности за результаты работы. Все это ведет к недостаточным результатам их работы и в конечном итоге к повышенной потребности в материальных и финансовых ресурсах.

Имеются вертикальные и горизонтальные диспропорции в управлении и финансировании бюджетных организаций. *Вертикальные диспропорции* выражаются в том, что значительная часть бюджетных организаций, действующих на территории субъектов РФ, получают бюджетные средства из федерального бюджета, но органы исполнительной власти субъектов РФ не несут ответственности за полномочия, которые им переданы по обслуживанию получателей бюджетных средств. В структуре большинства федеральных министерств и ведомств имеются непрофильные для этих ведомств учреждения социального назначения (поликлиники, больницы, детсады, дома отдыха и др.). Поэтому они в соответствии с разграничением полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти должны быть переданы субъектам РФ.

Суть вертикальной диспропорции и в том, что более трети учреждений образования не находятся в ведении Министерства образования и науки РФ, а три четверти медицинских учреждений не находятся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития РФ. Все это ведет к осложнениям в управлении ими и в управлении выделяемыми им из бюджета ресурсами.

Существует также проблема использования внебюджетных средств, получаемых бюджетными организациями. Имеются бюджетные учреждения, по обязательствам которых федеральный бюджет несет субсидиарную ответственность. Однако их внебюджетные средства используются этими учреждениями самовольно, без ограничений со стороны главных распорядителей бюджетных средств, на основе смет, параллельных бюджету. В результате одни бюджетные организации сверхобеспечены ресурсами, а другим не хватает средств для выполнения возложенных на них функций. При этом главные распорядители не в состоянии производить перераспределение средств.

Устранение этих противоречий возможно на основе реформирования сети бюджетных организаций. Преобразование в этой области предполагается в нескольких направлениях:

- (1) передача преобладающей части непрофильных для федеральных министерств и ведомств организаций в ведении субъектов Федерации, т.е. снятие их финансирования с федерального бюджета и передача на территориальные бюджеты;
- (2) укрупнение предприятий, переподчинение их либо федеральным, либо территориальным органам власти;
- (3) сохранение статуса бюджетных организаций лишь за теми, которые нуждаются в административном контроле и сметном финансировании. По обязательствам этих организаций государство будет нести субсидиарную ответственность. Доходы этих учреждений, в том числе внебюджетные, в полном объеме зачисляются в качестве неналоговых доходов в соответствующий бюджет, и их финансирование осуществляется из соответствующего бюджета;
- (4) преобразование большинства бюджетных учреждений в организации других организационно-правовых форм (автономное учреждение, автономная некоммерческая организация). Они не будут входить в реестр получателей бюджетных средств и будут предоставлять услуги, частично оплачиваемые из бюджета. При этом они станут самостоятельными в финансово-хозяйственной деятельности, в определении штатного расписания, в формах оплаты труда.

Таким образом, бывшие бюджетные организации будут преобразованы в следующие формы организации.

1. Учреждения, состоящие на бюджете, входят в реестр получателей бюджетных средств; финансирование проводится на основе сметы расходов; они имеют счет в казначействе. Бюджет несет за них субсидиарную ответственность по их обязательствам. Получаемые ими внебюджетные средства поступают в доходы бюджета. Исполнительные органы власти осуществляют административный контроль за их расходами.

2. Автономные учреждения, автономные некоммерческие организации не входят в реестр получателей бюджетных средств. Источниками их финансирования являются доходы от оказания платных услуг или бюджетные субсидии. Они имеют счет в коммерческом банке. Бюджет не несет за них субсидиарной ответственности. Внебюджетные средства являются их собственными доходами. Контроль за их деятельностью имеет общественный характер.

14.4. Порядок расходования бюджетных средств на основе размещения государственного или муниципального заказа

В целях эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов, развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов в 2005 г. был принят Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (№ 94-ФЗ).

Закон регламентирует отношения, возникающие в процессе размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, а также устанавливает единый порядок размещения заказов. То есть речь идет о порядке расходования бюджетополучателями средств, выделенных им из бюджета.

Действие Закона не распространяется на закупки товаров, работ и услуг, стоимость которых не превышает установленного Центральным банком РФ предельного размера расчетов наличными деньгами в РФ между юридическими лицами по одной сделке (размер этот составляет 60 тыс. руб.).

Законом регулируется порядок размещения заказов, вводятся различные способы размещения заказа, а также определяются условия, при которых могут быть применены те или иные процедуры размещения заказов. В соответствии с Законом размещение заказа заказчиком осуществляется путем:

- (1) проведения конкурса;
- (2) проведения аукциона, в том числе аукциона в электронной форме;
- (3) запроса котировок;
- (4) запроса котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера;
- (5) размещения заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика);
- (6) размещения заказа на товарных биржах.

Решение о способе размещения заказа принимается самим заказчиком или уполномоченным органом.

Проведение конкурса Под конкурсом понимаются торги, победителем которых признается лицо, которое предложило лучшие условия исполнения государственного или муниципального контракта

и заявке на участие в конкурсе которого присвоен первый номер. Конкурс может быть открытым или закрытым. Заказчик вправе размещать заказ путем проведения закрытого конкурса исключительно в случае размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, сведения о которых составляют государственную тайну.

Для подготовки к проведению конкурса, в том числе в случае, если заказчик не имеет возможности составить подробные спецификации товаров, определить характеристики работ или услуг в целях наиболее полного удовлетворения государственных или муниципальных нужд, заказчик может опубликовать в официальном печатном издании и разместить на официальном сайте сообщение о своей заинтересованности в проведении конкурса с указанием срока представления предложений о технических, технологических и качественных характеристиках товаров, работ, услуг. Представленные предложения могут учитываться при определении предмета конкурса. После определения предмета конкурса заказчик принимает решение о проведении конкурса. При этом заказчик не вправе устанавливать какие-либо преимущества для лиц, подавших указанные предложения.

Проведение аукциона Под аукционом на право заключить государственный или муниципальный контракт понимаются торги, победителем которых признается лицо, предложившее наиболее низкую цену государственного или муниципального контракта. Аукцион может быть открытым или закрытым. В случае если начальная цена государственного или муниципального контракта не превышает 500 тыс. руб., открытый аукцион может проводиться в электронной форме на сайте в сети Интернет.

Запрос котировок Под запросом котировок понимается способ размещения заказа, при котором информация о потребностях в товарах, работах, услугах для государственных или муниципальных нужд сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения на официальном сайте извещения о проведении запроса котировок, и победителем в проведении запроса котировок признается участник размещения заказа, предложивший наиболее низкую цену контракта.

Заказчик вправе осуществлять размещение заказа путем запроса котировок цен товаров, работ, услуг, производство, выполнение, оказание которых осуществляются не по конкретным заявкам заказчика и для которых есть функционирующий рынок, в случаях, если цена государственного или муниципального контракта не превышает 250 тыс. руб. либо аукцион признан несостоявшимся и начальная цена государственного или муниципального контракта не превышает 250 тыс. руб.

Заказчик не вправе осуществлять путем запроса котировок размещение заказа на поставку одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг на сумму более чем 250 тыс. руб., подлежащую уплате в течение квартала.

Отбор котировок В целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера заказчик проводит предварительный отбор участников размещения заказа, квалификация которых соответствует предъявляемым требованиям и которые могут в возможно короткий срок без предварительной оплаты и (или) с отсрочкой платежа осуществить поставки необходимых товаров, выполнение работ, оказание услуг. По результатам предварительного отбора составляется перечень поставщиков, включающий в себя участников размещения заказа, прошедших предварительный отбор, в целях размещения у них заказа на поставку указанных товаров, выполнение работ либо оказание услуг для государственных или муниципальных нужд путем запроса котировок.

Размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) Под размещением заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) понимается способ размещения заказа, при котором заказчик предлагает заключить государственный или муниципальный контракт только одному поставщику (исполнителю, подрядчику).

Заказчик размещает заказ у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) в том случае, если:

- (1) поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий в соответствии с Федеральным законом «О естественных монополиях» от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ ;
- (2) осуществляется оказание услуг водоснабжения и водоотведения в условиях естественных монополий;
- (3) осуществляются поставки культурных ценностей, в том числе музейных предметов и музейных коллекций, а также редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов, включая копии, имеющие историческое, художественное или иное культурное значение, взятых государством под охрану как памятники истории и культуры и предназначенных для пополнения государственных музейного, библиотечного, архивного фондов, кино-, фотофонда и иных аналогичных фондов;

- (4) производится работа по поддержанию мобилизационных мощностей;
- (5) осуществляется оказание услуг органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями или подведомственными им государственными учреждениями, а также иными организациями, которые вправе оказывать такие услуги;
- (6) возникла потребность в определенных товарах, работах, услугах вследствие непреодолимой силы, в связи с чем применение иных способов размещения заказа, требующих затрат времени, нецелесообразно. При этом заказчик в срок не позднее одного рабочего дня со дня заключения контракта обязан уведомить об этом уполномоченные на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральный орган исполнительной власти (при размещении заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд), орган исполнительной власти субъекта РФ (при размещении заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд субъекта РФ), орган местного самоуправления (при размещении заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд муниципального образования);
- (7) производство товаров, выполнение работ, оказание услуг осуществляются учреждениями уголовно-исполнительной системы в случаях, предусмотренных Правительством РФ;
- (8) представлена только одна заявка на участие в конкурсе, заявка на участие в аукционе или котировочная заявка;
- (9) только один участник размещения заказа, подавший заявку на участие в конкурсе или заявку на участие в аукционе, признан участником конкурса или участником аукциона;
- (10) участвовал только один участник аукциона;
- (11) конкурс или аукцион признан несостоявшимся и государственный или муниципальный контракт не заключен.

Размещение заказов на поставки биржевых товаров для государственных нужд или муниципальных нужд на товарных биржах Размещение заказов на эти поставки на сумму, превышающую 5 млн руб., может осуществляться на товарных биржах. Регламент размещения заказов на поставки биржевых товаров для государственных или муниципальных нужд на товарных биржах устанавливается Правительством РФ.

Порядок размещения заказов, предусмотренный Законом, вводится в случае, если сумма заказа превышает 60 тыс. руб. При этом установлено, что при сумме заказа от 60 тыс. до 250 тыс. руб. могут использоваться все предусмотренные Законом способы размещения

заказа, кроме размещения на товарных биржах. При сумме заказа от 250 тыс. руб. до 5 млн руб. используются все способы, кроме «запрос котировок» и «размещение на товарных биржах». При сумме свыше 5 млн руб. используется способ «размещение на товарных биржах».

Для осуществления расходов на сумму свыше 60 тыс. руб. бюджетная организация должна создать конкурсную аукционную, котировочную или единую комиссию и разместить в официальном печатном издании РФ или на официальном сайте Российской Федерации информацию о заказе на товары, услуги, работы.

Конкурсной комиссией осуществляется вскрытие конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытие доступа к находящимся в информационной системе общего пользования, поданным в форме электронных документов и подписанным в соответствии с нормативными правовыми актами РФ заявкам на участие в конкурсе, отбор участников конкурса, рассмотрение, оценка и сопоставление заявок на участие в конкурсе, определение победителя конкурса, ведение протокола вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе, протокола рассмотрения заявок на участие в конкурсе, протокола оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе.

Аукционной комиссией осуществляются рассмотрение заявок на участие в аукционе и отбор участников аукциона, ведение протокола рассмотрения заявок на участие в аукционе.

Котировочной комиссией осуществляется предварительный отбор участников размещения заказа, ведение протокола рассмотрения заявок на участие в предварительном отборе, а также рассмотрение, оценка и сопоставление котировочных заявок и определение победителя в проведении запроса котировок, ведение протокола рассмотрения и оценки котировочных заявок.

Конкурсная комиссия осуществляет оценку и сопоставление заявок на участие в конкурсе, поданных участниками размещения заказа, признанными участниками конкурса. Срок оценки и сопоставления таких заявок не может превышать десять дней со дня подписания протокола.

Для определения лучших условий исполнения контракта, предложенных в заявках на участие в конкурсе, конкурсная комиссия должна оценивать и сопоставлять такие заявки в соответствии с критериями, указанными в извещении о проведении открытого конкурса и в конкурсной документации. При этом критериями оценки заявок на участие в конкурсе могут быть:

- функциональные характеристики (потребительские свойства) или качественные характеристики товара, качество работ, услуг;
- расходы на эксплуатацию товара;

- расходы на техническое обслуживание товара;
- сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг;
- срок предоставления гарантии качества товара, работ, услуг;
- объем предоставления гарантий качества товара, работ, услуг;
- цена контракта;
- другие критерии в соответствии с законодательством РФ о размещении заказов.

После отбора комиссией исполнителя работ, услуг или поставщика товара организация заключает с ним государственный или муниципальный контракт на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Контроль за соблюдением заказчиком либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссией законодательства РФ и иных нормативных правовых актов РФ о размещении заказов осуществляется путем плановых и внеплановых проверок.

При выявлении в результате проведения проверок нарушения заказчиком либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссией законодательства РФ о размещении заказов уполномоченные на осуществление контроля в сфере размещения заказов орган исполнительной власти субъекта Федерации или орган местного самоуправления вправе налагать на нарушителей установленные законом санкции и обращаться в суд с иском о признании размещения заказа недействительным.

Контрольные вопросы

1. Объясните социально-экономическое назначение бюджетных расходов.
2. В каких формах осуществляется предоставление бюджетных средств?
3. Что представляют собой (1) текущие расходы бюджетов, (2) капитальные расходы бюджетов?
4. На какие цели расходуются бюджетные средства бюджетных организаций?
5. Перечислите факторы роста бюджетных расходов. Расскажите о национальных проектах.
6. Рассмотрите процесс реформирования бюджетных организаций.
7. Охарактеризуйте новый порядок расходования средств бюджетными организациями.

Расходы бюджета в сфере материального производства

15.1. Финансы организаций и бюджет

Финансы организаций — исходное звено всей финансовой системы государства. Это обусловлено тем, что именно в сфере материального производства создается валовой внутренний продукт общества, первичные денежные накопления, поступающие в порядке перераспределения в централизованные фонды денежных средств и обеспечивающие основную часть доходов бюджетной системы государства.

Финансирование развития организаций сферы материального производства осуществляется, прежде всего, за счет собственных средств (в основном прибыли и амортизации), привлеченных средств из банковской сферы и финансового рынка, ассигнований из бюджета и внебюджетных фондов. В федеральном бюджете на 2009 г. выделено на развитие национальной экономики 1063,3 млрд руб., в 2010 г. планируется направить на эти цели 1165, млрд руб., в 2011 г. — 1371,5 млрд руб.

За последние годы произошли значительные изменения в структуре источников финансирования развития организаций: возросла доля собственных источников при значительном сокращении ассигнований из бюджета. В условиях рыночной экономики финансы организаций основываются, прежде всего, на принципе самофинансирования. Это предопределяет организацию взаимоотношений организаций с бюджетной системой по принципу бюджета-нетто. Иначе говоря, организации привлекают ассигнования из бюджета при недостаточности собственных и привлеченных источников в финансировании текущих и инвестиционных затрат. Соотношение между доходами и расходами организации представлено в расчетном балансе доходов и расходов.

Расчетный баланс доходов и расходов является основным документом, на основе которого определяются необходимые объемы бюджетного финансирования и кредитования.

В балансе доходов и расходов организации отражаются в денежной форме их доходы, расходы и финансовые результаты по основной, инвестиционной и финансовой деятельности, платежи в бюджет и ассигнования из бюджета.

Баланс доходов и расходов предприятия состоит из трех разделов: I — Доходы и расходы по текущей деятельности; II — Доходы и расходы по инвестиционной деятельности; III — Доходы и расходы по финансовой деятельности.

В разделе I отражается поступление денежных средств от покупателей продукции и прочие поступления, связанные с текущей деятельностью организации. Расходы включают выплаты поставщикам сырья и материалов, заработной платы персоналу, занятому в текущей деятельности, налоговые платежи бюджетам разных уровней и во внебюджетные фонды, другие выплаты, связанные с осуществлением текущей деятельности.

В разделе II представлены платежи и поступления денежных средств, связанные с осуществлением реального и финансового инвестирования, продажей выбывающих основных средств и нематериальных активов, платежи от сдачи имущества в аренду и другие потоки денежных средств, обслуживающие инвестиционную деятельность организации.

Раздел III характеризует поступления и выплаты денежных средств, связанные с привлечением дополнительного акционерного и паевого капитала, получением долгосрочных и краткосрочных кредитов и займов, уплатой в денежной форме дивидендов и процентов по вкладам собственников, погашение привлеченных средств и другие денежные потоки, связанные с осуществлением внешнего финансирования хозяйственной деятельности предприятия.

Состав расходов бюджетной системы В соответствии с действующей в нашей стране бюджетной классификацией в состав расходов бюджетной системы на развитие национальной экономики, включаются расходы на отрасли материального производства, жилищно-коммунального хозяйства и бытового обслуживания населения. В последние годы основной объем бюджетных ресурсов направляется на финансирование капитальных вложений в государственном секторе экономики и выдачу предприятиям разного вида дотаций и кредитов.

Сокращение объема бюджетного финансирования затрат на развитие национальной экономики определяется следующими обстоятельствами:

- (1) постепенное прекращение дотирования предприятий в связи с введением полной имущественной ответственности субъ-

ектов хозяйствования за выполнение взятых обязательств перед партнерами и государством;

- (2) сокращение участия государства в производственных инвестициях за счет уменьшения централизованных капитальных вложений и приватизации предприятий;
- (3) отмена прежних дотаций на возмещение разницы в ценах по значительному кругу продовольственных и промышленных товаров;
- (4) жесткая экономия в расходовании бюджетных средств, достигаемая как путем исключения из состава расходов любых затрат, непосредственно не связанных со стабилизацией экономики и созданием условий для ее развития, так и благодаря контролю за рациональным использованием выделенных бюджетных ассигнований.

С переходом на рыночные отношения система расходования бюджетных средств и порядок их выделения претерпели существенные изменения. Бюджетные ассигнования призваны обеспечивать решение наиболее крупных и важных государственных задач:

- (1) финансирование приоритетных мероприятий, связанных с развитием ключевых отраслей экономики, способных наладить производство высокотехнологичной продукции и сделать ее конкурентоспособной на мировом рынке, среди которых авиастроение, производство, обеспечивающие функционирование космических программ, атомная промышленность, энергомашиностроение и др.;
- (2) сохранение научно-технической и кадровой базы российского ВПК, создание экономических условий для совершенствования технологий военного и двойного назначения, позволяющих увеличить на этой основе экспортный потенциал страны;
- (3) поддержка реализации высокоэффективных и быстрокупаемых инвестиционных проектов, оказываемая как путем выделения бюджетных средств, так и путем предоставления государственных гарантий для этих проектов;
- (4) сосредоточение инвестиционных расходов на вводимых объектах и объектах с высокой степенью готовности при одновременной реализации объектов незавершенного строительства;
- (5) создание финансовых возможностей для совершенствования производственной и социально-бытовой инфраструктуры.

Динамика затрат на финансирование сферы материального производства в расходах федерального бюджета видна из следующей таблицы (табл. 15.1).

Табл. 15.1. Доля затрат на финансирование национальной экономики в расходах федерального бюджета

Показатель	2000	2009	2010	2011
Расходы федерального бюджета — всего	100	100	100	100
В том числе				
национальная экономика	2,4	11,8	11,3	12,1

Как видно из приведенных данных, в течение 1990-х годов шло постоянное снижение доли бюджетных расходов на национальную экономику, определяемое в основном дефицитностью бюджета и приоритетностью социальных расходов. С начала 2000-х годов ситуация изменилась и идет постепенное увеличение доли и объемов финансирования развития национальной экономики.

В региональных и местных бюджетах данные расходы также занимают достаточно большой удельный вес. Так, в развитии топливно-энергетического комплекса доля этих бюджетов составляет около 45%, в финансировании воспроизводства минерально-сырьевой базы — 40, в развитии сельхозпроизводства — около 50, в развитии дорожного хозяйства — почти 90%.

Как видно из приведенных данных, отдельные отрасли экономики в большей мере финансируются из бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов. По некоторым направлениям эта доля достигает почти до 100%. Преобладание средств федерального бюджета в финансировании расходов на сельское хозяйство и рыболовство обусловлено необходимостью реализации общегосударственных программ развития данных отраслей экономики.

15.2. Финансовое обеспечение расширенного воспроизводства

Одной из важнейших сфер деятельности любого хозяйствующего субъекта, а также функционирования национальной экономики в целом является осуществление инвестиционной деятельности.

Термин «инвестиции» происходит от латинского *invest*, что означает вкладывать. С финансовой точки зрения он выражает вложение капитала в целях его дальнейшего возрастания.

Как экономическая категория инвестиции характеризуют:

- вложение капитала в объекты предпринимательской деятельности в целях прироста первоначально авансированной стоимости;

- денежные отношения, возникающие между участниками инвестиционной деятельности в процессе реализации инвестиционных проектов.

***Инвестиции** — денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта.*

Общепринятым признаком классификации служит *объект вложения*. В соответствии с ним инвестиции делятся на:

- реальные (капиталообразующие);
- финансовые или портфельные;
- интеллектуальные.

Реальными инвестициями считаются долгосрочные вложения средств в развитие отраслей материального производства. Эти инвестиции чаще всего отождествляются с капитальными вложениями в основной капитал, а именно в новое строительство, расширение, реконструкцию, техническое перевооружение действующих организаций, приобретение машин, оборудования, инструмента.

Финансовые инвестиции — это долгосрочные и краткосрочные вложения капитала в различные финансовые инструменты в целях получения дохода. Эти инвестиции представляют собой вложения средств в долгосрочные ценные бумаги (акции, облигации, и др.) и формируют портфель ценных бумаг.

Интеллектуальные инвестиции — это затраты на формирование и воспроизводство нематериальных активов инновационного характера, связанных напрямую с операционной деятельностью организации.

Классификация инвестиций по признаку объекта вложения показывает не только сферы инвестиционной деятельности, но и определяет метод анализа для выбора наилучшего инвестиционного решения.

По *участию в инвестиционном процессе* инвестиции подразделяются на прямые и не прямые.

К *прямым* относятся инвестиции, осуществляемые юридическими и физическими лицами, владеющими организациями или имеющими право на участие в их управлении. Они подразделяются на (1) вложения в воспроизводство основных фондов, (2) на взносы в уставный капитал, (3) приобретение долгосрочных ценных бумаг.

К *непрямым* относятся инвестиции, осуществляемые через финансовых посредников.

Инвестирование организации производится в течение всего ее жизненного цикла. Анализ тенденций инвестиционной активности на отдельных этапах жизненного цикла позволяет оценить эффективность принимаемых инвестиционных решений и выбрать будущую стратегию инвестирования. Для этого может быть использована предлагаемая рядом экономистов классификация инвестиций по признаку *порядка осуществляемых мероприятий*:

- на нетто-инвестиции, производимые в начале жизненного цикла организации при ее образовании;
- реинвестиции — полученные денежные средства в результате продажи продукции (работ, услуг) вновь направляются на воспроизводство основных фондов, повышение технического уровня организации для освоения новой продукции и новых рынков;
- брутто-инвестиции, применяемые как суммы нетто-инвестиций и реинвестиций.

Для принятия правильных решений при анализе и планировании инвестиций необходимо учитывать то, что они могут влиять друг на друга в процессе реализации. Разумеется, менеджера интересует степень этого влияния. Поэтому в зависимости от возможной взаимосвязи инвестиционных решений инвестиции можно рассматривать в виде:

- независимых друг от друга, когда одно инвестиционное решение не исключает другого;
- зависимых друг от друга;
- альтернативных, когда необходимо выбрать одно из нескольких инвестиционных решений;
- взаимодополняющих, требующих постоянного дополнительного вложения средств после принятия основного инвестиционного решения;
- безвозвратных, осуществляемых на проекты, не давшие положительного результата.

Для обеспечения соответствия инвестиционной политики организации ее стратегии инвестиции можно сгруппировать по *основным направлениям их осуществления*:

- для сохранения позиций на рынке путем повышения качества, расширения ассортимента производимой продукции;
- снижения затрат на производство продукции;
- освоения новой продукции, завоевания новых рынков. Приведенная группировка не является безусловной для любой организации, поскольку зависит от ее стратегических целей, корректируемых в соответствии с изменением рыночной ситуации.

Структура инвестиций и инвестиционная деятельность Классификация инвестиций позволяет оценить их структуру. Традиционно анализируют производственную структуру инвестиций, воспроизводственную, технологическую и территориальную структуры капитальных вложений.

Производственная структура как соотношение инвестиций, направляемых на различные объекты, позволяет представить будущую картину производственной диверсификации организации.

Воспроизводственная структура капитальных вложений характеризует их соотношение между новым строительством, расширением, реконструкцией и техническим перевооружением действующих организаций. Ее анализ в динамике позволяет определить технические и технологические приоритеты организации, планировать дальнейшее воспроизводство основных фондов.

Технологическая структура капитальных вложений отражает их соотношение между проектно-изыскательскими работами, содержанием дирекции строящегося объекта, строительно-монтажными работами, приобретением нового оборудования для строящейся организации.

Она показывает рациональность принятия технических решений в процессе создания материально-технической базы организации.

Оценка структуры инвестиций является одним из инструментов контроля за осуществлением инвестиционного процесса.

Инвестиционная деятельность представляет собой вложение инвестиций и практическое действие в целях получения прибыли или достижения иного полезного эффекта. Сложность ее осуществления определена тем, что вложение средств и получение доходов разведены во времени. В начальный период вкладываются значительные средства, а доходы будут формироваться в последующие периоды. К тому же величина будущих доходов имеет вероятностный характер и зависит от влияния большого количества факторов.

Временной аспект инвестиционной деятельности требует рассмотрения инвестиционного процесса и его составляющих. При этом инвестиционный процесс характеризуется как периодом времени от принятия решения о вложении средств до получения результатов от его реализации, так и полным объемом мероприятий, выполняемых за этот период.

С точки зрения объема осуществляемых мероприятий инвестиционный процесс в организации можно рассмотреть в виде процесса принятия и реализации с двух позиций:

- (1) инвестиционных решений, исходя из собственных финансовых ресурсов и возможностей;
- (2) каждого инвестиционного решения.

В первом случае инвестиционный процесс реализуется путем разработки инвестиционной политики организации, во втором — путем формирования и реализации конкретных инвестиционных проектов. При этом существует как прямая, так и обратная связь между данными позициями инвестиционного процесса. С одной стороны, разработка и принятие к реализации инвестиционных проектов не должны противоречить выработанной инвестиционной политике. С другой стороны, период, на который разрабатывается инвестиционная политика, в значительной степени определяется сроками наиболее перспективных инвестиционных проектов, направленных на реформирование организации. Кроме того, это выражается в единстве и взаимосвязи целей инвестиционной политики и инвестиционных проектов.

Субъекты и объекты инвестиционной деятельности *Субъектами* инвестиционной деятельности являются инвесторы, заказчики, исполнители работ, пользователи объектов инвестиционной деятельности, а также другие юридические лица (банковские, страховые организации, инвестиционные фонды) — участники инвестиционного процесса. Субъектами инвестиционной деятельности могут быть также физические лица, государства и международные организации, иностранные юридические и физические лица.

Инвесторы осуществляют вложения собственных, заемных и привлеченных средств в форме инвестиций и обеспечивают их целевое использование.

Заказчиками могут быть инвесторы, а также любые иные физические и юридические лица, уполномоченные инвестором осуществлять реализацию инвестиционных проектов.

Пользователями объектов инвестиционной деятельности могут быть инвесторы, а также другие физические и юридические лица, государственные и муниципальные органы, иностранные государства и международные организации, для которых создается объект инвестиционной деятельности.

Объектами инвестиционной деятельности в Российской Федерации являются:

- вновь создаваемые и модернизируемые основные фонды во всех отраслях экономики;
- ценные бумаги (акции, облигации и др.);
- целевые денежные вклады;
- научно-техническая продукция и другие объекты собственности;
- имущественные права и права на интеллектуальную собственность.

Аналогичные объекты включают и иностранные инвестиции, если они не противоречат законодательству Российской Федерации. Иностранные инвесторы имеют право осуществлять инвестирование на территории России посредством:

- долевого участия в организациях, создаваемых совместно с юридическими и физическими лицами Российской Федерации;
- создания организаций, полностью принадлежащих иностранным инвесторам, а также филиалов иностранных юридических лиц;
- приобретения организаций, зданий, сооружений, долей участия в организациях, паев, акций, облигаций и других ценных бумаг, а также иного имущества, которое по законодательству Российской Федерации может принадлежать иностранным инвесторам;
- приобретения прав пользования землей и другими природными ресурсами;
- предоставления займов, кредитов, имущества и других имущественных прав.

Законом запрещается инвестирование в объекты, создание и использование которых не отвечает требованиям экологических, санитарно-гигиенических и других норм, установленных законодательством, действующим на территории РФ, или наносит ущерб охраняемым законом правам и интересам граждан, юридических лиц или государства.

Субъекты инвестиционной деятельности действуют в инвестиционной сфере, где осуществляется практическая реализация финансовых вложений. В состав инвестиционной сферы включаются:

- сфера капитального строительства, где происходит вложение инвестиций в основные средства производственного и непроизводственного назначения. Эта сфера объединяет деятельность заказчиков-инвесторов, подрядчиков, проектировщиков, поставщиков оборудования, граждан в индивидуальном и кооперативном жилищном строительстве и других субъектов инвестиционной деятельности;
- инновационная сфера, где реализуются научно-техническая продукция и интеллектуальный потенциал;
- сфера обращения финансового капитала (денежного, ссудного и финансовых обязательств в различных формах).

Все инвесторы имеют равные права на осуществление инвестиционной деятельности. Инвестор самостоятельно определяет объемы, направления, размеры и эффективность инвестиций. Он по своему усмотрению привлекает на договорной (преимущественно

конкурсной) основе юридических и физических лиц для реализации инвестиций.

Незавершенные объекты инвестиционной деятельности являются долевой собственностью субъектов инвестиционного процесса до момента приемки и оплаты инвестором выполненных работ и услуг. В случае отказа инвестора от дальнейшего инвестирования проекта он обязан компенсировать затраты другим его участникам, если иное не предусмотрено договором.

Государство гарантирует стабильность прав субъектов инвестиционной деятельности. В случае принятия законодательных актов, положения которых ограничивают их права, соответствующие положения этих актов не могут вводиться в действие ранее, чем через год с момента опубликования.

В соответствии с законодательством, действующим на территории Российской Федерации, гарантируется защита инвестиций, в том числе иностранных, независимо от форм собственности. Инвестиции не могут быть безвозмездно национализированы, реквизированы. Применение таких мер, возможно, лишь с полным возмещением инвестору всех убытков, причиненных отчуждением инвестированного имущества, включая упущенную выгоду, и только на основе законодательных актов РФ и субъектов Федерации.

Внесенные или приобретенные инвесторами целевые банковские вклады, акции или иные ценные бумаги, платежи за приобретенное имущество, а также арендные права в случаях их изъятия возмещаются инвесторам, за исключением сумм, использованных или утраченных в результате действий самих инвесторов или предпринятых с их участием. Инвестиции на территории РФ в некоторых случаях подлежат обязательному страхованию, что является гарантией их сохранения.

Инвестиционная политика организации При административном управлении инвестиционная политика организаций являлась составной частью общей инвестиционной политики государства и не рассматривалась обособленно. Решения об инвестициях в форме капитальных вложений в основные фонды принимались централизованно в зависимости от плановых заданий по объему и структуре выпуска продукции. На этапе перехода отечественного производства к рынку, который совпал с бурным постиндустриальным развитием мировой экономики, организации столкнулись с проблемой выживания в условиях риска и неопределенности. Руководство организаций вынуждено согласиться с тем, что усилия по улучшению организации производства, направленные на снижение издержек и повышение качества продукции, недостаточны для эффективного

развития в современных условиях. Темпы научно-технического прогресса, изменения в социальной сфере, другие факторы внешнего характера часто сводят на нет мероприятия по совершенствованию производства. Это требует разработки новых подходов к управлению производством, необходимости формирования и использования технологий стратегического управления, способного обеспечить гибкую приспособляемость хозяйствующих субъектов к постоянно изменяющимся условиям внешней среды.

Реализация стратегического управления осуществляется путем выработки механизма деятельности, ведущего к достижению поставленной цели наиболее эффективным способом в условиях неопределенности внешней среды. Это означает, что основой стратегического управления является правильный выбор цели развития организации на перспективу. Кроме того, стратегическое управление предполагает тщательную разработку инструментария достижения поставленной цели. А это требует комплексного охвата всех сторон деятельности организации, начиная от маркетинговых исследований и снабжения, заканчивая доставкой продукции потребителям и сервисным обслуживанием. Одно из центральных мест в данном механизме занимает инвестиционная деятельность, поскольку в постиндустриальную эпоху одной из важнейших групп факторов внешнего воздействия на организацию является инновационная. При этом вне зависимости от вида инноваций они, как правило, требуют значительных финансовых вложений. В этих условиях необходима комплексная разработка

Государственная инвестиционная политика В ходе проведения экономических реформ государственная инвестиционная политика РФ претерпела существенную корректировку.

Так, в 1992 г. исходили в первую очередь из необходимости сокращения средств, выделяемых из бюджета на капитальное строительство при одновременном повышении доли внебюджетных отраслевых инвестиционных фондов, в которых сосредоточиваются средства, поступающие от предприятий и других источников.

Использование бюджетных средств на капитальное строительство ограничивалось только такими задачами, решение которых было невозможно обеспечить использованием других источников финансирования: создание мощностей по импортозамещению и ресурсосбережению, преодолению стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций.

На 1993—1997 гг. государственная инвестиционная программа была сформирована исходя из необходимости обеспечения приоритетов, определенных Программой углубления экономических ре-

форм и Концепцией структурной политики, и предусматривала дальнейшую децентрализацию инвестирования и акционирования в строительном комплексе.

Интенсивный рост инвестиционного спроса стал одной из отличительных черт развития российской экономики в последние годы. Развитию этой тенденции благоприятствует расширение внутреннего спроса за счет увеличения собственных и привлеченных средств на инвестиционные цели, меры по государственной поддержке инвестиционного процесса в стране.

В настоящее время государственные капитальные вложения направляются преимущественно на финансирование целевых программ, реализация которых позволяет сконцентрировать финансовые ресурсы федерального центра и регионов на наиболее важных направлениях развития отраслей национальной экономики. Финансирование большинства программ осуществляется совместно федеральными и региональными властями из соответствующих бюджетов. Все эти программы включаются в единую Федеральную адресную инвестиционную программу.

В качестве приоритетов государственного инвестирования в федеральной программе определены:

- развитие объектов социальной инфраструктуры федеральной значимости;
- обеспечение природоохранных мероприятий;
- развитие стратегически важных объектов инфраструктуры;
- поддержка материальной базы фундаментальных исследований, капиталовложения в наукоемкие производства.

В частности, капитальные вложения выделены для реализации следующих *целевых программ*: «Энергоэффективная экономика», «Национальная технологическая база», «Развитие гражданской авиационной техники», «Глобальная навигационная система», «Электронная Россия».

Это позволит в социальной сфере:

- снять остроту жилищной проблемы, и в первую очередь для не имеющих квартир кадровых и уволенных в запас военнослужащих;
- улучшить напряженную социально-экономическую ситуацию в радиоактивных загрязненных районах;
- оказать государственную поддержку фундаментальной науке по сохранению и развитию производственной базы;
- продолжить строительство важнейших объектов коммунального хозяйства, включая метрополитены, крупные мосты и мостовые переходы.

Программа «Энергоэффективная экономика» в 2002 г. финансировалась только за счет средств федерального бюджета, с 2003 г. для ее осуществления привлекаются средства региональных бюджетов. Цель программы — преодоление негативных тенденций в развитии ТЭК, перевод экономики на энергосберегающие технологии, техническое перевооружение отраслей ТЭК, ввода энергетических объектов, увеличение добычи природного газа.

Цель программы «Национальная технологическая база» — создание современной технологической базы, позволяющей производить наукоемкую продукцию, содействие переориентации экспорта на высокотехнологичные изделия.

Программа «Развитие гражданской авиационной техники России» направлена на обеспечение конкурентоспособности отечественной авиационной техники на внешнем и внутреннем рынках, разработку и создание воздушных судов, отвечающих международным требованиям.

Программа «Электронная Россия» имеет целью развитие информационно-коммуникационных технологий.

Государственный сектор может служить в современных условиях базой научно-технического развития. Для того чтобы это развитие распространилось на максимально возможное число регионов страны, финансирование данного сектора должно быть обеспечено не только в отраслевом, но и в территориальном разрезе.

Одним из важнейших направлений безвозвратного инвестирования в производственную сферу остаются программы поддержания безопасности АЭС, развития энергетики ряда районов России, развития медицинской промышленности, транспорта связи, агропромышленного комплекса и др.

Отрасли транспорта и связи строят свою деятельность на условиях самокупаемости, однако в бюджетах разных уровней предусматривается финансирование отдельных транспортных систем, в первую очередь связанных с выполнением государственными структурами своих функций в области обеспечения безопасности транспортного процесса, предприятий и учреждений. Так, на воздушном транспорте предусматриваются бюджетные ассигнования на финансирование Государственной транспортной компании «Россия», на поддержку северных аэропортов и т.п. На водном транспорте выделяются бюджетные ассигнования на содержание государственного Гидрографического предприятия, бассейновых подразделений Госморспасслужбы, спасательно-координационной службы, спутниковой системы «КОСПАС — САРСАТ», объектов социальной сферы северных портов. Из бюджета выделяются средства для государственной поддержки не подлежащих приватизации судов

с ядерными энергетическими установками, дизельных ледоколов и судов атомно-технологического обслуживания в части компенсации расходов, не покрываемых доходами от их эксплуатации.

В настоящее время государственная поддержка организаций национальной экономики осуществляется выделением бюджетных ассигнований в уставный капитал предприятий, например:

- (1) открытого акционерного общества «РусГидро» (г. Красноярск) в 2009 г. в сумме 9 650 380,1 тыс. руб. в целях достройки и введения в эксплуатацию отдельных критически важных объектов гидроэнергетики;
- (2) открытого акционерного общества «Российский сельскохозяйственный банк» (г. Москва) в 2011 г. в сумме 1 000 000,0 тыс. руб. в целях кредитования крестьянских (фермерских) хозяйств, граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, сельскохозяйственных потребительских кооперативов и формирования системы земельно-ипотечного кредитования;
- (3) открытого акционерного общества «Особые экономические зоны» (г. Москва) в 2009 г. в сумме 16 015 030,0 тыс. руб. и в 2010 г. в сумме 1 730 480,0 тыс. руб. в целях создания объектов инфраструктуры и иных объектов, предназначенных для обеспечения функционирования особых экономических зон;
- (4) открытого акционерного общества «Объединенная авиастроительная корпорация» (г. Москва) в 2009—2011 гг. в сумме 6 000 000,0 тыс. руб. ежегодно в целях реализации проектов строительства гражданских воздушных судов отечественного производства;
- (5) открытого акционерного общества «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы» (г. Москва) в 2009 г. в сумме 46 787 604,3 тыс. руб. в целях повышения надежности функционирования единой национальной (общероссийской) электрической сети и усиления межсистемных электрических связей в энергодефицитных регионах;
- (6) открытого акционерного общества «Системный оператор Единой энергетической системы» (г. Москва) в 2009 г. в сумме 6 062 015,6 тыс. руб. в целях повышения управляемости и надежности Единой энергетической системы России;
- (7) открытого акционерного общества «Объединенная судостроительная корпорация» (г. Санкт-Петербург) в 2009 г. в сумме 2 500 000,0 тыс. руб., в 2010 г. в сумме 4 000 000,0 тыс. руб., в 2011 г. в сумме 1 500 000,0 тыс. руб. в целях реализации проектов лизинга морских и речных судов отечественного производства;

- (8) открытого акционерного общества «Российские железные дороги» (г. Москва) в 2009 г. в сумме 16 925 000,0 тыс. руб. в целях создания объектов транспортной инфраструктуры в рамках подготовки к XXII зимним Олимпийским играм и XI зимним Паралимпийским играм 2014 г. в г. Сочи;
- (9) открытых акционерных обществ в целях реализации инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению принадлежащих им объектов капитального строительства, в том числе:
- открытого акционерного общества «НИИ молекулярной электроники и завод “Микрон”» (г. Москва) в 2009 г. в сумме 30 000,0 тыс. руб., в 2010 г. в сумме 70 000,0 тыс. руб. и в 2011 г. в сумме 130 000,0 тыс. руб.;
 - открытого акционерного общества «Светлана» (г. Санкт-Петербург) в 2009 г. в сумме 11 000,0 тыс. руб., в 2010 г. в сумме 23 000,0 тыс. руб. и в 2011 г. в сумме 42 000,0 тыс. руб.;
 - открытого акционерного общества «Авангард» (г. Санкт-Петербург) в 2009 г. в сумме 50 000,0 тыс. руб. и в 2010 г. в сумме 50 000,0 тыс. руб.;
 - открытого акционерного общества «Концерн “Созвездие”» (г. Воронеж) в 2010 г. в сумме 40 000,0 тыс. руб. и в 2011 г. в сумме 60 000,0 тыс. руб.;
 - открытого акционерного общества «Московский научно-исследовательский институт “Агат”» (г. Жуковский, Московская область) в 2010 г. в сумме 60 000,0 тыс. руб.;
 - открытого акционерного общества «Национальный институт авиационных технологий» (город Москва) в 2009 г. в сумме 69 000,0 тыс. руб., в 2010 г. в сумме 45 000,0 тыс. руб. и в 2011 г. в сумме 81 000,0 тыс. руб.;
 - открытого акционерного общества «Центральный научно-исследовательский технологический институт “Техномаш”» (г. Москва) в 2009 г. в сумме 38 000,0 тыс. руб., в 2010 г. в сумме 75 000,0 тыс. руб. и в 2011 г. в сумме 135 000,0 тыс. руб.;
 - открытого акционерного общества «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы» (г. Москва) в 2009 г. в сумме 3 118 000,0 тыс. руб., в 2010 г. в сумме 4 316 100,0 тыс. руб.;
 - открытого акционерного общества «Научно-производственное объединение “Марс”» (г. Ульяновск) в 2010 г. в сумме 62 000,0 тыс. руб. и в 2011 г. в сумме 135 000,0 тыс. руб.;
 - открытого акционерного общества «Институт электронных управляющих машин» (г. Москва) в 2009 г. в сумме

60 000,0 тыс. руб., в 2010 г. в сумме 50 000,0 тыс. руб. и в 2011 г. в сумме 75 000,0 тыс. руб.;

- открытого акционерного общества «Информационные спутниковые системы имени академика М.Ф. Решетнева» (г. Железногорск, Красноярский край) в 2009 г. в сумме 927 800,0 тыс. руб., в 2010 г. в сумме 912 200,0 тыс. руб. и в 2011 г. в сумме 757 800,0 тыс. руб.

15.3. Расходы бюджетной системы на развитие и содержание агропромышленного комплекса

Развитие агропромышленного комплекса (АПК) является важнейшим приоритетным направлением перестройки экономики страны. Вместе с тем либерализация цен и ужесточение кредитной политики ухудшили финансовое положение агропромышленного комплекса. В значительной мере были приостановлены процессы укрепления материально-технической базы, поддержания плодородия почв, развития социальной инфраструктуры на селе.

Основными направлениями бюджетной поддержки АПК являются:

- финансирование проведения земельной реформы;
- финансовая поддержка развития фермерства;
- развитие рыночных отношений в АПК;
- поддержка социальной инфраструктуры села, жилищного строительства, возведение объектов здравоохранения, школ, дошкольных учреждений, строительство дорог;
- мелиорация земель и содержание мелиоративных систем;
- улучшение земель, связанное с повышением плодородия;
- строительство и реконструкция предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности и рыболовецкого флота;
- поддержка развития местных баз строительной индустрии и строительных материалов;
- финансовая помощь по землеустройству, противоэпизоотическим мероприятиям и мероприятиям по защите растений от вредителей и болезней, содержанию ветеринарной и санитарной служб.

В 2009 г. из федерального бюджета было выделено 183 млрд руб., что на 30% больше по сравнению с 2008 г. Непосредственно в рамках антикризисного плана правительства дополнительно направлено 87 млрд руб.

Государственная поддержка агропромышленного комплекса обеспечивается проведением структурных преобразований в аграр-

ном секторе, что способствует сокращению спада производства продукции растениеводства и животноводства, созданию условий для их развития и поддержки перерабатывающих отраслей промышленности, удовлетворения потребностей страны в продовольствии и сельскохозяйственном сырье, развитию сельхознауки, образования и содержанию объектов социальной сферы на селе.

Расходы бюджетов всех уровней направляются на сохранение плодородия почв, обновление и пополнение основных производственных фондов в сельском хозяйстве. Предусматривается дальнейшее развитие лизинговой формы приобретения техники, машин и оборудования.

Учитывая экстремальные условия ведения сельскохозяйственного производства, особое значение приобретают мероприятия по поддержанию и обустройству мелиорируемых земель, недопущению их вывода из сельхозоборота.

В расходах бюджета выделяются средства на выплаты *дотаций* и *компенсаций* сельхозтоваропроизводителям. В частности, предусматривается возмещать часть затрат на приобретение минеральных удобрений, развитие элитного семеноводства, компенсацию части затрат на потребляемую энергию тепличным производством. В 2009 г. организации АПК сэкономили более 5 млрд руб. при приобретении горюче-смазочных материалов по ценам ниже рыночных.

Учитывая, что основные сельскохозяйственные районы России находятся в зоне рискованного земледелия, продолжается государственная поддержка страхования в аграрном секторе экономики. Причем предусматривается увеличение этой доли расходов за счет сокращения других видов дотаций.

В животноводстве выделяются дотации на поддержку племенного дела, компенсацию части затрат на приобретение комбикормов, закупаемых крупными животноводческими комплексами и птицефабриками. В 2009 г. на поддержку молочного скотоводства из федерального бюджета было направлено 27 млрд руб. Выделенные средства пошли на субсидирование процентных ставок по кредитам, племенную поддержку и софинансирование 58 региональных молочных программ.

Перечисленными мерами не ограничивается государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Продолжается практика обеспечения села горюче-смазочными материалами, минеральными удобрениями и пестицидами на условиях товарного кредита.

Периодически проводится списание задолженности сельскохозяйственных предприятий по кредитам и процентов по ним с отне-

сением этих сумм на государственный внутренний долг. В 2009 г. реструктурировано 1200 кредитов на общую сумму 7 млрд руб., а «Росагролизингом» предоставлена годовая отсрочка уплаты лизинговых платежей на 500 млн руб.

Сохранено дотирование из бюджета стоимости средств производства, приобретаемых для села, как один из способов регулирования розничных цен на сельскохозяйственную продукцию. Дотирование осуществляется на конечной стадии производственного цикла. Продолжается практика обеспечения села горюче-смазочными материалами, минеральными удобрениями и пестицидами на условиях товарного кредита.

Также осуществляется государственная поддержка агропромышленного комплекса путем проведения льготной налоговой политики, пониженных нормативов отчислений во внебюджетные фонды.

В соответствии с Законом «О социальном развитии села» осуществляется политика приоритетности бюджетного финансирования, предоставления льгот, увеличения норм расходов на развитие социально-культурной сферы в сельской местности. Финансируются мероприятия по охране материнства и детства в низкорентабельных и убыточных хозяйствах системы Минсельхоза России.

Субъектам РФ предоставлена возможность получения в Минфине беспроцентных бюджетных кредитов на поддержку сельхозпроизводителей, пострадавших в результате засухи.

Национальный проект «Развитие АПК» Важным шагом развития агропромышленного комплекса стала реализация Национального проекта «Развитие АПК».

Данный проект включает в себя следующие основные направления:

- (1) ускоренное развитие животноводства;
- (2) стимулирование развития малых форм хозяйствования;
- (3) обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе.

Реализация первого направления позволит повысить рентабельность животноводства, провести техническое перевооружение действующих животноводческих комплексов и ввести в эксплуатацию новые мощности. Для его реализации необходимо:

- (1) создать условия для привлечения инвестиционных ресурсов на развитие животноводства за счет выделения дополнительных бюджетных средств на субсидирование части затрат на уплату процентов по кредитам и повысить доступность долгосрочных кредитов сроком до 8 лет, направляемых на

строительство и модернизацию животноводческих комплексов. Предусматривается осуществить полное субсидирование процентной ставки по привлекаемым кредитам за счет федерального бюджета (95%) и местных бюджетов (5%);

- (2) обеспечить рост поставок по системе федерального лизинга племенного скота, техники и оборудования для животноводства благодаря увеличению уставного капитала ОАО «Росагролизинг», снижению ставки за использование средств и продлению срока лизинга техники и оборудования для животноводческих комплексов до 10 лет. Так, в 2009 г. ОАО «Росагролизинг» приобрел для сельхозпроизводителей 2038 комбайнов, 6137 тракторов, 4945 единиц автомобильной техники;
- (3) провести совершенствование мер таможенно-тарифного регулирования путем утверждения объемов квот и таможенных пошлин на мясо до 2009 г. и отмены ввозных таможенных пошлин на технологическое оборудование для животноводства, не имеющее отечественных аналогов.

Второе направление Национального проекта имеет целью увеличение объема реализации продукции, произведенной крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство.

Это предполагается достичь путем:

- удешевления кредитных ресурсов, привлекаемых малыми формами хозяйствования АПК;
- развития инфраструктуры обслуживания малых форм хозяйствования в АПК — сети сельскохозяйственных потребительских кооперативов (заготовительных, снабженческо-сбытовых, перерабатывающих). Это должно обеспечить развитие этой сети, в том числе 1000 кредитных, 550 перерабатывающих и 1000 заготовительных и снабженческо-сбытовых кооперативов, и позволить увеличить объемы реализации за два года на 6%.

Реализация третьего направления создаст условия для эффективного кадрового потенциала агропромышленного комплекса. Предусматривается в течение двух лет ввести в строй 1392,9 тыс. м² жилья и улучшить жилищные условия не менее 3164 тыс. молодых специалистов на селе.

Важное место в реализации Национального проекта отводится региональным бюджетам.

Так, например, областными бюджетами предусмотрены ассигнования:

- на увеличение расходов на сельскохозяйственное производство на 22%, в структуре расходов областного бюджета наи-

большой удельный вес занимает субсидирование продукции за реализованную продукцию животноводства;

- на компенсацию части затрат на электроэнергию для целей орошения и сельскохозяйственного водоснабжения;
- на ремонт и содержание внутрихозяйственных оросительных систем, находящихся в государственной собственности;
- на научное обеспечение агропромышленного комплекса;
- на государственную поддержку сельскохозяйственных потребительских кооперативов по комплексному обслуживанию личных подсобных хозяйств;
- на субсидирование сельхозпроизводителям части страховых взносов по договорам страхования. В 2009 г. на эту цель выделено 2 млрд руб.

15.4. Расходы бюджета на финансирование отдельных целевых программ

Финансирование развития национальной экономики предусматривается через реализацию ряда федеральных целевых программ, таких как:

- энергоэффективная экономика на перспективу до 2010 г.;
- исследование и использование космического пространства;
- глобальная навигационная система ГЛОНАС;
- геологическое изучение недр.

В общем объеме государственных дотаций преобладают расходы на возмещение из бюджета разницы в ценах. В целях поддержания уровня жизни населения сохранены дотации на отдельные виды энергоресурсов и продовольственные товары, а также в отдельных отраслях экономики, нерентабельная работа которых явилась результатом использования регулируемых государством цен и тарифов (жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт).

Постепенный отпуск цен на энергоресурсы, дотируемых в настоящее время из бюджета, позволяет снижать долю бюджетных средств, направляемых на возмещение разницы в ценах.

В расходах в сферу материального производства предусмотрено выделение дотаций из бюджета на покрытие убытков от реализации газа и других видов топлива населению.

Одно из основных направлений расходов на национальную экономику занимают расходы на развитие транспорта: в 2009 г. — 169 млрд руб., в 2010 г. — 230 млрд руб., в 2011 г. — 268 млрд руб.

В рамках общей Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России» сформировано несколько целевых подпрограмм, таких как «Автомобильные дороги», «Гражданская авиация», «Морской транспорт», «Внутренние водные пути» и др.

Правительство Российской Федерации в пределах средств, предусмотренных по разделу «Национальная экономика» функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации на мероприятия в топливно-энергетической области, направляет на дополнительное пенсионное обеспечение (негосударственные пенсии) для уволенных и увольняемых работников ликвидируемых организаций угольной промышленности, имеющих право на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации и стаж работы не менее 10 лет в организациях по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), подразделениях военизированных аварийно-спасательных частей и шахтостроительных организациях, средства в сумме не менее 750 000,0 тыс. руб.

Бюджетный кредит Государственная поддержка производственной сферы осуществляется в настоящее время также на возвратной основе преимущественно на финансирование быстроокупаемых коммерческих проектов, размещаемых на конкурсной основе. Это позволяет привлечь в инвестиционную сферу дополнительные средства частных инвесторов и существенно расширить практику государственно-коммерческого финансирования.

Бюджетный кредит предоставляется на условиях возвратности и платности. 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 Российской Федерации.

Уполномоченные соответствующим образом государственные органы, органы местного самоуправления представляют соответственно Российскую Федерацию, субъект Российской Федерации, муниципальное образование в договоре о предоставлении бюджетного кредита.

Обязательным условием предоставления бюджетного кредита является проведение предварительной проверки финансового состояния получателя бюджетного кредита финансовым органом или по его поручению уполномоченным органом. Уполномоченные ор-

ганы имеют право на проверку получателя бюджетного кредита в любое время действия кредита, а также проверку целевого использования бюджетного кредита.

При утверждении бюджета на очередной финансовый год указываются цели, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит, условия и порядок предоставления бюджетных кредитов, лимиты их предоставления на срок в пределах года и на срок, выходящий за пределы бюджетного года, а также ограничения по субъектам использования бюджетных кредитов.

Использование не по целевому назначению бюджетных кредитов, предоставленных российским юридическим лицам, влечет наложение штрафа на юридическое лицо (получателя бюджетного кредита) в размере двойной ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на период использования указанных бюджетных кредитов не по целевому назначению.

Периодом нецелевого использования бюджетных кредитов, предоставленных российским юридическим лицам, признается срок со дня отвлечения средств на цели, не предусмотренные условиями предоставления бюджетного кредита, до дня их возврата в федеральный бюджет или направления для использования по целевому назначению.

К отчету об исполнении бюджета прилагается отчет о предоставлении и погашении бюджетных кредитов.

Нарушение установленного порядка предоставления бюджетных кредитов финансовыми органами, а также принятие в обеспечение имущества низкой ликвидности являются нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации и основанием для привлечения к ответственности должностных лиц, допустивших выдачу бюджетных кредитов с нарушением установленного порядка.

Возврат предоставленных юридическим лицам бюджетных средств, а также плата за пользование ими приравниваются к платежам в бюджет. Получатели бюджетного кредита обязаны вернуть бюджетный кредит и уплатить проценты за пользование им в установленные сроки. Они обязаны предоставлять информацию и отчет об использовании бюджетного кредита в органы, исполняющие бюджет, и контрольные органы соответствующих законодательных (представительных) органов.

Установлено, что использование не по целевому назначению бюджетных кредитов, выданных российским юридическим лицам, влечет наложение штрафа в размере двойной *ставки рефинансирования* (учетной ставки) Центрального банка Российской Федерации, действующей на период использования указанных средств не по целевому назначению.

Периодом нецелевого использования средств бюджетного кредита признается срок с даты отвлечения средств на цели, не предусмотренные по условиям предоставления бюджетного кредита, до момента их возврата в федеральный бюджет или направления использования по целевому назначению.

Взыскание указанных штрафов за нецелевое использование средств федерального бюджета осуществляется органами федерального казначейства.

Финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ за счет средств бюджета остается важнейшей составной частью государственного управления научно-техническим прогрессом.

Для более эффективного использования бюджетных средств приоритетное финансирование расходов на науку предусмотрено через федеральные целевые программы.

Так, предусматривается финансирование выполнения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ для реализации федеральных программ «Модернизация транспортной системы России», «Безопасность и развитие атомной энергетики», «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса».

Бюджетные средства, предусмотренные на финансирование перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса, направляются непосредственно исполнителям, определяемым на конкурсной основе, творческим коллективам, группам отдельных ученых, что позволяет обеспечивать повышение заработной платы непосредственным исполнителям работ и улучшать материальное оснащение исследований, имеющих первостепенное значение для развития науки и экономики в целом.

Для финансирования общеотраслевых и межотраслевых научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ формируются также внебюджетные фонды.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте структуру баланса доходов и расходов организации.
2. В чем заключается инвестиционная стратегия государства на современном этапе?
3. Дайте характеристику структуры расходов бюджетной системы на развитие национальной экономики.
4. Каковы основные направления Национального проекта «Развитие АПК»?
5. Как осуществляются расходы бюджета на финансирование развития национальной экономики?

Финансирование жилищно-коммунального хозяйства

16.1. Жилищно-коммунальное хозяйство — важнейшая отрасль жизнеобеспечения человека

В современном урбанизированном обществе одной из важнейших отраслей деятельности человека является жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ). Город стал основным местом обитания людей. В России в городах и поселках городского типа проживает 73% населения страны. Человек в современном городе должен быть обеспечен жильем, водой, канализацией, теплом, городским транспортом и т.д. Современное производство также невозможно без обеспечения его услугами ЖКХ, предприятия которого не только создают условия жизни работнику и доставляют его к месту труда, но и поставляют промышленным и строительным предприятиям воду, газ, тепло, электроэнергию, участвуя тем самым в процессе производства. Нельзя представить функционирование города, нормальную жизнедеятельность населения без городского благоустройства (дорог, освещения, озеленения, очистки территории и вывоза мусора). Следовательно, услуги ЖКХ — важный фактор развития материального производства и воспроизводства рабочей силы.

Являясь важной частью народного хозяйства страны, ЖКХ требует выделения на свое содержание и развитие значительного объема финансовых ресурсов. Отрасль имеет двусторонние отношения с бюджетом, которые складывались в пользу отрасли. Она получает средств из бюджета больше, чем вносит в него.

Как отрасль ЖКХ включает ряд подотраслей:

- жилищное хозяйство;
- водопроводно-канализационное хозяйство;
- топливно-энергетическое хозяйство;
- городской пассажирский транспорт;
- гостиницы;
- благоустройство населенных мест.

Источниками финансирования расходов на содержание и развитие ЖКХ являются:

- бюджетные средства;
- средства, получаемые жилищно-коммунальными предприятиями за реализацию своих услуг и продукции юридическим и физическим лицам;
- средства предприятий на содержание принадлежащих им жилищно-коммунальных объектов.

До 1991 г. в ведомственном подчинении находилось примерно 60% жилой площади, свыше 30% протяженности газовых сетей и около 30% мощностей водопроводно-канализационных предприятий. Доля средств предприятий в финансировании жилищного хозяйства составляла более 75%, а коммунального хозяйства — около 25%. В связи с переходом на рыночные отношения предприятия из-за отсутствия у них необходимых финансовых ресурсов стали отказываться от своих жилищно-коммунальных объектов и передавать их в подчинение местным органам власти, т.е. на бюджетное финансирование.

До проведения реформы ЖКХ наибольшая часть финансовых ресурсов, необходимых для содержания и развития этой отрасли, поступала из бюджета. В консолидированном бюджете России расходы на ЖКХ составляют 10% общих расходов. При этом ассигнования на ЖКХ в основном выделяются из территориальных бюджетов. Из общей суммы средств, направляемых на финансирование ЖКХ, 40% приходится на региональные бюджеты и 33% — на местные бюджеты.

Большая часть бюджетных расходов на ЖКХ финансируется из *территориальных бюджетов*. Доля этих затрат в общем объеме расходов региональных бюджетов составляет 11%, в местных — 19%.

Роль бюджетных средств в финансировании отдельных подотраслей ЖКХ различна. Полностью за счет бюджетных ассигнований финансируются дорожное хозяйство, озеленение, освещение и уборка территорий населенных мест. Водопроводно-канализационное хозяйство получает лишь средства бюджета на капитальные вложения. Городской пассажирский транспорт, жилищное хозяйство и теплоэнергетика для отопления жилых домов требуют выделения бюджетных дотаций.

Анализ деятельности предприятий ЖКХ показывает, что в связи с действием ряда факторов (повышение стоимости сырья, топлива, материалов, основных средств, заработной платы и др.) себестоимость их услуг постоянно росла. Темпы роста их затрат опережали темпы роста производительности труда. При стабильности тарифов это привело к снижению рентабельности, убыточности и дотациям из бюджета.

Услуги ЖКХ являются одним из элементов жизненных средств для населения. Если повысить тарифы на эти услуги, то возрастут затраты потребителей этих услуг, т.е. населения. Это увеличение должно возмещаться либо за счет повышения заработной платы, либо за счет ассигнований из централизованного фонда финансовых ресурсов — бюджета в виде дотаций предприятиям и организациям, оказывающим услуги населению, либо населению. В практике применяются все способы.

Выделение дотаций ЖКХ следует рассматривать как один из способов возмещения предприятиям их затрат живого и овеществленного труда, а работникам — затрат на воспроизводство рабочей силы. Вместе с тем следует признать, что дотационность производства и реализации ряда видов продукции, товаров и услуг негативно отражается на развитии коммерческого расчета, не способствует усилению интенсивных методов хозяйствования, повышению заинтересованности в более экономном использовании материальных и финансовых ресурсов.

В условиях рыночных отношений проблема дотаций становится еще более актуальной.

Главная задача в экономике ЖКХ — улучшение экономической работы в этой отрасли в целях повышения эффективности использования средств, выделяемых на ее развитие и содержание, а также снижение темпов роста эксплуатационных затрат. Важнейшим направлением поиска путей более эффективного использования затрат на ЖКХ и снижение темпов роста затрат является концентрация предприятий этой отрасли в ведении местных органов власти. Это, в свою очередь, позволит шире вести работы по специализации предприятий и интенсификации производства, снижению себестоимости оказываемых ими услуг.

Реальными действиями в этом направлении станет проводимая в нашей стране *реформа в ЖКХ*, которая предполагает реализацию мер, направленных на повышение эффективности использования средств на содержание жилищно-коммунальных предприятий.

В целях перехода от дотаций организациям жилищно-коммунального хозяйства к адресной социальной поддержке малообеспеченных семей по оплате жилого помещения и коммунальных услуг предусматривается завершение внедрения в регионах системы персонифицированных социальных счетов граждан, на которые будут перечисляться все средства, полученные в виде поддержки государства в оплате жилищно-коммунальных услуг.

К числу основных задач реформирования жилищно-коммунального хозяйства относятся:

- предоставление населению жилищно-коммунальных услуг, отвечающих стандартам качества, а также возможности влиять на их объем и качество;

- монополизация жилищно-коммунального хозяйства и создание конкурентной среды в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг;
- снижение издержек производителей услуг;
- совершенствование управления жилищным фондом, повышение эффективности системы тарифного регулирования коммунальных предприятий — естественных локальных монополистов;
- внедрение единой системы персонифицированных социальных счетов во всех субъектах Российской Федерации с учетом результатов эксперимента по реализации системы социальных счетов в регионах;
- усиление адресности бюджетных расходов на субсидирование оплаты жилья и коммунальных услуг гражданами и совершенствование порядка предоставления адресных жилищных компенсаций (субсидий) семьям с низкими доходами;
- упорядочение существующей системы льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, предоставляемых населению, с одновременным совершенствованием механизмов социальной защиты семей с низкими доходами;
- создание товариществ жилья в границах единого комплекса недвижимого имущества, включающего в себя земельный участок и расположенные на нем жилые здания, как на базе существующего жилищного фонда, так и на стадии строительства жилья.

16.2. Финансирование жилищного хозяйства

Жилищное хозяйство — одна из важнейших отраслей социально-бытовой инфраструктуры. Рост народного благосостояния тесно связан с улучшением жилищных условий. Принимаемые за последние десятилетия меры по решению жилищной проблемы привели к значительному возрастанию жилищного фонда городов. Улучшилось инженерное оборудование домов и оснащение их водопроводом, канализацией, газом, лифтом, мусоропроводом и т.д. Жилищный фонд стал главным общественным богатством городов, удельный вес его в общем объеме основных фондов, подведомственных городским самоуправлениям, составляет 70—80%.

Как уже отмечалось, бюджетные средства в жилищное хозяйство направляются в основном из *территориальных бюджетов*. В общем объеме региональных бюджетов расходы на содержание жилищного хозяйства составляют 3%, в местных — 7%. Наблюдаемый рост этих расходов обусловлен не только увеличением самого жилого

го фонда, но и повышением качества строений, их технической оснащенности, заработной платы работников. С ростом этажности, технической оснащенности домов возрастают расходы. Так, затраты на содержание девяти- и шестнадцатэтажных домов выше, чем затраты на пятиэтажные дома, соответственно на 18 и 23%. С увеличением объема крупнопанельного домостроения возрастают расходы на капитальный и текущий ремонт. В таких домах эти расходы превышают восстановительную стоимость в 2,5 раза, из них 30% приходится на текущий ремонт.

Таким образом, в перспективе с развитием в городах многоэтажного и крупнопанельного строительства расходы на содержание жилищного фонда будут возрастать. Все это свидетельствует о необходимости серьезного подхода к вопросам эффективного использования финансовых ресурсов, направляемых на содержание и ремонт жилых домов. Главной задачей при этом должно быть изыскание путей снижения темпов роста расходов и их сокращение.

В затратах на содержание жилых строений значительную часть занимают *расходы на оплату труда*, которые составляют более 30%. Причинами высокого уровня заработной платы в эксплуатационных расходах в жилищном хозяйстве являются слабая механизация работ, отсутствие автоматизации инженерных систем в домах, широкое применение ручного труда.

Снижение роста расходов на содержание жилищного фонда

В значительной степени оно зависит от улучшения организации его эксплуатации. Расширение объемов жилищного строительства, увеличение технической оснащенности домов, повышение требовательности к качеству услуг, оказываемых жилищным хозяйством, привели к тому, что существующая система организации эксплуатации жилищного фонда, при которой все основные работы по его содержанию осуществляются силами домохозяйств с их низкой материально-технической базой и производительностью труда, тормозит развитие коммерческого расчета в этой отрасли и дает значительные экономические потери.

Основными путями совершенствования системы эксплуатации жилищного хозяйства, выявления резервов снижения уровня эксплуатационных расходов являются:

- механизация и автоматизация производственных процессов;
- создание специализированных организаций, осуществляющих на высоком техническом уровне обслуживание внутридомовых инженерных систем и ремонт зданий;
- концентрация материальных и финансовых ресурсов, выделяемых в эту отрасль;
- совершенствование системы оплаты труда.

Из общего объема средств, выделяемых на содержание жилищного фонда, наибольшая часть направляется на проведение *текущего ремонта*. Своевременное и в достаточном объеме выделение финансовых и материальных ресурсов на текущий ремонт позволяет содержать жилые дома в технически исправном состоянии. В перспективе по мере увеличения материальных и финансовых возможностей общества и в связи с необходимостью проведения более эффективных мер по сохранению жилищного фонда размер средств, выделяемых на текущий ремонт, и их удельный вес в эксплуатационных расходах будут возрастать и могут превысить 50% эксплуатационных расходов.

Резервы экономии и мобилизация доходов Большой объем и высокий удельный вес финансовых ресурсов, ассигнуемых на текущий ремонт, выдвигают задачу повышения эффективности их использования. Вместе с тем в этой сфере жилищного хозяйства имеются возможности наибольших резервов экономии:

- (1) одним из условий сокращения трудовых затрат, повышения эффективности средств, выделяемых на текущий ремонт, является концентрация этих работ в специализированных ремонтно-строительных организациях;
- (2) создание объединенных диспетчерских служб, специализированных предприятий и передача им на обслуживание технического оборудования домов, проведение текущего и капитального ремонтов жилищного фонда обеспечат эффективное использование средств, а также снижение расходов жилищного хозяйства. Создание таких служб возможно и целесообразно при наличии у местных органов власти жилой площади 100 тыс. м² и более, т.е. крупных домовладений, где, как правило, уровень эксплуатации выше, а расходы на 1 м² жилья ниже. В последнее десятилетие наблюдается интенсивный процесс объединения жилищных организаций главным образом в муниципальном жилищном хозяйстве;
- (3) концентрация всего государственного жилищного фонда в ведении местных органов власти даст возможность централизованно проводить научно обоснованную техническую политику в этой отрасли, шире внедрять автоматизацию и механизацию труда. Это также открывает новые возможности для улучшения обслуживания населения и достижения экономического эффекта.

Мобилизация доходов — один из важнейших резервов улучшения финансового состояния жилищного хозяйства. Источниками доходов жилищного хозяйства являются: квартирная плата; арендная плата; сборы с арендаторов на эксплуатационные расходы; прочие доходы.

Главные источники доходов — это квартирная и арендная платы. Удельный вес их в доходах достигает 80%. В общем объеме доходов, получаемых жилищными организациями, *квартирная плата* не превышает 55%. В последние десятилетия улучшились качество жилищ, их техническая оснащенность и комфортабельность. Но функционирует еще и значительная часть старого жилого фонда. Доля домов, построенных более 20—30 лет назад, составляет свыше 30%, в том числе ветхих и аварийных — 10%. Особенно велика доля таких зданий в крупных старых городах.

Несмотря на проводимые работы по модернизации старого жилищного фонда, условия проживания в старых домах при некоторых их преимуществах ниже, чем в новых. Это отсутствие технических средств, коммунальное заселение и т.д. Квартирная же плата как в старых, так и в новых домах почти не отличается. Поэтому проблема большей *дифференциации* размера оплаты за проживание в старом и новом жилом фонде очень актуальна.

Доля *арендной платы* и *сборов с арендаторов* на эксплуатационные расходы домохозяйств в доходах муниципального жилищного хозяйства составляет около 30%. Учитывая тенденцию к росту эксплуатационных расходов жилищного хозяйства и исходя из необходимости укрепления его финансового положения, значение арендной платы как источника доходов должно повышаться. Ряд мер экономического и организационного характера, в том числе расширение фонда нежилых помещений, увеличение тарифных ставок за пользование ими, укрепление хозрасчета и повышение уровня экономической работы в отрасли, будут способствовать этому.

Повышение рентабельности домохозяйств связано с *укреплением коммерческого расчета*. Для этого требуется создание определенных условий, в том числе увеличение источников доходов, позволяющих покрывать все эксплуатационные расходы. При переходе на коммерческий расчет и ликвидации дотаций как источника покрытия эксплуатационных расходов улучшится финансовая деятельность домохозяйств, усилится их стремление к эффективному использованию средств и к максимальному выявлению резервов доходов.

Взаимоотношения жилищного хозяйства с бюджетом будут строиться на общей для всех отраслей налоговой основе, т.е. жилищные организации будут платить налоги. В то же время следует отметить, что и из бюджета будут выделяться ассигнования на муниципальное жилищное строительство. Кроме того, в целях социальной защиты населения малоимущим семьям будут выделяться пособия на оплату ими жилищно-коммунальных услуг.

16.3. Коммунальное хозяйство и бюджет

Коммунальное хозяйство призвано обеспечить жителей населенных мест водой, теплом, дорогами, транспортом и т.д. Расходы на оплату услуг, производимых коммунальными предприятиями, осуществляются за счет средств территориальных бюджетов, средств юридических и физических лиц.

Главный источник финансирования коммунальных предприятий — *территориальные бюджеты*. Из всех средств, поступающих коммунальным предприятиям из бюджетной системы, на местные бюджеты приходится 72%, на региональные бюджеты — 28%. Бюджетные средства коммунальным предприятиям поступают в виде *дотаций*:

- на покрытие разницы в ценах за предоставляемые населению услуги и продукцию (тепло для жилых домов и транспортные услуги);
- на капитальные вложения (водопроводно-канализационное хозяйство, городской пассажирский транспорт, дороги и др.);
- на оплату произведенных работ и оказанных населенным местам услуг (санитарная очистка, освещение, озеленение территорий и др.).

Водопроводно-канализационное хозяйство Проблема обеспечения населенных мест водой и очистки сточных жидкостей имеет важное значение для развития городов, особенно в густонаселенных и промышленных районах. Водообеспечение, отвод и очистка сточных вод — жизненно необходимы с точки зрения как благоустройства жилых районов, дальнейшего развития промышленности, так и охраны окружающей среды. Наличие водных источников и средств подачи воды позволяет развивать промышленное производство и связанное с ним жилищно-коммунальное строительство. В то же время централизованное водоснабжение с достаточно налаженной технологией обработки воды дает возможность не только контролировать ее качество, но и искусственно обогащать питьевую воду необходимыми для здоровья населения микроэлементами. Строительство водоотводных и очистных сооружений позволяет сохранять экологическое равновесие окружающей среды, беречь водные ресурсы страны.

Системами внутреннего водопровода в настоящее время оснащена значительная часть обобществленного жилого фонда, канализацией — большая часть домов городов. И все же потребности в услугах водопроводно-канализационного хозяйства еще не удовлетворены.

В будущем объем потребляемой воды будет постоянно увеличиваться и в перспективе возрастет в 2,5 раза. С ростом водопотреб-

ления связано повышение мощностей канализационных предприятий. Предполагается, что объем сточных вод в ближайшей перспективе увеличится в 2,5 раза, а на более далекую перспективу — в 5—10 раз. Такой рост обусловлен развитием городов и современных отраслей промышленности с повышенной водоемкостью производства. Все это повлечет увеличение капитальных вложений на строительство и реконструкцию водопроводно-канализационных сооружений, главным источником которых станут бюджетные средства.

Дальнейшее развитие жилищного строительства, улучшение инженерного оборудования жилых и общественных зданий, повышение уровня благоустройства городов, развитие промышленности и рост ее водопотребления вызовут необходимость расширения мощностей водопроводно-канализационных предприятий. Это будет важным фактором роста и валовых доходов.

Вместе с тем рост доходов и прибыли этих предприятий не будет прямо пропорционален росту производственных мощностей и увеличению подачи воды. Дальнейшее развитие водопроводно-канализационного хозяйства будет проходить при нарастающем дефиците водных ресурсов в индустриальных районах. Это потребует доставки воды из других, как правило, отдаленных, районов, где имеются пока свободные водные ресурсы.

Кроме того, надо учесть, что в результате увеличения водопотребления промышленными предприятиями и объема сбрасываемых в водоемы стоков, недостаточной их очистки возрастает загрязненность водоемов. Положение усугубляется химизацией сельского хозяйства, смывом с полей удобрений в открытые водоемы. Это, в свою очередь, требует расширения работ по очистке воды. Таким образом, перед отраслью стоят важные задачи, в том числе:

- создание крупных централизованных систем водоснабжения;
- централизация и специализация строительно-монтажных работ по созданию водопроводно-канализационных сооружений;
- автоматизация работ насосных станций;
- внедрение в крупных городах автоматизированных систем управления водопроводным хозяйством;
- повышение в общем балансе подаваемой воды удельного веса воды, добываемой из артезианских скважин;
- обеспечение высокой санитарной очистки воды;
- разработка эффективных средств фторирования и озонирования питьевой воды.

Удлинение водных коммуникаций, увеличение очистных работ требуют повышения уровня технической оснащенности отрасли, квалификации ее работников. Все это связано с ростом капитальных вложений, амортизационных отчислений, заработной платы

и т.д. Естественно, это ведет к росту себестоимости воды, отпускаемой потребителям.

При объективном влиянии удорожающих факторов особо важное значение приобретают активизация разработки и осуществления мероприятий, способствующих *снижению себестоимости воды*. К их числу в первую очередь надо отнести сокращение нерациональных расходов и потерь воды у потребителей, экономию энергоресурсов в водопроводно-канализационном хозяйстве, повышение уровня механизации и автоматизации работ в целях высвобождения трудовых ресурсов отрасли.

На развитие водопроводно-канализационного хозяйства необходим значительный объем капиталовложений. Поэтому вопрос о повышении эффективности их использования чрезвычайно актуален. В структуре основных фондов доля активной части весьма незначительна, 96% занимают фонды долговременных сооружений с длительным сроком эксплуатации. Средняя норма амортизации в этой отрасли по сравнению с другими отраслями довольно низка (3,5—4%), однако в водопроводно-канализационном хозяйстве удельный вес амортизации в себестоимости продукции высок (35—55%). Следовательно, главные резервы снижения темпов роста расходов в этой отрасли следует искать в улучшении использования основных фондов и уменьшении потребности в их расширении.

Наиболее важный резерв в водопроводно-канализационном хозяйстве — *снижение потерь воды* из-за технического несовершенства водопроводного оборудования и его несвоевременного ремонта, а также халатного отношения потребителей. Потеря воды по стране достигает в среднем 7—8% общего количества воды, подаваемой в сеть. В целом ряде населенных пунктов эти потери значительно больше. Многолетней практикой установлено, что средние потери воды в сетях могут быть снижены практически до 5%.

Основную роль в снижении потерь воды из-за неисправности и несовершенства конструкции водопроводного оборудования должна играть организация действенного контроля, включающая систематическую проверку сети оборудования и приборов, проведение профилактических ремонтов, организацию аварийных бригад, учет и инспектирование расходования воды в целях выявления ее сверхнормативных расходов и перерасходов. Определено, что с организацией действенного контроля расход воды снижается на 25%.

Главными статьями эксплуатационных расходов предприятий водопроводно-канализационного хозяйства являются *расходы по электроэнергии, заработной плате и амортизации*, удельный вес которых в общей сумме расходов достигает 90%. Расходы по оплате за электроэнергию составляют более 40% всех затрат водопроводных

предприятий. С удлинением сетей, ростом многоэтажного жилищного строительства, необходимостью увеличения напора воды и мощностей насосов расход электроэнергии повышается, увеличиваются и затраты на ее оплату. С оснащением предприятий новым, более мощным и дорогим оборудованием увеличиваются амортизационные отчисления, удельный вес которых составляет 35—55% всех расходов. Возрастают и расходы, связанные с повышением заработной платы работникам водопроводно-канализационного хозяйства.

Помимо мероприятий технического характера, способствующих снижению темпов роста расходов в водопроводном хозяйстве, большое значение должны иметь *строительство крупных предприятий и объединение мелких*. Крупные сооружения и системы по сравнению с мелкими позволяют добиваться более высокой производительности труда. Например, в крупных водопроводных предприятиях выработка на одного работника почти в 20 раз выше, чем на мелких предприятиях, а средняя себестоимость 1 м³ воды почти в семь раз ниже. Одновременно с этим объединение и укрупнение систем позволяют добиваться лучшего использования водных ресурсов, более высокой надежности обеспечения потребителей и более высоких санитарных качеств подаваемой воды. Организация крупных предприятий водопроводно-канализационного хозяйства в известной степени связана с процессом передачи ведомственных предприятий местным органам власти в городах и создания межрайонных предприятий в поселках городского типа и сельских местностях.

Анализ состояния и перспективы развития водопроводно-канализационного хозяйства показывают, что в будущем при стабильности тарифов и росте эксплуатационных расходов, вызываемом необходимостью доставлять воду, отводить сточные жидкости на более удаленные расстояния и повышать уровень их очистки, опережение роста доходов ростом расходов будет увеличиваться. Это приведет к дальнейшему снижению темпов роста прибыли водопроводно-канализационных предприятий.

В связи с такой тенденцией особую актуальность приобретают вопросы улучшения экономических показателей предприятий этой отрасли городского хозяйства. Помимо повышения уровня технической оснащенности и организации производства важное значение имеет проблема *тарифов*. Опережающие темпы роста средней себестоимости над темпами роста средних тарифов снижают рентабельность водопроводно-канализационных предприятий. В этих условиях необходимо проводить работу по регулированию тарифов. Устанавливаемые тарифы должны покрывать все издержки системы водопроводно-канализационного хозяйства, способствовать усилению его заинтересованности в достижении наилучших результатов, активи-

зировать работу промышленных, транспортных, строительных и других предприятий и организаций по более экономному и рациональному использованию водных ресурсов.

Городской пассажирский транспорт Одно из главных средств осуществления производственных и социальных связей в городских системах — фактор экономии времени населения. В выполнении возлагаемых на транспорт функций главная роль отводится *общественному* пассажирскому транспорту. По сравнению с индивидуальным транспортом он обеспечивает большую экономическую эффективность, безопасность, экономнее использует дорожное пространство.

Развитие транспорта еще значительно отстает от растущих потребностей в его услугах. С увеличением территорий городов возросла дальность поездок их жителей. Увеличиваются затраты времени на передвижение в городах. Еще недостаточна насыщенность территорий городов линиями общественного транспорта и значительны интервалы движения машин. При этом в региональном разрезе имеются существенные различия в насыщенности транспортных линий подвижным составом. Отсутствие нужного количества подвижного состава является причиной его переполнения.

Удовлетворение потребностей населения городов в транспортных услугах связано со значительным объемом работ и ростом капитальных вложений. В ближайшее десятилетие предстоит значительно расширить линии городского транспорта, в связи с чем капитальные вложения на эти цели значительно возрастут.

Основную часть средств на развитие транспорта составляют *бюджетные ассигнования*. Это объясняется тем, что городской пассажирский электротранспорт не только не располагает собственными средствами для финансирования дальнейшего развития, но в значительной мере требует бюджетных дотаций на содержание.

Для улучшения транспортного обслуживания населения государство увеличивает капитальные вложения на развитие всех видов городского транспорта, на расширение его подвижного состава, при этом происходит замена старых машин на более вместительные.

В результате повышения цен на основные средства, материалы и электроэнергию, увеличения заработной платы водителей, амортизационных отчислений, стоимости ремонта и других эксплуатационных расходов транспортных организаций себестоимость одной пассажиро-поездки систематически увеличивается, превышая действующие тарифы. Наряду с объективными причинами роста себестоимости перевозок пассажиров увеличение затрат связано и с недостатками в организации перевозок, а также с непроизводительными расходами и потерями транспортных предприятий. Велико

выбытие подвижного состава по технической неисправности, поскольку рост подвижного состава нередко опережает строительство производственной базы пассажирского транспорта. Имеются серьезные трудности с техническим обслуживанием и размещением подвижного состава. Все это приводит к длительным простоям машин в ремонте, преждевременному их износу и частым возвратам с линии, а в конечном итоге — к росту эксплуатационных расходов и увеличению убытков. Действуют и другие факторы, снижающие рентабельность этой отрасли местного хозяйства. Велики потери городского пассажирского транспорта от безбилетного проезда и провоза багажа.

Для укрепления финансового положения городского пассажирского транспорта необходимо осуществление ряда организационных, технических и экономических мероприятий, направленных на повышение рентабельности его работы. Анализ структуры эксплуатационных затрат городского пассажирского транспорта показывает, что наиболее высокий удельный вес в них занимают расходы на заработную плату, электроэнергию, амортизационные отчисления, техническое обслуживание и накладные расходы.

Пути снижения себестоимости перевозок — в более эффективном использовании средств на заработную плату, в повышении производительности труда на транспорте.

Особо следует рассмотреть экономическую сторону решения вопроса об улучшении транспортного обслуживания в городах. Действующая система тарифов за проезд приводит к тому, что, чем больше подвижного состава выпускается на линию, чем комфортабельнее машины, тем выше эксплуатационные расходы транспортных хозяйств и, следовательно, их убыточность. Система показателей, с помощью которых оценивается работа транспортных предприятий, снижает их заинтересованность в повышении качества обслуживания. Выход из такого положения — в изменении порядка организации производственной деятельности транспортных предприятий, оценки их результатов, в совершенствовании системы оплаты транспортных услуг.

16.4. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства

Наиболее значимым компонентом дотаций, предоставляемых из территориальных бюджетов отраслям социальной сферы, являются *дотации на ЖКУ*, включающие дотации на квартирную плату и жилищно-коммунальные услуги. Например, в 2007 г. доля этих расходов соста-

вила 10% суммарных расходов территориальных бюджетов. Дотации ЖКХ связаны с необходимостью предотвращения дальнейшего снижения уровня жизни населения и обеспечения гарантии доступа к таким жизненно необходимым услугам, как жилье и коммунальные услуги.

Как показывает анализ, на увеличение дотаций ЖКХ оказали влияние два основных фактора:

- (1) из-за резкого уменьшения государственного финансирования и падения спроса на свою продукцию предприятия сокращали расходы на эти цели. В результате расширялась сфера ответственности местных бюджетов за дотирование ЖКХ;
- (2) рост цен на энергоносители опережал общий уровень инфляции.

Учитывая, что социальная сфера в России, как правило, финансируется по остаточному принципу, доля затрат на нее в объеме ВВП снизилась. Однако наиболее негативные последствия для развития социальной сферы имели изменения приоритетов при бюджетном финансировании ее отраслей. В связи с этим снизились объемы инвестиций в отраслях социальной сферы, что существенно ограничило возможности их функционирования и развития.

В прошедшие 15 лет в ЖКХ из-за постоянного недофинансирования объем капиталовложений был крайне недостаточен. Это привело к очень высокому износу основных фондов, который на некоторых предприятиях достиг 80%. Финансовое положение отрасли обострилось в связи с ростом кредиторской задолженности. При этом 53% доходов предприятий ЖКХ направляется на ее покрытие.

Действовавшие тарифы на услуги ЖКХ не покрывали и 40% расходов предприятий. Такое положение требовало больших бюджетных дотаций. Дотационное финансирование отрасли не побуждало жилищные и коммунальные предприятия повышать качество своих услуг. Все это привело к необходимости реформирования жилищно-коммунального хозяйства, проведение которого предполагается в два этапа.

Этапы реформы ЖКХ Первый этап предусматривает реализацию мер, направленных на повышение эффективности использования затрат на содержание ЖКХ. В числе таких мер, в частности, предусматривается формирование системы учета потребления коммунальных услуг, формирование конкурентной среды и новой, более совершенной и экономичной, системы обслуживания жилищно-коммунального хозяйства.

На втором этапе реформы предполагается осуществление ряда мер, обеспечивающих постепенный переход ЖКХ на полное самофинан-

сирование. Учитывая реальную экономическую ситуацию в стране, а также низкий уровень доходов основной массы ее населения, при реализации реформы для населения предусматриваются определенные *лимиты затрат* на ЖКХ.

Реформой предусматривается вывод ЖКХ из сферы государственного и муниципального финансирования на основе преобразования государственных и муниципальных предприятий ЖКХ в акционерные общества и передачи их в аренду частным управляющим компаниям, которые отбираются органами местной власти на конкурсной основе.

Финансовый аспект реформы состоит в прекращении бюджетного финансирования жилищных и коммунальных предприятий и предоставлении бюджетных субсидий гражданам, у которых оплата за жилищно-коммунальные услуги превышает 22% дохода семьи. При этом все население будет оплачивать 100%-ную стоимость этих услуг.

С осуществлением реформы началось повышение тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Только за 2005 г. тарифы в разных регионах выросли от 15 до 70%. В среднем по стране их рост составил 32,7% за год. Это вызвало недовольство населения. Социологические опросы показали, что 64% населения против роста тарифов. В отдельных городах начались митинги населения с требованием остановить рост тарифов на услуги ЖКХ.

В этих условиях Федеральная служба по тарифам установила предельные размеры повышения тарифов на 2006 г. Предельный уровень их повышения дифференцирован по регионам от 10 до 23%. В 2007 г. уровень оплаты населением жилищно-коммунальных услуг в среднем по стране составил примерно 90% их стоимости. Снижение платежей населения привело к тому, что выделяемые из федерального бюджета субвенции региональным бюджетам на компенсацию коммунальных услуг населению стали меньше затрат региональных бюджетов на покрытие разницы между реальной стоимостью услуг и размером оплаты их населением.

Таким образом, ограничение федеральным центром роста тарифов ведет к росту бюджетных расходов в регионах. Решение этой проблемы возможно в следующих направлениях:

- (1) изыскание в региональных бюджетах дополнительных средств, большей частью за счет недофинансирования других отраслей;
- (2) сокращение размера компенсаций льготным категориям граждан;
- (3) изыскание в федеральном бюджете дополнительных средств на рост субвенций региональным бюджетам;
- (4) отмена ограничения повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

Ограничение роста тарифов на услуги в условиях постоянной инфляции ведет к росту убыточности предприятий, а следовательно,

невозможности перехода отрасли на рыночные условия хозяйствования и притоку частных инвестиций. Поэтому оптимальным направлением является изыскание в федеральном и региональном бюджетах дополнительных средств для жилищно-коммунального хозяйства. В свою очередь, муниципалитетам, в чьем ведении находятся жилищно-коммунальные предприятия, необходимо разрабатывать и осуществлять мероприятия по оздоровлению их финансово-экономического положения:

- развивать коммерческие начала в деятельности предприятий ЖКХ и изыскивать дополнительные доходы;
- внедрять наиболее экономичные формы управления жилищным фондом;
- сокращать неплатежи пользователей жилищно-коммунальных услуг;
- снижать нерациональные издержки в отрасли;
- совершенствовать систему нормативов;
- усилить контроль за деятельностью частных управляющих компаний, проверку качества их услуг;
- создавать условия для привлечения частных инвестиций.

Национальный проект «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» Импульсом к развитию жилищно-коммунального хозяйства в нашей стране стала Федеральная целевая программа «Жилище». В декабре 2005 г. Правительство РФ приняло новую редакцию этой Программы. Новая редакция этой Программы называется *«Доступное и комфортное жилье — гражданам России»*. Срок действия ее был установлен на 2006—2010 гг. Программа получила статус Национального проекта.

Необходимость принятия Национального проекта в жилищной сфере обусловлена тем, что в стране имеется примерно 4,5 млн семей, нуждающихся в жилье. Из этого числа по отношению к 1,2 млн семей государство имеет установленные по закону обязательства по их обеспечению жильем. Каждая четвертая семья в стране проживает в жилье, находящемся в плохом состоянии. Почти две трети граждан России не удовлетворены своими жилищными условиями.

Исходя из этих обстоятельств, главными целями Национального проекта является: доведение в 2010 г. по сравнению с 2004 г. объемов годового ввода жилья с 41,2 млн м² до 80 млн м²; увеличение объемов выдаваемых в год ипотечных жилищных кредитов гражданам с 20 млрд руб. до 415 млрд руб.; снижение среднего времени ожидания улучшения жилищных условий, т.е. получения социального жилья с 20 лет до 7 лет; увеличение доли семей, которым будет доступно приобретение жилья с помощью собственных и заемных средств, с 9 до 30%.

Программа включает *четыре подпрограммы*:

- (1) «Обеспечение жильем молодых семей»;
- (2) «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем отдельных граждан»;
- (3) «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой»;
- (4) «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры».

Реализация этих подпрограмм должна обеспечить повышение доступности жилья, выполнение государственных обязательств, предусмотренных законодательством, увеличение объемов жилищного строительства, модернизацию коммунальной инфраструктуры.

Предусматриваются также мероприятия по реализации Концепции развития системы рефинансирования ипотечных жилищных кредитов. С этим будет связан выпуск ипотечных ценных бумаг и их обращение на рынке ипотечных ценных бумаг. В условиях ограниченных возможностей финансового и фондового рынков в стране это потребует поддержки со стороны государства.

Для выполнения этой Программы потребуются значительные финансовые ресурсы за счет средств бюджетов и частных инвесторов. Так, на строительство нового жилья предполагается направить примерно 300 млрд руб. На реализацию подпрограммы «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры» в 2006—2010 гг. потребуется выделить 96 млрд руб., в том числе из федерального бюджета — 27 млрд, из региональных и местных бюджетов — 21 млрд руб., за счет средств частных инвесторов — 48 млрд руб. Общий объем финансовых ресурсов на программу «Жилище» за счет средств федерального бюджета составит более 500 млрд руб.

К историографии вопроса

Проблемы финансирования этой отрасли всегда были в поле зрения финансовой науки и практики. Большой вклад в исследование финансовых взаимоотношений отрасли с государством и населением внесли *В.В. Бармин, М.Г. Гершман, Б.Н. Колотилкин, И.Г. Минц, Г.Б. Поляк, Ю.В. Пешехонов, Н.Л. Филатов*.

Контрольные вопросы

1. Назовите подотрасли, включенные в отрасль ЖКХ, и источники финансирования расходов на содержание и развитие ЖКХ.
2. Охарактеризуйте пути снижения роста расходов на содержание жилищного фонда.
3. Назовите резервы экономии финансовых ресурсов в сфере ЖКХ.
4. Что означает мобилизация доходов в сфере ЖКХ?
5. Как осуществляются взаимоотношения коммунального хозяйства с территориальным бюджетом?
6. Охарактеризуйте цели и этапы проведения жилищно-коммунальной реформы.

Расходы бюджета на финансирование социальной сферы

17.1. Роль социальной сферы в жизнеобеспечении населения

Социально-бытовая инфраструктура В результате развивающегося процесса общественного разделения труда в отраслях народного хозяйства все более обособляются отрасли, главным назначением которых является выполнение обслуживающих функций. Организации и учреждения, осуществляющие обслуживающие функции, составляют *инфраструктуру народного хозяйства*. Организации и учреждения, предоставляющие социально-культурные и жилищно-коммунальные, торговые, бытовые услуги, составляют *социально-бытовую инфраструктуру*.

Часть услуг, главным образом коммунально-бытовых, организации социально-бытовой инфраструктуры предоставляют также предприятиям сферы материального производства для осуществления непрерывного процесса производства. В социально-бытовую инфраструктуру входят не только все отрасли непроеизводственной сферы, но и некоторые отрасли сферы материального производства.

Таким образом,

социально-бытовая инфраструктура — это комплекс обслуживающих население и основное производство отраслей производственной и непроеизводственной сферы народного хозяйства, включающий образование, культуру, здравоохранение и физическую культуру, социальное обеспечение, жилищно-коммунальное хозяйство, торговлю и общественное питание, бытовое обслуживание населения.

Развитие инфраструктуры находится в зависимости от уровня развития материального производства, объема созданного здесь национального дохода и его распределения между производственной и непроеизводственной сферами. Инфраструктура оказывает всестороннее влияние на производительные силы. В условиях все усиливающегося процесса общественного разделения труда практически

невозможно функционирование отраслей материального производства без социально-бытовой инфраструктуры. Материальные и духовные блага, предоставляемые организациями и учреждениями социально-бытовой инфраструктуры, удовлетворяя личные потребности людей, являются важнейшим фактором воспроизводства рабочей силы и интенсификации производства. Инфраструктура все в большей степени становится социальным ускорителем экономического развития.

Роль и значение инфраструктуры Особенно возросла роль инфраструктуры в условиях научно-технической революции. От состояния инфраструктуры все более зависят темпы роста производства и его эффективность. При рассмотрении вопроса о месте инфраструктуры в общественном производстве следует исходить из положения, что между производственной сферой и инфраструктурой имеются прямая связь и взаимозависимость, которые многогранны и многоплановы. С расширением масштабов производства и общественного разделения труда, развитием научно-технического прогресса, производственных и общественных отношений, сопровождающихся изменением структуры потребления и ростом социальных потребностей населения, значение инфраструктуры неуклонно возрастает. Свидетельством тому служит рост производительных сил, используемых в этой сфере народного хозяйства. Затрачиваемый в инфраструктурных отраслях живой труд увеличивает объем национального дохода страны. При этом вклад этих отраслей в объем произведенного национального дохода растет.

Организации и учреждения инфраструктурных отраслей наделены значительными основными средствами, которые занимают существенное место в основных фондах народного хозяйства. За последние десятилетия наблюдалось неуклонное повышение удельного веса производственных фондов основных отраслей народного хозяйства, что вызывалось необходимостью развития промышленного потенциала. В этих условиях при абсолютном росте основных фондов социально-бытовой инфраструктуры их удельный вес снижался в общем объеме всех основных фондов народного хозяйства. Такое отставание темпов роста основных фондов инфраструктурных отраслей увеличивало диспропорции в развитии отраслей основного производства и обслуживающих отраслей и сдерживало перевод экономики на интенсивный путь развития.

Следует полагать, что в перспективе по мере интенсификации народного хозяйства, снижения масштабов нового строительства темпы роста основных фондов промышленности, сельского хозяйства снизятся, темпы роста основных фондов социально-бытовой

инфраструктуры повысятся, возрастет и их удельный вес в общих основных фондах народного хозяйства.

Процесс интенсификации народного хозяйства проявляется в снижении доли населения, занятого в основных отраслях народного хозяйства, и увеличении ее в инфраструктурных отраслях.

Научно-технический прогресс, развитие автоматизации и механизации производства будут способствовать высвобождению трудовых ресурсов в основных отраслях народного хозяйства и переводу их в инфраструктурные отрасли и главным образом в отрасли социально-бытовой инфраструктуры, где возможности автоматизации не очень велики, а фондовооруженность труда пока ниже, чем в материальном производстве. Имеется достаточное число примеров, свидетельствующих об экономическом эффекте в народном хозяйстве от повышения уровня развития социально-бытовой инфраструктуры.

Инфраструктура способствует снижению потерь рабочего времени. Это достигается максимальным использованием календарного рабочего времени за счет уменьшения заболеваемости работников. Своевременное проведение профилактических и других мероприятий уменьшает заболеваемость населения, что обеспечивает дополнительный прирост национального дохода.

Немаловажным фактором увеличения календарного рабочего времени является снижение уровня миграции и потерь времени работников в связи со сменой места жительства. Как известно, при переходе с одной работы на другую каждый работник теряет 25—30 дней, потери народного хозяйства от смены места жительства превышают десятки миллиардов рублей. Социологические исследования показывают, что одна из главных причин такого явления — недостаточный уровень социально-культурного и коммунально-бытового обслуживания населения.

Инфраструктура — важный фактор повышения производительности труда. Влияние непроизводственной сферы на производительность труда связано и с уровнем знаний работника. Степень профессионального мастерства рабочего в значительной степени зависит от общеобразовательного уровня. У рабочих со средним образованием производительность труда на 25—35% выше, чем у рабочих с образованием 5—8 классов. С повышением образовательного уровня возрастает способность и к повышению производительности труда, увеличению объема национального дохода.

Инфраструктура оказывает влияние на производительность труда не только через систему образования. Здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство и другие отрасли создают условия для сохранения и повышения работоспособности человека.

Особенно велика роль социально-бытовой инфраструктуры в повышении эффективности использования вне рабочего времени населения, которое необходимо для отдыха, социального развития человека, формирования его семьи и т.д.

Одна из главных целей развития инфраструктуры — предоставление населению услуг, благодаря чему у людей появится больше свободного времени, которое можно будет использовать более рационально, с пользой для индивидуума и всего общества в целом.

Необходимо иметь в виду, что в общем объеме услуг, оказываемых населению организациями и учреждениями социально-бытовой инфраструктуры, примерно третья часть предоставляется бесплатно. Тем самым увеличиваются реальные доходы населения и создаются более благоприятные условия для воспроизводства рабочей силы.

И наконец, ни с чем не сравнима роль инфраструктуры в духовном развитии человека, в совершенствовании социальных отношений. Этим целям подчинена деятельность социально-культурных учреждений.

Развитие социально-бытовой инфраструктуры обуславливает и тем, что достигнутый уровень ее развития еще не обеспечивает потребности населения и народного хозяйства в социально-культурных и коммунально-бытовых услугах. Имеются существенные различия в обеспеченности этими услугами жителей различных регионов страны.

17.2. Ресурсы бюджета — главный источник финансирования организаций социальной сферы

Общественные фонды потребления Наличие производительных сил, экономического потенциала в государстве позволяет создавать фонд потребления и направлять его на народное благосостояние. Важной частью фонда потребления национального дохода являются *общественные фонды потребления*, которые представляют собой форму безвозмездного для населения распределения материальных и духовных благ. Одним из назначений средств общественных фондов потребления является финансовое обеспечение социально-бытовой инфраструктуры. Развитие общественных фондов потребления связано с проблемой их формирования и использования, решение которой в конкретных практических условиях невозможно без исследования методов и путей образования и использования средств, выделяемых государством на общественное потребление.

Проблема использования общественных фондов потребления имеет несколько аспектов, в том числе бюджетный и ведомственно-корпоративный (распределение этих средств по бюджетным и ведомственно-корпоративным каналам), территориальный (распределение средств между регионами), социальный (распределение средств между социальными группами населения). Более 80% средств общественных фондов потребления — это *бюджетные средства*. Поэтому вполне естественно, что и распределяются эти фонды в основном через бюджетную систему. Остальная часть средств формируется за счет средств, выделяемых ведомствами, корпорациями и предприятиями на социальное развитие своих работников.

Проблема формирования и использования общественных фондов Перспективы развития общественных фондов потребления — это в значительной степени перспективы развития бюджета. Следовательно, проблема формирования и использования этих фондов в основном должна рассматриваться сквозь призму бюджета. Эта проблема имеет количественный и качественный аспекты.

Количественный аспект заключается в том, чтобы определить часть бюджетных ресурсов, которая должна и может направляться на финансирование социально-бытовых услуг, предоставляемых населению на бесплатных или льготных условиях. Решение этой проблемы зависит от экономических, социальных и политических задач, стоящих перед обществом на отдельных исторических этапах, от наличия в распоряжении государства соответствующих ресурсов. Однако сведение решения проблемы к альтернативе: снижение тех или иных расходов или увеличение финансовых ресурсов государства на эти цели — нам представляется однозначным. Не следует исключать при этом качественный аспект использования средств из этих фондов, т.е. речь идет о наиболее эффективном их направлении и с наибольшей пользой для общества в целом, всех его слоев и каждого члена в отдельности. В этой связи интерес представляют следующие вопросы:

- какие каналы использования общественных фондов потребления наиболее эффективны (бюджетные или ведомственно-корпоративные)?
- какое звено бюджетной системы следует брать в качестве основного канала распределения средств общественных фондов потребления?
- какое звено местных бюджетов наиболее приемлемо?

С решением этих проблем связано не только эффективное использование средств, но и повышение роли местных органов власти

в экономическом и социальном развитии общества, дальнейшее развитие демократии в нашей стране.

Качественный аспект использования общественных фондов потребления связан с укреплением материально-финансовой базы местных органов власти и подведомственных им учреждений, повышением нормативов бюджетных расходов на отдельные виды услуг, оказываемых населению, повышением качества самих услуг.

Как уже отмечалось, средства общественных фондов потребления в значительной части поступают населению по бюджетным каналам. Такой путь демократичен и обеспечивает всем членам общества равные возможности в использовании этих фондов.

Ведомственно-корпоративный путь распределения общественных фондов потребления также правомерен, хотя доля средств ведомств и корпораций невелика в общем объеме данных фондов. На разных этапах истории нашего государства этот канал распределения имел большее или меньшее значение, его роль особенно возрастала в экстремальные периоды развития государства (войны, периоды послевоенного восстановления народного хозяйства). Этот путь давал возможность максимально, при имеющихся у государства ресурсах, обеспечить работников ведущих отраслей народного хозяйства услугами учреждений и предприятий сферы обслуживания.

Однако на современном этапе в условиях создания рыночной экономики и экономического кризиса в стране ведомственно-корпоративный канал создания и распределения общественных фондов потребления и финансирования социально-бытовой инфраструктуры резко сократился. Предприятия не имеют достаточных средств для финансирования принадлежащих им объектов социально-культурного и жилищно-коммунального назначения. Поэтому происходит массовая передача таких объектов в ведение территориальных органов власти. В перспективе даже после преодоления экономического кризиса роль ведомственно-корпоративного канала вряд ли существенно возрастет. Предприятия вряд ли смогут восстановить в таком объеме сеть ведомственных социально-культурных и жилищно-коммунальных объектов и за счет выделяемых из прибыли средств на социальное развитие своих работников будут оплачивать социальные услуги муниципальных предприятий и учреждений.

Таким образом, роль территориальных бюджетов в распределении общественных фондов потребления и в финансовом обеспечении социально-бытовой инфраструктуры еще более возрастет. Тем самым предъявляются повышенные требования к бюджетной сис-

теме, к методам бюджетного планирования и финансирования, а следовательно, и к *методам распределения средств между звеньями бюджетной системы*. При этом важно решить вопрос о том, какие звенья бюджетной системы лучше всего для этого приспособлены и будут способствовать получению необходимого экономического и социального эффекта.

Роль территориальных бюджетов Эффективность использования общественных фондов потребления в значительной степени зависит от того, по какому каналу бюджетной системы они доводятся до населения. Этот вопрос нельзя решить в пользу одного или даже двух звеньев бюджетной системы. Его решение зависит от ряда факторов, в числе которых виды услуг, оказываемых населению за счет этих фондов, роль отдельных территориальных органов власти в экономическом и социальном развитии общества.

В настоящее время за счет общественных фондов потребления население обеспечивается бесплатными услугами учреждений образования, здравоохранения и физической культуры, социального обеспечения и на льготных условиях — услугами жилищных предприятий. Эти средства поступают населению по каналам федерального, региональных и местных бюджетов. Из общего объема бюджетных ресурсов, направляемых государством на социально-бытовую инфраструктуру, большая часть проходит через *территориальные бюджеты*. Нам представляется, что это оправданно с социальной и с экономической точек зрения, что можно проследить на примере финансирования здравоохранения.

Так, средства, выделяемые из общественных фондов потребления на здравоохранение, в большей части, чем в настоящее время, должны проходить через местные бюджеты. Конечно, это не исключает наличия крупных федеральных и региональных медицинских центров, финансируемых из соответствующих бюджетов. Но в общем объеме ресурсов удельный вес средств, выделяемых местными органами власти на развитие подведомственной сети медицинских учреждений, видимо, должен быть увеличен. В первую очередь это касается городских муниципальных образований. Несмотря на то что на территории городов расположена подавляющая часть медицинских учреждений, значительное их число находится в ведении вышестоящих органов (областных и республиканских). В этих условиях городские администрации не отвечают за результаты их деятельности, за недостатки в обслуживании городского населения, что отрицательно сказывается на контроле за уровнем и качест-

вом медицинского обслуживания, использованием средств, выделяемых государством на эти цели.

Подобная картина наблюдается и в содержании дошкольных учреждений, которые в настоящее время финансируются за счет средств всех бюджетов и подведомственны различным органам. Это ведет не только к экономическим потерям, выражающимся в распылении финансовых ресурсов на содержание мелких учреждений, но и к осложнению социальных проблем, так как из-за недостаточного количества подведомственных местным администрациям дошкольных учреждений работники отраслей местного хозяйства не обеспечены услугами этих учреждений. Это, естественно, отрицательно сказывается на привлечении и закреплении кадров в этих отраслях.

Все это свидетельствует о том, что наиболее оптимальным каналом доведения средств общественных фондов потребления до населения являются местные бюджеты.

Бюджетные ассигнования

Более 2/3 средств общественных фондов потребления составляют бюджетные ассигнования. Поэтому эти фонды доводятся до населения в основном через бюджетную систему в виде расходов: (1) на социально-культурные мероприятия; (2) жилищно-коммунальное хозяйство. Бюджетные ассигнования на социально-культурные мероприятия и жилищно-коммунальное хозяйство являются *финансовой гарантией* конституционных прав граждан на минимальный размер социально-культурных и жилищно-коммунальных услуг.

Бюджетные ассигнования, предназначенные на удовлетворение социально-культурных и жилищно-коммунальных потребностей и социальную защиту граждан, поступают населению по каналам федерального, региональных и местных бюджетов. В состав этих бюджетных расходов входят ассигнования на образование, культуру, искусство, средства массовой информации, здравоохранение, физическую культуру, социальную политику, жилищно-коммунальное хозяйство.

Доля этих ассигнований в консолидированном бюджете Российской Федерации в 2007 г. составила 60%, в федеральном бюджете — 18, в региональных бюджетах — 46, в местных бюджетах — около 79%.

Динамику объема и состава этих средств, распределение их между отдельными видами бюджетов характеризуют данные табл. 17.1 и 17.2.

Конституционные права граждан России

1. Каждый гражданин России имеет право на вознаграждение за труд не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда. Кроме того, каждый гражданин имеет право на оплачиваемый ежегодный отпуск. Это право граждан, работающих в организациях и учреждениях, финансируемых из бюджетных средств, гарантируется бюджетом, в котором предусматриваются соответствующие ассигнования (ст. 37 Конституции РФ).

2. Гарантируется защищенность материнства, детства и семьи (ст. 38). Финансовым выражением этой гарантии со стороны государства являются бюджетные ассигнования на содержание медицинских учреждений, связанных с обеспечением материнства и обслуживанием детей, на выплату пособий по рождению детей, по уходу за ними, многодетным семьям, одиноким матерям, на содержание дошкольных детских учреждений и др.

3. Каждому гражданину гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей (ст. 39). Средства на эти цели выделяются как из бюджета, так и из внебюджетных фондов.

4. Каждый гражданин России имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41). При этом установлено, что медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения должна быть оказана гражданам *бесплатно*. Источником финансирования этих услуг должны быть бюджетные ассигнования и фонды, создаваемые за счет страховых взносов.

5. За счет бюджетных средств гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего среднего профессионального и высшего образования в государственных и муниципальных учреждениях (ст. 43).

6. Малоимущим гражданам России, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных жилищных фондов (ст. 40). Финансовые ресурсы для этих целей предусматриваются в местных бюджетах.

Таблица 17.1. Динамика расходов консолидированного бюджета РФ на социальную сферу, млрд руб.

<i>Направление расходов</i>	<i>1995 г.</i>	<i>%</i>	<i>2000 г.</i>	<i>%</i>	<i>2007 г.</i>	<i>%</i>
1. Жилищно-коммунальное хозяйство	65,2	33,5	199,8	27,1	1101,3	10,0
2. Социально-культурные мероприятия						
В том числе:						
образование	57,3	29,5	214,7	29,2	1342,0	11,9

Окончание табл. 17.1

Направление расходов	1995 г.	%	2000 г.	%	2007 г.	%
культура и искусство, средства массовой информации	9,8	5,0	40,4	5,5		
здравоохранение и физическая культура	40,9	21,3	153,3	20,8	1385,7	12,3
социальная политика	20,9	10,7	127,9	17,4	2717,2	24,1
Итого	128,7	66,5	53,63	729	5692,1	50,5

Таблица 17.2. Структура бюджетных расходов на социальную сферу в 2007 г., %

Направление расходов	Федеральный бюджет	Региональные бюджеты	Местные бюджеты
1. Социально-культурные мероприятия			
В том числе:			
образование	22	27	51
культура, искусство	29	40	31
здравоохранение	21	53	26
социальная политика	27	53	20
2. Жилищно-коммунальное хозяйство	27	40	33

Как видим, подавляющая часть бюджетных расходов, используемых на социально-культурные мероприятия и жилищно-коммунальное хозяйство, поступает населению через территориальные бюджеты, главным образом через местные бюджеты, которые в финансировании учреждений народного образования и здравоохранения и жилищно-коммунального хозяйства занимают главенствующее положение. Роль этих бюджетов наиболее велика в социальной защите населения, а федерального бюджета — в финансировании искусства, средств массовой информации, высших учебных заведений, науки.

17.3. Особенности финансового обеспечения организаций социальной сферы

Необходимость повышения материального и культурного уровня населения нашей страны ставит новые задачи перед всеми отраслями социально-бытовой инфраструктуры, требует их развития и совершенствования. Дальнейшее развитие сети организаций социаль-

но-бытовой инфраструктуры пойдет по пути их количественного роста в целях удовлетворения потребностей населения, повышения качества его обслуживания, внедрения достижений научно-технического прогресса, рациональной организации сети организаций социально-бытовой инфраструктуры в зоне жилой застройки.

Расширение сети организаций социально-бытовой инфраструктуры, рост расходов на их развитие обусловлены преобразованием системы расселения в нашей стране, постоянным совершенствованием городской среды, ростом благоустройства поселений, необходимостью обеспечения их инженерным оборудованием, его совершенствованием и повышением эксплуатационных качеств и уровня представляемого комфорта, всесторонним развитием всей системы обслуживания населения.

Особенность деятельности организаций обслуживания Главной задачей развития социально-бытовой инфраструктуры является *повышение качества и ассортимента* оказываемых населению услуг, комплексности обслуживания. Для ее реализации требуется дальнейшее увеличение капитальных вложений и эксплуатационных затрат в этих отраслях. При стабильности тарифов за оказываемые услуги это приведет к снижению темпов роста доходов организаций сферы обслуживания. С проблемой рентабельности этих отраслей и их взаимоотношений с бюджетом в перспективе связан вопрос о платности услуг и размере тарифов.

Особенность деятельности организаций обслуживания состоит в том, что часть их услуг населению поступает на платной основе, а часть — на бесплатной или льготной. Бесплатное распределение материальных благ и услуг позволяет нашему обществу более направленно реализовать свои цели, активно вмешиваться в формирование структуры потребления. В то же время бесплатность услуг не должна сдерживать рост потребления некоторых благ, и поэтому, если население имеет возможность и готово увеличить общий объем потребления какого-либо продукта или услуг, надо предоставить ему эту возможность, увязав потребление данного блага с количеством и качеством его труда. В последние годы объем и удельный вес платных услуг повысились.

Бесплатные услуги в основном предоставляются за счет общественных фондов потребления и направляются населению по каналам местных бюджетов. Эти расходы связаны с финансированием жилищного хозяйства, здравоохранения, образования и т.д. Рост услуг указанных учреждений влечет за собой увеличение бюджетных расходов.

В перспективе будет наблюдаться увеличение платных услуг. Политика регулирования соотношения между платными и бесплат-

ными услугами должна быть конкретной и последовательной. Поэтому необходимо исходить из конкретных исторических и экономических условий. Расширение бесплатных услуг при условии роста денежных доходов населения будет способствовать чрезмерному увеличению потребительского спроса, затруднит реализацию его денежных доходов. В то же время преимущественное развитие платных услуг может привести к нежелательным социально-экономическим последствиям, выражающимся в том, что размеры потребления платных услуг, а в конечном счете и всех услуг отдельными группами населения с различным уровнем доходов будут существенно отличаться; кроме того, может произойти общее снижение потребления услуг.

Важной частью социально-бытовой инфраструктуры являются *предприятия коммунального хозяйства*. От их работы зависят условия проживания в городах, а также успешная деятельность предприятий градообразующей базы, и в первую очередь промышленности. Значение предприятий коммунального хозяйства определяется не только важностью их в экономике страны, но и тем, что они имеют широкие обратные связи с местными бюджетами. Из бюджета направляются ассигнования на развитие и содержание предприятий, но одновременно они участвуют в формировании доходов местных бюджетов.

К отраслям социально-бытовой инфраструктуры, имеющим двусторонние связи с местными бюджетами, относятся городской пассажирский транспорт, гостиницы, водопроводно-канализационное, банно-прачечное хозяйство. С большей частью из них местные, главным образом городские, бюджеты имеют во взаимоотношениях положительное сальдо.

Превышение доходов над расходами наблюдается во взаимоотношениях с водопроводно-канализационным, гостиничным хозяйствами. Так, поступления от гостиничного хозяйства в доходы городских бюджетов составляют в среднем 1,2% всех доходов, а ассигнования городских бюджетов в эту отрасль лишь 0,01% общих расходов. Одной из наиболее рентабельных отраслей коммунального хозяйства, играющей значительную роль в формировании доходов городских бюджетов, является водопроводно-канализационное хозяйство. Платежи его предприятий в общем объеме доходов городских бюджетов превышают 3%. В то же время эта отрасль почти не требует бюджетных ассигнований на текущее содержание и покрывает эксплуатационные затраты за счет получаемых доходов.

Городской пассажирский электротранспорт убыточен и требует на свое содержание дотации из городских бюджетов. Если платежи транспортных предприятий составляют 0,5% доходов городских бюджетов, то средства, выделяемые из городских бюджетов на их содержание, — 1,7% всех расходов.

В то же время дорожно-мостовое хозяйство, озеленение, освещение и другие услуги, как правило, находятся на бюджетном финансировании и не вносят платежей в бюджет. При этом ассигнования из городских бюджетов на освещение занимают 1,2% общего объема расходов бюджетов, на озеленение — 1,5, очистку территории — 1,3%.

Дотации из бюджета Несмотря на рентабельность отдельных отраслей (водопроводно-канализационное хозяйство), финансовые взаимоотношения социально-бытовой инфраструктуры с бюджетом складываются не в пользу последнего. Многие отрасли не только не вносят платежи в бюджет, но и получают ассигнования на содержание (дорожно-мостовое хозяйство, освещение и т.д.). Кроме того, работа городского транспорта убыточна. Дотация на покрытие его убытков поглощает средства, поступающие из рентабельных отраслей.

Дотации из бюджета некоторым отраслям социально-бытовой инфраструктуры, продукция и услуги которых поступают непосредственно населению, имеют свои особенности. Поэтому проблему дотации ЖКХ следует рассмотреть в увязке с такими вопросами, как действие в экономике закона стоимости, воспроизводство рабочей силы. Это позволит раскрыть и объяснить некоторые финансовые аспекты развития отраслей социально-бытовой инфраструктуры.

В условиях товарно-денежных отношений важнейшим регулятором является закон стоимости, в соответствии с которым производство и обмен товарами и услугами осуществляются на основе учета общественно необходимых затрат труда. Предприятия в процессе деятельности должны возмещать свои затраты на производство продукции и услуг путем реализации их на основе принципа эквивалентности. Эквивалентное возмещение предприятиями затрат живого и овеществленного труда должно осуществляться в соответствии с законом стоимости.

В соответствии с этим законом проводится и политика в области ценообразования. В основе устанавливаемых местными органами власти цен на продукцию и услуги, реализуемые населению, лежат общественно необходимые затраты труда на их производство и реализацию. Однако в ряде случаев для решения некоторых экономических и социальных задач они, используя ценовой механизм, предусматривают цены на отдельные товары и услуги с отклонением от уровня издержек их производства. При этом, если цены и тарифы устанавливаются ниже уровня затрат, предприятиям-изготовителям, не покрывающим своих расходов, выдается дотация. Таким образом, дотация является одной из форм *возмещения планово-убыточным предприятиям и отраслям их затрат* в связи с прово-

димой политикой в области цен и тарифов на товары и услуги, реализуемые населению. Выдавая таким отраслям дотацию из бюджета, местные администрации словно санкционируют количественное несоответствие их затрат с общественно необходимыми потребностями.

Метод дотаций используется, например, при регулировании финансовых взаимоотношений таких отраслей, как жилищное хозяйство, городской пассажирский транспорт и др. Как отмечено выше, размер доходов некоторых предприятий этих отраслей стал ниже их расходов. Чтобы возместить предприятиям — изготовителям продукции и услуг их затраты, через бюджетную систему выделяют им в необходимых размерах дотацию. Тем самым создается положение, когда предприятия реализуют свою продукцию и услуги местной администрации по одним ценам, а она, осуществляя задачи в области социально-экономического развития и распределения, реализует их населению по ценам и тарифам ниже их себестоимости. Тем самым дотации даются не предприятиям, а населению. Следовательно, эти дотации являются одной из форм отношений государства через бюджет с населением.

В основе такого положения несколько причин. Народное хозяйство — единый комплекс. Отрасли, производящие средства производства, и отрасли, создающие предметы потребления и услуги, взаимосвязаны и взаимозависимы. Конечной целью производства средств производства является создание с их помощью предметов потребления и услуг. Стоимость средств производства переносится на стоимость потребительских товаров и услуг, которая влияет на уровень жизни населения, в том числе и занятого в производстве средств производства. Рост стоимости предметов потребления и услуг вызывает необходимость увеличения затрат на *воспроизводство рабочей силы*. Воспроизводство рабочей силы обеспечивается набором благ и услуг, которые способствуют жизнедеятельности человека как производительной силы. В условиях урбанизации актуальность этого положения еще более возрастает. Город стал основным местом обитания человека, и роль ЖКХ в жизнеобеспечении человека еще более возросла. Нельзя представить существование человека в современном городе без создания ему определенных жилищных условий, без обеспечения жилища водой, топливом, электроэнергией и т.д. Услуги предприятий городского пассажирского транспорта с ростом городов все активнее влияют на производительность труда работника, его свободное время и, следовательно, на возможности к самосовершенствованию и дальнейшему развитию как личности и как производительной силы. Известно, что с недостаточным уровнем развития городского пассажирского транспорта связано такое явление, как транспортная усталость работников, а значит, и уровень их производительности труда.

Современное производство невозможно без обеспечения его услугами ЖКХ, предприятия которого не только создают условия жизни работнику и доставляют его к месту труда, но и поставляют промышленным и строительным предприятиям воду, газ, тепло, электроэнергию, участвуя тем самым в процессе производства.

Нельзя представить функционирование города, нормальную жизнедеятельность населения без городского благоустройства (дорог, освещения, озеленения, очистки территории и вывоза мусора). Следовательно, ЖКХ являются важным фактором развития материального производства и воспроизводства рабочей силы.

Анализ деятельности предприятий ЖКХ показывает, что в связи с действием ряда факторов (повышение стоимости сырья и материалов, основных средств, заработной платы и др.) себестоимость их услуг постоянно растет. Темпы роста их затрат опережают темпы роста производительности труда. При стабильности тарифов это приводит к снижению рентабельности и к убыточности.

Услуги жилищно-коммунального хозяйства являются одним из элементов жизненных средств. Если повысить тарифы на эти услуги, то возрастут затраты потребителей этих услуг, т.е. всех работников, на воспроизводство рабочей силы. Увеличившаяся сумма их затрат должна быть покрыта за счет роста доходов населения. Это увеличение должно возмещаться либо за счет повышения заработной платы, либо ассигнований из централизованного фонда финансовых ресурсов — бюджета в виде дотаций предприятиям и организациям, оказывающим услуги населению. В практике применяются оба способа. Таким образом, как мы уже отмечали, дотации из бюджета практически даются населению.

Итак, выделение дотаций жилищно-коммунальному хозяйству следует рассматривать как один из способов *возмещения предприятиям затрат живого и овеществленного труда, а работникам — затрат на воспроизводство рабочей силы.*

Однако следует признать, что дотационность производства и реализации ряда видов продукции, товаров и услуг негативно отражается на развитии коммерческого расчета в народном хозяйстве, не способствует развитию рыночных методов хозяйствования, повышению заинтересованности в более экономном использовании материальных и финансовых ресурсов.

В условиях перевода экономики на рыночные отношения проблема дотации становится еще более актуальной. Для ее решения разработана концепция реформирования ЖКХ. Суть ее в увеличении доли расходов населения в финансировании ЖКХ и переводе этой отрасли на коммерческий расчет.

Коренная перестройка необходима и в области финансирования социально-культурных учреждений. Сложившаяся за многие деся-

тилетия система бюджетно-сметного финансирования учреждений непроизводственной сферы имеет существенные недостатки. Главный, на наш взгляд, заключается в том, что финансирование этих учреждений слабо увязано с конечными результатами их деятельности. Это приводит к низкой ответственности работников за количественные и качественные показатели работы, к неэффективному использованию средств, снижению социального эффекта от осуществления мероприятий.

Все более актуальной становится проблема внедрения элементов хозрасчетных отношений в деятельность социально-культурных учреждений. Первые шаги в этом направлении уже делаются. В частности, учреждениям оставляются средства, сэкономленные ими без снижения качественных и количественных параметров их работы. Часть сэкономленных средств направляется на материальное стимулирование работников. Большие возможности для развития хозрасчетных отношений откроются с внедрением в практику порядка финансирования социально-культурных учреждений на основе государственных заказов на их услуги и распределения полученных из бюджета под государственный заказ средств с учетом квалификации работников и проделанной ими работы, например выпуска учеников, студентов, числа вылеченных больных и т.д.

Широкому внедрению такого порядка должна способствовать разработка *системы социальных норм и финансовых нормативов*. Их внедрение позволит сделать планирование финансовых ресурсов научно обоснованным, увязать распределение средств с конечными результатами деятельности учреждений и работников.

17.4. Финансовое обеспечение социально-бытовой инфраструктуры

Государство для выполнения возложенных на него функций должно располагать определенным объемом финансовых ресурсов. В процессе распределения и перераспределения национального дохода часть его, используемая в стоимостной форме, образует *фонд денежных ресурсов* государства, предназначенный для обеспечения расширенного воспроизводства, удовлетворения разнообразных потребностей населения и других целей. Государство сосредоточивает в своих руках этот фонд, который, в свою очередь, распределяется на несколько *целевых фондов*, в том числе на фонд финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры. Из этого фонда финансируются предприятия, организации и учреждения, оказывающие социально-культурные и коммунально-бытовые услуги.

Экономической основой создания такого фонда является, как указано выше, национальный доход, созданный в сфере материального производства, прошедший распределение через фонды накопления и потребления. В фонд финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры направляется выраженная в денежной форме часть фонда накопления национального дохода, которая предназначена для прироста непроизводственных фондов. Из фонда же потребления поступают весь объем общественных фондов потребления и часть фонда оплаты по труду работников материального производства, направляемая семьями этих работников на оплату социально-культурных и коммунально-бытовых услуг.

Таким образом, в основе формирования фонда финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры лежит как прибавочный, так и часть необходимого продукта.

Финансовое обеспечение социально-бытовой инфраструктуры — это совокупность экономических отношений, возникающих в процессе образования, распределения, перераспределения и использования фонда финансовых ресурсов, направляемых на содержание и развитие социально-бытовой инфраструктуры.

Исследование финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры, с нашей точки зрения, следует начать с анализа распределения общего фонда финансовых ресурсов государства по двум основным направлениям: (1) финансирование расширенного воспроизводства и (2) финансирование мероприятий, связанных с удовлетворением социально-культурных и коммунально-бытовых потребностей населения. При этом распределение финансовых ресурсов государства по этим двум направлениям необходимо рассматривать в рамках распределительных отношений, имея в виду количественный и качественный аспекты распределения. *Количественный* аспект связан с объемом фонда финансовых ресурсов, предназначенных для развития и содержания социально-бытовой инфраструктуры, *качественный* — с принципами и каналами распределения этого фонда. При этом надо иметь в виду, что наличие тесной связи между распределением и материальным производством предопределяет связь между развитием производительных сил и распределительным процессом.

На распределение ресурсов между производственной и непроизводственной сферами в значительной мере оказывают влияние экстенсивный и интенсивный пути экономического развития.

В условиях *экстенсивного* пути развития наибольшая часть ресурсов направляется в сферу производства. Следует отметить, что в России в течение многих веков экономика в основном развива-

лась экстенсивно. При этом подавляющая часть инвестиционных ресурсов направлялась в сферу материального производства. Это было вызвано необходимостью ускоренного наращивания производственного потенциала для преодоления экономического отставания страны. Однако эта вынужденная мера привела к диспропорции в развитии сферы материального производства и социально-бытовой инфраструктуры. Многолетняя ориентация большей части ресурсов на расширение производства, на создание новых рабочих мест, с одной стороны, и замедленные (из-за отсутствия ресурсов) темпы роста социально-бытовой инфраструктуры — с другой, в условиях научно-технического прогресса неоправданны. Экономические потери, не говоря уже о социальных, из-за слабого развития инфраструктуры могут быть значительными.

Одной из важных черт современного этапа экономического развития страны является необходимость перехода к *интенсификации* народного хозяйства. Интенсификация экономики вносит существенные коррективы в распределительные отношения. С повышением производительности труда в сфере материального производства открываются более широкие возможности для высвобождения работников в непроеизводственную сферу, для ее неуклонного развития.

Таким образом, по мере интенсификации труда в сфере материального производства снижается потребность в наращивании мощностей предприятий путем их экстенсивного развития. Одновременно с этим растет масса прибавочного продукта как в целом, так и в расчете на одного работающего в данной сфере. Это, в свою очередь, позволяет увеличивать долю прибавочного продукта, используемого для развития непроеизводственной сферы.

По данным ООН, в индустриально развитых странах, где уже достигнут высокий уровень интенсификации производства, удельный вес капитальных вложений в непроеизводственную сферу превышает 50%.

Качественный аспект распределения финансовых ресурсов на социально-бытовую инфраструктуру связан с принципами распределения фонда финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры и каналами доведения средств до потребителей. Распределение этих ресурсов также находится во взаимодействии с развитием производства.

Два принципа и два канала распределения финансовых ресурсов

Развитие производительных сил осуществляется как в отраслевом, так и в территориальном разрезах. Поэтому и распределение конечных результатов производства, прибавочного и необходимого продуктов, а именно они являются источниками финан-

сового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры, должно осуществляться в отраслевом и территориальном разрезах. Тем самым предопределяется использование в распределении фонда финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры двух принципов — ведомственного и территориального.

Ведомственно-корпоративный принцип распределения финансовых ресурсов используется для наделения средствами предприятий в рамках решаемых ими производственных задач и для обеспечения их работников необходимым объемом социально-бытовых услуг.

В соответствии с *территориальным* принципом средства на социально-бытовую инфраструктуру выделяются территориальным органам власти для развития административно-территориальных единиц, обеспечения их жителей услугами предприятий и учреждений социально-бытовой инфраструктуры.

Применение в экономике этих принципов предопределяет наличие двух каналов финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры: территориального — по линии территориальных органов власти, а также ведомственно-корпоративного — по линии предприятий. Использование этих принципов и каналов распределения средств неодинаково и обусловливается задачами, стоящими перед страной на отдельных этапах ее развития.

Ведомственно-корпоративный канал финансового обеспечения

Применение ведомственно-корпоративного принципа распределения ресурсов и ведомственно-корпоративного канала финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры вызывается экстенсивным развитием экономики. Экстенсивный путь связан с новым строительством, освоением новых территорий и их обустройством. В этих условиях наиболее реальной возможностью освоения ресурсов, выделенных на социально-бытовую инфраструктуру, является использование ведомственного канала, когда ресурсы предоставляются ведомствам, наделенным необходимыми строительными мощностями для создания с производственными объектами предприятий и учреждений социально-бытовой инфраструктуры. По такому принципу создавались новые предприятия с обслуживающим социально-бытовым комплексом в сложившихся городах и все новые населенные пункты, возникшие в послереволюционный период. Социально-бытовая инфраструктура в них была в ведомственном подчинении и финансировалась по ведомственным каналам. В результате до 1993 г. примерно 60% жилой площади, 30% мощностей водопроводно-канализационного хозяйства, 20%

мощностей прачечных, 28% общего количества гостиничных мест находились в ведомственном подчинении.

В определенной мере ведомственно-корпоративный канал финансирования социально-бытовой инфраструктуры будет использоваться и при интенсивном развитии экономики, что объясняется специфическими особенностями развития некоторых отраслей народного хозяйства. Например, освоение некоторых видов полезных ископаемых связано с вахтово-экспедиционным методом работ. Естественно, что инфраструктура в этих условиях может быть лишь ведомственно-корпоративная. Необходимость привлечения трудовых ресурсов в отрасли со специфическими или тяжелыми условиями труда требует предоставления работникам особых условий жизни, что ведет к созданию ведомственно-корпоративной инфраструктуры.

Ведомственно-корпоративный канал финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры обусловлен также наличием нескольких видов экономических интересов, в их числе коллективного интереса. Он проявляется не только в форме материальных потребностей работников, но и в потребности работников в развитии объектов коллективной социально-бытовой инфраструктуры (детские учреждения, медицинские и т.д.).

Следует отметить, что некоторые виды социальных услуг более эффективно могут быть использованы по месту работы. В первую очередь это относится к услугам, связанным с профессиональной подготовкой и переподготовкой трудящихся, профилактическим медицинским обслуживанием на предприятиях по предотвращению профессиональных заболеваний. Видимо, и обслуживание детей в школьных и детских лагерях целесообразно осуществлять по ведомственному принципу, так как в финансировании этих объектов принимают участие профессиональные союзы и предприятия.

Поэтому и в перспективе часть финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры будет осуществляться по ведомственно-корпоративному каналу.

Но следует отметить, что при объективной необходимости ведомственно-корпоративного пути развития инфраструктуры и ведомственного канала ее финансирования этот путь имеет известные недостатки. Выделение общегосударственных ресурсов министерствам и ведомствам ведет к их распылению. Создание нередко на одной территории аналогичных объектов социально-бытовой инфраструктуры, подчиненных различным ведомствам, затрудняет координацию решения социальных задач, что приводит к неэффективному использованию созданных объектов, получению ожидаемого экономического и социального эффекта от вложенных средств. Все

это вызывает повышенную потребность в ресурсах для дальнейшего развития социально-бытовой инфраструктуры.

Территориальный канал финансового обеспечения С экономической и социальной точек зрения более приемлем территориальный принцип распределения ресурсов на развитие социально-бытовой инфраструктуры, финансовое обеспечение ее по линии территориальных органов власти. Население всех регионов должно обеспечиваться необходимой социально-бытовой инфраструктурой независимо от наличия в них развитого экономического потенциала.

Территориальный путь развития социально-бытовой инфраструктуры больше соответствует интенсивным методам развития народного хозяйства. *Интенсификация* связана с сокращением объемов нового строительства, требованием лучшего использования имеющегося экономического потенциала.

Действительно, по мере освоения новых территорий насыщения городов промышленными объектами снижается необходимость в создании новых рабочих мест и в расширении ведомственных каналов финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры. Кроме того, в городах, как правило, развиваются предприятия не одного ведомства. При этом каждое предприятие, создавая свои социально-бытовые объекты, усиливает параллелизм в развитии инфраструктуры. Все это вызывает необходимость ее концентрации. К этому времени укрепляется материальная база местных органов власти, и они все в большей мере берут на себя руководство развитием сферы услуг на подведомственной им территории. Предприятия постепенно начинают передавать объекты социально-бытовой инфраструктуры в ведение местных органов власти, что способствует улучшению руководства и развитию самой инфраструктуры. Таким образом, развитие инфраструктуры подчиняется общим экономическим законам, в соответствии с которыми развитие производительных сил идет в направлении концентрации и специализации производства, т.е. и в сфере услуг также протекает процесс концентрации и специализации.

Исходя из этих экономических предпосылок руководство социально-бытовой инфраструктурой в максимальной степени должно быть сконцентрировано в едином центре. Таким центром в населенных пунктах становятся местные органы власти.

Таким образом, с интенсификацией народного хозяйства, повышением роли местных органов в экономике усиливается тенденция к концентрации социально-бытовой инфраструктуры в их ведении, к расширению территориального канала распределения

финансовых ресурсов государства на развитие непроеизводственной сферы.

Система финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры

Система с учетом отмеченных выше предпосылок должна включать следующие основные элементы: образование финансовых ресурсов, предназначенных на инфраструктуру; распределение и перераспределение финансовых ресурсов; каналы финансирования инфраструктуры; планирование финансового обеспечения, методы финансирования, объединение финансовых ресурсов. Ее можно представить в виде следующей схемы (рис. 17.1).



Рис. 17.1. Система финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры

К библиографии вопроса

Вопросы теории, методологии и практики финансового обеспечения отраслей социальной сферы нашли отражение в следующих трудах:

В.И. Басов. Общественные фонды потребления и бюджет (1967)

И.А. Гороховер. Планирование и финансирование больниц и поликлиник (1967)

Л.И. Тульчинский. Финансовые проблемы профессионального образования в СССР (1968)

Г.Н. Соболевский, В.В. Ермаков, В.В. Головтеев. Основы финансирования учреждений здравоохранения (1974)

И.В. Бабановский. Вопросы финансирования здравоохранения в СССР (1976)

Г.И. Ушаков, А.С. Шуруев. Планирование и финансирование подготовки специалистов (1980)

Ю.А. Пешехонов. Ресурсы социального развития в XI пятилетке (1981)

К.И. Субботина. Финансирование народного образования (1985)

Г.Б. Поляк. Финансовое обеспечение социальной сферы (1988)

С.Д. Карастелин, Г.Б. Поляк. Ресурсы социального развития трудовых коллективов (1989)

Е.Н. Шутяк. Финансовое обеспечение социальной защиты населения (2004)

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте социально-экономическое значение социальной сферы.
2. Что представляет собой социальная сфера административно-территориальных образований?
3. Назовите основные принципы финансового обеспечения социальной сферы.
4. Поясните роль территориальных бюджетов в финансировании социальной сферы.
5. В чем состоят особенности финансового обеспечения социальной сферы?
6. Как финансируются региональные социальные программы?
7. Что представляют собой нормативы финансирования социальной сферы?
8. За счет каких ресурсов, кроме бюджетных, формируется фонд финансового обеспечения социальной сферы?

Финансирование образования, культуры и искусства

18.1. Финансирование образования

В условиях развивающейся в мире научно-технической революции все большее значение приобретает проблема обучения и воспитания подрастающего поколения. Успехи в развитии государства в XX в. в значительной мере были достигнуты благодаря повышению уровня народного образования в нашей стране. Этому в решающей степени способствовало постоянное внимание государства развитию сети учреждений образования.

В процессе создания рыночной экономики в нашей стране проводятся экономические и общественные реформы. Это отражается и на системе образования. Главная задача первого этапа реформ в образовании — адаптация сильных элементов российской системы образования к требованиям рыночной экономики.

Получение образования является одним из важнейших конституционных прав граждан России. Конституция гарантирует населению нашей страны возможность получения образовательных услуг, предоставляемых государственными образовательными учреждениями на бесплатной основе. Для этих целей функционирует система государственных и муниципальных образовательных учреждений. В эту систему входят следующие виды учреждений: дошкольные (детские сады); общеобразовательные (начальные и средние школы); профессионального образования (профессиональные училища, техникумы, вузы); дополнительного образования взрослых (институты повышения квалификации и переподготовки, курсы); дополнительного образования детей (школы); специальные (школы для детей с физическими и умственными отклонениями; школы-интернаты для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей).

Создание и функционирование этих учреждений регулируется законодательными актами Российской Федерации, подзаконными актами и инструктивными материалами Правительства РФ и ведомств.

Наиболее важным из этих документов является Закон РФ «Об образовании» от 13 января 1996 г. В соответствии с этим Законом компетенцией в области образования обладают органы Российской Федерации, субъектов РФ и местного самоуправления. Они могут быть учредителями образовательных учреждений и финансировать их из соответствующих бюджетов.

В Российской Федерации в настоящее время действуют государственные, муниципальные и частные учебные заведения. Финансирование их осуществляется из федерального, региональных, местных бюджетов и за счет личных средств граждан. За счет средств федерального бюджета финансируется основная часть высших учебных заведений. Начальное и среднее профессиональное образование примерно поровну финансируется из региональных и местных бюджетов. Дошкольные учреждения и учреждения общего образования финансируются из местных бюджетов.

Всего на образовательные цели из консолидированного бюджета РФ в 2007 г. было направлено 1342 млрд руб., или 12% общих расходов. Из них на федеральный бюджет приходится лишь 22%, а на территориальные бюджеты — 78%, в том числе на региональные бюджеты — 27% и на местные — 51% всех общегосударственных расходов на образование.

Расходы на образование и подготовку кадров — самый крупный раздел расходов территориальных бюджетов. Их доля в консолидированных бюджетах субъектов РФ превышает 17%. Особенно велика их доля в местных бюджетах — более 30%. В расходах региональных бюджетов она составляет примерно 9%.

Из общей суммы расходов территориальных бюджетов, выделяемых на образование, наибольшая доля (примерно 62%) направляется на содержание общеобразовательных учреждений, на втором месте дошкольные учреждения — 18%, на подготовку кадров выделяется 8%, в том числе по 3% на начальное и среднее профессиональное образование и примерно 1% на высшее профессиональное образование. Подавляющая часть средств (97%) направляется на текущее содержание учебных заведений. Лишь примерно 3% средств используются на капитальные вложения.

Кроме бюджетных средств, которые являются в настоящее время преобладающим источником финансирования образовательных заведений, используются личные средства граждан, платящих за образовательные услуги, предоставляемые государственными, муниципальными и частными учебными учреждениями.

Финансовое обеспечение образовательных учреждений осуществляется на базе утвержденных представительными органами власти государственных и местных нормативов. В основе этих нормативов

лежат следующие параметры, заложенные в Законе РФ «Об образовании»: финансированию подлежит обучение 170 студентов на каждые 10 тыс. человек населения Российской Федерации; для этого ежегодное выделение финансовых ресурсов должно составлять не менее 10% величины национального дохода; на финансирование вузов должно выделяться не менее 3% расходов федерального бюджета. Однако в настоящее время эти нормативы не выдерживаются, так как финансирование образования зависит от величины бюджетных доходов.

Следствием постоянного и серьезного недофинансирования сферы образования становится снижение уровня материально-технического обеспечения учреждений, низкий уровень оплаты преподавательского состава и уменьшение из-за этого числа квалифицированных преподавателей. Все это ведет к снижению качества обучения подрастающего поколения. В итоге это приводит к научно-техническому отставанию нашей страны, экономическим потерям, социальной напряженности в обществе.

Концепция модернизации российского образования В настоящее время одной из важнейших задач государства является существенное изменение ситуации в сфере образования. В «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» особое внимание уделяется модернизации системы образования, являющейся фактором динамичного экономического роста и социального развития общества.

В основу развития системы образования должны быть положены такие принципы, как открытость образования к внешним запросам, применение проектных методов, реализация новых подходов на практике, комплексный характер принимаемых в сфере образования решений.

Цель модернизации образования состоит в создании механизма устойчивого развития системы образования.

Реализация этой цели предполагает решение следующих приоритетных задач.

1. Обеспечить инновационный характер базового образования.
2. Модернизировать институты системы образования как инструментов социального развития.
3. Создать современную систему непрерывного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров.
4. Сформировать механизмы оценки качества и востребованности образовательных услуг с участием потребителей, участие в международных сопоставительных исследованиях.

Установлены следующие целевые ориентиры развития системы образования. До 2012 г. предполагается осуществить:

- развитие интегрированных инновационных программ, решающих кадровые и исследовательские задачи развития инновационной экономики на основе интеграции образовательной, научной и производственной деятельности;
- введение новой системы оплаты труда на всех уровнях образования как основы для заключения эффективных контрактов;
- повышение доли (не менее чем на 25%) внебюджетных средств в общем объеме инвестиций в сферу профессионального образования;
- повышение доли (не менее чем на 70%) учащихся образовательных учреждений, которые обучаются в соответствии с требованиями современных стандартов, включая условия организации образовательного процесса;
- создание программ прикладного бакалавриата (не менее чем по 15% направлений подготовки), обеспечивающих современную квалификацию специалистов массовых профессий, наиболее востребованных в сфере инновационной экономики;
- развитие форм финансирования образовательных учреждений, позволяющих сконцентрировать частные и государственные финансовые средства на цели опережающего развития и структурных изменений в системе образования, перевод всех учреждений общего образования и не менее 50% учреждений профессионального образования на нормативное подушевое финансирование (включая разработку нормативов финансирования по всем направлениям подготовки);
- становление системы привлечения работодателей к созданию образовательных стандартов и аккредитации образовательных программ;
- переход на уровневые программы подготовки специалистов с учетом кредитно-модульных принципов построения образовательных программ, внедрение общеевропейского приложения к диплому о высшем образовании;
- переход учреждений профессионального образования на систему адресных стипендий, обеспечивающих возможность нуждающимся студентам самостоятельно прожить в регионе обучения;
- введение систем оплаты труда педагогического и административно-управленческого персонала образовательных учреждений, учитывающих качество и результативность их деятельности.

Основными целями, которые намечается достичь к 2020 г., являются:

- (1) формирование около 20 научно-образовательных центров мирового уровня, интегрирующих передовые научные исследования и образовательные программы, решающих кадровые и исследовательские задачи общенациональных инновационных проектов;
- (2) увеличение доли средств в структуре доходов российских университетов, получаемых за счет выполнения научно-исследовательских разработок и научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (не менее 25%);
- (3) внедрение системы ежегодной поддержки до 100 организаций, реализующих лучшие инновационные программы непрерывного профессионального образования;
- (4) обеспечение условий, при которых показатели качества образования в российских образовательных учреждениях будут находиться в начале рейтинг-листа результатов международных сопоставительных исследований;
- (5) увеличение доли средств, предоставляемых на научные исследования, проводимые в вузах в общем объеме средств, направляемых на научные исследования, до 30%;
- (6) аккредитация не менее 15% программ профессионального образования в международных ассоциациях, действующих в Российской Федерации;
- (7) получение бесплатных услуг дополнительного образования не менее чем 60% детей в возрасте от 5 до 18 лет;
- (8) использование образовательных кредитов не менее чем 12% студентов;
- (9) обеспечение возможности каждому учащемуся получать образование в современных условиях;
- (10) реализация инновационного варианта развития экономики предполагает увеличение общих расходов на образование с 4,8% валового внутреннего продукта (в 2007—2008 гг.) до 7% в 2020 г., в том числе увеличение расходов бюджетной системы — с 4,1 до 5,5—6% валового внутреннего продукта.

Национальный проект «Образование» В целях развития образования в России, повышения его уровня и качества в числе приоритетных национальных проектов принят и осуществляется проект «Образование». Всего в рамках этого проекта выделено пять направлений: «Поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования», «Внедрение современных образовательных технологий», «Создание национальных университетов и бизнес-школ миро-

вого уровня», «Повышение уровня воспитательной работы в школах», «Развитие системы профессиональной подготовки в армии».

1. По направлению *«Поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования»* основными задачами является: стимулирование вузов и общеобразовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы; государственная поддержка талантливой молодежи; поощрение лучших учителей. Для решения этих задач предполагается осуществление следующих мероприятий:

- оказание по итогам конкурсного отбора государственной поддержки на реализацию программ развития не менее 30 вузам (на общую сумму 20 млрд руб.) и 6000 школ (на общую сумму 6,0 млрд руб.), активно внедряющим инновационные образовательные программы;
- государственная поддержка талантливой молодежи, предполагающая предоставление ежегодно 2500 грантов;
- поощрение ежегодно 10 тыс. лучших учителей премиями в размере 100 тыс. руб., это позволит поддержать лучшие педагогические кадры, повысить престиж учительской профессии.

2. По направлению *«Внедрение современных образовательных технологий»* основными задачами являются: разработка и размещение в открытом доступе в сети Интернет информационных образовательных ресурсов, подключение школ к сети Интернет, приобретение и поставка в общеобразовательные учреждения компьютерного оборудования, а также оснащение школ учебно-наглядными пособиями и оборудованием. Основные мероприятия по этому направлению включают:

- подключение 20 000 школ к сети Интернет и оснащение ежегодно не менее 2500 школ компьютерными классами, что в комплексе с ранее реализованными государственными программами информатизации общего образования позволит обеспечить техническую основу для внедрения современных образовательных технологий;
- разработка и размещение в открытом доступе на федеральном сайте 100 дистанционных образовательных программ.

3. По направлению *«Создание национальных университетов и бизнес-школ мирового уровня»* основными мероприятиями являются: создание в России двух университетских центров на 30 тыс. мест каждый — в Южном и Сибирском федеральных округах, а также двух бизнес-школ (по 500 мест каждая) в Московском регионе и г. Санкт-Петербурге.

4. По направлению *«Повышение уровня воспитательной работы в школах»* основным мероприятием является выплата дополнитель-

ного ежемесячного денежного вознаграждения за классное руководство, включая учителей начальных классов.

5. По направлению *«Развитие системы профессиональной подготовки в армии»* основными задачами являются: расширение возможностей получения начального профессионального образования военнослужащими, проходящими военную службу по призыву; предоставление преференций при подготовке к поступлению в вузы и получении высшего образования лицам, отслужившим не менее трех лет по контракту в Вооруженных Силах РФ в воинских должностях солдат, матросов, сержантов, старшин. Основные мероприятия по этому направлению включают:

- создание в воинских частях 100 учебных центров начального профессионального образования для военнослужащих срочной службы;
- организация обучения на подготовительных отделениях вузов лиц, отслуживших не менее трех лет по контракту в воинских должностях солдат, матросов, сержантов, старшин в Вооруженных Силах РФ.

Кроме того, предусматривается реализация проекта *«Сельский школьный автобус»*, в рамках которого субъектам РФ будут предоставлены субсидии на приобретение ежегодно не менее 3500 школьных автобусов на условиях паритетного финансирования.

Общие расходы на реализацию проекта только в 2006—2007 гг. составят свыше 60 млрд руб.

Рассмотрим основные виды учреждений, оказывающих образовательные услуги.

Дошкольное образование Это первый этап в воспитании и образовании подрастающего поколения. В нашей стране в 20—80-е годы XX в. была создана самая развитая в мире сеть дошкольных учреждений. В 1990 г. функционировало почти 88 тыс. дошкольных учреждений, в которых было 9 млн воспитанников. Эти учреждения оказывали существенную воспитательную и материальную помощь родителям. Примерно 60% мест находились в ведомственных детских дошкольных учреждениях, т.е. в ведении предприятий, организаций, ведомств. Остальные дошкольные учреждения находились в ведении местных органов власти. Однако финансирование ведомственных и местных дошкольных учреждений производилось в основном за счет бюджетных средств. После 1992 г. в связи с экономическим кризисом в целях сокращения непроизводительных расходов предприятия стали передавать дошкольные учреждения на балансы местных администраций или их закрывать. В результате число таких учреждений к 2006 г. сократилось до 46 тыс., а число

детей в них снизилось до 4,7 млн. В связи с передачей детских дошкольных учреждений местным администрациям нагрузка на территориальные, главным образом местные, бюджеты резко возросла. Из общей суммы расходов территориальных бюджетов на содержание дошкольных учреждений 82% приходится на местные бюджеты.

В дошкольных учреждениях расчет расходов на их содержание основан на определении среднегодового количества детей, среднегодового количества воспитателей и величины ставки воспитателя.

Среднегодовое количество детей ($K_{\text{ср}}$) определяется по формуле

$$K_{\text{ср}} = (K_1 \cdot 6 + K_2 \cdot 12) / 12,$$

где K_1 , K_2 — количество детей на начало и конец планируемого года.

Среднегодовое количество воспитателей ($\text{Ч}_{\text{ср}}$) определяется по формуле:

$$\text{Ч}_{\text{ср}} = T_{\text{с}} \cdot D \cdot \Gamma_{\text{ср}} \cdot N_{\text{рв}},$$

где $T_{\text{с}}$ — продолжительность пребывания детей в группе в день;

D — количество рабочих дней в неделе;

$\Gamma_{\text{ср}}$ — среднегодовое количество групп;

$N_{\text{рв}}$ — нормативная продолжительность рабочего времени воспитателей.

Общее образование Экономические и социальные задачи, стоящие перед нашим обществом, предопределяют необходимость дальнейшего развития образования. Решение этих задач находит выражение в социальных программах, которые разрабатываются в тесной увязке с экономической программой. В настоящее время приоритет в процессе обучения отдается средней школе, тем самым еще более повышается ответственность за результаты деятельности этого звена народного образования.

В 2007 г. в стране имелось более 57 тыс. школ, где училось свыше 14 млн учеников. Следует отметить, что по сравнению с 1993 г. число школ уменьшилось на 13 тыс., в основном за счет сокращения числа начальных школ. В то же время число средних школ возросло. Все это является отражением процесса развития всеобщего среднего образования в нашей стране.

В 2007 г. на общее образование было выделено более 670 млрд руб., из них 64% приходится на местные бюджеты и 36% — на региональные.

Решение экономических вопросов развития образования и воспитания связано с выполнением двух социальных требований: (1) достижение определенного образовательного потенциала населения; (2) улучшение качества образования и воспитания, что зави-

сит от профессионального мастерства педагогических кадров и от условий обучения.

Практика обучения и воспитания подрастающего поколения за последние десятилетия показала, что уровень этой работы не отвечает современным требованиям. Все это обусловило, как уже отмечалось, необходимость модернизации общеобразовательной школы. Концепцией модернизации общего образования планируется:

- (1) пересмотреть структуру и содержание общего образования, включая продолжительность обучения на каждой его ступени;
- (2) разработать и ввести в действие государственные образовательные стандарты общего образования и вариативный базисный учебный план, позволяющий учитывать особенности регионов и возможности общеобразовательных учреждений;
- (3) провести оптимизацию учебной, психологической и физической нагрузки учащихся и создать в образовательных учреждениях условия для сохранения и укрепления здоровья обучающихся;
- (4) отработать и внести гибкую систему профилей обучения в старшей школе, в том числе путем кооперации старшей ступени школы с учреждениями начального, среднего и высшего профессионального образования;
- (5) усилить роль дисциплин, обеспечивающих успешную социализацию учащихся, — экономики, истории, права, русского, родного и иностранных языков, улучшить профессиональную ориентацию и трудовое обучение, обеспечить всеобщую компьютерную грамотность;
- (6) предусмотреть введение обязательного экзамена по иностранному языку за курс средней школы и обязательного экзамена по информационным технологиям за курс основной школы;
- (7) организовать на селе систему «школьных автобусов»;
- (8) разработать нормативно-правовую базу для развития новых типов общеобразовательных учреждений, в том числе образовательных центров и комплексов, а также учреждений для детей, оставшихся без попечения родителей;
- (9) обеспечить государственную поддержку школ для одаренных детей.

Осуществление модернизации общего образования потребует значительного увеличения расходов на эти цели, в том числе на повышение заработной платы, увеличение размеров доплат учителям за классное руководство, заведование кабинетами, производственными мастерскими, учебно-опытными участками.

Обучение учащихся основам информационной и вычислительной техники требует развития в школах специальных учебных ка-

бинетов, оснащенных необходимой аппаратурой. Это также связано с ростом затрат не только на оборудование, но и на содержание и ремонт технических средств обучения.

Все это обуславливает необходимость существенного укрепления и дальнейшего развития материально-технической базы общеобразовательной школы. При этом следует учитывать, что школы будут строиться по новым проектам, в которых заложено повышение норм площади в расчете на одного учащегося. Это приведет к увеличению классных комнат в среднем на 10 м². С учетом роста числа других функциональных помещений расходы на капитальный ремонт могут возрасти на 25—30%.

Рост бюджетных расходов на содержание школ обуславливается и увеличением числа детей с ограниченными возможностями здоровья. Увеличивается и число специализированных школ для таких детей. Естественно, что в этих школах текущие расходы выше по сравнению с обычными школами.

Финансирование мероприятий, связанных с развитием школьной сети, потребует роста бюджетных средств. Эффективное их использование — одна из важных задач в области экономики общего образования.

В то же время в системе образования имеются резервы по сокращению нерациональных расходов. Среди таких резервов — правильное комплектование классов и укрупнение школьных учреждений. В городах, особенно это характерно для центральных районов старых городов, еще много небольших школ с низкой наполняемостью. Не все пока делается для обеспечения выполнения плана по созданию новой и комплектованию действующей сети учреждений народного образования. Руководители школ поздно приступают к комплектованию классов на новый учебный год. Все это приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств.

Дальнейший рост бюджетных ассигнований будет связан с осуществлением мероприятий по организации политехнического обучения, профессиональной ориентации, оказанию помощи семье в воспитании детей.

Необходимо улучшение профессиональной подготовки и профессиональной ориентации учащихся старших классов. Еще недавно большая часть выпускников средних школ стремилась попасть в вузы. Теперь увеличивается число поступающих работать в различные отрасли хозяйства. В связи с этим перед системой общего образования встала задача усилить профессиональную ориентацию и улучшить профессиональную подготовку обучающихся в средней школе.

Тенденция к простому, или нуклеарному, типу семьи (т.е. отец, мать и дети), увеличение числа женщин с высшим образованием и, следовательно, их большая занятость в общественной жизни обуславливают необходимость развития в школах групп продленного дня, охватывающих как детей младшего школьного возраста, так и определенную часть подростков. Увеличение числа групп продленного дня имеет большое социальное значение. Социологические обследования показывают, что пребывание ребенка в группах продленного дня увеличивает на 12—15% свободное время родителей. В этих группах дети готовят уроки под наблюдением педагогов и воспитателей, что способствует повышению уровня их обучения и воспитания. Наличие в школе спортивных залов, музыкальных инструментов позволяет детям и подросткам развиваться гармонично.

Естественно, организация такой школы требует создания определенных условий: столовая, комнаты для отдыха, игр и кружковых занятий, спортивный комплекс, соответствующее оборудование и инвентарь. В связи с этим возрастают не только капитальные вложения на переоборудование помещений, но и затраты на приобретение инвентаря, а также и текущие расходы. Увеличивается фонд заработной платы педагогов, воспитателей и обслуживающего персонала. Возрастают учебные расходы, затраты на питание, приобретение мягкого инвентаря и оборудования и др. Сравнительный анализ текущих расходов школы продленного (полного) дня и школы с таким же количеством классов и учеников, но работающей на обычном режиме, показал, что в школе продленного дня общие затраты на 50% выше. Однако преимущества школы продленного дня в воспитании детей очевидны. В дальнейшем эта форма воспитания детей, видимо, будет развиваться и расходы на содержание групп и школ продленного дня возрастут.

Претворение в жизнь перечисленных мероприятий в области общего образования вызовет увеличение, помимо капитальных вложений и хозяйственных расходов, числа педагогов, воспитателей, обслуживающего персонала и, следовательно, расходов на заработную плату. Таким образом, совершенствование педагогического и воспитательного процесса, укрепление материально-технической базы учреждений общего образования приведут к росту бюджетных расходов на образование.

В расходах школьных учреждений основную часть составляют затраты на оплату труда.

В основе определения объема финансовых ресурсов, необходимых на содержание школ, лежит расчет среднегодового количества учащихся (классов) и числа педагогических ставок.

Среднегодовое количество учащихся (классов) ($K_{\text{ср}}$) определяется по формуле

$$K_{\text{ср}} = K_1 \cdot 8 + K_2 \cdot 4 / 12,$$

где K_1 , K_2 — количество учащихся или классов соответственно на 1 января и 1 сентября планируемого года.

Число педагогических ставок определяется на основе двух показателей: числа часов учебных занятий и нормы учебной нагрузки учителя в неделю и рассчитывается путем деления количества учебных часов в неделю на все классы на педагогическую нагрузку на одну ставку. Расчет этих показателей позволяет определять фонд оплаты труда педагогического состава школы.

В финансовых органах при составлении бюджета, и в частности при определении расходов на образование, используется *нормативный* метод. Расходы по отрасли «Образование» определяются исходя из нормативов бюджетной обеспеченности в системе образования с учетом повышения федерального уровня оплаты труда, индексов-дефляторов на продукты питания, на коммунальные услуги, прочих материальных затрат.

Нормативные расходы для i -го муниципального образования ($K_{\text{обр}i}$) рассчитываются путем суммирования нормативных расходов по типам образовательных учреждений, подлежащих финансированию из бюджетов муниципальных образований:

$$K_{\text{обр}i} = R_{y1i} + R_{y2i} + R_{y3i} + \dots + R_{yni},$$

где $R_{y1i} + R_{y2i} + R_{y3i} + \dots + R_{yni}$ — нормативные расходы i -го муниципального образования по типам образовательных учреждений.

Нормативные расходы для каждого вида образовательных учреждений рассчитываются по следующей формуле:

$$R_{y1-ni} = K_{1-n} \cdot K_{1-ni}$$

где R_{y1-ni} — нормативные расходы для i -го муниципального образования по типам образовательных учреждений;

K_{1-n} — нормативный расход на содержание одного ребенка, одного обучающегося, одного учреждения;

K_{1-ni} — контингент детей, обучающихся в планируемом году на территории i -го муниципального образования.

Профессиональное образование Важнейшим направлением бюджетного финансирования образования являются ассигнования на подготовку кадров. В экономически развитом обществе система подготовки кадров обеспечивает обучение всех специалистов высшей квалификации и от 60 до 80% рабочих. Таким образом, эта система, состоящая из трех направлений — профессиональное

высшее образование, среднее профессиональное образование, начальное профессиональное образование, является главным элементом развития трудовых ресурсов.

Начальное профессиональное образование — это первая ступень подготовки рабочей силы. В различных профессиональных училищах даются не только рабочие навыки и профессии, но и общеобразовательные знания в пределах средней общеобразовательной школы. В 2007 г. число профессиональных училищ составило 3997, в них обучалось 1,2 млн чел. Следует отметить, что число училищ уменьшается в связи с сокращением контингента детей. Финансирование профессиональных училищ в основном осуществляется за счет территориальных бюджетов.

Среднее профессиональное образование является важным элементом подготовки кадров. В 2007 г. в более чем 2,8 тыс. государственных лицеех и колледжах обучалось свыше 2,5 млн студентов. В последние годы наметилась тенденция к уменьшению числа студентов. Финансирование средних профессиональных учебных заведений осуществляется примерно поровну из федерального и территориальных бюджетов.

Учреждения высшего профессионального образования готовят специалистов высшей квалификации. В 2007 г. в стране действовало 658 государственных и 450 негосударственных вузов, где соответственно обучались 6,2 млн и 1,2 млн студентов. Подавляющая часть студентов учится в государственных вузах, и их обучение осуществляется за счет бюджетных средств.

Главным источником финансирования высшей школы является федеральный бюджет. Его доля составляет более 93%. На территориальные бюджеты, главным образом региональные, приходится более 6% бюджетных ассигнований. В финансировании вузов наметились две тенденции. Первая заключается в стремлении передачи вузов, готовящих специалистов регионального значения, в ведение субъектов РФ, а следовательно, передача их финансирования на территориальные, в основном региональные, бюджеты. Вторая тенденция выражается в увеличении контингента студентов, обучающихся на платной основе. Это ведет к снижению нагрузки на бюджетную систему.

Переподготовка и повышение квалификации входят в систему подготовки кадров. Особенно возрастает роль этого вида обучения в условиях научно-технической революции, в связи с изменениями в отраслевой структуре хозяйства, устареванием прежних и появлением новых специальностей. Важное значение имеет переподготовка кадров в условиях экономического кризиса, когда для повышения профессиональной мобильности населения нужны постоянно действующие учебные заведения, курсы, семинары.

В целях достижения социальной стабильности в обществе содержание таких учебных заведений все в большей мере берут на себя региональные и местные органы власти.

В области модернизации образования государство вновь должно стать гарантом качества подготовки кадров, осуществляемой профессиональными образовательными учреждениями. В соответствии с требованиями народного хозяйства, культуры, аппарата управления, вооруженных сил и других сфер в ближайшие годы предстоит существенное изменение содержания и структуры профессионального образования.

В целях повышения уровня качества профессионального образования будут осуществляться:

- (1) прогнозирование потребностей рынка труда и создание кооперации сети профессиональных образовательных учреждений и служб занятости;
- (2) оптимизация перечней профессий и специальностей, по которым осуществляется подготовка кадров;
- (3) структурная и институциональная перестройка профессионального образования, оптимизация сети его учреждений, отработка различных моделей интеграции начального и среднего, среднего и высшего профессионального образования, обеспечение реальной многоуровневости высшего образования, создание университетских комплексов;
- (4) радикальное улучшение материально-технической базы профессиональных учебных заведений;
- (5) информатизация образования и оптимизация методов обучения, активное использование технологий открытого образования;
- (6) углубление в высшей школе интеграционных и междисциплинарных программ, соединение их с прорывными высокими технологиями;
- (7) интеграция университетской, академической и отраслевой науки;
- (8) обеспечение участия работодателей и других социальных партнеров в решении проблем профессионального образования, в том числе в разработке образовательных стандартов, согласующихся с современными квалификационными требованиями (профессиональными стандартами), в формировании заказа на подготовку специалистов, в контрактной подготовке кадров и проведении кадровой политики на уровне субъектов РФ.

Естественно, что осуществление мероприятий по модернизации профессионального образования повлечет за собой рост финансовых ресурсов, направляемых в сферу образования.

18.2. Финансирование учреждений культуры, искусства и средств массовой информации

Важнейшим показателем развития человеческой цивилизации является уровень культуры. В нашей стране создан довольно высокий потенциал учреждений культуры. Несмотря на годы экономического кризиса, недостаточный уровень финансирования, число некоторых видов объектов культуры продолжает расти. Так, с 1990 по 2006 г. число музеев увеличилось с 1315 до 2368; число профессиональных театров — с 382 до 590. В то же время количество многих видов объектов сократилось. Число общедоступных библиотек уменьшилось с 62 тыс. до 48 тыс., учреждений клубного типа — с 73 тыс. до 49 тыс.

В целях поддержания и роста культурного уровня общества государство выделяет из бюджета финансовые ресурсы. В России в соответствии с Законом РФ «Основы законодательства РФ о культуре» от 9 октября 1992 г. объем средств, направляемых на культуру, должен быть не менее 2% расходов федерального и 6% территориальных бюджетов.

Главным источником финансирования учреждений культуры и искусства являются *территориальные бюджеты*. Их доля в консолидированном бюджете России превышает 71%. При этом доля местных бюджетов составляет 31%, а региональных — 40%. За счет местных бюджетов финансируются самые массовые учреждения культуры (общедоступные библиотеки, музеи, дворцы, дома культуры и клубы). За счет региональных бюджетов финансируются объекты республиканского, краевого, областного значения (крупные библиотеки, театры, концертные организации, памятники истории и культуры).

Особенностью финансирования объектов культуры является то, что часть из них имеет возможность получения внебюджетных доходов, поступающих в результате их коммерческой деятельности. В первую очередь это относится к зрелищным учреждениям (театрам, циркам, концертным залам, дворцам культуры и др.). Поэтому в этой области имеет место сочетание бюджетного финансирования с результатами хозяйственной деятельности.

Тем не менее в большинстве случаев бюджетные ассигнования преобладают. Если бюджетное финансирование музеев, библиотек, дворцов культуры осуществляется по полному перечню статей расходов (заработная плата с начислениями, хозяйственные расходы, ремонт и т.д.), то для театров, концертных организаций, цирков, организаций кинематографии бюджетные ассигнования выделяются главным образом в виде субсидий и средств на капитальный ремонт.

В виде бюджетных субсидий оказывается также поддержка средствам массовой информации (телерадиовещанию, периодической печати, издательствам).

При составлении местных бюджетов расходы по разделу «Культура, искусство и кинематография» рассчитываются исходя из нормативов бюджетной обеспеченности в системе культуры, искусства и кинематографии, с учетом повышения федерального уровня фонда оплаты труда и применением индексов-дефляторов расходов на оплату коммунальных услуг, материальных затрат.

Нормативные расходы на культуру, искусство и кинематографию для i -го муниципального образования ($R_{\text{культ } i}$) рассчитываются путем суммирования расходов на содержание учреждений культуры, искусства и кинематографии и проведение мероприятий в системе культуры, подлежащих финансированию из бюджета муниципального образования по формуле:

$$R_{\text{культ } i} = R_{1i} + R_{2i} + R_{3i} + R_{4i} + R_{5i} + R_{6i},$$

где R_{1i} — нормативные расходы на содержание и организацию работы дворцов, домов культуры, других учреждений клубного типа для i -го муниципального образования;

R_{2i} — нормативные расходы на организацию работы сельских киноустановок для i -го муниципального образования;

R_{3i} — нормативные расходы на содержание библиотек для i -го муниципального образования;

R_{4i} — нормативные расходы на содержание музеев и постоянных выставок для i -го муниципального образования;

R_{5i} — нормативные расходы на содержание и организацию работы театров для i -го муниципального образования;

R_{6i} — нормативные расходы на содержание прочих учреждений и проведение мероприятий в системе культуры для i -го муниципального образования.

(1) Нормативные расходы на содержание и организацию работы дворцов, домов культуры, других учреждений клубного типа для i -го муниципального образования рассчитываются по формуле

$$R_{1i} = H_{1i} \cdot K_{1i},$$

где H_{1i} — норматив на содержание и организацию работы одного учреждения клубного типа для i -го муниципального образования;

K_{1i} — число дворцов, домов культуры, других учреждений клубного типа в i -м муниципальном образовании.

(2) Нормативные расходы на организацию работы сельских киноустановок для i -го муниципального образования рассчитываются по формуле

$$R_{2i} = H_{2i} \cdot K_{2i},$$

где H_{2i} — норматив на организацию работы одной сельской киноустановки для i -го муниципального образования;

K_{2i} — число сельских киноустановок в i -м муниципальном образовании.

(3) Нормативные расходы на содержание библиотек для i -го муниципального образования рассчитываются по формуле

$$R_{3i} = H_{3i} \cdot K_{3i},$$

где H_{3i} — норматив на содержание одной библиотеки для i -го муниципального образования;

K_{3i} — число библиотек в i -м муниципальном образовании.

(4) Нормативные расходы на содержание музеев и постоянных выставок для i -го муниципального образования рассчитываются по следующей формуле:

$$R_{4i} = H_{4i} \cdot K_{4i},$$

где H_{4i} — норматив на содержание одного музея и постоянной выставки для i -го муниципального образования;

K_{4i} — число музеев и постоянных выставок в i -м муниципальном образовании.

(5) Нормативные расходы на содержание и организацию работы театров для i -го муниципального образования рассчитываются по следующей формуле:

$$R_{5i} = H_{5i} \cdot K_{5i},$$

где H_{5i} — норматив на содержание и организацию работы одного театра для i -го муниципального образования;

K_{5i} — число театров в i -м муниципальном образовании.

Контрольные вопросы

1. Как распределена компетенция в области образования между государством, субъектами Федерации и местными органами?
2. По каким направлениям расходуются средства, выделяемые на образование?
3. Соответствуют ли размеры бюджетного финансирования потребностям в ресурсном обеспечении системы образования?
4. Назовите основные принципы финансирования системы образования.
5. Какой объем бюджетных средств ежегодно направляется на финансирование культуры?
6. Охарактеризуйте порядок финансирования отдельных видов культурных учреждений.

Расходы
на здравоохранение19.1. Здравоохранение в социальном
и экономическом развитии общества

Важнейшим элементом социального и экономического развития общества является медицинское обслуживание населения. Здравоохранение — одна из ведущих отраслей социальной сферы. Масштабы отрасли и динамику ее развития и обеспеченности населения главными медицинскими услугами иллюстрирует табл. 19.1.

Таблица 19.1. Динамика развития здравоохранения

Год	Численность врачей, тыс. чел.	Численность врачей на 10 тыс. населения	Число больнич- ных уч- режде- ний, тыс.	Число больнич- ных коек, тыс.	Число больнич- ных коек на 10 тыс. населения	Число поли- кли- ник, тыс.
1990	667,3	45,0	12,8	2037,8	137,5	21,5
1995	653,7	44,5	12,1	1850,5	126,1	21,1
2000	680,2	46,8	10,7	1671,6	115,0	21,3
2004	688,3	48,4	9,9	1600,7	112,5	22,1
2006	702,2	49,4	7,5	1553,6	109,2	18,8

Затраты общества на развитие здравоохранения имеют не только социальное, но и экономическое значение. Эффективность здравоохранения как отрасли сферы обслуживания заключается в том, что, оберегая и восстанавливая здоровье человека — главной составной части производительных сил общества, оно тем самым способствует снижению заболеваемости, росту производительности труда, продлению трудоспособного периода трудящихся. Все это в свою очередь содействует росту национального дохода страны и повышению благосостояния народа.

Потери от заболеваний и преждевременной смертности в стране составляют примерно 15% ВВП. Снижение уровня смертности и инвалидности содействует росту национального дохода. В этом выражается важнейший вклад здравоохранения в экономику. Отдача каждого рубля, вложенного в здравоохранение, в частности в профилактику сердечно-сосудистых заболеваний, составляет 3—4 руб., а в профилактику инфекционных заболеваний — более 100 руб. Таким образом, развитие экономики и здравоохранения взаимосвязано.

За годы советской власти в стране было много сделано для развития здравоохранения. Оно стало народным, обеспечивающим медицинскими услугами широкие массы. Однако по мере милитаризации экономики, уменьшения средств, выделяемых на здравоохранение, оно стало отставать от индустриально развитых стран по показателям, характеризующим его материально-техническое обеспечение. К началу 90-х годов расходы на здравоохранение составляли примерно 3% ВВП. В развитых странах они достигали 8—9%. В результате недофинансирования здравоохранения в 1985 г. в России 13% больниц размещались в зданиях, находящихся в аварийном состоянии, 41% больниц не имели горячей воды, 32% — канализации, 23% — водопровода. Обеспеченность лечебно-профилактических учреждений была на низком уровне.

В ряде экономических районов страны, особенно в районах нового освоения и в сельской местности, ощущалась нехватка медицинских учреждений и медицинских работников. Недостаточно развитая сеть медицинских учреждений вынуждала сельских жителей часто совершать дальние поездки в города и обращаться там за помощью в медицинские учреждения. Причем с развитием пригородного транспортного сообщения удельный вес посещений сельских жителей в общем объеме посещений врачей в городских лечебно-профилактических учреждениях рос, что увеличивало нагрузку на городские медицинские учреждения.

Большое социальное и экономическое значение здравоохранения, неудовлетворенная потребность в медицинском обслуживании населения предопределяли необходимость его дальнейшего развития.

Однако необходимого объема финансовых ресурсов для развития здравоохранения постоянно не хватало. Одной из важных причин этого было то, что здравоохранение, как и другие отрасли социального обслуживания, относилось к непроизводственной сфере, которая финансировалась по остаточному принципу, т.е. сначала удовлетворялись финансовые и материальные потребности предприятий сферы материального производства, и в первую очередь предприятий военно-промышленного комплекса, а остаток средств

направлялся на социально-культурные мероприятия, в том числе на здравоохранение. Все это требовало коренных изменений в финансировании этой отрасли обслуживания населения.

Процесс реформирования здравоохранения и его финансирования решался в середине 1980-х годов. В это время был проведен эксперимент по реформированию здравоохранения. В систему бюджетного финансирования были внесены серьезные изменения. Средства из бюджета стали выделяться в расчете на одного жителя. Держателями средств стали амбулаторно-поликлинические учреждения. Между ними и больницами вводились расчеты за лечение больных в больницах. Медицинским учреждениям разрешалось заключать договоры с предприятиями на медицинское обслуживание их работников сверх нормативов бесплатной медицинской помощи.

Переход на рыночные отношения в начале 1990-х годов отразился на здравоохранении. Экономический кризис привел к еще большему недофинансированию отрасли. В 1992 г. на здравоохранение было выделено 40% средств фактической потребности. Стала очевидной невозможность решения проблем финансирования только за счет бюджетных средств. Это предопределило переход от государственной к *бюджетно-страховой* модели финансирования здравоохранения.

19.2. Модели и источники финансирования здравоохранения

Три модели финансирования здравоохранения и источники финансовых ресурсов В современном мире финансовое обеспечение здравоохранения осуществляется за счет бюджетных средств, средств работодателей, средств населения. Доля каждого из них в общем объеме средств, выделяемых обществом на здравоохранение, предопределяет модель финансирования отрасли. В настоящее время имеются три такие модели.

Бюджетно-страховая модель — здравоохранение финансируется из целевых взносов работодателей, работников и бюджетных средств. Это наиболее распространенная модель (Германия, Франция, Австрия, Швейцария и др.).

Бюджетная модель — осуществляется главным образом за счет бюджетных средств (Великобритания, Дания, Норвегия, Финляндия и др.).

Предпринимательская модель — финансовое обеспечение осуществляется за счет продаж населению медицинскими учреждениями медицинских услуг и за счет средств фондов добровольного медицинского страхования (США).

До 1991 г. в нашей стране в финансировании здравоохранения действовала бюджетная модель. Главным источником финансовых ресурсов, направляемых на здравоохранение, были бюджетные средства, доля которых в общем объеме средств составляла примерно 85%. Эти средства передавались в основном медицинским учреждениям, подведомственным Министерству здравоохранения. Вторым источником финансовых ресурсов были средства ведомств и подведомственных им предприятий. Доля этих средств составляла примерно 15%. Эти средства передавались ведомственным медицинским учреждениям. Третьим источником финансовых ресурсов были средства населения. Их доля была крайне незначительна, так как население оплачивало лишь зубопротезирование и в небольшом объеме некоторые платные, в основном не жизненно важные, медицинские услуги.

Обязательное медицинское страхование Отсутствие в бюджете средств для достаточного финансирования здравоохранения, переход к рыночным отношениям привели к реформе в здравоохранении. В 1991 г. был принят Закон РСФСР «О медицинском страховании граждан РСФСР», в соответствии с которым в стране была введена система *обязательного медицинского страхования* граждан, которая призвана обеспечивать интересы населения в охране здоровья.

Закон предусматривал введение нового источника общественного финансирования — взносов работодателей на страхование неработающего населения — и перевод финансирования основной массы медицинских услуг на страховые принципы. Предлагаемые в Законе механизмы страхования не обеспечивали равного доступа населения к медицинской помощи в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования как по горизонтали (между различными группами населения внутри региона), так и по вертикали (равенство между регионами). Работающее и неработающее население могло бы иметь неравные условия получения медицинской помощи, так как доступ к медицинской помощи экономически незащищенных слоев населения (детей и лиц пенсионного возраста), потребляющих большую часть медицинской помощи, мог быть ограничен. В Законе предусматривались механизмы выравнивания рисков страховщиков и предотвращения селективного отбора застрахованных. Анализ полученных результатов внедрения Закона в отдельных регионах показал необходимость внесения в него изменений. Поэтому в 1993 г. были приняты Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О медицинском страховании граждан в РСФСР”», а также Закон РФ “Основы законодательства об охране здоровья граждан», которые определили основные направления реформ в финансировании, организации и управлении системой здравоохранения.

Основными целями введения обязательного медицинского страхования признаны:

- расширение финансовых возможностей здравоохранения за счет активного привлечения внебюджетных ресурсов, и в первую очередь средств хозрасчетных предприятий;
- децентрализация управления всей лечебно-профилактической деятельностью путем передачи основных прав по созданию и использованию фондов медицинского страхования территориям;
- повышение экономической эффективности расходования средств на медицинское обслуживание;
- расширение хозяйственной самостоятельности учреждений здравоохранения, усиление их социальной и экономической ответственности за конечные результаты работы;
- создание предпосылок для перехода к рынку медицинских услуг при сохранении преимущественно бесплатного для населения медицинского обслуживания;
- создание материальной заинтересованности у предприятий и граждан в улучшении условий труда, природоохранной деятельности, снижении заболеваемости за счет общей профилактики и здорового образа жизни.

Главными задачами на этапе мобилизации средств, направляемых на финансирование здравоохранения, являлись:

- введение нового целевого внебюджетного источника финансирования;
- создание структуры управления для осуществления обязательного медицинского страхования;
- сосредоточение основной суммы средств, направляемой на финансирование предоставления медицинской помощи, в системе ОМС.

Основной задачей на этапе распределения финансовых средств являлось изменение механизмов распределения финансов как по горизонтали (от покупателя до медицинского учреждения), так и по вертикали (между регионами).

В целях достижения поставленных целей Закон предусматривал создание двух систем общественного финансирования: (1) системы обязательного медицинского страхования (ОМС) и (2) государственной, муниципальной системы.

Источником финансирования системы ОМС являются взносы работодателей на страхование работающего населения и бюджетные платежи на страхование неработающего населения. Источником финансирования государственной, муниципальной системы являются бюджеты всех уровней. Наряду с тем Закон предусматривал создание системы добровольного медицинского страхования, осно-

ванной на принципе расчета риска и частного финансирования предоставляемых в рамках этих программ услуг.

Наиболее важные направления расходования средств государственной, муниципальной системы:

- финансирование целевых программ;
- финансирование научных исследований и подготовки кадров;
- субсидирование территорий в целях выравнивания условий оказания медицинской помощи населению по обязательному медицинскому страхованию;
- оплата особо дорогостоящих видов медицинской помощи;
- финансирование служб скорой помощи;
- финансирование медицинских учреждений, оказывающих помощь при социально значимых заболеваниях.

Базовая программа ОМС должна охватывать все остальные виды медицинской помощи, оказываемые по медицинским показаниям.

Законодательство о медицинском страховании предусматривало изменение системы управления отраслью — создание системы фондов ОМС и страховщиков. В соответствии с Законом часть функций должна перейти от органов управления здравоохранением к фондам ОМС (управление финансированием основной части медицинской помощи) и страховщикам.

Основные цели создания фондов ОМС — сохранение принципов общественного финансирования и создание инструментов, позволяющих осуществлять государственное управление объединенными источниками общественного финансирования в части системы ОМС. Система фондов ОМС призвана обеспечить сохранение права каждого гражданина на получение медицинской помощи по потребности вне зависимости от уровня благосостояния, места проживания и работы, а также предотвращение отбора страховыми медицинскими организациями «выгодных» клиентов. Основная функция фондов — создание условий для выравнивания объема и качества медицинской помощи, предоставляемой гражданам по базовой программе ОМС на всей территории страны.

Система фондов ОМС В систему фондов ОМС входят *Федеральный фонд ОМС (ФФОМС)* и *территориальные фонды ОМС (ФОМС)*. Основная функция ФФОМС — выравнивание условий деятельности территориальных ФОМС по обеспечению финансирования программ ОМС. Основные функции территориальных ФОМС:

- аккумулирование финансовых средств на ОМС граждан;
- финансирование на основе дифференцированных подушевых нормативов страховых медицинских организаций, заключивших договоры с медицинскими учреждениями на оказание медицинских услуг в рамках программы ОМС;

- осуществление контроля за рациональным использованием средств ОМС.

Страховые медицинские организации имеют право выбирать медицинские учреждения для оказания медицинской помощи и услуг по договорам медицинского страхования, устанавливать размер страховых взносов по добровольному медицинскому страхованию, принимать участие в определении тарифов на медицинские услуги, контролировать объем, сроки и качество медицинской помощи в соответствии с условиями договора, защищать интересы застрахованных.

Основными функциями страховых медицинских организаций являются:

- организация медицинской помощи застрахованным;
- оплата в соответствии с договорами с медицинскими учреждениями предоставленных застрахованным медицинских услуг в рамках программ ОМС;
- контроль качества предоставляемых медицинских услуг;
- защита прав и интересов застрахованных.

Финансовые средства фондов обязательного медицинского страхования находятся в государственной собственности и не входят в состав федерального и регионального бюджетов. Фонды обязательного медицинского страхования формируются за счет:

- (1) части страховых взносов предприятий, организаций, учреждений и иных хозяйствующих субъектов на обязательное медицинское страхование в размерах, устанавливаемых Федеральным Собранием РФ;
- (2) ассигнований из федеральных и региональных бюджетов на выполнение программ обязательного медицинского страхования;
- (3) добровольных взносов юридических и физических лиц;
- (4) доходов от использования временно свободных финансовых средств фондов.

Финансовые средства в фонды перечисляются предприятиями, организациями, учреждениями и иными хозяйствующими субъектами независимо от форм собственности в соответствии с Положением об уплате страховых взносов в ФФОМС и территориальные ФОМС.

Страховые взносы устанавливаются как ставки платежей по обязательному медицинскому страхованию в размерах, обеспечивающих выполнение медицинского страхования и деятельность страховой медицинской организации.

Страховые взносы на обязательное медицинское страхование неработающего населения осуществляют правительства республик РФ, органы государственного управления краев, областей, автономных округов и автономных областей, местные администрации за счет средств, предусматриваемых в соответствующих бюджетах при их формировании на соответствующие годы с учетом индексации цен.

Размер страхового взноса на обязательное медицинское страхование определен Законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» от 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ. Его базовая ставка установлена на 2010 г. в размере 3,1%, в том числе в федеральный фонд — 1,1% и в территориальные фонды — 2,0%; на 2011 г. — в размере 5,1%, в том числе в федеральный фонд — 2,1%, в территориальные фонды — 3%.

Страховые взносы на обязательное медицинское страхование для бюджетных учреждений и организаций, а также нерентабельных государственных предприятий осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов.

С введением обязательного медицинского страхования в финансировании здравоохранения в России появились новые источники. Таким образом, источниками финансовых ресурсов стали бюджетные средства, взносы работодателей на обязательное медицинское страхование, средства населения, средства ведомств и предприятий на содержание ведомственных лечебно-профилактических учреждений (ЛПУ).

Система финансового обеспечения здравоохранения, источники и направления их использования представлены на рис. 19.1.



Рис. 19.1. Система финансового обеспечения здравоохранения

Состав и структуру источников финансового обеспечения здравоохранения в начале XXI в. в России характеризуют данные табл. 19.2.

Таблица 19.2. Источники финансового обеспечения здравоохранения в 2000-е годы

<i>Источник</i>		<i>% к итогу</i>
I	Государственное финансирование	54
	В том числе:	
	федеральный бюджет	12
	территориальные бюджеты	25
	взносы работодателей на ОМС	17
II	Расходы населения на медицинские нужды	44
	В том числе:	
	на медицинскую помощь	20
	приобретение лекарств	23
	добровольное медицинское страхование	1
III	Расходы ведомств и предприятий	
	на содержание ведомственных ЛПУ	2
	Итого	100

19.3. Государственное финансирование здравоохранения

Государственное финансирование здравоохранения обеспечивается за счет бюджетных средств и средств ОМС.

Средства бюджетной системы Как уже отмечалось, бюджетная система России включает федеральный, региональные и местные бюджеты. Расходы на здравоохранение осуществляются из всех звеньев бюджетной системы. За счет федерального бюджета финансируются крупнейшие медицинские центры, клиники, больницы федерального значения, научные учреждения, ведомственные медицинские учреждения. Из региональных бюджетов финансируются республиканские, краевые, областные медицинские учреждения, противоэпидемиологические мероприятия и др.

Главным, наиболее весомым, источником бюджетного финансирования здравоохранения являются *местные* бюджеты. По каналам этих бюджетов финансируется массовая сеть лечебно-профилактических учреждений — больниц, поликлиник, амбулаторий и т.д. Именно от состояния доходной базы местных бюджетов зависит уровень финансового обеспечения и состояния медицинского обслуживания населения. В 2006 г. распределение бюджетных рас-

ходов между звеньями бюджетной системы характеризовалось следующими данными (%):

<i>Консолидированный бюджет РФ</i>	<i>Федеральный бюджет</i>	<i>Территориальные бюджеты</i>	<i>В том числе</i>	
			<i>региональные бюджеты</i>	<i>местные бюджеты</i>
100	15	85	50	35

Бюджетные средства — наиболее крупный источник финансирования здравоохранения. Они в значительной мере обеспечивают выполнение гарантий государства на получение населением бесплатной медицинской помощи. Эти гарантии зафиксированы в ст. 41 Конституции РФ: «Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно».

Программа государственных гарантий Для обеспечения этих гарантий и обязательств государства по медицинскому обслуживанию населения Постановлением Правительства РФ от 11 сентября 1998 г. № 1096 была утверждена «Программа государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью на 1999 г.». В этой Программе был сохранен перечень видов медицинской помощи, сложившийся в советское время. Были также установлены показатели размеров медицинских услуг, которые должны финансироваться государством. Например, в расчете на 1000 человек число вызовов скорой помощи было установлено 340; число койко-дней в больницах — 2901,5, число врачебных посещений в поликлиниках — 9198 и т.д. Таким образом, в Программе была определена сумма требуемых здравоохранению финансовых ресурсов для покрытия затрат, связанных с предоставлением бесплатной медицинской помощи. Исходя из медицинской ситуации и экономических возможностей в Программу ежегодно могут вноситься коррективы.

Условия и порядок оказания бесплатной медицинской помощи определяются Министерством здравоохранения и социального развития РФ по согласованию с ФФОМС.

Базовая программа государственных гарантий включает:

- (1) перечень видов медицинской помощи, предоставляемой населению бесплатно в рамках Программы государственных гарантий;
- (2) базовую программу обязательного медицинского страхования;
- (3) нормативные показатели объема медицинской помощи, оказываемой населению бесплатно в рамках Программы государственных гарантий;

- (4) подушевой норматив, используемый для финансирования здравоохранения в целях покрытия всех затрат, связанных с оказанием бесплатной медицинской помощи в соответствии с гарантированными нормативными показателями ее объема.

Финансирование Программы государственных гарантий осуществляется из следующих источников: из средств бюджетов здравоохранения всех уровней; из средств фондов обязательного медицинского страхования; из других источников поступления средств в здравоохранение.

Нормативные показатели объемов медицинской помощи, оказываемой населению бесплатно в рамках Программы государственных гарантий, используются в качестве основы для формирования расходной части федерального, региональных и местных бюджетов по разделу «Здравоохранение», а также федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Используя базовую программу государственных гарантий, региональные органы управления создают и затем утверждают *территориальные* программы государственных гарантий. Территориальные программы государственных гарантий могут включать дополнительные виды и объемы бесплатной медицинской помощи, которые должны финансироваться субъектами Российской Федерации за свой счет и с учетом своих финансовых ресурсов.

Ежегодные соглашения между Министерством здравоохранения и социального развития РФ, ФФОМС и региональными органами управления используются в качестве механизма выравнивания условий финансирования вышеуказанных программ.

Министерство здравоохранения и социального развития РФ и ФФОМС по согласованию с Минфином РФ разработали и утвердили «Методические рекомендации по порядку формирования и экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью».

Перечень видов бесплатной медицинской помощи, оказываемой населению в рамках Программы государственных гарантий и финансируемой за счет бюджетов здравоохранения и средств ОМС, приводится ниже.

Виды бесплатной медицинской и лекарственной помощи, финансируемой за счет средств бюджетов здравоохранения.

1. Скорая медицинская помощь.

2. Амбулаторно-поликлиническая и стационарная медицинская помощь, предоставляемая больным с социально значимыми заболеваниями, включая следующие болезни:

- кожно-венерологические заболевания;
- туберкулез;

- СПИД;
 - психические расстройства;
 - наркологические заболевания;
 - нарушения течения беременности и родов;
 - некоторые виды патологии детей и новорожденных.
3. Диспансерное наблюдение здоровых детей.
 4. Льготная лекарственная помощь и протезирование.
 5. Некоторые виды дорогостоящей медицинской помощи.

Виды бесплатной медицинской помощи, финансируемой за счет средств обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы ОМС.

Амбулаторно-поликлиническая и стационарная медицинская помощь, предоставляемая больным по следующим заболеваниям:

- инфекционные и паразитарные заболевания, исключая венерические болезни, туберкулез и СПИД;
- онкологические заболевания;
- болезни эндокринной системы;
- кожные болезни;
- нарушения питания;
- заболевания нервной системы;
- болезни крови;
- иммунная патология;
- заболевания сердца и сосудов;
- глазные болезни;
- болезни уха;
- болезни органов дыхания;
- болезни органов пищеварения;
- все виды травм и отравлений;
- болезни костно-мышечной системы;
- некоторые виды врожденных аномалий у взрослых;
- некоторые другие заболевания.

В рамках Программ государственных гарантий разрабатываются *подушевые нормативы* финансирования здравоохранения, которые определяются как показатели затрат, рассчитываемые на одного человека и используемые для того, чтобы показать распределение финансовых ресурсов здравоохранения, полученных из всех источников, необходимых для финансирования расходов на оказание бесплатной медицинской помощи населению.

В рамках территориальных программ государственных гарантий органы управления субъектов РФ формируют подушевые нормативы, принимая во внимание нормативы стоимости всех видов бесплатной медицинской помощи, рассчитанные ими в соответствии с федеральными методическими рекомендациями по порядку форми-

рования и экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий обеспечения граждан РФ бесплатной медицинской помощью.

Основные нормативы стоимости бесплатной медицинской помощи, которая должна оказываться населению в рамках базовой программы государственных гарантий, показаны в табл. 19.3.

Таблица 19.3. Подушевое финансирование Программы государственных гарантий в 2006 г., руб. на 1 жителя в год

<i>Медицинская помощь</i>	<i>Фактический показатель на 2006 г.</i>
1. Скорая	234,8
2. Амбулаторно-поликлиническая	1017,5
3. Стационарная	2056,4
4. В дневных стационарах	95,8
5. Прочие медицинские услуги	614,0
Итого	4018,5

Примерная структура затрат, рассчитанная на единицу объема медицинской помощи, оказываемой в рамках программы государственных гарантий на 2006 г., представлена в табл. 19.4 (% от итоговой суммы).

Таблица 19.4. Структура затрат, рассчитанная на единицу объема медицинской помощи, %

<i>Затраты</i>	<i>Затраты на скорую медицинскую помощь (один вызов)</i>	<i>Затраты на амбулаторно-поликлиническую помощь (одно посещение)</i>	<i>Затраты на стационарную медицинскую помощь (один койко-день)</i>
Оплата труда	34,0	41,1	13,1
Начисления на оплату труда	13,1	15,8	5,0
Лекарственные средства и перевязочные материалы	2,6	10,2	25,5
Продукты питания	—	—	12,3
Мягкий инвентарь и обмундирование	0,8	0,3	1,7
Коммунальные и прочие хозяйственные расходы	16,7	21,8	17,0
Медицинское оборудование и предметы для длительного использования	27,0	2,5	18,3
Капитальный ремонт	5,8	8,3	7,1
Итого	100,0	100,0	100,0

На основе приведенных в таблице показателей региональные органы управления ежегодно формируют территориальные программы государственных гарантий, в которых имеются следующие разделы:

- (1) перечень видов и объемов бесплатной медицинской помощи, предоставляемой населению в рамках Программы государственных гарантий и финансируемой за счет средств бюджетов здравоохранения всех уровней; перечень видов и объемов бесплатной медицинской помощи, предоставляемой населению в рамках Программы государственных гарантий и финансируемой за счет средств бюджетов обязательного медицинского страхования;
- (2) перечень лечебно-профилактических учреждений, финансируемых за счет средств бюджета здравоохранения; перечень лечебно-профилактических учреждений, финансируемых за счет средств фондов обязательного медицинского страхования;
- (3) рассчитанный итоговый объем медицинских услуг, оказываемых в рамках территориальной программы государственных гарантий, и итоговая стоимость программы (госзаказ);
- (4) виды и объем бесплатной медицинской помощи, предоставляемой муниципальными лечебно-профилактическими учреждениями и финансируемой за счет средств бюджета здравоохранения и фондов обязательного медицинского страхования и в рамках муниципальной части территориальной программы государственных гарантий («муниципальный заказ»);
- (5) план реализации «государственного и муниципального заказов»;
- (6) перечень наиболее важных лекарственных средств, предметов медицинского назначения и материалов, используемых в рамках Программы государственных гарантий;
- (7) условия и порядок оказания бесплатной медицинской помощи на территории субъекта РФ;
- (8) итоговая стоимость утвержденной территориальной программы государственных гарантий, включая территориальную программу обязательного медицинского страхования.

Средства населения Это второй по размеру источник финансирования здравоохранения. Например, в 1998 г. расходы на медицинские нужды составили 69,5 млрд руб., или 44,3% всех расходов на охрану здоровья в стране. Из этой суммы 32 млрд руб. было направлено на оплату услуг медицинских учреждений, 37 млрд руб. — на приобретение лекарств и 0,2 млрд руб. — на добровольное медицинское страхование. Таким образом, официально расходы населения на здравоохранение в этом году превысили расходы консоли-

дированного бюджета РФ на 5,1 млрд руб., или почти на 8%. Если же учесть теневые расходы, т.е. вручение денег за медицинские услуги непосредственно врачам, то превышение расходов населения над государственными расходами еще более возрастает.

Средства ведомств и предприятий Это третий существенный источник ассигнований, направляемых в здравоохранение. В настоящее время ведомствам и предприятиям принадлежит около 15% всех амбулаторных учреждений и 6% больниц, в которых находится 10% медицинских работников. Ведомственные медицинские учреждения финансируются за счет двух источников.

(1) Средства федерального бюджета.

(2) Многие государственные и негосударственные предприятия и организации имеют свои медицинские учреждения, финансируемые за счет средств этих предприятий. Кроме того, значительный объем направляется коммерческими организациями государственным медицинским учреждениям за предоставляемые ими платные медицинские услуги.

Национальный проект «Здоровье» Большое значение в развитии здравоохранения в нашей стране, в увеличении средств, направляемых в эту отрасль социальной сферы, придается реализации Национального проекта «Здоровье». Проект включает такие направления, как «Развитие первичной медико-санитарной помощи» и «Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью».

1. Главная задача направления «Развитие первичной медико-санитарной помощи» — повышение доступности и качества первичной медико-санитарной помощи. Это будет достигаться на основе: повышения уровня квалификации врачей участковой службы, снижения коэффициента совместительства в учреждениях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, до 1,1, сокращения сроков ожидания диагностических исследований в поликлиниках до одной недели, обновления парка санитарного автотранспорта службы скорой медицинской помощи на 12 120 машин; снижения заболеваемости: гепатитом В — не менее чем в 3 раза, краснухой — не менее чем в 10 раз, гриппом в период эпидемии; раннего выявления наследственных болезней не менее чем у 250 детей; снижения материнской смертности до 29 на 100 тыс. родившихся живыми, младенческой смертности — до 10,6 на 1000 родившихся живыми и снижения временной нетрудоспособности не менее чем на 20%.

Для достижения таких показателей планировалось:

- дополнительная подготовка 13 848 тыс. врачей;
- повышение уровня оплаты труда отдельных категорий врачей и медицинских сестер;

- оснащение муниципальных учреждений здравоохранения диагностическим оборудованием и службы скорой медицинской помощи санитарным автотранспортом. Организуется централизованная закупка диагностического оборудования для оснащения не менее 11 024 муниципальных поликлиник и не менее 12 120 машин скорой медицинской помощи, в том числе 480 реанимобилей и реанимобилей с кюветами;
- проведение мероприятий по профилактике, выявлению и лечению ВИЧ-инфицированных;
- проведение дополнительной иммунизации в рамках Национального календаря профилактических прививок. За два года предусматривается провести иммунизацию 25 млн чел. против гепатита В, 15 млн чел. — против краснухи, 300 тыс. ослабленных детей — против полиомиелита, 44 млн чел. — против гриппа;
- проведение дополнительной диспансеризации работающих граждан, проведение дополнительных медицинских осмотров работников, занятых на производствах с вредными и (или) опасными производственными факторами;
- оплата медицинской помощи, оказываемой государственными и муниципальными учреждениями здравоохранения женщинам в период беременности и родов.

Беременным женщинам выдается *«родовой сертификат»* — учетный документ для оплаты медицинской помощи, оказываемой женщинам женскими консультациями в период беременности и родильными домами в период родов.

2. Задачей направления «Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью» является значительное повышение обеспеченности населения высокотехнологичной медицинской помощью.

Для этого планируется:

- строительство 15 новых центров высоких медицинских технологий в субъектах РФ. С учетом потребности населения планируется создание центров по следующим направлениям: сердечно-сосудистой хирургии, травматологии, ортопедии, эндокринологии, нейрохирургии, трансплантологии и репродуктивным технологиям;
- увеличение в ближайшие годы в четыре раза объема высокотехнологичной медицинской помощи, закупаемой за счет средств федерального бюджета, у существующих федеральных специализированных медицинских организаций и вновь создаваемых центров высоких медицинских технологий. За два

года будет пролечено 298 тыс. чел. с применением высоко-технологичной медицинской помощи.

Реализация проекта «Здоровье» в 2009—2012 гг. предусматривает финансирование в размере 676,8 млрд руб.

Совершенствование государственного финансирования здравоохранения

Несмотря на осуществленные в последние десятилетия мероприятия по совершенствованию организации медицинского обслуживания населения, положение в этой сфере остается напряженным.

Причинами необходимости изменений в здравоохранении является:

- неудовлетворительное состояние здоровья населения;
- недофинансирование здравоохранения, низкая доля затрат на охрану здоровья в ВВП;
- медленное обновление медицинского оборудования, нехватка современного оборудования в медицинских учреждениях;
- недостаток инноваций в методах лечения и медикаментах;
- низкая заработная плата врачей — ниже, чем в среднем по народному хозяйству;
- отсутствие у медицинских работников экономических стимулов к эффективной работе;
- низкое качество медицинских услуг, предоставляемых населению;
- минимальные возможности у пациентов влиять на качество предоставляемых услуг, используя легальные механизмы воздействия на медицинские организации и их персонал;
- развитие теневой оплаты услуг врачей, медсестер, теневого рынка лекарственных средств.

Все это ставит перед здравоохранением вопрос о необходимости решения следующих задач.

1. Заменить сметный порядок бюджетного финансирования оплатой конечных результатов деятельности медицинских учреждений. Перейти от бюджетного финансирования на основе сметы расходов на содержание учреждения к финансированию на основе тарифов за пролеченных больных по законченным случаям лечения. Оплата должна производиться за количество законченных случаев госпитализации по тарифам, дифференцированным в соответствии с видами заболеваний. Тарифы должны обеспечивать возмещение всех видов издержек, необходимых для оказания соответствующей медицинской помощи.

2. Перейти к одноканальному бюджетному финансированию клинической деятельности учреждений здравоохранения. При этом

следует объединить бюджетное финансирование содержания медицинских учреждений с дополнительным каналом их финансирования — целевым бюджетным финансированием высокотехнологичных видов помощи.

3. Перейти к финансированию медицинских учреждений за счет средств обязательного медицинского страхования на основе тарифов, обеспечивающих возмещение всего перечня видов расходов, связанных с оказанием медицинской помощи. Оплата медицинской помощи, оказываемой медицинским учреждением по договорам со страховщиками системы ОМС, должна производиться не по существующим усеченным тарифам ОМС, а по полным тарифам, утверждаемым для оплаты медицинской помощи, финансируемой из бюджета.

4. Перейти от двухканальной системы распределения средств здравоохранения к одноканальной. Бюджетные средства, используемые ныне для оплаты медицинской помощи, предусмотренной базовой программой ОМС, следует направлять исключительно в фонды ОМС в качестве платежей на страхование неработающего населения. А значит, базовая программа ОМС должна охватывать основную часть видов и объемов медицинской помощи. Из бюджета продолжают покрываться расходы на узкий круг социально значимых заболеваний, приобретение дорогостоящего оборудования, новое строительство.

Суть реформирования финансового обеспечения здравоохранения заключается в том, что при одноканальном страховом финансировании все денежные потоки сосредоточиваются в ФОМС, который в свою очередь через территориальные страховые медицинские организации, контролирующие количество и качество оказанных услуг, направляет деньги непосредственно в лечебные учреждения, минуя уровень муниципальных бюджетов. При этом объем средств из бюджета для каждого региона рассчитывается на подушевой основе — по числу жителей, а ФОМС распоряжается ими уже по страховому принципу, т.е. отдает деньги в то лечебное учреждение, в которое пришел пациент. То есть укрепляется базовый принцип страховой медицины — деньги следуют за больным. В этом случае у больницы или поликлиники появляется желание привлечь больше клиентов. Они начинают повышать качество услуг, закупать оборудование, оказывать дополнительные услуги, чтобы получить дополнительные средства.

Пилотный проект по внедрению одноканального финансирования стартовал в 2009 г. в 19 регионах РФ. В результате по экспериментальной схеме финансирования до больниц дошло денег на четверть больше, чем обычно.

19.4. Повышение результативности использования финансовых ресурсов в здравоохранении

Несмотря на проведенную в последние годы реформу в здравоохранении, в финансовом обеспечении этой отрасли имеются серьезные недостатки. Главный из них — недостаточный размер финансирования. Постоянное недофинансирование отрасли ведет к сокращению профилактических медицинских мероприятий, снижению материально-технической оснащенности учреждений, росту заболеваемости населения, огромным экономическим потерям государства, ухудшению социального климата в стране.

В этих условиях важным фактором улучшения финансового обеспечения здравоохранения является не только увеличение финансовых ресурсов, но и эффективность их использования, т.е. повышение результативности направляемых в отрасль бюджетных средств.

Прогнозы и планы развития здравоохранения, расширения их материально-технической базы, а также число занятых здесь трудовых ресурсов требуют постоянного и всевозрастающего выделения финансовых ресурсов. В связи с этим повышается роль экономического анализа деятельности этой отрасли. Конечной целью такого анализа является разработка методов повышения социальной и экономической результативности деятельности медицинских учреждений.

Важнейшая задача в области организации, экономики и финансирования здравоохранения — определение путей достижения максимального медицинского и экономического эффекта. При этом особое значение имеет разработка предложений по наиболее эффективному, рациональному и экономному использованию средств, направляемых на содержание медицинских учреждений.

Анализ расходов на здравоохранение показывает, что в городах они растут быстрее, чем в сельской местности. Это обусловлено тем, что в городских больницах больше высококвалифицированных и высокооплачиваемых специалистов, следовательно, и фонд заработной платы больше. В городах расположены крупные больницы, оснащение которых современным и более дорогим оборудованием идет быстрее, нежели в мелких сельских учреждениях. Отсюда и опережение темпов роста затрат на эти цели. В свою очередь, это также ведет к более быстрому росту затрат на хозяйственные расходы, капитальный ремонт зданий и сооружений.

Больницы и уровень использования коечного фонда Основой материальной базы современной медицины являются *больницы*. В них находится большая часть основных фондов здравоохранения; здесь занято большинство медицинских кадров страны. Естествен-

но, что и подавляющая часть расходов на здравоохранение (65%) направляется на финансирование больниц. Это наиболее дорогостоящий вид медицинской помощи. Размер расходов на содержание больниц зависит от ряда факторов. Одним из них является величина больниц. С одной стороны, в крупных больницах ниже уровень административно-хозяйственных расходов, приходящихся на одну больничную койку. Однако здесь выше уровень технического оснащения и обеспеченности более квалифицированными, а поэтому и вышеоплачиваемыми специалистами. Это ведет к росту удельных затрат по статьям «Заработная плата», «Приобретение оборудования и инвентаря». Тем не менее практика свидетельствует, что с увеличением мощности больниц средняя стоимость содержания одной койки снижается. Например, средняя стоимость содержания одной койки в больнице на 200 коек на 19% меньше, чем в больнице на 100 коек, а в больнице на 300 коек — уже меньше на 28%.

Помимо прямого экономического эффекта (более рациональное использование коечного фонда больниц, снижение стоимости содержания коек и т.д.) крупная больница в связи с более высоким уровнем обеспеченности оборудованием и квалифицированными кадрами может предоставить больным более качественные медицинские услуги и, следовательно, скорейшее выздоровление. Быстрое возвращение трудоспособности является вторичным экономическим эффектом крупных больниц. Строительство крупных и средней величины больниц — важный резерв снижения темпов роста расходов на их содержание.

Значительное влияние на расходы по финансированию больниц оказывает *уровень использования коечного фонда*. Чем выше этот уровень, тем ниже стоимость одного койко-дня, меньше потребность в бюджетных ассигнованиях на содержание больниц.

Основными показателями, характеризующими использование коек в больницах, являются среднее число дней использования койки в году, среднее число дней пребывания больного на койке, оборот койки, среднее время простоя койки.

При определении объема бюджетных ресурсов на содержание больниц большое значение имеет показатель *среднего числа дней функционирования одной койки в году*. Величина этого показателя в первую очередь зависит от организации работы в больницах (прием больных, ремонт зданий и т.д.), а также от величины больниц. Чем меньше мощность больниц, тем ниже этот показатель. Статистика свидетельствует, что в больницах на 900 коек число дней функционирования одной койки составляет 332 дня, на 400 коек — 317 дней, а в больницах на 100 коек — всего 281 день. Это еще раз подтверждает необходимость развития крупных многопрофильных больниц.

Недостаточный уровень использования коечного фонда, в свою очередь, вызывает повышенную потребность в капитальных вложениях на строительство новых больниц.

Приведем условный расчет экономического эффекта от интенсификации использования коечного фонда.

Например, в регионе функционирует 2728 больничных коек. Занятость койки в отчетном году была 320 дней. Среднее число дней пребывания больного на койке — 15,2 дня. Если добиться повышения занятости койки до 330 дней, то прирост числа госпитализированных (Пр) больных может быть рассчитан по формуле:

$$\text{Пр} = \frac{K(D_p - D_o)}{C_o},$$

где К — количество коек в больницах;

D_o — число дней использования койки в отчетном году;

D_p — расчетное число дней использования койки;

C_o — среднее число дней пребывания больного в отчетном году.

Подставив имеющиеся данные, получим

$$\text{Пр} = \frac{2728 \cdot (330 - 320)}{15,2} = 1\,794,7 \text{ чел.}$$

Объем коечного фонда (К), который потребуется для госпитализации такого количества больных, рассчитывается по формуле

$$K = \frac{\text{Пр} \cdot C_o}{D_o} = \frac{1794,7 \cdot 15,2}{320} = 85,3 \text{ коек.} \quad (19.1)$$

Допустим, что удельные капитальные вложения (стоимость ввода одной койки) составляли 11 тыс. руб. Следовательно, для строительства больниц с таким количеством коек потребовалось бы 938,3 тыс. руб.

Кроме капитальных вложений возросли бы и текущие расходы. В среднем стоимость одного койко-дня составляет 200 руб. Следовательно, на содержание 85,3 коек дополнительно потребовалось бы 545,9 тыс. руб. ($85,3 \cdot 200 \cdot 320$). Таким образом, экономический эффект от увеличения среднего числа дней использования койки в году составил бы 1 484,2 тыс. руб.

Значительным фактором улучшения использования коечного фонда, более эффективного освоения средств, выделяемых на содержание больниц, является *сокращение дней пребывания больного в больнице*. С этим показателем связан оборот койки, пропускная способность койки, т.е. число больных, лечившихся на одной койке в течение года.

Серьезные причины увеличения среднего числа дней пребывания больного на койке — отсутствие должной преемственности в работе больниц и поликлиник. Но в основном это недостатки в работе поликлиник, где уровень обследования и лечения больных зачастую еще невысок. В ряде случаев удельный вес больных, не обследованных в поликлиниках и направленных в больницы, достигает 65%. Это ведет к увеличению пребывания больного в больнице на два-три дня.

В связи с недостатками в работе поликлиник больные также необоснованно направляются в стационар вместо того, чтобы лечить их в амбулаторных условиях. И доля таких больных достигает 40%.

На длительность пребывания больных в стационарах влияет и уровень организации работы в самих больницах. Анализ всего затрачиваемого времени на обслуживание больных в стационаре показывает, что улучшение организации приема больных, их клинико-диагностического обследования и даже выписки из больницы позволит значительно сократить пребывание в нем больных.

Можно определить экономический эффект от снижения среднего числа дней пребывания больных в больнице. Но предварительно рассчитаем *прирост госпитализированных больных от снижения показателя среднего числа дней пребывания больного*:

$$\text{Пр} = \frac{\text{КД}_0}{C_p} - \frac{\text{КД}_0}{C_o},$$

где C_p — среднее число дней пребывания больного (расчетное).

Например, если добиться снижения среднего пребывания больных в больницах с 15,2 дня до 14,2 дня, то число дополнительно госпитализированных больных составит

$$\text{Пр} = \frac{2728 \cdot 320}{14,2} - \frac{2728 \cdot 320}{15,2} = 4044,5 \text{ чел.}$$

С помощью формулы (19.1) рассчитаем, что число коек, которые потребовались бы для госпитализации такого количества больных, составило бы 192,1.

В связи с такой потребностью в развертывании коечной сети необходимо было бы выделить 2113,1 тыс. руб. и увеличить ассигнования на текущее содержание на 1229,4 тыс. руб. Таким образом, снижение лишь на один день среднего числа пребывания больных на койке позволит добиться экономии 2242,5 тыс. руб.

Повышение экономической эффективности здравоохранения и снижение темпов роста расходов могут быть достигнуты не толь-

ко за счет улучшения показателей использования коечного фонда больниц, но и за счет совершенствования организации медицинских учреждений, улучшения использования медицинских кадров и медицинского оборудования и др.

Амбулатории и поликлиники Наиболее массовым видом медицинской помощи населению является амбулаторно-поликлиническая. От уровня профилактической работы поликлиники, своевременности оказываемой ими помощи в значительной степени зависит состояние здоровья населения. Развитие сети амбулаторий и поликлиник должно быть связано с решением общей проблемы развития лечебно-профилактических учреждений. Представляется, что при альтернативе дальнейшего расширения числа и мощности больниц и поликлиник предпочтение должно быть отдано поликлиникам, это позволит достичь определенного экономического и социального эффекта.

Рассмотрим экономический аспект преимущественного развития поликлиник.

В результате отставания в развитии амбулаторно-поликлинических учреждений по сравнению со стационаром, выражающегося в худшем обеспечении материально-техническими средствами и квалифицированными кадрами, не только у населения, но и у врачей создался устойчивый стереотип о неполноценности лечения в условиях поликлиники. Последствием такого представления является зачастую необоснованная госпитализация больных, повышенная потребность в коечном фонде больниц, а следовательно, и в материальных и финансовых ресурсах общества на здравоохранение.

Проведенные обследования больных в больницах показали, что из общего числа находящихся там на излечении лишь 10% нуждались в интенсивном лечении и уходе, 50% — в лечении и уходе средней интенсивности. Остальные 40% больных не нуждались в услугах больниц. Из них 20% больных необходимо было уточнить диагноз, а 20% — проводить восстановительную терапию, которую можно осуществлять в условиях поликлиники. Есть основания полагать, что в связи с этим потребность в коечном фонде у нас завышена на 30—40%. Учитывая такое положение, Программа государственных гарантий обеспечения населения бесплатной медицинской помощью предусматривает уменьшение существующих объемов лечения в больницах и увеличения объемов лечения в поликлиниках.

Расчеты свидетельствуют, что с расширением числа больных, обслуживаемых амбулаторно-поликлиническими учреждениями, потребность в государственных средствах на содержание медицинских учреждений снизится в среднем на 18%. Кроме того, уменьшится надобность в наращивании коечного фонда городских боль-

ниц, в связи с чем высвободятся материальные и финансовые ресурсы. Это позволит более быстрыми темпами развивать сеть поликлиник и укреплять их материальную базу.

Помимо прямого экономического эффекта расширение масштабов лечения в домашних условиях и условиях поликлиник даст и известный медицинский эффект, выражающийся, как правило, в более быстром выздоровлении больных в домашних условиях по сравнению с условиями стационара; в снижении количества осложнений и побочных негативных явлений, в том числе и психических, возникающих у больных в больничных палатах, и т.п.

В свою очередь, повышение медицинского эффекта такого лечения даст положительные экономические результаты в виде быстреего возвращения трудоспособности, роста производительности труда и др. Социальные последствия внебольничного лечения выразятся также в снижении смертности среди больных, увеличении продолжительности жизни населения, естественного прироста и т.д.

Итоги анализа использования финансовых ресурсов, направляемых на содержание лечебно-профилактических учреждений, свидетельствуют о том, что и с экономической, медицинской и социальной точек зрения целесообразен пересмотр программы развития сети медицинских учреждений в пользу поликлиник.

Но чтобы все резервы были приведены в действие, необходимо осуществление в здравоохранении ряда организационных и экономических мероприятий.

В числе *организационных* мероприятий следует отметить:

- укрупнение мелких стационаров и строительство крупных больниц; совершенствование их внутренней структуры в целях максимального использования коек в соответствии с конкретной потребностью в видах медицинской помощи и наличием врачей-специалистов;
- повышение уровня организации работы больниц по приему, обследованию, лечению и выписке больных, сокращение длительности пребывания больных в дооперационном периоде;
- обеспечение больниц необходимыми кадрами и оборудованием;
- уменьшение простоя коек за счет сокращения сроков проведения в больницах противоэпидемиологических мероприятий, капитальных и текущих ремонтов и т.д.;
- преемственность в работе больниц и поликлиник и укрепление их взаимосвязи; регламентация порядка обследования больных в поликлиниках и стационарах в целях устранения дублирования всевозможных анализов.

19.5. Финансовое планирование расходов в здравоохранении

Планирование расходов на здравоохранение при формировании бюджетов Объем медицинской помощи и затраты на ее оказание на государственном уровне определяются в соответствии с Программой государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью. Размеры и структура медицинской помощи задаются утверждаемыми на федеральном уровне нормативами объемов бесплатной медицинской помощи в расчете на 1000 чел. Эти нормативы могут быть уточнены в регионах с учетом их демографической структуры населения, потребностей в медицинских услугах, уровня медицинского состояния территории и т.д.

Единицами объемов медицинских услуг приняты: в больницах — койко-день, в амбулаторно-клинических учреждениях — врачебное посещение, вызов скорой медицинской помощи.

Объем финансовых ресурсов, необходимых для реализации Программы государственных гарантий, зависит и от величины денежных затрат на единицу объема медицинских услуг.

В Программе устанавливаются следующие нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинских услуг:

- стоимость одного дня лечения в больнице;
- стоимость одного посещения в поликлинике;
- стоимость одного вызова скорой медицинской помощи;
- стоимость одного койко-дня.

Финансовые нормативы рассчитываются с учетом результатов анализа расходования бюджетных средств за предыдущий период; индексов-дефляторов на планируемый период; территориальных коэффициентов удорожания, установленных Минэкономразвития РФ.

Объем средств на выполнение Программы государственных гарантий в расчете на душу населения ($З_d$) рассчитывается по формуле

$$З_d = \frac{Н_{кд} \cdot Н_{скд} + Н_{кдс} \cdot Н_{скдс} + Н_{чп} \cdot Н_{п} + Н_{в} \cdot Н_{св} + \frac{С_{из} + С_{аомс}}{Ч_n}}{1000},$$

где $Н_{кд}$ — норматив числа койко-дней, проведенных в стационаре в год на 1000 чел. населения;

$Н_{скд}$ — норматив средних финансовых затрат на один койко-день в стационарах;

$Н_{кдс}$ — норматив числа дней лечения в дневных стационарах в год на 1000 чел. населения;

$Н_{скдс}$ — норматив средних финансовых затрат на один день лечения в дневном стационаре;

- N_{Π} — норматив числа врачебных посещений в год на 1000 чел. населения;
- $N_{\text{чп}}$ — норматив финансовых затрат на одно врачебное посещение;
- $N_{\text{в}}$ — норматив числа вызовов скорой медицинской помощи на 1000 чел. населения;
- $N_{\text{св}}$ — норматив финансовых затрат на один вызов скорой помощи;
- $C_{\text{из}}$ — затраты на поддержание инфраструктуры здравоохранения;
- $C_{\text{аомс}}$ — административные затраты системы ОМС;
- $\text{Ч}_{\text{н}}$ — численность населения.

Общий размер финансовых ресурсов, которые нужны для реализации Программы (C_0), определяется по формуле

$$C_0 = Z_d \cdot \text{Ч},$$

где Ч — численность населения.

Планирование Программы государственных гарантий в здравоохранении осуществляется на федеральном, региональном, муниципальном уровнях и в медицинских учреждениях.

На *федеральном* уровне разрабатывается Программа государственных гарантий и методика ее формирования и обоснования. Определяются виды медицинской помощи и заболевания, включенные в Программу государственных гарантий, минимально гарантируемые объемы медицинской помощи, нормативы финансовых затрат на единицу объемов медицинской помощи.

На *региональном* уровне разрабатывается территориальная программа государственных гарантий, обеспечения населения бесплатной медицинской помощью. Устанавливаются территориальные нормативы медицинской помощи и территориальные нормативы финансовых затрат на единицу медицинских услуг.

На *муниципальном* уровне формируется муниципальный заказ, обеспечивающий реализацию Программы государственных гарантий в муниципальном образовании. На основе объемов медицинской помощи, реализуемых субъектом РФ с учетом нормативов финансовых затрат, а также предложений медицинских учреждений формируется финансовый план оказания медицинской помощи населению в медицинских учреждениях муниципального образования, а также заказ на получение жителями медицинской помощи за пределами территории проживания (в медицинских учреждениях регионального и федерального подчинения).

Сформированный муниципальный заказ согласовывается в органах управления субъекта РФ. Если после признания его параметров субъектом РФ в муниципальном образовании имеются допол-

нительные ресурсы, то муниципальный заказ может быть увеличен сверх территориальной программы государственных гарантий.

На уровне медицинских учреждений разрабатываются предложения по использованию их мощностей для реализации муниципального заказа. Согласованные показатели муниципальных заказов служат основой для формирования бюджетных заявок муниципальным бюджетам и системе ОМС.

В финансовых органах объем ассигнований из бюджетов на здравоохранение и физическую культуру планируется на основе использования различных нормативов. Нормативные расходы по разделу «Здравоохранение, физическая культура и спорт» рассчитываются исходя из нормативов бюджетной обеспеченности в системе здравоохранения и физической культуры, с учетом повышения федерального уровня оплаты труда работников бюджетных учреждений, индексации стоимости продуктов питания, медикаментов и коммунальных услуг.

Нормативные расходы на здравоохранение на уровне муниципального образования Расчет осуществляется путем суммирования расходов на содержание лечебных учреждений, подлежащих финансированию из бюджета i -го муниципального образования, по формуле

$$R_{\text{здри}} = R_{1i} + R_{2i} + R_{3i} + R_{4i} + R_{5i},$$

где $R_{\text{здри}}$ — нормативные расходы для i -го муниципального образования на здравоохранение;

R_{1i} — расходы для i -го муниципального образования на оказание населению услуг скорой медицинской помощи и помощи при социально значимых заболеваниях;

R_{2i} — расходы для i -го муниципального образования на оказание населению прочей медицинской помощи;

R_{3i} — расходы для i -го муниципального образования на льготное лекарственное обеспечение в амбулаторных условиях больных с социально значимыми заболеваниями;

R_{4i} — расходы для i -го муниципального образования на льготное лекарственное обеспечение в амбулаторных условиях прочих контингентов населения, пользующихся льготами по лекарственному обеспечению;

R_{5i} — расходы для i -го муниципального образования на оказание населению межрегиональной медицинской помощи.

(1) Нормативные расходы на оказание населению услуг скорой медицинской помощи и помощи при социально значимых заболеваниях для i -го муниципального образования (R_{1i}) определяются по формуле

$$R_{1i} = H_1 \cdot \text{Ч}_i,$$

где H_1 — норматив затрат на скорую медицинскую помощь и помощь при социально значимых заболеваниях;

Ч_i — численность населения i -го муниципального образования по состоянию на 1 января текущего года.

(2) Нормативные расходы на оказание населению прочей медицинской помощи для i -го муниципального образования (R_{2i}) определяются по формуле

$$R_{2i} = H_2 \cdot \text{Ч}_i,$$

где H_2 — норматив затрат на прочую медицинскую помощь.

(3) Нормативные расходы на льготное лекарственное обеспечение в амбулаторных условиях больных с социально значимыми заболеваниями для i -го муниципального образования (R_{3i}) определяются по формуле

$$R_{3i} = H_3 \cdot \text{Ч}_{1i},$$

где H_3 — норматив затрат на льготное лекарственное обеспечение социально значимых заболеваний;

Ч_{1i} — численность больных социально значимыми заболеваниями, представляемая органам местного самоуправления i -го муниципального образования при ежегодном согласовании объемов медицинской помощи, по состоянию на 1 января текущего года.

(4) Нормативные расходы на льготное лекарственное обеспечение в амбулаторных условиях прочих контингентов населения, пользующихся льготами по лекарственному обеспечению, для i -го муниципального образования (R_{4i}) определяются по формуле

$$R_{4i} = H_4 \cdot \text{Ч}_{2i},$$

где H_4 — норматив затрат на льготное лекарственное обеспечение прочих контингентов населения, пользующихся льготами по льготному лекарственному обеспечению;

Ч_{2i} — численность больных прочих контингентов населения социально значимыми заболеваниями, представляемая органам местного самоуправления i -го муниципального образования при ежегодном согласовании объемов медицинской помощи, по состоянию на 1 января текущего года.

(5) Нормативные расходы на оказание населению межрегиональной медицинской помощи для i -го муниципального образования (R_{5i}) определяются по формуле

$$R_{5i} = H_5 \cdot \text{Ч}_i,$$

где H_5 — норматив затрат на оказание межрегиональной медицинской помощи в расходах соответствующих муниципальных образований, муниципальные учреждения здравоохранения которых оказывают межрегиональную медицинскую помощь.

Нормативные расходы на физическую культуру и спорт для i -го муниципального образования Рассчитываются путем суммирования расходов на содержание и организацию работы спортивных сооружений и проведение спортивных мероприятий:

$$K_{\text{физ } i} = R_{1i} + R_{2i},$$

где $K_{\text{физ } i}$ — нормативные расходы для i -го муниципального образования на физическую культуру и спорт;

R_{1i} — расходы для i -го муниципального образования, содержание и организацию работы спортивных сооружений;

R_{2i} — расходы для i -го муниципального образования на проведение спортивных мероприятий.

Нормативные расходы на содержание и организацию работы спортивных сооружений для i -го муниципального образования рассчитываются по следующей формуле:

$$R_{1i} = H_1 \cdot \text{Ч}_i,$$

где H_1 — норматив расходов на содержание и организацию работы спортивных сооружений, дифференцированный по группам муниципальных образований;

Ч_i — численность населения i -го муниципального образования по состоянию на 1 января текущего года.

Финансовое планирование в медицинских учреждениях

Финансовое планирование ведется на основе производственных показателей (число коек в больницах, число посещений больных в поликлиниках, число вызовов скорой медицинской помощи) и нормативов, установленных Программой государственных гарантий в муниципальном образовании.

Смета расходов в больнице составляется на основании расчета следующих показателей.

1. Число дней функционирования койки (раздельно по хирургическим, инфекционным, детским и прочим койкам). Показатель устанавливается исполнительными органами.

2. Среднегодовое количество коек ($K_{\text{ср}}$):

$$K_{\text{ср}} = K_{\text{н}} + \frac{(K_{\text{к}} - K_{\text{н}})^n}{12},$$

где $K_{\text{н}}$, $K_{\text{к}}$ — количество коек на начало и конец года ($K_{\text{ср}}$);

n — число месяцев функционирования вновь развернутых коек.

3. Количество койко-дней ($K_{\text{кд}}$):

$$K_{\text{кд}} = \text{Ч}_{\text{к}} \cdot K_{\text{ср}},$$

где $\text{Ч}_{\text{к}}$ — число дней функционирования койки.

4. Расходы на дооборудование новых коек ($P_{\text{д.н.к}}$):

$$P_{\text{д.н.к}} = \Pi_{\text{к}} \cdot N_{\text{р.д.к}},$$

где $\Pi_{\text{к}}$ — прирост коек за год;
 $N_{\text{р.д.к}}$ — норма расходов на дооборудование одной новой койки.

5. Прирост коек за год:

$$\Pi_{\text{к}} = K_{\text{к}} - K_{\text{н}}.$$

6. Норма расходов на питание на одну койку в год ($N_{\text{р}}$):

$$N_{\text{р}} = \text{Ч}_{\text{д}} \cdot N_{\text{д}},$$

где $\text{Ч}_{\text{д}}$ — число дней функционирования койки в год;
 $N_{\text{д}}$ — норма расходов на питание на одну койку в день.

7. Объем расходов на медикаменты ($P_{\text{м}}$):

$$P_{\text{м}} = K_{\text{ср}} \cdot N_{\text{р}},$$

где $K_{\text{ср}}$ — среднегодовое количество коек;
 $N_{\text{р}}$ — норма расходов на медикаменты.

8. Объем расходов на мягкий инвентарь ($P_{\text{м.и}}$):

$$P_{\text{м.и}} = P_{\text{д.н.к}} + P_{\text{д.к}},$$

где $P_{\text{д.н.к}}$ — расходы на дооборудование новых коек;
 $P_{\text{д.к}}$ — расходы на оборудование приемных коек.

9. Объем расходов на питание ($C_{\text{р}}$):

$$C_{\text{р}} = N_{\text{р}} \cdot K_{\text{ср}},$$

где $N_{\text{р}}$ — норма расходов на питание на одну койку;
 $K_{\text{ср}}$ — среднегодовое количество коек.

10. Объем фонда оплаты труда:

$$\text{ФЗП} = K_{\text{ср}} \cdot C_{\text{ср}} \cdot C_{\text{н.к}},$$

где ФЗП — годовой фонд зарплаты;
 $K_{\text{ср}}$ — среднегодовое количество коек;
 $C_{\text{ср}}$ — средняя ставка зарплаты по ЕТС;
 $C_{\text{н.к}}$ — количество ставок на одну койку.

11. Объем расходов на коммунальные услуги (по видам услуг) ($P_{к.у}$):

$$P_{к.у} = K_{ср} \cdot N_p \cdot T,$$

где N_p — норма расходов на одну койку;

T — тариф за коммунальную услугу.

Размер затрат на простую медицинскую услугу ($C_{п.м.}$ рассчитывается по формуле

$$C_{п.м.у} = \frac{\sum P_p + \sum H_p}{\Phi_{р.вр} \cdot K_{эф.вр} + \Phi_{р.ср} \cdot K_{эф.ср}} \cdot (t_{вр} + t_{ср}),$$

где P_p — прямые расходы;

H_p — накладные расходы;

$\Phi_{р.вр}$ — фонд рабочего времени врачей, в год, у.е.т.¹;

$\Phi_{р.ср}$ — фонд рабочего времени среднего медперсонала, у.е.т.;

$t_{вр}$ — время оказания медицинской услуги врачами;

$t_{ср}$ — время оказания медицинской услуги средним медицинским персоналом;

$K_{эф.вр}$ — нормативный коэффициент использования рабочего времени врачами;

$K_{эф.ср}$ — нормативный коэффициент использования рабочего времени средним медперсоналом.

Контрольные вопросы

1. Каково экономическое и социальное значение здравоохранения?
2. Охарактеризуйте состав и структуру источников средств на здравоохранение.
3. Рассмотрите систему обязательного медицинского страхования граждан как один из элементов рыночного механизма финансирования здравоохранения.
4. Охарактеризуйте источники финансирования здравоохранения.
5. Каковы пути повышения эффективности использования бюджетных средств в здравоохранении?
6. Как осуществляется планирование расходов на здравоохранение при формировании бюджетов?
7. На основании каких показателей составляется смета расходов больницы?

¹ Согласно утвержденной Минздравом РФ в 2004 г. «Номенклатуры работ и услуг в здравоохранении», 1 у.е.т. равняется 10 минутам работы медперсонала.

Расходы на осуществление социальной политики

Смена экономического и политического строя в России, преобразование институтов власти, переход к рыночной экономике и становление свободной конкуренции как в производственной, так и в непроизводственной сфере не могли не отразиться на социальном климате в стране. Естественность этого процесса объясняется тем, что, несмотря на провозглашение приоритетов решения социальных задач, с точки зрения текущей ситуации они являются ресурсопоглощающими. При резком падении производства на современном этапе эти ресурсы у государства и у населения уменьшились, что и сказалось на ухудшении социального климата.

В свою очередь, это отрицательно отразилось на демографической ситуации в стране. В последнее десятилетие она характеризуется рядом негативных процессов: снижением средней продолжительности жизни, увеличением разницы между средней продолжительностью жизни мужчин и женщин, повышением уровня смертности мужчин трудоспособного возраста, сокращением удельного веса в общей численности населения детей и подростков и увеличением доли населения старше трудоспособного возраста. С 1995 по 2008 г. население страны сократилось с 148,4 млн чел. до 142,0 млн чел.

Во всех странах для решения социальных проблем формируются *фонды общественного потребления*. Одним из направлений использования общественных фондов потребления бюджетных средств является содержание нетрудоспособных и престарелых граждан, оказание материальной помощи отдельным группам населения (одиноким матерям, семьям, потерявшим кормильца, многодетным семьям и др.).

Объем средств, выделяемых на социальную защиту граждан, находится в зависимости от уровня экономического развития страны, состояния сферы материального производства. Источником формирования фондов, из которых финансируются мероприятия по социальной защите населения, является *национальный доход*, созданный трудоспособными гражданами и прошедший затем перераспределение через бюджетную систему и внебюджетные фонды. Мобили-

зуемые в бюджет и внебюджетные фонды денежные средства позволяют государству осуществлять социальную политику.

Для осуществления социальной политики создана система автономных, не входящих в бюджет государственных *целевых внебюджетных фондов*. Средства этих фондов являются финансовой гарантией конституционных прав граждан России на социальную защиту в случае старости, болезни, неблагоприятного социального и экономического положения некоторых групп населения.

Пенсионный фонд Российской Федерации Пенсионный фонд РФ был создан в соответствии с Постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 г. Цель его — государственное управление пенсионным обеспечением граждан. Пенсионный фонд формируется главным образом за счет средств единого социального налога, поступающих из федерального бюджета, и страховых взносов предприятий всех форм собственности, работников, работающих по найму, на обязательное пенсионное страхование на выплату страховой части трудовой пенсии. Концентрируемые в Пенсионном фонде средства используются для выплаты государственных трудовых пенсий, пенсий инвалидам, пособий для детей в возрасте от полутора до шести лет, компенсаций пенсионерам и др.

Фонд социального страхования Российской Федерации Это второй по величине социальный внебюджетный фонд. Он образован в соответствии с Указом Президента РФ от 7 августа 1992 г. Цель его — финансирование выплат пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка, ухода за ребенком до полутора лет, финансирование организации санаторно-курортного лечения и отдыха и др.

Источниками формирования Фонда социального страхования РФ служат: страховые взносы предприятий и организации всех форм собственности в размере 5,4% величины начисленной оплаты труда; ассигнования из республиканского бюджета РФ; добровольные взносы юридических и физических лиц и др.

Бюджетные ассигнования — один из важных источников этих социальных фондов. Бюджетные средства поступают в эти фонды главным образом в виде взносов бюджетных учреждений за работающих в них граждан. Во внебюджетные фонды могут также направляться бюджетные дотации.

Непосредственно из бюджетной системы финансируется комплекс мероприятий по социальной защите населения. В качестве примера можно привести распределение средств на эти цели в 2004 г. (табл. 20.1).

Таблица 20.1. Расходы бюджетов на осуществление социальной политики в 2004 г., млрд руб.

<i>Направление финансирования</i>	<i>Консоли- дирован- ный бюд- жет РФ</i>	<i>Феде- ральный бюджет</i>	<i>Региональ- ные бюд- жеты</i>	<i>Мест- ные бюд- жеты</i>
1. Учреждения социального обеспечения и службы занятости	50 624	4 913	26 805	18 904
2. Социальная помощь	66 242	11 605	47 429	7 207
3. Молодежная политика	4 296	—	2 020	2 276
4. Пенсии военнослужащим	64 858	64 858	—	—
5. Пенсии и пособия в правоохранительных органах	40 195	40 195	—	—
6. Прочие мероприятия в области социальной политики	153 765	30 052	75 413	48 299
7. Государственные пособия гражданам, имеющим детей	21 902	—	13 842	8 960
8. Миграционная политика	2 172	2 172	—	—
Итого	404 056	153 798	165 551	84 746

Расходы консолидированного бюджета РФ по разделу «Социальная политика» в 2007 г. составили 2717 млрд руб., в том числе на пенсионное обеспечение — 1948 млрд руб., или 71%, социальное обслуживание населения — 148 млрд руб. (5%), социальное обеспечение населения — 512 млрд руб. (19%), борьбу с беспризорностью, опеку, попечительство — 20 млрд руб. (1%), другие вопросы в области социальной политики (4%).

За счет средств федерального бюджета финансируются в основном пенсии военнослужащим и работникам правоохранительных органов, а также расходы на осуществление миграционной политики. За счет региональных бюджетов финансируются главным образом учреждения социального обеспечения, социальная помощь, прочие мероприятия в области социальной политики, пособия гражданам, имеющим детей.

Через местные бюджеты обеспечиваются в основном расходы на учреждения социального обеспечения, молодежную политику, на пособия гражданам, имеющим детей.

Из федерального бюджета финансируется выплата пенсий военнослужащим, компенсация Пенсионному фонду РФ расходов по

выплате государственных пенсий и пособий, подлежащих финансированию в соответствии с законодательством РФ за счет федерального бюджета. Важное место в расходах федерального бюджета на проведение социальной политики занимает финансирование федеральных программ «Дети-сироты», «Дети-инвалиды», «Дети Севера», «Планирование семьи», «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «Организация летнего отдыха детей» и др.

Большая роль в реализации социальной политики государства отводится территориальным органам власти. *Социальная политика* — это политика государства по отношению к формированию уровня жизни населения, оказанию ему различных социальных услуг. Территориальные органы власти несут ответственность за развитие социальной сферы на территории, осуществляют руководство учреждениями социальной сферы, находящимися в их ведении.

Большой объем бюджетных средств, направляемых на социальную защиту населения, проходит через региональные и местные бюджеты. Эти средства используются для строительства и содержания домов-интернатов для престарелых и инвалидов, на обеспечение инвалидов средствами передвижения, протезами, для их обучения и трудового устройства, оказания им санаторно-курортной помощи, на социальную помощь малоимущим, многодетным семьям, одиноким матерям, на проведение молодежной политики и др.

Наибольший объем средств территориальных бюджетов, направляемых на осуществление социальной политики, ассигнуется на содержание учреждений социального обеспечения и на социальную помощь населению. Эти средства используются на следующие цели:

- (1) социальную поддержку семей с несовершеннолетними детьми. В том числе на выплату пособий, доплат и компенсаций, на оказание натуральной помощи, организацию отдыха и досуга детей, на льготы, предоставляемые семьям с детьми;
- (2) социальную поддержку пожилых граждан. В том числе материальную поддержку, оказание социальной помощи, натуральной помощи;
- (3) социальную поддержку инвалидов (материальная помощь, предоставление льгот);
- (4) социальную поддержку молодежи. В том числе на укрепление здоровья, материальную помощь, мероприятия по молодежной политике, содействие занятости трудоустройству.

Планирование бюджетных ассигнований ведется финансовыми органами по видам мероприятий. Расходы на пенсии, пособия планируются по видам пенсий, пособий исходя из среднегодового числа получателей и среднего расхода на одного получателя. При этом используются статистические данные органов Министерства здравоохранения и социального развития РФ, демографические расчеты

и утвержденные размеры пенсий и пособий. Расходы на содержание домов-интернатов планируются по числу мест в них, среднегодового расхода на одного человека. Расходы на заработную плату работников социальных учреждений рассчитываются по штатному расписанию этих учреждений и ставкам заработной платы, установленным для бюджетных учреждений.

Кроме бюджетных ресурсов территориальные органы исполнительной власти используют для оказания материальной помощи этим слоям населения средства, мобилизуемые в региональные и местные внебюджетные фонды. За счет средств этих фондов решаются жилищно-коммунальные проблемы пенсионеров и малоимущих граждан, проведение оздоровительных кампаний для детей, мероприятий для молодежи и др.

Территориальные целевые внебюджетные фонды В городах, районах создаются целевые внебюджетные фонды. В их числе *Фонд по материальному обеспечению пенсионеров*, предназначенный для дополнительного, сверх гарантированного действующим законодательством материального обеспечения ветеранов труда, войны и других нетрудоспособных граждан. Средства фонда формируются из внебюджетных источников отчислений от прибыли предприятий, образованных местными администрациями, средств, передаваемых юридическими и физическими лицами в виде благотворительных сумм, и др.

За счет средств фонда могут устанавливаться:

- доплаты к минимальному размеру пенсий, гарантируемому законодательством, по всем видам государственных пенсий в соответствии с изменением стоимости жизни и ростом заработной платы, а также доплаты к государственным пенсиям с учетом трудового вклада работника, продолжительности общего и непрерывного стажа работы;
- надбавки на уход к пенсиям одиноких пенсионеров, нуждающихся в посторонней помощи;
- более льготные по сравнению с законодательством условия выплаты пенсий работающим пенсионерам, а также выхода на пенсию по возрасту для женщин, имеющих детей, с учетом конкретной демографической ситуации;
- досрочные пенсии для отдельных категорий работников, в том числе в районах с особыми климатическими условиями, с учетом особенностей их труда и жизни;
- пенсии за выдающиеся достижения в труде и заслуги в области государственной, общественной и хозяйственной деятельности, науки, культуры, народного образования, здравоохранения и спорта;

- льготы по медицинскому обслуживанию и санаторно-курортному лечению;
- льготы по оплате жилой площади, коммунальных услуг, топлива, по проезду на общественном транспорте;
- скидки со стоимости индивидуальных средств передвижения (автомобилей, авто-, вело- и кресел-колясок), топлива, продуктов питания, одежды, обуви и других необходимых пенсионерам товаров;
- льготы по оплате стоимости билетов при посещении пенсионерами культурно-просветительных и театрально-зрелищных учреждений;
- льготы по оплате содержания детей в детских учреждениях;
- бесплатное или со скидкой общественное питание и др.

Другим целевым внебюджетным фондом является *Фонд социальной защиты*. Средства его используются в соответствии со сметами, соответствующими принятым местными органами власти Программам социальной защиты населения. За счет средств этого Фонда финансируются расходы, связанные с оплатой:

- дополнительных видов материального обеспечения пенсионеров с учетом минимального потребительского бюджета для данного района (региона), в том числе доплаты к минимальному размеру пенсий в связи с изменением стоимости жизни и ростом заработной платы; надбавки на уход к пенсиям одиноких пенсионеров, нуждающихся в посторонней помощи;
- дополнительных видов материального обеспечения инвалидов и других лиц с ограниченной трудоспособностью, включая расходы по льготам инвалидам при их медицинском, санаторно-курортном обслуживании, пользовании культурно-просветительными учреждениями, предоставлении инвалидам индивидуальных средств передвижения и др.;
- мероприятий, касающихся оказания помощи (в денежной и натуральной формах) отдельным категориям граждан, испытывающим сложности с трудоустройством, которые не могут на равных с другими лицами конкурировать на рынке труда (женщинам, имеющим малолетних детей; молодежи без профессиональной подготовки; инвалидам с детства и другим инвалидам; лицам, уволенным из Вооруженных Сил СССР; лицам, освободившимся из мест заключения; вынужденным мигрантам и др.), в виде предоставления: безвозвратных и безвозмездных пособий; возвратных беспроцентных ссуд; продовольственных и промышленных товаров народного потребления бесплатно или по льготным ценам; временного жилого помещения (бесплатно или на льготных условиях) и т.п.;

- организации бесплатного или на льготных условиях общественного питания для нуждающихся, малообеспеченных граждан;
- организации общественных работ, связанных с обеспечением занятости населения, работ по благоустройству территории, строительству и ремонту дорог, зданий, сооружений и т.п.;
- работ по созданию дополнительных рабочих мест для молодежи, инвалидов, женщин, имеющих малолетних детей, лиц других категорий, нуждающихся в социальной защите;
- расходов по переподготовке кадров, профессиональной переориентации, повышению квалификации, созданию курсов обучения новым профессиям и переобучения;
- организации и содержания информационных служб и местных банков данных о потребности в рабочей силе на территории и за ее пределами;
- компенсации гражданам материальных расходов, связанных с переездом к месту новой работы;
- иных расходов по социальной защищенности населения.

В условиях развития рынка труда важной функцией территориальных органов власти становится *регулирование занятости населения*. Местные администрации стремятся обеспечивать совместно с предприятиями использование трудового потенциала. Это осуществляется путем перераспределения рабочей силы между отдельными отраслями, перепрофилирования производств, переподготовки и трудоустройства кадров.

Деятельность местных администраций в сфере занятости населения выражается в следующих направлениях:

- (1) социальная поддержка безработных — организация общественных работ, выдача пособий по безработице, оказание помощи в трудоустройстве, проведение профессионального обучения;
- (2) обеспечение условий для создания рабочих мест — поддержка работающих предприятий путем выдачи местных заказов, предоставления льгот, субсидий, участия в капитале, выдачи им кредитов, гарантии. Поддерживается также создание новых предприятий путем участия в их уставном капитале, кредитовании, развитие малого бизнеса.

Значительная роль в решении проблем занятости отведена целевым внебюджетным фондам. Например, *Фонд общественных работ* предназначен для финансирования затрат, связанных с организацией общественных работ (дорожное строительство, реконструкция и строительство объектов коммунального хозяйства, благоустройство населенных пунктов и др.).

Для оказания социальной помощи лицам с ограниченной трудоспособностью местные администрации заключают договоры с пред-

приятными о создании на них специальных рабочих мест. По условиям этих договоров предприятия обязуются создавать специальные рабочие места в количестве и по аттестационным характеристикам в соответствии с приложенной к договору спецификацией рабочих мест и в сроки, предусмотренные этой спецификацией, а также обеспечивать своими силами и средствами нормальное функционирование специальных рабочих мест в производственном процессе.

Дополнительным соглашением сторон может быть обусловлено создание специальных рабочих мест не только в производстве, но и в области социальной инфраструктуры: домах культуры, библиотеках, иных учреждениях культуры, на объектах здравоохранения, принадлежащих предприятию.

Стороны принимают на себя взаимные обязательства по обеспечению не только профессионального устройства инвалидов и других лиц с ограниченной трудоспособностью на специальных рабочих местах, но и их медицинской и социальной реабилитации.

Предприятия обязуются выплачивать лицам, работающим на специальных рабочих местах, заработную плату на уровне, соответствующем заработной плате рабочих и служащих аналогичной профессии и квалификации, в дополнение к заработной плате. Разница между выплаченной заработной платой и суммой, начисленной за фактические результаты труда, возмещается местными администрациями.

В состав возмещаемых местными администрациями расходов предприятий по содержанию специальных рабочих мест включают также все расходы, необходимые как для организации специальных рабочих мест, так и для их содержания, а также для профессиональной, медицинской и социальной реабилитации инвалидов и других лиц с ограниченной трудоспособностью. Дополнительными соглашениями, заключенными сторонами, может быть предусмотрено долевое участие предприятий в указанных расходах.

Контрольные вопросы

1. Каково значение территориальных бюджетов в обеспечении социальной защиты населения?
2. Охарактеризуйте основные направления расходов территориальных бюджетов на содержание учреждений социального обеспечения.
3. Как обеспечиваются финансовыми ресурсами социальная защита нетрудоспособного населения Российской Федерации в административно-территориальных образованиях?
4. Дайте характеристику основных бюджетных и целевых фондов, за счет средств которых оказывается социальная помощь населению.

Расходы бюджета на управление и национальную оборону

21.1. Расходы на содержание органов власти и управления

Государственный механизм и государственный аппарат Деятельность государства носит целенаправленный характер. Реализация государственных функций осуществляется государственными и негосударственными органами, образующими в совокупности *государственный механизм*. Он олицетворяет государство в целом, являясь его реальным материальным воплощением. Следовательно, без государственного механизма не может быть государства. Понятие «государственный механизм» в отечественной юридической науке зачастую отождествляют с категорией «аппарат государства». С этой точкой зрения нельзя согласиться, ибо механизм государства включает наряду с государственным аппаратом государственные предприятия и учреждения, политические партии, негосударственные органы правосудия. Таким образом, понятие государственного аппарата является более узким, состоящим из специально создаваемых для управленческой деятельности государственных органов. Однако им не под силу решение комплекса проблемных вопросов, стоящих перед современным государством, что предопределяет создание различных элементов государственного механизма.

Под *государственным аппаратом* понимают совокупность органов и должностных лиц, посредством которых реализуются управленческие функции государства. Формирование государственного аппарата происходит путем создания органов государственной власти (государственных органов), деятельность которых непосредственно обеспечивает реализацию функций государства.

Расходы бюджетов РФ на государственное управление и местное самоуправление в 2008 г. представлены в табл. 21.1.

Таблица 21.1. Расходы бюджетов РФ на государственное управление и местное самоуправление в 2008 г., млн руб.

№ п/п	Расходы	Консоли- рованный бюджет РФ	Федеральный бюджет	Регио- нальный бюджет
	Расходы — всего	13 834,1	7570,9	6263,2
1	Общегосударственные вопро- сы — всего	1 283	839	444
2	Функционирование главы го- сударства — Президента РФ	8,871	8,871	
3	Функционирование Прави- тельства РФ, высших испол- нительных органов государст- венной власти субъектов РФ, местных администраций	146,5	2,7	143,8
4	Функционирование высшего должностного лица субъекта РФ и муниципального образования	14,8		14,8
5	Функционирование законода- тельных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований	29,1	6,4	22,7

Расходы на общегосударственные вопросы в консолидированном бюджете 2008 г. составили 10,2%, а в федеральном и региональном бюджетах — соответственно 10,9 и 7,1%. Неравномерно распределены расходы на общегосударственные вопросы между бюджетами РФ. На долю федерального бюджета РФ приходилось 2,14% всех расходов на общегосударственные вопросы, на долю региональных бюджетов — 40,83%. Наибольший удельный вес в общей сумме расходов на данные цели в консолидированном бюджете РФ приходился на затраты исполнительных органов государственной власти — 11,3%. Их доля еще больше в региональных бюджетах — 32,3% против 0,3% в федеральном бюджете.

Рассмотрим структуру расходов на государственное и местное самоуправление в 2008 г.

Как видно из табл. 21.2, в составе общих расходов консолидированного и региональных бюджетов важное место занимают расходы на функционирование Правительства РФ и высших исполнительных органов государственной власти. В составе региональных бюджетов существенная доля приходится на содержание высшего должностного лица субъекта РФ и муниципального образования, а также на функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и органов муниципальных образований.

Таблица 21.2. Структура расходов на государственное и местное самоуправление в 2008 г., %

№ п/п	Расходы	Консоли- рованный бюджет РФ	Федераль- ный бюджет	Регио- нальный бюджет
	Расходы — всего	100	100	100
1	Общегосударственные вопросы — всего	9,11	11,1	7,1
2	Функционирование главы государства — Президента РФ	0,7	1,1	
3	Функционирование Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, местных администраций	11,3	0,3	32,3
4	Функционирование высшего должностного лица субъекта РФ и муниципального образования	2,1		3,3
5	Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований	2,2	0,8	5,1

Государственный орган и государственная власть *Государственный орган* — относительно самостоятельное звено государственного аппарата, создаваемое государством в целях осуществления определенного вида государственной деятельности.

Государственная власть в России в соответствии со ст. 10 Конституции РФ состоит из законодательной, исполнительной и судебной. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, ее субъектов осуществляется Конституцией РФ, другими законодательными актами.

Законодательная власть в РФ возглавляется двухпалатным Федеральным Собранием, представленным Государственной Думой, разрабатывающей и принимающей законы, и Советом Федерации, одобряющим их. Исполнительную власть на всей территории Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ осуществляют Президент РФ и Правительство РФ. Структура Правительства РФ представлена Председателем, его заместителями, федеральными министрами, Аппаратом Правительства, возглавляемым руководителем Аппарата в ранге заместителя Председателя Правительства или федерального министра.

Исполнительную власть на всей территории РФ в соответствии с Конституцией РФ осуществляет Президент РФ и Правительство РФ. Структура Правительства РФ представлена Председателем, его заместителями, федеральными министрами, Аппаратом Правительства, возглавляемым Руководителем Аппарата в ранге заместителя Председателя Правительства или федерального министра.

Исполнительная власть субъектов РФ устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, определенными ст. 77 Конституции РФ.

Судебная власть в Российской Федерации установлена Конституцией РФ и федеральными конституционными законами. Судебная власть в РФ — самостоятельная и независимая ветвь публичной власти наряду с законодательной и исполнительной. Основной функцией судебной власти является правоохранительная функция, а главным способом ее реализации — правосудие. Судебная власть в РФ осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Судебная система РФ — система судов, построенная в соответствии с их компетенцией, задачами и целями, определенными законодателем. Судебную систему составляют действующие в РФ федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ. В ст. 4 Федерального закона «О судебной системе РФ» к федеральным судам относятся:

- (1) Конституционный Суд Российской Федерации;
- (2) Верховный Суд Российской Федерации, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;
- (3) Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов РФ, составляющие систему федеральных арбитражных судов. Суды субъектов РФ состоят из: конституционных (уставных) судов субъектов РФ, мировых судей, являющихся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

Суды субъектов Российской Федерации состоят из конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, мировых судей, являющихся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

Прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Гене-

ральному прокурору РФ. Назначение Генерального прокурора РФ и освобождение его от должности осуществляет Совет Федерации по представлению Президента РФ.

Прокуроры субъектов РФ назначаются Генеральным прокурором РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ, определяемыми субъектами РФ. Прокуроры субъектов РФ подчинены и подотчетны Генеральному прокурору РФ и освобождаются им от занимаемой должности.

На прокуратуру РФ возложен высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, ведомствами, организациями, должностными лицами и гражданами. Финансирование единой федеральной централизованной системы органов прокуратуры возложено на федеральный бюджет РФ.

Расходы на управление по федеральному бюджету. В ст. 84 БК РФ записано, что исключительно из федерального бюджета РФ финансируются расходы на обеспечение деятельности Президента РФ, законодательной, исполнительной и судебной власти на федеральном уровне.

Наличие специфической управленческой деятельности государства обусловило появление в федеральном бюджете расходов на управление. Данные расходы являются материально-финансовой базой деятельности государственных органов, осуществляющих руководство экономикой.

Эффективная деятельность аппарата государственного управления определяется уровнем общего образования, профессиональной подготовкой кадров, применением электронно-вычислительной техники, включая и правовое регулирование административно-управленческих расходов.

Расходы на содержание всех органов государственного управления РФ лимитируются государством. Президент РФ и Правительство РФ осуществляют правовое регулирование в этой сфере на уровне федерального управления. В республиках в составе РФ, в других регионах, в системе местного самоуправления лимитирование расходов на управление регламентировано соответствующим законодательством.

Первым разделом функциональной классификации расходов бюджета являются «Общегосударственные вопросы», включающие расходы на государственное управление, в составе которых приводятся статьи, связанные с содержанием главы государства, федеральных органов законодательной власти, Правительства РФ, деятельности финансовых и налоговых органов, прочие расходы. Размеры этих расходов в федеральном бюджете РФ иллюстрирует табл. 21.3.

Таблица 21.3. Структура расходов на управление по федеральному бюджету Российской Федерации на 2007, 2008, 2009, 2010 г., % к итогу

<i>Расходы на управление</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Общегосударственные вопросы, — всего	100	100	100	100
В том числе:				
Функционирование главы государства — Президента РФ, содержание Администрации Президента РФ	0,8	0,9	1,3	1,3
Обеспечение деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах	—	0,2	0,1	0,1
Функционирование законодательных органов государственной власти и муниципальных образований	0,8	0,9	0,9	0,9
Функционирование Правительства РФ, высших исполнительных органов субъектов РФ, местных администраций	0,2	0,2	0,2	0,2
Обеспечение деятельности финансовых и налоговых органов	23,3	24,8	22,4	22,6
Выполнение функций государственных и территориальных органов	—	15,5	29,4	28,4
Прочие расходы на общегосударственное управление	65,2	41,7	28,9	29,6

Из табл. 21.3 видно, что наблюдается устойчивая ежегодная тенденция роста расходов бюджета на функционирование главы государства, содержание судебной системы, выполнение функций государственных и территориальных органов.

Объемы расходов на содержание аппарата управления определяются на основании утвержденного штатного расписания и сметы расходов с учетом инфляции. Численность аппарата управления для министерств и ведомств с разбивкой по их внутренним подразделениям устанавливается Правительством РФ, а количество министерств и ведомств — Президентом РФ. Регулярно происходят преобразования министерств и ведомств: создаются новые, упраздняются прежние.

В расходах на управление преобладающую часть составляют затраты на оплату труда. В основе определения величины этих затрат лежат штатные расписания учреждений. На основе утвержденной численности аппарата государственного управления соответствующего уровня — федерального, регионального и местного — составляются штаты учреждений и организаций. Штаты могут быть как для отдельных учреждений, так и типовые, являющиеся основными. На-

звание «типовые» штаты получили потому, что предназначены для многих однотипных по характеру деятельности государственных организаций и учреждений. Каждое учреждение утверждает штаты либо в индивидуальном порядке, либо на основе типовых штатов.

Государственная служба Существенное место в расходах на содержание аппарата управления занимают государственные должности и государственные оклады. Правовые основы организации *государственной службы РФ* и правовое положение государственных служащих РФ определено Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации». В ст. 1 Закона приводится подразделение государственных должностей на категории «А», «Б», «В». Государственные должности категории «А» устанавливаются Конституцией РФ, федеральными законами (государственные должности РФ). Государственные же должности субъектов РФ устанавливаются конституциями, уставами субъектов РФ.

К *категории «А»* относятся государственные должности для непосредственного исполнения полномочий государственных органов — Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, депутаты, министры, судьи и т.д.

Государственные должности *категории «Б»* представлены перечнем, утверждаемым в установленном законодательством РФ порядке для непосредственного исполнения полномочий лиц, замещающих должности категории «А».

Государственные должности *категории «В»* предназначены для исполнения и обеспечения полномочий, должностей, учреждаемых государственными органами.

Государственные должности категории «Б» и «В» классифицируются по следующим группам:

- высшие государственные должности государственной службы (5-я группа);
- главные государственные должности государственной службы (4-я группа);
- ведущие государственные должности государственной службы (3-я группа);
- старшие государственные должности государственной службы (2-я группа);
- младшие государственные должности государственной службы (1-я группа).

К ним прилагается перечень специализаций государственных должностей государственной службы и квалификационные требо-

вания к лицам, замещающим государственные должности государственной службы.

К числу квалификационных требований к служащим, замещающим государственные должности, относятся:

- (1) уровень профессионального образования с учетом группы и специализации государственных должностей государственной службы;
- (2) стаж и опыт работы по специальности;
- (3) уровень знаний Конституции РФ, федеральных законов, конституций, уставов и законов субъектов РФ применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Граждане, претендующие на государственную должность государственной службы, призваны обладать следующим образовательным уровнем:

- (1) высшие и главные государственные должности государственной службы должны иметь профессиональное высшее образование по специальности государственных должностей государственной службы или равноценное этому профессиональное дополнительное высшее образование по специализации государственных должностей государственной службы;
- (2) ведущие и старшие государственные должности государственной службы призваны иметь профессиональное высшее образование по специальности «Государственное и муниципальное управление» или по специализации государственных должностей государственной службы либо равноценное образование;
- (3) младшие государственные должности государственной службы должны иметь среднее профессиональное образование по специализации государственных должностей государственной службы либо равноценное образование.

Решение о признании равноценным образованием принимается федеральным органом по вопросам государственной службы.

Могут иметь место и другие требования к государственным должностям государственной службы; они устанавливаются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, нормативными актами государственных органов.

После прохождения государственного квалификационного экзамена или аттестации государственным служащим присваиваются *квалификационные разряды* (табл. 21.4). Порядок проведения экзаменов, присвоение квалификационных разрядов, аттестация государственных служащих регламентируются федеральным законом.

**Таблица 21.4. Квалификационные разряды
государственных служащих**

<i>Квалификационные разряды государственных служащих</i>	<i>Классы государ- ственных слу- жащих</i>	<i>Группы государственных должностей</i>
Действительные государственные советники Российской Федерации	1, 2, 3	Замещающие высшие государственные должности государственной службы
Государственные советники Российской Федерации	1, 2, 3	Замещающие главные государственные должности государственной службы
Советники Российской Федерации	1, 2, 3	Замещающие ведущие государственные должности государственной службы
Советники государственной службы	1, 2, 3	Замещающие старшие государственные должности государственной службы
Референт государственной службы	1, 2, 3	Замещающие младшие государственные должности государственной службы

Оплата труда федеральных государственных служащих состоит из денежного содержания, включающего должностной оклад, надбавки к должностному окладу за квалификационный разряд (классный чин, дипломатический ранг), особые условия государственной службы, выслугу лет, премии по результатам работы. Ежемесячные надбавки к должностному окладу дифференцируются в разрезе квалификационных разрядов. Ежемесячные надбавки за особые условия государственной службы подразделяются по группам государственных должностей государственной службы (табл. 21.5).

Ежемесячные надбавки за выслугу лет определяются к должностному окладу в зависимости от стажа государственной службы. Стаж государственной службы: от 1 до 5 лет — 10% к должностному окладу, от 5 до 10 лет — 15%; от 10 до 15 лет — 20%; свыше 15 лет — 30%.

Если государственный служащий имеет квалификационный разряд и классный чин, то ему разрешается только одна из перечисленных месячных надбавок.

Федеральные государственные служащие вправе получать и иные выплаты, среди которых ежемесячные денежные поощрения, надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы, сотрудникам, допущенным к государственной тайне, а также и материальная помощь. Размеры этих выплат регламентируются федеральными законами.

**Таблица 21.5. Ежемесячные надбавки по условиям
государственной службы федеральных государственных служащих**

<i>Группа государственных должностей</i>	<i>Размер надбавки за особые условия государственной службы</i>	<i>Основание введенной надбавки</i>
Высшие государственные должности	150—200% должностного оклада	Указ Президента РФ от 25 июля 2006 г. № 763 с изменениями от 28 июля 2007 г.
Главные государственные должности	120—150% должностного оклада	Указ Президента РФ от 25 июля 2006 г. № 763 с изменениями от 28 июля 2007 г.
Ведущие государственные должности	90—120% должностного оклада	Указ Президента РФ от 25 июля 2006 г. № 763 с изменениями от 28 июля 2007 г.
Старшие государственные должности	60—90% должностного оклада	Указ Президента РФ от 25 июля 2006 г. № 763 с изменениями от 28 июля 2007 г.
Младшие государственные должности	До 60% должностного оклада	Указ Президента РФ от 25 июля 2006 г. № 763 с изменениями от 28 июля 2007 г.

Финансирование расходов на выплату денежного содержания, денежного вознаграждения и иные социальные выплаты федеральным государственным служащим производятся за счет средств федерального бюджета. Использование для этого средств внебюджетных источников допускается в том случае, когда эти средства учитываются при определении объема расходов федерального бюджета.

Указом Президента РФ от 25 июля 2006 г. № 765 «О единовременном поощрении лиц, проходящих федеральную государственную службу» определены суммы денежных выплат при поощрении и награждении федеральных государственных гражданских служащих.

За безупречную и эффективную гражданскую службу возможны объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения, награждение почетной грамотой государственного органа, иные виды поощрения и награждения государственного органа, единовременная выплата в связи с выходом на государственную пенсию

за выслугу лет. Соответствующая запись о поощрении и награждении вносится в трудовую книжку и личное дело гражданского служащего.

Имеется ряд особенностей отраслевого характера в оплате труда федеральных государственных органов.

Так, в соответствии с Положением о Федеральной миграционной службе работникам территориальных органов производятся ежемесячные надбавки за сложность, напряженность и высокие достижения. Эта надбавка устанавливается на год или более короткий срок в целях материального стимулирования труда наиболее квалифицированных, компетентных, ответственных и инициативных работников.

Основными критериями, от соблюдения которых зависит установление надбавки, являются:

- компетентность работников в принятии соответствующих решений, ответственность в работе по поддержанию высокого качества обеспечения деятельности Федеральной миграционной службы;
- выполнение особо важных, ответственных и непредвиденных работ;
- исполнение должностных обязанностей работниками в условиях, отклоняющихся от нормальных (сложность, срочность, знание и применение компьютерной и другой техники, иностранных языков и др.);
- наличие у работников государственных наград, ученых степеней и ученых званий, других знаков отличия, полученных за личный вклад и достижения в труде.

Надбавки конкретному работнику устанавливаются приказом работодателя в размере, не превышающем 25% тарифной ставки (оклада) в месяц.

При выходе работников в ежегодный оплачиваемый отпуск предоставляется материальная помощь в размере двух тарифных ставок (окладов).

Наряду с этим работникам по их заявлению может предоставляться дополнительная материальная помощь в случае:

- рождения ребенка — в размере одной тарифной ставки (оклада) на ребенка;
- при временной нетрудоспособности в результате длительной болезни или произошедшего несчастного случая — до двух тарифных ставок (окладов);
- при тяжелом материальном положении работника в размере, определяемом руководством системы Федеральной миграционной службы.

Выплата единовременного денежного поощрения за безупречную и эффективную службу в Федеральной службе страхового надзора предполагает соблюдение следующих условий:

- поощрение гражданского служащего Правительством Российской Федерации;
- поощрение гражданского служащего Президентом Российской Федерации;
- присвоение гражданскому служащему почетных званий Российской Федерации и награждение знаками отличия Российской Федерации;
- награждение гражданского служащего орденами и медалями Российской Федерации;
- награждение гражданского служащего знаком особого отличия — медалью «Золотая Звезда»;
- объявление гражданскому служащему благодарности Министерства финансов Российской Федерации;
- награждение гражданского служащего нагрудным знаком «Отличник финансовой работы»;
- награждение гражданского служащего почетной грамотой Федеральной службы страхового надзора;
- выход гражданского служащего на государственную пенсию за выслугу лет.

Порядок выплат единовременных денежных поощрений строго дифференцирован в зависимости от выполнения перечисленных условий.

Расходы на оплату труда аппарата государственного управления занимают ведущее место в государственных расходах. По этой причине помимо бюджетной сметы они отражаются в штатном расписании. В нем в определенном порядке приводится полный перечень утвержденных структурных подразделений и должностей с указанием числа штатных единиц в каждом подразделении, включая и реальную оплату труда государственного служащего.

Вопросы оплаты труда государственных гражданских служащих в основном разработаны. Остается нормативная неразработанность положений, касающихся установления особого порядка оплаты труда в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности.

Особенности бюджетного финансирования судов и прокуратуры Финансирование судов призвано обеспечивать полное и независимое осуществление правосудия в соответствии с федеральным законом.

Финансирование Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, арбитражных судов и мировых судей осуществляется на основе утвержденных федеральным законом нормативов. Объем бюджетного финансирования указывается отдельными строками в федеральном бюджете.

Составление проекта федерального бюджета в части финансирования судов проводится Правительством Российской Федерации во взаимодействии с председателями Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. В этой работе принимают участие и руководители Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации совместно с Советом Судей Российской Федерации. В случае разногласий Правительство Российской Федерации прилагает к проекту федерального бюджета предложения соответствующих судов, а также Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и Совета судей Российской Федерации вместе со своим заключением.

Должному функционированию судебной системы препятствует постоянный дефицит финансирования, что приводит к недостатку материально-технических ресурсов. Это способствует переносу сроков рассмотрения дел, сокращению количества принимаемых решений, что сужает поле правовой защищенности личности.

Судебная система играет важную роль в построении гражданского общества и развитии национальной экономики.

Независимое и беспристрастное разрешение судами споров является одним из условий обеспечения инвестиционной привлекательности России и повышения предпринимательской активности.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «России надо быть сильной и конкурентоспособной» отмечалось, что сделан существенный шаг в модернизации судебно-правовой системы. Большинство необходимых законодательных и иных нормативных правовых актов уже принято. Изменения коснулись не только организации и условий работы судов, но и процедур, обеспечивающих защиту прав личности и доступность правосудия.

Федеральная целевая программа развития судебной системы РФ предусматривает осуществление комплекса мероприятий, среди которых первостепенное место отводится их финансированию.

В целях обеспечения открытости и прозрачности правосудия приоритетным направлением модернизации инфраструктуры судов является информатизационное обеспечение деятельности судебной системы.

Затраты на информатизацию Конституционного Суда Российской Федерации в 2007—2011 годах составят 224 млн руб., Верховного Суда Российской Федерации — 200 млн руб., арбитражных

судов — 3649,3 млн руб., судов общей юрисдикции — 2200 млн руб. Общие затраты составят 6273,3 млн руб.

Приоритетной задачей является создание необходимых условий для эффективного осуществления правосудия и обеспечения его доступности.

По состоянию на 1 января 2006 г. в системе судов общей юрисдикции в стадии строительства и реконструкции находилось 105 зданий судов, из них 40 зданий судов областного звена. Остаток сметной стоимости по ним составлял 13 050,8 млн руб. Разработана проектно-сметная документация на 53 здания общей стоимостью 5347 млн руб. В увеличении площадей нуждаются 1424 суда, из них 74 суда областного звена.

В рамках Программы предусматривается выделение средств Судебному департаменту при Верховном Суде Российской Федерации на строительство, реконструкцию или приобретение зданий судов общей юрисдикции и Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в размере 25 874,2 млн руб., из них судам общей юрисдикции — 25 270 млн руб., Судебному департаменту при Верховном Суде Российской Федерации и его территориальных управлений — 604,2 млн руб.

Предполагается ввести в эксплуатацию объекты незавершенного строительства и осуществить строительство зданий, на которые разработана проектно-сметная документация.

В результате реализации указанных мероприятий предусматривается ввести в эксплуатацию более 100 зданий судов и приобрести не менее 15 зданий для размещения судов районного и областного звена.

Для улучшения обеспечения служебными помещениями арбитражных судов, включая Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, предусматривается введение в эксплуатацию 24 зданий и приобретение 5 зданий.

Предусматривается финансирование системы арбитражных судов в размере 8568,4 млн руб.

Вторым направлением, на котором предполагается сосредоточить усилия для решения проблемы размещения всех судов, является последовательный перевод их из арендуемых зданий и помещений в здания, находящиеся в федеральной собственности и передаваемые арбитражным судам и Судебному департаменту при Верховном Суде Российской Федерации в оперативное управление.

В целях повышения уровня исполнения судебных актов необходимо создать условия для работы судебных приставов. В настоящее время Федеральная служба судебных приставов при штатной численности более 49 тыс. чел. занимает здания и помещения общей площадью 591,55 тыс. м², в том числе 1,9 тыс. м² в зданиях судов и 224,55 тыс. м² в арендуемых помещениях.

Требуется принять меры по улучшению размещения подразделений Федеральной службы судебных приставов, находящихся в арендуемых зданиях и помещениях, а также в зданиях судов. Кроме того, в связи с увеличением численности Службы в 2007 г. на 15,5 тыс. чел. потребуются дополнительные служебные площади. На эти цели в Программе предусматриваются средства в размере 1296,3 млн руб.

Для реализации мероприятий по обеспечению безопасности деятельности арбитражных судов предусматриваются средства в размере 125 млн руб. на приобретение и установку стационарных и переносных металлоискателей, создание системы охранного телевидения и контроля доступа.

На мероприятия по оснащению в 2007—2011 гг. судов общей юрисдикции техническими средствами охраны планируется выделить 1900 млн руб.

В целях обеспечения независимости судей для реализации мероприятий по обеспечению жильем судей и работников судебной системы в рамках Программы выделяется 2672 млн руб., в том числе судьям и работникам аппаратов арбитражных судов — 514,3 млн руб.; судьям Верховного Суда Российской Федерации — 110,7 млн руб.; судьям и работникам аппаратов судов общей юрисдикции, военных судов, работникам Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации — 2047 млн руб.

В целях повышения уровня принудительного исполнения судебных актов предусматривается внедрение единой информационной системы, охватывающей всю систему Федеральной службы судебных приставов и обеспечивающей ее взаимодействие с судебными органами.

Таблица 21.6. Источники финансирования федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2007—2011 гг., млн руб.

№ n/n	Получатель средств	2007— 2011	2007	2008	2009	2010	2011
1	Всего	48 411,3	5 989,7	8 937,1	9 628,9	11 947,2	11 908,4
2	Из них:						
3	Конституционный Суд РФ	224	34,8	44,8	54,8	44,8	44,8
4	Верховный Суд РФ	318,2	85,6	75,1	52,1	52,2	52,2
5	Высший Арбитражный Суд РФ	12 869,5	1 858,5	2 300,8	1 765,6	3 358,4	3 586,2
6	Судебный департамент при Верховном Суде РФ	32 022,7	3 527,8	5 982,5	7 179,5	7 841,6	7 491,2
7	Минэкономразвития России	10,5	2,5	2	2	2	2
8	Минюст России	5,5	5,5				
8	ФССП России	2 061,9	475	531,9	574,9	648,2	731,9

Как видно из данных таблицы 21.6, наибольший удельный вес в составе расходов на финансирование целевой программы «Развитие судебной системы России» приходится в целом на Судебный Департамент России (66,0%), на втором месте Высший Арбитражный Суд РФ (26,6%).

Рассмотрим состав получателей по финансированию государственных капитальных вложений, представленный в табл. 21.7.

Таблица 21.7. Финансирование государственных капитальных вложений федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2007—2011 гг.

№ п/п	Получатель средств	2007— 2011	2007	2008	2009	2010	2011
1	Всего	40 076,5	4 930,5	7 750,2	8 378,6	9 609,6	9 407,6
2	Из них:						
3	Верховный Суд РФ	110,7	22,1	22,1	22,1	22,2	22,2
4	Высший Арбитражный Суд РФ	9 082,7	1 470,8	1 766,3	1 275,2	2 344,1	2 226,8
5	Судебный департамент при Верховном Суде РФ	27 921,2	2 964,1	5 429,9	6 506,4	6 595,1	6 426,7
6	ФССП России	2 961,9	475	531,9	574,9	648,2	731,9

Данные табл. 21.8 показывают, что 69,6% выделяется на финансирование государственных капитальных вложений по линии целевой федеральной программы «Развитие судебной системы России» на 2007—2011 гг. Судебному департаменту Верховного Суда РФ, а Высшему Арбитражному Суду РФ — 22,7%.

Таблица 21.8. Структура расходов на содержание судебной системы по федеральному бюджету на 2007, 2008, 2009, 2010 гг. (проектные данные)

Расходы на судебную систему	2007	2008	2009	2010
Общегосударственные вопросы — всего	100	100	100	100
Судебная система	9,7	15,8	16,8	16,9

Данные табл. 21.8 показывают устойчивую тенденцию роста удельного веса расходов на содержание судебной системы в составе общегосударственных расходов.

Действующая система арбитражных судов Российской Федерации нуждается в совершенствовании в связи с динамичным развитием экономического законодательства, усложнением и возрастанием объема задач, решаемых ими.

Финансирование и материально-техническое обеспечение органов и учреждений прокуратуры осуществляются за счет средств федерального бюджета при участии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

21.2. Расходы на национальную оборону и обеспечение безопасности государства

Необходимость осуществления расходов на национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства предопределяется одной из важнейших задач государства по созданию и укреплению системы национальной безопасности, гарантирующей сохранение России в качестве суверенного государства и ее территориальной целостности, неприкосновенности исторических, культурных и духовных ценностей.

В этой системе ключевое место занимает *национальная оборона*, поддержание которой должно обеспечиваться соответствием военной политики государства, военной доктрины, долгосрочных планов строительства Вооруженных Сил финансово-экономическим и материальным возможностям страны.

В настоящее время положение дел в военной области характеризуется снижением реальных военных угроз России. Однако сохраняются региональные вооруженные конфликты и локальные войны, прежде всего вблизи от российских границ, международный терроризм, распространение ядерного и других видов оружия массового поражения, стремление ряда государств и политических сил опираться на военную силу в утверждении своей роли на мировой арене, а также разрешать споры с использованием средств вооруженной борьбы. Изменяется геополитическая ситуация в связи с формированием новых и расширением существующих военно-политических союзов.

В середине 1990-х годов реальное состояние экономики России исчерпало возможности дальнейшего сохранения уровня и организации войск, воинских формирований и военных органов, остававшихся практически в неизменном состоянии со времен бывшего СССР.

Запаздывание в реформировании армии и других воинских формирований замораживало их громоздкую структуру, которая не отвечала как реальным экономическим возможностям страны, так

и изменившейся военно-стратегической ситуации. Это предопределило объективную необходимость в проведении военной реформы в Российской Федерации.

Целью военной реформы в России стало создание принципиально новой системы взаимодействия военной сферы с экономикой, политикой и обществом в целом, обеспечивающей приведение процесса военного строительства в соответствие с реальной социально-экономической и военно-политической обстановкой.

В процессе планирования расходов на национальную оборону учитываются первоочередные мероприятия военной реформы: сокращение численности Вооруженных Сил, совершенствование их структуры, оптимизация структуры расходов путем совершенствования оснащения войск военной техникой и вооружением, создание гарантированной системы материального и социального обеспечения военнослужащих и лиц, увольняемых с военной службы.

Решение задачи перехода к планированию расходов на национальную оборону не на основе заявленных потребностей, а исходя из возможностей бюджета предопределено установлением доли расходов на национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства в ВВП. В России этот показатель в финансовом планировании использовался в 1998 г. На 1998 г. он был установлен в размере 5,1%, в том числе на национальную оборону — 3,5%. В дальнейшем этот показатель использовался при формировании прогнозов макроэкономических и бюджетных показателей на перспективу.

Структура расходов федерального бюджета на национальную оборону в 2008 г. представлена в табл. 21.9.

**Таблица 21.9. Расходы федерального бюджета
на национальную оборону в 2008 г.**

<i>Расходы</i>	<i>Млн руб.</i>	<i>%</i>
Национальная оборона — всего	1 044 200,8	100,0
В том числе:		
Вооруженные Силы Российской Федерации	772 684,4	74,0
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	4 598,4	0,4
Мобилизационная подготовка экономики	4 714,2	0,5
Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	339,3	0,1
Ядерно-оружейный комплекс	17 083,6	1,6
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	2 668,2	0,3
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	129 721,8	12,4
Другие вопросы в области национальной обороны	112 390,4	10,7

Наибольший удельный вес в расходах федерального бюджета на национальную оборону в 2008 г. составляли расходы на строительство и содержание Вооруженных Сил РФ (74,0%) и прикладные научные исследования в области национальной обороны (12,4%). Все это определяет государственные приоритеты по обеспечению безопасности Российской Федерации от внешней агрессии и по противодействию терроризму.

С 1998 г. была изменена организация процесса разработки проекта федерального бюджета и военного бюджета Министерства обороны РФ: получателям средств федерального бюджета были направлены данные о предельных объемах бюджетного финансирования по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов РФ. Таким образом, вместо процедуры составления и представления бюджетной заявки на финансирование из федерального бюджета вводится *механизм распределения предельных объемов бюджетного финансирования по показателям классификации расходов*.

Военный бюджет Это часть федерального бюджета, поэтому включение непосредственных военных расходов в единую систему государственных расходов предполагает соблюдение общих требований по рациональному и экономному определению потребностей. Военный бюджет представляет собой группировку расходов, связанных с обеспечением обороны государства, по наиболее существенным признакам, принятую как военным ведомством, так и государственными плановыми и финансовыми органами, а также отвечающую определенным международным требованиям.

Планирование расходов Министерства обороны РФ является неотъемлемой частью планирования расходов федерального бюджета на предстоящий финансовый год, а также формируемого прогноза социально-экономического развития РФ и разрабатываемых проектировок основных расходов федерального бюджета на среднесрочную перспективу в два последующих финансовых года.

Размер ассигнований, направляемых на национальную оборону и правоохранительную деятельность, принимается Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в составе федерального закона о федеральном бюджете на предстоящий год. Планирование осуществляется в соответствии с бюджетной классификацией расходов федерального бюджета.

При формировании и исполнении военного бюджета учитываются следующие обстоятельства, определяющие специфику бюджетного процесса:

- определенная, предусмотренная законодательством Российской Федерации закрытость сведений, содержащих государственную тайну;

- крайне широкий номенклатурный перечень потребляемых и используемых материальных ресурсов, включая высокую степень дифференциации вооружения и военной техники;
- особенности формирования договорных (контрактных) цен на поставляемую продукцию военного назначения;
- переход от установленного в войсках учета производимых расходов материальных ресурсов и денежных средств к стоимостному учету и установленному для бюджетных организаций бухгалтерскому учету и отчетности.

Федеральным законом «Об обороне» определено, что финансирование расходов на оборону осуществляется из федерального бюджета путем ассигнования средств Министерству обороны РФ, другим федеральным органам исполнительной власти, обеспечивающим реализацию мероприятий в области обороны. Перечень и структура расходов на национальную оборону деятельности значительно расширены, что отвечает требованию прозрачности военного бюджета.

Расходы бюджета на национальную оборону отражаются в разделе 0200 «Национальная оборона». Этот раздел состоит из девяти подразделов и аккумулирует расходы на содержание и обеспечение деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, мобилизационную и вневойсковую подготовку, мобилизационную подготовку экономики, подготовку и участие Российской Федерации в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности, реализацию связанных с обеспечением национальной обороны мероприятий ядерно-оружейного комплекса, прикладные научные исследования, а также другие вопросы в области национальной обороны.

По подразделу 0201 «Вооруженные Силы Российской Федерации» подлежат отражению расходы на обеспечение деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации в сфере наземной, морской, военно-воздушной, противоракетной и космической обороны в целях обеспечения необходимого уровня обороноспособности государства и транспортные расходы мобилизационной вневойсковой подготовки.

Указанный подраздел отражает также расходы, связанные с содержанием аппаратов военных атташе при посольствах Российской Федерации за границей, а также обеспечением деятельности военных прокуратур в установленной сфере деятельности.

По подразделу 0202 «Модернизация Вооруженных Сил Российской Федерации и воинских формирований» подлежат отражению расходы, связанные с модернизацией Вооруженных Сил Российской Федерации, а также расходы по обеспечению деятельности

военных прокуратур и военных следственных органов Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации за счет средств, выделяемых на эти цели в соответствии с бюджетным законодательством.

По подразделу 0203 «Мобилизационная и вневойсковая подготовка» подлежат отражению расходы, связанные с боевой и мобилизационной подготовкой Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск, обеспечением воинского учета и призыва в армию.

По подразделу 0204 «Мобилизационная подготовка экономики» отражаются расходы по осуществлению комплекса мероприятий по мобилизационной подготовке экономики государства к работе в период мобилизации и в военное время.

По подразделу 0205 «Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности» подлежат отражению расходы, связанные с руководством вопросами военной помощи и управлением миссиями по оказанию военной помощи, предоставлением военной помощи в виде грантов, предоставлением оборудования на взаимнообразной основе, предоставлением Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности, обеспечением коллективной безопасности на долевой основе со странами СНГ.

По подразделу 0206 «Ядерно-оружейный комплекс» подлежат отражению расходы по реализации мероприятий ядерно-оружейного комплекса в области обеспечения национальной обороны.

По подразделу 0207 «Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества» отражаются расходы по реализации международных соглашений со странами СНГ и другими зарубежными странами в сфере военно-технического сотрудничества.

В подразделе 0208 «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» подлежат отражению расходы, связанные с обеспечением деятельности государственных учреждений, осуществляющих прикладные исследования и экспертные разработки, связанные с национальной обороной, а также оплата работ по государственному оборонному заказу в части научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, экспериментальных разработок, связанных с обороной, утилизацией и ликвидацией вооружения, военной техники, химического оружия и др.

В подразделе 0209 «Другие вопросы в области национальной обороны» подлежат отражению расходы на руководство, управление и поддержку в отношении таких видов деятельности, как разработка общей политики, планов, программ и бюджетов, связанных с обороной, оборонным заказом, специальным строительством,

военно-техническим сотрудничеством, по выполнению функций и руководству указанной деятельностью, а также расходы на вопросы национальной обороны, не отнесенные к другим подразделам.

Планирование расходов по текущему содержанию структур, имеющих воинские формирования, основано на следующих принципах:

- (1) расходы определяются методом прямого счета исходя из планируемой численности личного состава и отчетных данных за предыдущий год по нормам выплат денежного довольствия и заработной платы, продовольственных расходов, компенсаций и других социальных выплат. При этом в расчетах на выплату денежного довольствия военнослужащим и приравненным к ним лицам учитываются действующие должностные оклады по воинским званиям;
- (2) единовременные вознаграждения по итогам года и другие установленные выплаты — в установленных размерах;
- (3) расчеты по денежному довольствию определяются по категориям военнослужащих: офицеры (на уровне майора), лица высшего и старшего начальствующего состава, прапорщики, лица младшего и рядового начальствующего состава, сверхсрочнослужащие, солдаты и матросы (проходящие службу по контракту и призыву), курсанты и слушатели военных учебных заведений;
- (4) расходы на продовольственное обеспечение в составе расходов на обеспечение личного состава определяются единым методом счета по всем министерствам и ведомствам, в составе которых проходят службу военнослужащие и приравненные к ним лица, на базе установленного размера продовольственного пайка в день. При этом в расчет принимается также предусмотренная законодательством РФ выплата денежной компенсации взамен положенного продовольственного пайка, размер которой определяется в законе о федеральном бюджете на соответствующий год;
- (5) расходы на оплату вещевого имущества определяются исходя из стоимости комплектов повседневной формы одежды.

При определении бюджетных средств особое внимание уделяется определению расходов, связанных с оснащением войск и воинских формирований. Учитывается необходимость увеличения размеров средств, направляемых на закупки вооружения, военной техники и средств связи, с соответствующим сокращением общих расходов на выплату денежного довольствия и заработной платы и содержание войск за счет организационно-штатных и технических мероприятий по изменению существующей структуры, боевого состава и численности личного состава войск и воинских формирований.

Исходными данными для финансового планирования являются Государственная программа вооружения, планы боевой подготовки и оперативной деятельности, капитального строительства, материально-технического, хозяйственного и бытового обеспечения, штатная структура и численность личного состава, нормы материального (вещевого, продовольственного) и денежного довольствия военнослужащих, цены на предметы военных поставок и дополнительные указания Президента РФ, Правительства РФ, а также Минфина России.

Расходы на закупки вооружения и военной техники призваны обеспечить оснащенность Вооруженных Сил современными эффективными видами и образцами вооружений и техники, позволяющими решать боевые задачи в условиях проведения военной реформы и сокращения численности личного состава как неотъемлемого ее элемента.

Начиная с 1998 г. на закупки вооружения и военной техники и на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы ассигнования выделялись из расчета, твердо зафиксированного от общей суммы военных расходов. Такое решение позволяло поддерживать научно-технический потенциал, обеспечивающий обороноспособность страны, на необходимом уровне и оснащать войска в основном модернизированными образцами вооружения и военной техники.

В Вооруженных Силах Российской Федерации остро назрела необходимость проведения *военной реформы*. Однако создание эффективного военного организма, соответствующего реалиям настоящего времени, невозможно без решения финансово-экономических проблем, что и нашло свое отражение среди других задач в концепции военного строительства.

Цель военной реформы на первом этапе ее осуществления — приведение всей военной организации страны в соответствие с экономическими возможностями страны, потенциальными угрозами ее безопасности. Эта задача решается прежде всего за счет корректировки и разграничения задач различных военных организаций, устранения диспропорций, унификации, а где это целесообразно, и создания единых систем и служб управления и обеспечения войсками. Коренные изменения в ходе проведения военной реформы затрагивают организацию и деятельность всех войск, военных формирований и органов, образованных в составе всех государственных структур.

В этих условиях особое значение приобретает планирование расходов, связанных с деятельностью каждой силовой структуры, направленное на реформирование военной организации.

Целевое финансирование расходов на улучшение жилищных условий военнослужащих в составе расходов на обеспечение военной

реформы является попыткой решения жилищной проблемы указанных категорий людей посредством предоставления безвозмездных субсидий на строительство или приобретение жилья в собственность.

Правительством Российской Федерации разработана и принята Федеральная целевая программа «*Государственные жилищные сертификаты*», которая устанавливает основной механизм обеспечения жильем указанной категории военнослужащих, а также военнослужащих, увольняемых и уволенных с военной службы, и определяет основные источники ее финансирования, которые включают средства федерального бюджета, кредитные ресурсы банков и собственные средства граждан. Военнослужащие, признанные в установленном порядке нуждающимися в улучшении жилищных условий, могут участвовать в этом процессе, открывать накопительные счета, чтобы к концу службы они могли быть обеспечены жильем. При этом размер безвозмездной субсидии, предоставляемой государством указанной категории граждан, устанавливается в размере 80% суммы необходимых средств.

Финансирование силовых министерств и ведомств осуществляется не только по таким разделам федерального бюджета, как «Национальная оборона», «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», но и по разделу «*Социальная политика*». Немалую роль в финансовом обеспечении указанных структур играют и доходы, полученные ими от внебюджетной деятельности, особенно от деятельности хозрасчетных предприятий и организаций Минобороны РФ. По разделу «Социальная политика» планируются расходы на выплату пенсий военнослужащим и государственные пособия военнослужащим и гражданскому персоналу, имеющим детей. Потребности в бюджетных ассигнованиях на выплату пенсий военнослужащим и приравненным к ним лицам определяются исходя из прогноза численности этой категории пенсионеров.

Планируемые мероприятия по сокращению численного и боевого состава Вооруженных Сил РФ, безусловно, уменьшают потребность в денежных средствах на содержание армии и флота. Вместе с тем объективно намеченное сокращение численного состава, с одной стороны, позволит снизить затраты на содержание личного состава, с другой стороны, возрастут расходы, связанные с обеспечением военнослужащих при увольнении, — единовременные выплаты, оплата проезда увольняемых из Вооруженных Сил к избранному месту жительства, строительство жилья для этой категории военнослужащих, выплата пенсий большему числу пенсионеров и др.

Проекты смет расходов соответствующих ведомств на планируемый год с приложением необходимых расходов и обоснований установленному сроку направляются в Минэкономразвития РФ, где

они рассматриваются с точки зрения законности, правильности и соответствия установленным нормам, а также соответствия экономическим и финансовым возможностям государства.

Минэкономразвития РФ согласует его с возможностями и планами материального производства и формируемым им государственным оборонным заказом по всей номенклатуре вооружения, военной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества.

Министерство финансов РФ исходит из планируемых им доходов и расходов бюджета, определяя суммы ассигнований Министерству обороны РФ по позициям сметы. Причем эти два министерства работают параллельно и координируют свои решения. В отдельных случаях на этапе проработки проекта военного бюджета между Министерством обороны РФ, Министерством финансов РФ и Минэкономразвития РФ возникают определенные разногласия по некоторым показателям, включаемым в военный бюджет. Такие проблемы разрешаются Межведомственной комиссией, образуемой Правительством РФ.

Проект Федерального закона о федеральном бюджете, согласованный со всеми заинтересованными сторонами, включающий расходы, которые обеспечивают национальную оборону, правоохранительную деятельность и безопасность государства, представляется в составе иных материалов, предусмотренных БК РФ на рассмотрение и утверждение в законодательном порядке в Федеральное Собрание РФ.

По результатам исполнения федерального бюджета за отчетные периоды ведомства представляют в Министерство финансов РФ отчеты, которые анализируются и проверяются с точки зрения целевого использования, целесообразности и обоснованности расходования финансовых ресурсов.

Контроль за правильным расходованием средств осуществляют специальные финансовые службы, которые имеются в воинских частях и соединениях, учебных заведениях, военных округах, а также Специальных подразделениях Министерства обороны РФ и т.д. Помимо них проверку проводят Счетная палата РФ, Главное контрольное управление Президента РФ и Министерство финансов РФ.

В целях совершенствования управления средствами федерального бюджета, укрепления контроля за их использованием и финансовой дисциплины осуществлен переход к финансированию федеральных органов исполнительной власти, включая и все силовые организации, через органы Федерального казначейства Минфина России.

В аналогичном порядке формируются и исполняются сметы расходов органов правоохранительной деятельности и обеспечения безопасности государства.

Контрольные вопросы

1. Перечислите состав законодательных и исполнительных органов государственной власти РФ.
2. Какие целевые статьи входят в состав текущих расходов сметы бюджетного учреждения?
3. Что понимается под капитальными расходами?
4. Какие государственные должности относятся к категории «А»?
5. Чем отличаются государственные должности категории «Б» от государственных должностей категории «В»?
6. Из чего складывается оплата труда федеральных государственных служащих?
7. Какие факторы учитываются при планировании военного бюджета?
8. В чем заключаются особенности военного бюджета как финансового плана Министерства обороны РФ?
9. Какова структура военного бюджета Министерства обороны РФ?
10. Охарактеризуйте особенности планирования текущих расходов на содержание Вооруженных Сил РФ. Какие органы осуществляют контроль за расходованием средств Министерством обороны РФ?
11. По каким разделам функциональной классификации расходов в федеральном бюджете осуществляется финансирование силовых министерств и ведомств?

Финансирование целевых бюджетных программ

22.1. Долгосрочные целевые программы

Целевые бюджетные программы — это увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение целевых задач и требующих государственной поддержки.

С точки зрения организации бюджетного процесса именно целевые программы как основная форма реализации программно-целевого планирования имеют целый ряд существенных преимуществ, к числу которых относятся: четкая привязка к функциональной и ведомственной классификации и, как следствие, упрощение процедуры планирования и отчетности, сосредоточение ответственности за достижение результатов и полномочий по реализации программы у одного администратора, возможность ее преобразования в случае соответствия определенным критериям в федеральную целевую программу (подпрограмму).

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет порядок формирования и реализации долгосрочных целевых программ.

Долгосрочные целевые программы (подпрограммы), реализуемые за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, утверждаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

Сроки реализации долгосрочных целевых программ определяются Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования в устанавливаемом ими порядке.

Порядок принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ и их формировании и реализации устанавливается нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования.

Объем бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ (подпрограмм) утверждается законом (решением) о бюджете в составе ведомственной структуры расходов бюджета по соответствующей каждой программе (подпрограмме) целевой статье расходов бюджета в соответствии с нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования, утвердившим программу.

Долгосрочные целевые программы, предлагаемые к финансированию начиная с очередного финансового года, подлежат утверждению Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования не позднее одного месяца до дня внесения проекта закона (решения) о соответствующем бюджете в законодательный (представительный) орган.

По каждой долгосрочной целевой программе ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. Порядок проведения и критерии указанной оценки устанавливаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

По результатам указанной оценки Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования не позднее чем за один месяц до дня внесения проекта закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган может быть принято решение о сокращении начиная с очередного финансового года бюджетных ассигнований на реализацию программы или о досрочном прекращении ее реализации.

В случае принятия данного решения и при наличии заключенных во исполнение соответствующих программ государственных (муниципальных) контрактов в бюджете предусматриваются бюджетные ассигнования на исполнение расходных обязательств, выте-

кающих из указанных контрактов, по которым сторонами не достигнуто соглашение об их прекращении.

Долгосрочной целевой программой, реализуемой за счет средств федерального бюджета (бюджета субъекта Российской Федерации), может быть предусмотрено предоставление субсидий бюджету субъекта Российской Федерации (местному бюджету) на реализацию аналогичных долгосрочных целевых программ, реализуемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (местных бюджетов). Условия предоставления и методика расчета указанных межбюджетных субсидий устанавливаются соответствующей программой.

Примерами федеральных целевых программ являются: программа «Жилище» (на 2002—2010 гг., объем финансирования — более 137,5 млрд руб.), программа развития Калининградской области на период до 2010 г. (объем финансирования — более 92,9 млрд руб.), программа экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера до 2011 г. (объем финансирования — около 2,7 млрд руб.).

В табл. 22.1 приведены мероприятия, которые осуществляют органы государственной власти по реализации долгосрочных (федеральных) целевых программ (ДФЦП) при осуществлении бюджетного планирования.

Однако, несмотря на реализуемые в последнее время меры по более эффективному использованию преимуществ федеральных целевых программ, сложившиеся процедура и методология их разработки и реализации не полностью соответствуют требованиям программно-целевого метода планирования. Не в полной мере осуществляется финансирование программ, в течение года финансирование осуществляется неравномерно, многие из программ были профинансированы полностью лишь в четвертом квартале. Особое внимание уделяется не только законности трат, но и эффективности использования бюджетных средств (так называемом «аудите эффективности»).

Наряду с формированием финансовых стимулов для распространения программно-целевых методов планирования необходимо создать и поддерживать заинтересованность субъектов бюджетного планирования в инициировании ведомственных целевых программ путем расширения их полномочий при управлении программными расходами по сравнению с управлением сметными расходами.

Принципы, лежащие в основе процесса оценки целевых программ, зависят от целей, которые ставят заинтересованные в оценке лица. Предпосылки и цели проведения оценки могут быть различными и возникать на различных этапах реализации программы.

Таблица 22.1. Мероприятия органов государственной власти по реализации ДФЦП

<i>Правительство РФ</i>	<i>Министерство экономического развития (МЭР РФ)</i>	<i>Министерство регионального развития (МРР РФ)</i>	<i>Субъекты бюджетного планирования*</i>	<i>Бюджетная комиссия (БК)**</i>
<i>При составлении проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период</i> Утверждает концепции ДФЦП, утверждает ДФЦП, реализуемые за счет средств федерального бюджета, и вносит в них изменения				
	1. Рассматривает совместно с МФ РФ и МРР РФ концепции и проекты ДФЦП, предлагаемых для реализации за счет средств федерального бюджета начиная с очередного финансового года или планового периода, предложения о внесении изменений в утвержденные ДФЦП 2. Представляет в БК предложения по определению бюджетных ассигнований федерального бюджета на исполнение принимаемых обязательств в отношении ДФЦП	Рассматривает концепции и проекты ДФЦП, касающиеся комплексного территориального развития и предлагаемые для реализации за счет средств федерального бюджета начиная с очередного финансового года или в плановом периоде, предложения по внесению изменений в ДФЦП	1. Представляют в МФ РФ и МЭР РФ предложения по внесению изменений в распределение бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и первый год планового периода и распределению бюджетных ассигнований на второй год планового периода в части, касающейся ДФЦП 2. Подготавливают предложения по изменению объема и (или) структуры расходных обязательств РФ на очередной финансовый год и первый год планового периода и объему и (или) структуре расходных обязательств РФ на второй год планового периода, в том числе концепции и проекты ДФЦП, предложения по изменению бюджетных ассигнований на реализацию утвержденных ДФЦП и ведомственных ЦП 3. Составляют отчеты о реализации ДФЦП и ведомственных ЦП	

<i>При составлении проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период</i>				
1. До 30 декабря года, предшествующего текущему финансовому году, утверждает концепции ДФЦП, предлагаемых для реализации начиная с очередного финансового года или планового периода 2. До 15 июня текущего финансового года утверждает ДФЦП, а также изменения, вносимые в утвержденные ДФЦП	Представляет в БК не позднее 15 мая предложения субъектов бюджетного планирования		Направляют в МЭР РФ, МФ РФ до 1 мая текущего финансового года предложения по изменению объема и (или) структуры расходных обязательств РФ на очередной финансовый год и первый год планового периода и предложения по объему и (или) структуре расходных обязательств РФ на второй год планового периода в части, обусловленной проектами ДФЦП, внесением изменений в утвержденные ДФЦП	1. До 15 декабря года, предшествующего текущему финансовому году, принимает решения о представлении на рассмотрение Правительства РФ концепций ДФЦП, предлагаемых для реализации начиная с очередного финансового года или планового периода 2. Рассматривает и согласовывает до 1 июня текущего финансового года представленные МЭР РФ документы
<i>При подготовке проектов федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период для внесения в Правительство РФ</i>				
	До 25 июля текущего финансового года направляет в МФ РФ данные по ФАИП по состоянию на 1 июля текущего финансового года		До 10 июля текущего финансового года представляют в МФ РФ и в МЭР РФ предложения по внесению изменений в распределение бюджетных ассигнований по ДФЦП и объектам капитального строительства, включенным (включаемым) в ФАИП	

* Субъекты бюджетного планирования — федеральные министерства, а также федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, палаты Федерального Собрания РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Судебный департамент при Верховном Суде РФ, ЦИК РФ, Генеральная прокуратура РФ, Счетная палата РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ.

** Бюджетная комиссия — Правительственная комиссия по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период.

В общем случае предметом оценки являются отдельные ключевые параметры программы. Такими параметрами могут являться:

- результативность программы;
- эффективность механизма выполнения программы;
- социально-экономический эффект, оказываемый программой на развитие города;
- соответствие программы интересам общества и т.д.

Таким образом, классифицировать виды оценки целесообразно по двум основаниям — по стадии реализации оцениваемой программы и по параметру оценки.

1. Классификация видов оценки в зависимости от стадии ее проведения:

- предварительная — оценка программы до начала ее реализации. Целями проведения оценки на предварительной стадии являются анализ качества проекта программы, оценка целесообразности реализации программы с точки зрения социально-экономического развития, составление рейтинга целевых программ;
- промежуточная — оценка на стадии реализации программы. Целью проведения оценки на промежуточной стадии является корректировка программы в случае возникновения критических отклонения фактических значений показателей от плановых;
- обобщающая — оценка на стадии завершения реализации программы. Целями проведения оценки на завершающей стадии является экспертиза результативности и эффективности программы, анализ причин отклонения от целевых установок и принятие адекватных управленческих решений.

2. Классификация видов оценки в зависимости от цели оценки (параметров оценки):

- оценка потребности — оценка социально-экономических условий, которые привели к необходимости в реализации программы;
- оценка процесса реализации — анализ качества подготовки программы (состав и компетентность разработчиков, анализ методических материалов, использовавшихся при разработке, логическая схема программы, экспертиза содержания и ресурсной обеспеченности программы);
- оценка влияния: а) выявление причинно-следственных связей между параметрами социально-экономического развития и программными мероприятиями; б) оценка степени воздействия программы на социально-экономическое развитие;
- оценка результативности;

- экспертиза результатов, достигнутых в ходе выполнения программы, сравнение полученных результатов с запланированными;
- оценка продуктивности;
- измерение положительных результатов и прочих благ, предоставленных программой, в расчете на одного реципиента (выгодополучателя программы);
- оценка эффективности — сопоставление результатов программы с затраченными в ходе ее реализации ресурсами. Главная задача оценки эффективности — поиск наиболее эффективных (минимальных по ресурсным затратам) вариантов решения проблемы.

Необходимо отметить, что оценка результативности реализации целевой программы является промежуточной по отношению к оценке эффективности. Результативность отражает достижение программой поставленной цели, а также выполнение задач и мероприятий, направленных на достижение цели программы. Под оценкой результативности подразумевается сравнение фактических результатов с целевыми установками. Условием реализации этого вида оценки являются четко поставленные цели и задачи программы.

22.2. Национальные проекты — приоритетные государственные программы

Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2004 г. были определены основные приоритетные государственные программы — национальные проекты в таких областях, как здравоохранение, образование, жилье, сельское хозяйство.

Среди основных направлений развития здравоохранения — развитие первичной медико-санитарной помощи, модернизация системы обязательного медицинского страхования, усиление профилактической направленности здравоохранения и обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощи. Например, для финансирования расходов, связанных с оплатой услуг государственным и муниципальным учреждениям здравоохранения по медицинской помощи, оказанной женщинам в период беременности и (или) родов, предусмотрена выдача родовых сертификатов, которые оплачиваются из средств Фонда социального страхования.

В рамках проекта в сфере образования предусмотрено повышение заработной платы учителей и молодых ученых, предоставление государственных грантов, создание специальных центров для обу-

чения военнослужащих, переход к нормативно-подушевому финансированию учебного процесса.

В рамках проекта «Доступное и комфортное жилье» граждане получили возможность улучшить свои жилищные условия, в том числе с использованием ипотечных кредитов. Особое внимание уделено обеспечению жильем военнослужащих.

При финансировании сельского хозяйства особое внимание уделяется созданию системы земельно-ипотечного кредитования, позволяющей привлекать средства на длительный срок и под приемлемые проценты под залог земельных участков, в том числе субсидированию из федерального бюджета процентных ставок по кредитам сроком до восьми лет на строительство и модернизацию животноводческих комплексов. Развитие сельхозлизинга должно позволить стране в течение двух лет поставить десятки тысяч голов племенного скота, а также технику и оборудование для животноводства.

Сразу же после объявления приоритетных национальных проектов организация и осуществление контрольных мероприятий за использованием средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, направленных на реализацию приоритетных национальных проектов (далее — ПНП), были возложены в Федеральной службе финансово-бюджетного надзора (далее — Росфиннадзор) на Управление финансового контроля и надзора в отраслях экономики, государственных органах и внебюджетных фондах (далее — Управление).

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2005 г. № 1926-р «Об утверждении плана подготовки первоочередных актов по реализации приоритетных национальных проектов» в течение четырех месяцев приняты более двух десятков постановлений Правительства Российской Федерации, определяющих порядки расходования этих средств, Управление организовало текущий мониторинг и изучение всех документов, регулирующих новые направления финансирования. Это было необходимо в первую очередь для составления программ проверок — документов, определяющих порядок и вопросы проведения контрольных мероприятий.

При этом было установлено, что утвержденные Правительством Российской Федерации порядки расходования средств слишком лаконично определяли целевое назначение средств федерального бюджета, направляемых в субъекты Российской Федерации. Кроме того, они во многих случаях не устанавливали для регионов и муниципалитетов конкретные процедуры расходования средств федерального бюджета, предоставляя права нормативного регулирования органам власти субъектов Российской Федерации.

Указанные факторы усложняли подготовку подробных и конкретных указаний инспекторам Росфиннадзора по проведению проверок на местах расходования средств. Территориальные управления Росфиннадзора, получив программы проведения проверок, содержащие примерные схемы и алгоритмы проведения контрольных мероприятий, проводили, в свою очередь, мониторинг нормативных правовых документов, принимаемых в субъектах Российской Федерации. В программы проверок оперативно вносились необходимые дополнения. В результате инспектора получали документы, содержащие информацию, вполне достаточную для осуществления качественных проверок. Доработанные документы давали возможность применения заранее продуманных контрольных методов и приемов, схем проведения контрольных мероприятий.

В результате анализа нормативных правовых документов, изданных для регулирования процесса реализации ПНП, Управление выделило 26 отдельных направлений расходования средств, в том числе по ПНП «Здоровье» — 9, «Образование» — 4, «Развитие агропромышленного комплекса» — 9, «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» — 4.

В 2006 г. Управлением были разработаны и доведены до территориальных управлений 24 программы проверки по всем направлениям расходования, осуществляемым в субъектах Российской Федерации. Это позволяло территориальным управлениям оперативно реагировать на обращения федеральных инспекторов и аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации о проведении отдельных контрольных мероприятий по наиболее важным направлениям и местам расходования средств.

Сравнительный анализ результатов контрольных мероприятий позволил сделать вывод, что доля финансовых нарушений, допущенных при использовании средств, направленных на реализацию ПНП «Здоровье» (1,3%) и «Образование» (0,9%), существенно ниже, чем аналогичный показатель по всем направлениям расходования, проверенным Росфиннадзором в 2006 г. (2,7%, включая указанные выше). И это притом, что за основу взяты ПНП, по которым контрольные мероприятия оказались наиболее результативными.

Рассмотрим нарушения, которые были выявлены при проверках бюджетного финансирования в рамках ПНП.

Проверками выявлены системные нарушения, вызванные наличием определенных факторов. Одним из них явилось то, что в распоряжении организаций, осуществляющих расходование средств, имелись их излишки. Контроль вышестоящих организаций за целевым расходованием средств не осуществлялся должным образом. Так, часть средств, полученных на проведение дополнительной

диспансеризации и предназначенных на оплату труда медицинских работников, направлена на выплату заработной платы бухгалтерам, экономистам, инженерам и другим категориям немедицинских работников. Средства, полученные по родовым сертификатам и предназначенные для стимулирования труда медицинского персонала, работающего с беременными женщинами и роженицами, одновременно направлялись на выплаты работникам административно-управленческого персонала. Системность этих нарушений выражалась в их распространенности по всей территории страны и множественности.

Выявлено достаточно много нарушений неэффективного использования специальных автомобилей и оборудования, получаемых по линии реализации ПНП «Здравоохранение». Основные причины такого положения:

- невыполнение государственных контрактов поставщиками в части поставки исправного, современного и комплектного медицинского оборудования, осуществления пусконаладочных работ;
- невыполнение органами власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований требований по подготовке помещений для размещения медицинского оборудования, укомплектованию медицинских учреждений специалистами соответствующей квалификации, обеспечению линиями связи, стабильной подачей электроэнергии и снабжению расходными материалами.

Например, средства, полученные на выплату вознаграждения за выполнение функций классного руководителя педагогическим работникам общеобразовательных учреждений, расходовались на выплату текущей заработной платы, отпускных, пособий по временной нетрудоспособности.

Достаточно много допускается ошибок, связанных со слабым знанием документов, регламентирующих целевой характер и порядок определения размера выплат.

Указанные ошибки приводят к излишним расходам средств федерального бюджета, различного рода переплатам. Так, управлением образования администрации муниципального района «Город Старый Оскол и Старооскольский район» и отделом образования администрации Корочанского района (Белгородская обл.) педагогическим работникам образовательных учреждений вознаграждение за выполнение функций классного руководителя за время нахождения в ежегодных оплачиваемых отпусках выплачивалось без соответствующих оснований в полном размере, установленном приказом по образовательному учреждению.

Некоторые нарушения являются наиболее существенными, так как они вызваны не пробелами в знаниях или невольными просче-

тами, а сознательными действиями, направленными на нарушение норм права. Несколькими муниципальными учреждениями здравоохранения в реестры счетов включены расходы на дополнительную диспансеризацию граждан, проведенную не в полном объеме, на сумму 204,5 тыс. руб. Встречными проверками выявлено, что дополнительная диспансеризация врачами-специалистами — урологом, эндокринологом, офтальмологом, привлеченными из других учреждений здравоохранения для проведения осмотра работающих граждан, фактически не проводилась.

Достаточно случаев, когда средства выделялись учреждениям, не имеющим лицензий на осуществление соответствующих видов деятельности. Например, поставлен автомобиль скорой медицинской помощи при отсутствии у учреждения лицензии на оказание скорой медицинской помощи.

В одном из субъектов Российской Федерации выявлены случаи начисления педагогическим работникам ежемесячного вознаграждения за выполнение функций классного руководителя не из расчета 1000 руб., на которые должен начисляться районный коэффициент, предусмотренный законодательством Российской Федерации, а исходя из суммы 528,26 руб. В результате недоплаты вознаграждения за классное руководство педагогическим работникам составили в общей сумме 3634,7 тыс. руб. (с учетом районного коэффициента).

Реализация планов в рамках национальных проектов не может и не должна подменять собой плановые работы по развитию экономики и социальной сферы.

22.3. Федеральная адресная инвестиционная программа

В настоящее время программно-целевое бюджетное планирование осуществляется на федеральном уровне, прежде всего, в форме Федеральной адресной инвестиционной программы.

Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства за счет средств федерального бюджета осуществляются в соответствии с федеральной адресной инвестиционной программой, порядок формирования и реализации которой устанавливается Правительством Российской Федерации.

Федеральная адресная инвестиционная программа (далее — адресная программа) представляет собой материал, содержащий сведения об объектах капитального строительства, для строительства (реконструкции, технического перевооружения) которых предоставляются средства федерального бюджета в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации.

Сведения, содержащиеся в адресной программе, используются для разработки прогнозов и программ социально-экономического развития Российской Федерации, отраслевых доктрин, концепций и стратегий развития на среднесрочный и долгосрочный периоды, государственной программы вооружения, планов и программ военного строительства, схем территориального планирования, проектов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, для принятия решений о предоставлении бюджетных инвестиций, составления реестра расходных обязательств Российской Федерации, а также для иных целей, не противоречащих законодательству Российской Федерации.

Адресная программа состоит из двух частей.

Первая часть (открытая) содержит не относящиеся к государственной тайне сведения об объектах капитального строительства, предусмотренных в:

- (1) долгосрочных (федеральных) целевых программах (или об объектах, расходы на которые учитываются в федеральных целевых программах);
- (2) нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства за счет средств федерального бюджета (далее — бюджетные инвестиции);
- (3) решениях иных федеральных государственных органов о подготовке и реализации бюджетных инвестиций;
- (4) решениях федеральных органов исполнительной власти о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из бюджетов субъектов Российской Федерации, и (или) на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов (далее — субсидии).

Вторая часть (закрытая) содержит относящиеся к государственной тайне сведения об объектах капитального строительства, предусмотренных в:

- (1) государственном оборонном заказе на очередной финансовый год и плановый период (далее — государственный оборонный заказ);

- (2) долгосрочных (федеральных) целевых программах (или об объектах, расходы на которые учитываются в федеральных целевых программах);
- (3) нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации о подготовке и реализации бюджетных инвестиций;
- (4) решениях иных федеральных государственных органов о подготовке и реализации бюджетных инвестиций;
- (5) решениях федеральных органов исполнительной власти о предоставлении субсидий.

Формирование адресной программы осуществляется на основании сведений об объектах капитального строительства, представляемых главными распорядителями средств федерального бюджета (далее — главные распорядители) по согласованию с субъектами бюджетного планирования:

- объектах капитального строительства, не включенных в государственный оборонный заказ, — Министерством экономического развития Российской Федерации;
- объектах капитального строительства, включенных в государственный оборонный заказ, — Военно-промышленной комиссией при Правительстве Российской Федерации.

Открытая часть адресной программы размещается на официальном сайте Министерства экономического развития Российской Федерации в Интернете.

Представление сведений, содержащихся в закрытой части адресной программы, осуществляется по запросам федеральных государственных органов:

- об объектах капитального строительства, включенных в государственный оборонный заказ, — Военно-промышленной комиссией при Правительстве Российской Федерации;
- об остальных объектах капитального строительства — Министерством экономического развития Российской Федерации.

Открытая и закрытая части адресной программы состоят из следующих разделов:

- раздел I, содержащий сведения об объектах капитального строительства, относящихся к государственной собственности Российской Федерации;
- раздел II, содержащий сведения об объектах капитального строительства, относящихся к собственности юридических лиц, не являющихся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, которым предоставляются бюджетные инвестиции;
- раздел III, содержащий сведения об объектах капитального строительства, которые относятся к государственной собст-

венности субъектов Российской Федерации и собственности муниципальных образований, на софинансирование которых предоставляются субсидии, без которых невозможны ввод в эксплуатацию и (или) функционирование объектов капитального строительства, относящихся к государственной собственности Российской Федерации, необходимость строительства (реконструкции, технического перевооружения) которых вытекает из международных обязательств Российской Федерации и строительство (реконструкция, техническое перевооружение) которых предусмотрено нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Принципами формирования адресной программы являются достоверность включаемых в адресную программу сведений об объектах капитального строительства и актуальность сведений, содержащихся в адресной программе.

Сведения об объекте капитального строительства, включенные в адресную программу, сохраняются в течение всего срока реализации инвестиционного проекта, в соответствии с которым осуществляется строительство (реконструкция, техническое перевооружение) этого объекта, и последующих трех лет.

В адресную программу по каждому объекту капитального строительства включаются следующие сведения:

- (1) уникальный код объекта капитального строительства, присваиваемый Министерством экономического развития Российской Федерации, а по объектам, включенным в государственный оборонный заказ, — Военно-промышленной комиссией при Правительстве Российской Федерации в соответствии с методическими рекомендациями;
- (2) наименование объекта капитального строительства, указанное в нормативном правовом акте Правительства Российской Федерации об утверждении долгосрочной (федеральной) целевой программы или в нормативном правовом акте Правительства Российской Федерации о подготовке и реализации бюджетных инвестиций, в решении иного федерального государственного органа о подготовке и реализации бюджетных инвестиций, в решении федерального органа исполнительной власти о предоставлении субсидии;
- (3) почтовый адрес или строительный адрес места расположения объекта капитального строительства;
- (4) наименование застройщика и (или) заказчика (заказчика-застройщика) с указанием его организационно-правовой формы;

- (5) наименование главного распорядителя, осуществляющего финансирование строительства (реконструкции, технического перевооружения) объекта капитального строительства, с указанием его номера в сводном реестре главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета (далее — сводный реестр);
- (6) наименование государственного заказчика объекта капитального строительства — получателя средств федерального бюджета с указанием его кода в сводном реестре;
- (7) мощность объекта капитального строительства, подлежащая вводу в действие;
- (8) направление инвестирования (строительство, реконструкция, техническое перевооружение);
- (9) код вида экономической деятельности, присваиваемый объекту капитального строительства в соответствии со сферой деятельности, в которой он будет функционировать после ввода в эксплуатацию;
- (10) реквизиты нормативного правового акта Правительства Российской Федерации об утверждении долгосрочной (федеральной) целевой программы или нормативного правового акта Правительства Российской Федерации о подготовке и реализации бюджетных инвестиций, решения иного федерального государственного органа о подготовке и реализации бюджетных инвестиций, решения федерального органа исполнительной власти о предоставлении субсидий;
- (11) сроки подготовки проектной документации (в случае, когда в соответствии с законодательством Российской Федерации подготовка проектной документации является обязательной);
- (12) срок осуществления строительства;
- (13) реквизиты заключения:
 - о результатах проверки инвестиционного проекта на предмет эффективности использования направляемых на капитальные вложения средств федерального бюджета (в случаях, установленных нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации);
 - о достоверности сметной стоимости инвестиционного проекта;
 - государственной экспертизы проектной документации и инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой проектной документации (в случае, когда проведение такой экспертизы в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным);

- (14) реквизиты государственных контрактов на выполнение проектных и изыскательских работ для федеральных государственных нужд;
- (15) реквизиты государственных (муниципальных) контрактов на осуществление строительства (реконструкции, технического перевооружения);
- (16) сметная стоимость или предполагаемая (предельная) сметная стоимость объекта капитального строительства в ценах года утверждения инвестиционного проекта, а также рассчитанная в ценах соответствующих лет с разбивкой по годам реализации этого проекта;
- (17) общий (предельный) объем предоставляемых бюджетных инвестиций или субсидий в ценах соответствующих лет с разбивкой по годам реализации инвестиционного проекта;
- (18) общий (предельный) объем бюджетных инвестиций, предоставляемых на разработку проектной документации и проведение инженерных изысканий для подготовки такой проектной документации, в ценах соответствующих лет с разбивкой по годам реализации инвестиционного проекта (в случае, когда бюджетные инвестиции на эти цели предоставляются);
- (19) остаток сметной стоимости, определенный в ценах года утверждения инвестиционного проекта, а также рассчитанный в ценах соответствующих лет, с разбивкой по оставшимся годам реализации инвестиционного проекта — по объектам капитального строительства, финансирование которых осуществлялось до 1 января 2008 г. за счет средств федерального бюджета, а также по объектам капитального строительства, финансирование которых осуществлялось до 1 января 2008 г. без использования этих средств и в отношении которых в установленном порядке принято решение о продолжении финансирования с привлечением средств федерального бюджета;
- (20) цена государственного контракта, установленная по результатам торгов (аукциона, конкурса), на выполнение проектных и изыскательских работ для федеральных государственных нужд с разбивкой по годам реализации указанных работ;
- (21) цена государственного (муниципального) контракта, установленная по результатам торгов (аукциона, конкурса), на осуществление строительства (реконструкции, технического перевооружения) с разбивкой по годам реализации указанных работ;
- (22) показатели, характеризующие влияние объекта капитального строительства на комплексное территориальное развитие (в определенных случаях);

- (23) электронный адрес блока видеоинформации об объекте капитального строительства. Необходимость представления блока видеоинформации определяется главным распорядителем.

Для формирования адресной программы главный распорядитель в недельный срок после принятия в установленном порядке решения представляет в Министерство экономического развития Российской Федерации и (или) Военно-промышленную комиссию при Правительстве Российской Федерации согласованные с субъектом бюджетного планирования сведения, а также копии соответствующих документов.

Министерство экономического развития Российской Федерации и Военно-промышленная комиссия при Правительстве Российской Федерации в двухнедельный срок рассматривают представленные главными распорядителями сведения и документы и, если они представлены в полном объеме и достоверны, включают эти сведения в открытую и (или) закрытую части адресной программы.

Министерство экономического развития Российской Федерации и Военно-промышленная комиссия при Правительстве Российской Федерации не вправе самостоятельно вносить изменения в сведения, представленные главными распорядителями.

Ответственность за непредставление главным распорядителем сведений и (или) представление недостоверных сведений об объекте капитального строительства, включаемых в адресную программу, несет руководитель главного распорядителя.

Бюджетные ассигнования на предоставление субсидий и осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, сведения о которых включены в адресную программу, предусматриваются в федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, в том числе отдельно по каждому объекту капитального строительства в случаях, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации, и отражаются в сводной бюджетной росписи федерального бюджета в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации.

Главные распорядители ежеквартально, не позднее 25-го числа месяца, следующего за отчетным кварталом, представляют в Министерство экономического развития Российской Федерации и (или) Военно-промышленную комиссию при Правительстве Российской Федерации аналитическую информацию о ходе реализации адресной программы по форме, утвержденной Министерством экономического развития Российской Федерации по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации.

Военно-промышленная комиссия при Правительстве Российской Федерации ежеквартально, не позднее 35 календарных дней

после окончания отчетного квартала, представляет в Министерство экономического развития Российской Федерации сводную аналитическую информацию о ходе реализации адресной программы в части объектов капитального строительства, предусмотренных государственным оборонным заказом, по форме, утвержденной Министерством экономического развития Российской Федерации.

Министерство экономического развития Российской Федерации ежеквартально в срок, устанавливаемый Правительством Российской Федерации, представляет в Правительство Российской Федерации сводную информацию о ходе реализации адресной программы.

22.4. Федеральные целевые программы

В федеральном бюджете выделяются средства на финансирование федеральных целевых программ (ФЦП). Рассмотрим порядок управления ФЦП на примере ФЦП образования на 2006—2010 годы.

Управление Программой осуществляется на принципах:

- комплексного и системного характера решений по реализации взаимосвязанных по ресурсам и срокам мероприятий, охватывающих изменения в структуре, содержании и технологиях образования, в системе оценки качества образования, системе управления, организационно-правовых формах субъектов образовательной деятельности и финансово-экономических механизмах;
- направленности принимаемых решений по реализации Программы на все субъекты системы образования, включая учреждения и организации, находящиеся в ведении различных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление в сфере образования, а также органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования, что позволяет проводить единую государственную политику в сфере образования.

Государственным заказчиком-координатором Программы является Министерство образования и науки Российской Федерации (далее — Министерство). Государственными заказчиками Программы являются Федеральное агентство по образованию (далее — Рособразование) и Федеральное агентство по науке и инновациям (далее — Роснаука).

Руководителем Программы является министр образования и науки Российской Федерации. Руководитель Программы несет персональную ответственность за ее реализацию, конечные результаты, целевое и эффективное использование выделяемых на выполнение

Программы финансовых средств, определяет формы и методы управления реализацией Программы.

Министерство и государственные заказчики Программы взаимодействуют с органом, создаваемым в системе управления Программой, в целях обеспечения связи планирования, реализации, мониторинга, уточнения и корректировки целевых показателей Программы и ресурсов для их реализации. К органу, создаваемому в системе управления Программой, относится научно-координационный совет Программы. В целях привлечения общественности к управлению Программой государственным заказчиком-координатором Программы создается научно-координационный совет Программы.

Министерство в ходе выполнения Программы:

- разрабатывает в пределах своих полномочий нормативные правовые акты, необходимые для реализации Программы;
- подготавливает ежегодно доклад о ходе реализации Программы;
- подготавливает ежегодно в установленном порядке предложения по уточнению перечня мероприятий Программы на очередной финансовый год, уточняет затраты по мероприятиям Программы, а также механизм реализации Программы;
- разрабатывает перечень целевых показателей для контроля за ходом реализации Программы;
- несет ответственность за своевременную и качественную подготовку и реализацию Программы, обеспечивает эффективное использование средств, выделяемых на ее реализацию;
- организует внедрение информационных технологий в целях управления реализацией Программы и контроля за ходом мероприятий Программы;
- осуществляет координацию деятельности государственных заказчиков по подготовке и реализации мероприятий Программы, а также по анализу и рациональному использованию средств федерального бюджета и средств внебюджетных источников.

Структурные подразделения Министерства, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки и Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам (далее — контент-заказчики) подают соответствующие стратегическим направлениям реализации государственных программ, федеральных и ведомственных целевых программ в сфере образования и науки и приоритетного национального проекта «Образование» заявки на формирование тематики проектов в рамках мероприятий Программы (за исключением тематик проектов в рамках мероприятий Программы, входящих в состав комплексных (системообра-

зующих) проектов или являющихся комплексными (системообразующими) проектами) в Рособразование, а заявки на формирование тематик проектов в рамках мероприятий Программы, входящих в состав комплексных (системообразующих) проектов или являющихся комплексными (системообразующими) проектами, — в Департамент комплексной координации программ в сфере образования и науки и организации бюджетного процесса.

Департамент комплексной координации программ в сфере образования и науки и организации бюджетного процесса в установленном порядке направляет поступившие заявки на формирование тематики проектов в рамках мероприятий Программы, входящих в состав комплексных (системообразующих) проектов или являющихся комплексными (системообразующими) проектами, в Рособразование.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и заинтересованные юридические или физические лица направляют свои предложения по реализации Программы контент-заказчикам в соответствии с их компетенцией.

Рособразование организует проведение экспертизы поступивших заявок на формирование тематики проектов в рамках мероприятий Программы в порядке, определяемом Министерством. По окончании экспертизы заявки на формирование тематики проектов в рамках мероприятий Программы вместе с результатами экспертизы передаются в Рособразование для обоснования объема финансирования.

Заявки на формирование тематики проектов в рамках мероприятий Программы вместе с результатами экспертизы и обоснованием объема финансирования передаются Рособразованием в Департамент государственной политики в образовании для рассмотрения научно-координационным советом Программы.

Принятие решений по тематике проектов в рамках мероприятий Программы осуществляется научно-координационным советом Программы на основании заявок на формирование тематики проектов в рамках мероприятий Программы, прошедших экспертизу и имеющих расчет объема финансирования. По результатам рассмотрения поступивших материалов научно-координационный совет Программы принимает решения о предложениях по тематике проектов в рамках мероприятий Программы и объемам ее финансирования и осуществляет распределение их по лотам для последующего объявления конкурсов.

Рособразование после получения протокольного решения научно-координационного совета Программы направляет уведомления контент-заказчикам о необходимости подготовки и направления в десятидневный срок в Рособразование проектов заказов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) по тематике проек-

тов в рамках мероприятий Программы, одобренных на заседании научно-координационного совета Программы, для последующей их реализации.

Мониторинг результатов реализации мероприятий Программы (далее — мониторинг Программы) организуется в установленном порядке Министерством путем сбора, обработки, анализа статистической, справочной и аналитической информации о результатах реализации мероприятий Программы и оценки достигнутых результатов. Данная оценка производится на основании системы целевых индикаторов и показателей Программы.

Для проведения мониторинга Программы государственные заказчики осуществляют в установленном порядке сбор и систематизацию получаемой от исполнителей государственных контрактов (договоров) в рамках Программы статистической, справочной и аналитической информации о реализации мероприятий Программы.

При проведении мониторинга Программы используется информация, содержащаяся:

- в государственных контрактах (договорах) на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в рамках Программы;
- в отчетах и иных документах, представляемых исполнителями государственных контрактов (договоров) на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в рамках Программы и подтверждающих выполнение условий государственных контрактов (договоров);
- в актах и иных документах, удостоверяющих приемку работ государственными заказчиками Программы;
- в платежных либо иных документах, необходимых для совершения расходования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию Программы;
- в иных документах.

Организационно-финансовый план реализации Программы (далее — организационно-финансовый план) формируется Рособразованием для обеспечения связи планирования, реализации, мониторинга, уточнения и корректировки целевых показателей, мероприятий Программы и ресурсов для их реализации.

Организационно-финансовый план составляется на текущий год и плановый период и должен содержать следующую информацию:

- наименование мероприятий, планируемых к реализации в очередном году в рамках Программы;
- тематику и объемы финансирования заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг в рамках мероприятий Программы, способ размещения заказа;

- фактическое или планируемое количество государственных контрактов (договоров);
- дату публикации и размещения извещения о торгах;
- плановые сроки исполнения государственных контрактов (договоров);
- этапы финансирования работ.

Перечень мероприятий Программы, реализуемых в течение нескольких лет, их содержание и объемы финансирования могут в установленном порядке ежегодно уточняться на основе мониторинга Программы и оценки их эффективности и достижения целевых индикаторов и показателей.

Публичность (открытость) информации о значениях целевых индикаторов и показателей, результатах мониторинга хода реализации Программы, программных мероприятиях и об условиях участия в них исполнителей, а также о проводимых конкурсах и критериях определения победителей обеспечивается размещением оперативной информации в Интернете на сайте государственного заказчика Программы.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение целевых федеральных программ.
2. Какие требования предъявляются к долгосрочным целевым программам?
3. Какие основные приоритетные государственные программы выполняются в настоящее время?
4. Каким образом осуществляется финансирование национальных проектов?
5. Перечислите основные источники финансирования национальных проектов.
6. Рассмотрите основные направления расходования средств в рамках национального проекта «Здравоохранение».
7. Какие государственные органы осуществляют контроль за расходованием средств в рамках национальных проектов?

Государственный кредит в системе бюджетных отношений

23.1. Кредитные отношения и система управления заемной деятельностью РФ

Государственный кредит *Денежные отношения, в которых государство выступает в качестве заемщика, гаранта или кредитора, представляют собой **государственный кредит**. Из-за своей кредитной формы эти денежные отношения занимают особое место в системе бюджетных отношений. Основная масса строится на финансовой основе, т.е. на основе безвозмездности и одностороннего движения средств. И только государственный кредит предполагает движение стоимости на условиях срочности, платности и возвратности.*

Вступая в кредитные отношения в качестве заемщика, государство увеличивает свои финансовые ресурсы, в качестве кредитора — осуществляет расходование средств. Особое место в этих отношениях занимает деятельность государства в качестве гаранта.

При предоставлении гарантии по обязательствам третьих лиц государство на первом этапе не расходует собственных финансовых ресурсов. Однако в перспективе такие расходы весьма вероятны и будут осуществлены в случае, если придется выполнить обязательства, предусмотренные гарантией. По этой причине выданные гарантии обязательно подлежат строгому учету и учитываются в составе государственной задолженности.

В кредитные отношения от имени государства могут вступать различные структуры. По этой причине государственный кредит в зависимости от того, какой уровень власти и управления участвует в кредитных отношениях от имени государства, делится на *федеральный* и *субфедеральный*. В первом случае в кредитные отношения вступает Российская Федерация, а во втором случае — субъекты РФ. По экономическому содержанию к государственному кредиту можно отнести и *муниципальный кредит*. Однако с правовой точки зрения муниципальный кредит не может быть объединен с государ-

ственным, поскольку в кредитные отношения вступают органы местного самоуправления, которые в соответствии с Конституцией РФ не относятся к государственным структурам.

Государственный кредит играет важную роль как в формировании финансовых ресурсов государства, так и в расходовании средств бюджета. В количественном отношении преобладает деятельность государства как заемщика, а не как кредитора.

Уровень развития государственного кредита и его место в бюджетных отношениях зависят в целого ряда факторов, среди которых в первую очередь следует выделить соотношение доходов и расходов бюджета, проводимую государственными структурами финансовую политику, участие государства в мировом финансовом рынке, экономическую ситуацию в стране.

Государственный кредит оказывает непосредственное влияние не только на централизованные (общественные) финансы, но и на состояние денежного обращения в стране, в частности на уровень инфляции, на состав и структуру финансового рынка, уровень процентных ставок и т.п. При этом такое влияние может быть далеко не однозначным. Положительные моменты могут сопровождаться и весьма значительными негативными последствиями.

Например, выступая в качестве заемщика, государство пополняет свои финансовые ресурсы и благодаря этому может профинансировать дополнительные расходы, например на социальные цели. Но одновременно, при значительных объемах заимствований оно вытесняет с финансового рынка других заемщиков и тем самым негативно воздействует на темпы экономического роста.

Являясь кредитором, государство способствует увеличению темпов экономического развития, оказывая финансовую поддержку тем или иным отраслям. Но одновременно увеличение количества денег в обращении, вызванное этой поддержкой, может привести к значительному росту темпов инфляции.

Поскольку заемная деятельность государства в состоянии оказать большое значение на экономические процессы в стране, она является важной составляющей его бюджетной политики и закрепляется в федеральном законодательстве.

Основным нормативным документом, регулирующим кредитную деятельность государства, является *Бюджетный кодекс РФ*. В основном его положения касаются заемной деятельности государства и его обязательств в качестве гаранта и в значительно меньшей степени — кредитов, предоставляемых из бюджета. До вступления в силу БК РФ в 2000 г. в России отсутствовали документы, регламентирующие заемную деятельность Федерации, субъектов РФ и муниципалитетов как на внутреннем, так и на внешнем рынке.

Вторым документом, регулирующим привлечение и предоставление средств из федерального бюджета на кредитной основе, является *закон о федеральном бюджете на очередной год*. Законы о бюджетах субъектов РФ определяют политику субъектов РФ в области государственного кредитования на текущий финансовый год.

Система управления заемной деятельностью РФ Система органов управления заемной деятельностью РФ состоит из следующих звеньев:

- (1) законодательного органа, регламентирующего общие параметры и нормы заемной деятельности государства;
- (2) исполнительного органа, детализирующего установленные общие параметры и нормативы;
- (3) эмитента ценных бумаг;
- (4) институтов, которые обеспечивают размещение, регистрацию, хранение и погашение выпущенных эмитентом государственных ценных бумаг.

Федеральные органы государственной власти устанавливают порядок осуществления заимствований РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, погашения и обслуживания государственного долга РФ; осуществление государственных заимствований РФ и предоставление кредитов иностранным государствам, управление государственным долгом РФ.

Органы государственной власти субъектов РФ осуществляют государственные заимствования субъектов РФ, управление государственным долгом субъекта РФ. Органы местного самоуправления осуществляют муниципальные заимствования, управление муниципальным долгом.

Предельные объемы государственного внутреннего долга и государственного внешнего долга, внешних заимствований РФ на очередной финансовый год утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год с разбивкой долга по формам обеспечения обязательств.

Кроме указанных пределов, закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год включает: (1) программу государственных внешних заимствований РФ; (2) программу внутренних заимствований; (3) программу предоставления РФ государственных кредитов иностранным государствам;

Программа государственных внешних заимствований РФ представляет собой перечень внешних заимствований РФ на очередной финансовый год с разделением на несвязанные (финансовые) и целевые иностранные заимствования с указаниями для каждого из них источника и суммы заимствования, срока погашения, а для целевых заимствований и конечного получателя (ст. 108 БК РФ).

В Программе государственных внешних заимствований РФ должны быть отдельно предусмотрены все займы и государственные гарантии, величина которых превышает сумму, эквивалентную 10 млн долл. США, на весь срок займа. При этом объем детализированных займов, включенных в Программу, должен составлять не менее 85% общего объема внешних заимствований.

Программа государственных внутренних заимствований РФ представляет собой перечень внутренних заимствований.

Управление государственным долгом РФ осуществляет Правительство РФ (ст. 101 БК РФ либо уполномоченным им Министерством финансов РФ), а долгом субъекта РФ — органы его исполнительной власти.

Право на осуществление государственных внешних и внутренних заимствований РФ, а также заключения договоров о предоставлении государственных гарантий для привлечения кредитов принадлежит РФ. От имени РФ может выступать Правительство РФ или уполномоченный им федеральный орган.

Правительство РФ может превышать предельные объемы государственного внутреннего и внешнего долга, утвержденные законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год в следующих случаях (ст. 103 БК РФ):

- (1) Правительство РФ вправе осуществлять внешние заимствования в объеме свыше установленного 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;
- (2) Правительство РФ вправе осуществлять внутренние (внешние) заимствования с превышением установленного 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 законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год объема государственного долга (суммы внутреннего и внешнего долга) и иной порядок реструктуризации не предусмотрен законом о федеральном бюджете.

Непосредственно в кредитные отношения от имени РФ вступает *Минфин России*, который выпускает государственные ценные бумаги от имени РФ, определяет их доходность, конкретные сроки выпуска и погашения. Минфин России также заключает соглаше-

ния как по линии привлечения средств внутри страны на условиях срочности, платности и возвратности, так и предоставления бюджетных кредитов.

Минфин России обеспечивает единую систему учета и регистрации государственных заимствований РФ. Субъекты РФ, муниципальные образования регистрируют в нем свои заимствования. Минфин России ведет государственные книги внутреннего и внешнего долга РФ.

23.2. Государственные займы как источник формирования финансовых ресурсов государства

Государственные займы — это второй после доходов источник формирования финансовых ресурсов бюджета любого уровня. Следует различать средства, полученные государством на кредитной основе, от его доходов. Согласно ст. 6 БК РФ доходы бюджета — это поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета. В то время как государственные или муниципальные заимствования являются источником финансирования бюджетного дефицита. В отличие от доходов, которые поступают в безвозмездном и безвозвратном порядке, кредитные ресурсы передаются в бюджет на возвратной и возмездной основе. Отождествление доходов бюджета и средств, привлеченных в него на кредитной основе, приводит к искажению реального финансового положения государства.

Роль государственных займов в формировании ресурсной базы бюджета зависит от соотношения доходов и расходов бюджета, а также величины государственного долга. При значительном объеме бюджетного дефицита и долга значение заимствований возрастает и, напротив, при снижении бюджетного дефицита и государственного долга уменьшается. Однако сам по себе факт снижения или уменьшения объема государственных заимствований не является решающим для оценки состояния государственных финансов. Определяющим показателем является *эффективность заимствований*, которая в целом определяется так же, как и эффективность всей финансовой политики государства в совокупности, по воздействию на темпы экономического роста, повышению благосостояния населения.

Классификация государственного долга К государственному долгу относятся долговые обязательства РФ перед физическими и юридическими лицами РФ, субъектами РФ, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными

финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникающими в результате государственных заимствований РФ, а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным РФ, и долговые обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов РФ об отнесении на государственный до долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие БК РФ.

Долговые обязательства РФ могут существовать в виде обязательств по:

- кредитам, привлеченным от имени РФ как заемщика от кредитных организаций, иностранных государств, в том числе по целевым иностранным кредитам, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;
- государственным ценным бумагам, выпущенным от имени РФ;
- бюджетным кредитам, привлеченным в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы РФ;
- государственным гарантиям РФ;
- иным долговым обязательства, ранее отнесенным в соответствии с законодательством РФ на государственный долг РФ.

Осуществляя выбор тех или иных источников, органы власти руководствуются большим количеством факторов, среди которых в первую очередь следует выделить:

- (1) доступность того или иного источника для заемщика;
- (2) стоимость осуществляемых заимствований;
- (3) воздействие заимствований на темпы экономического роста, уровень инфляции, состояние финансового рынка;
- (4) возможность оказания различного рода политического или экономического давления при предоставлении займов и другие.

Государственные займы и соответственно государственный и внешний долг делятся на *внутренние* и *внешние*. Используются два основных признака деления долга на эти группы: по *валюте займа* и по *принадлежности кредитора*. Первый вариант деления государственного долга на внутренний и внешний закреплен в БК РФ. Второй используется в классификации Банка России.

Согласно ст. 6 БК РФ внешний долг РФ — это обязательства, возникающие в иностранной валюте, тогда как внутренний долг — это обязательства, возникающие в валюте РФ. По классификации Банка России внешний долг — это обязательства перед нерезидентами РФ, а внутренний — перед резидентами.

Обе классификации позволяют оценить задолженность с разных сторон. Например, ценные бумаги, выпущенные в иностранной

валюте, по классификации БК РФ будут относиться к внешнему долгу. При использовании второго признака эти же обязательства относятся к внешнему долгу только в том случае, если приобретены нерезидентом, и включаются во внутренний долг при приобретении их резидентом, например российским коммерческим банком.

Управление государственным долгом до 2008 г. включительно осуществлялось согласно стратегии, разработанной Минфином РФ, в соответствии с которой было предпринято:

- значительное абсолютное снижение объема внешнего долга, погашение внешнего долга, в том числе и досрочное. В 2007 г. было погашено 7,1 млрд долл. США и 8,8 млрд евро. В 2008 г. было выплачено 4,4 млрд долл. США и 2 млрд евро. В 2009 г. планировалось погасить 4,4 млрд долл. США основной суммы долга и 3 млрд долл. США процентных платежей;
- как относительное, так и абсолютное увеличение внутреннего долга.

В 2009 г. поставлен вопрос об изменении ранее проводимой стратегии долговой стратегии. Поскольку в 2009 г. вновь возник дефицит федерального бюджета РФ, а на мировом рынке цена кредитов снизилась до беспрецедентного уровня, стали актуальными внешние заимствования.

Государственные займы на внутреннем рынке Согласно ст. 98 БК РФ в объем государственного внутреннего долга включаются:

- номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам;
- объем основного долга по кредитам, полученным РФ;
- объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным РФ;
- объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным РФ.

В Законе о федеральном бюджете РФ на 2009 г. предельный размер государственного внутреннего долга на 1 января 2010 г. установлен в сумме 2 338 млрд руб.

Задолженность по государственным ценным бумагам занимает наибольшую долю в государственном внутреннем долге.

1. Первой рыночной государственной ценной бумагой в РФ, получившей широкое распространение, стали *государственные краткосрочные бескупонные облигации* (ГКО), выпущенные в 1993 г. Основным недостатком этих ценных бумаг был исключительно короткий период их обращения — до одного года. Однако они сыграли исключительно важную роль в становлении отечественного рынка государственных ценных бумаг. Именно на базе ГКО проходил наладку весь механизм выпуска, размещения, регулирования и по-

гашения государственных ценных бумаг, впервые создаваемый в России. ГКО стали тем инструментом, на котором учились работать с ценными бумагами коммерческие банки, население и другие инвесторы. Около пяти лет ГКО обеспечивали финансирование дефицита федерального бюджета и оставались основным заемным инструментом РФ на внутреннем рынке.

Дальнейшее развитие рынка государственных ценных бумаг привело к значительному изменению его состава и структуры в сторону увеличения доли долгосрочных ценных бумаг, снижения, а позднее и отказа от выпуска краткосрочных.

С середины 2004 г. на рынке РФ в обращении отсутствуют ГКО и все рыночные ценные бумаги представлены исключительно ОФЗ. Наибольший удельный вес среди ОФЗ занимают облигации с амортизацией долга (табл. 23.1).

*Таблица 23.1. Структура облигационного долга
(в части ОФЗ), %*

<i>Дата</i>	<i>С фиксированным купонным доходом</i>	<i>С постоянным купонным доходом</i>	<i>С амортизацией долга</i>	<i>С амортизацией долга и переменным купонным доходом</i>
01.01.2007	10,83	23,48	62,94	2,75
01.01.2008	4,91	27,53	65,25	2,30
01.01.2009	2,96	28,69	66,25	2,10
01.03.2009	2,96	28,80	66,15	2,10

2. Облигации федеральных займов (ОФЗ) впервые появились в 1995 г. Постановлением Правительства РФ от 15 мая 1995 г. № 458 (в ред. постановлений Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 676, от 27 февраля 1999 г. № 245, от 24 августа 2004 г. № 433). Были утверждены Генеральные условия эмиссии и обращения ОФЗ, разработанные Минфином России по согласованию с Банком России.

Эмитентом ОФЗ от имени РФ является *Минфин РФ*. Эмиссия осуществляется отдельными выпусками. Объем каждого выпуска определяется Минфином России исходя из предельного объема эмиссии этих облигаций, установленного Правительством РФ на соответствующий год.

По срокам ОФЗ могут быть среднесрочными или долгосрочными. Владельцами ОФЗ могут быть российские и иностранные юридические и физические лица. Владелец облигаций имеет право на получение при их погашении суммы основного долга (номинальной

стоимости), а также дохода в соответствии с условиями выпуска в виде процента, начисляемого на номинальную стоимость облигаций.

Минфин России на основании данных Генеральных условий принимает условия эмиссии ОФЗ и решение об эмиссии отдельного выпуска. ОФЗ одного выпуска равны между собой по объему предоставляемых их владельцам прав.

Генеральным агентом по обслуживанию выпусков облигаций федеральных займов является Банк России.

Все сделки с ОФЗ заключаются и исполняются в порядке, установленном Банком России по согласованию с Минфином России через уполномоченные им организации на осуществление депозитарной, брокерской или дилерской деятельности с РФЗ (далее — уполномоченные организации).

Денежные расчеты по сделкам с ОФЗ осуществляются через Банк России и его территориальные учреждения, а также иные кредитные организации в наличном и безналичном порядке, определяемом Банком России по согласованию с Минфином России.

ОФЗ выпускаются в документарной форме с обязательным централизованным хранением. Документом, удостоверяющим права, закрепляемые ОФЗ каждого выпуска, является *глобальный сертификат*, оформляемый на этот выпуск, реквизиты которого устанавливаются Минфином России. Владельцы ОФЗ не имеют права требовать выдачи их на руки.

Приказом Минфина России от 16 августа 2001 г. № 65н (в ред. приказа Минфина РФ от 26 сентября 2002 г. № 95н) утверждены новые условия эмиссии и обращения ОФЗ с постоянным купонным доходом. Особенностью этих облигаций является то, что процентная ставка купонного дохода является постоянной для каждого отдельного выпуска. Размер купонного дохода по всем купонам отдельного выпуска облигаций определяется исходя из процентной ставки купонного дохода, установленной решением об эмиссии отдельного выпуска облигаций.

ОФЗ с амортизацией долга впервые были выпущены в 2002 г. Приказом Минфина РФ от 27 апреля 2002 г. № 37н (в ред. Приказа Минфина России от 31 марта 2004 г. № 35н) были утверждены условия эмиссии и обращения ОФЗ с амортизацией долга. Как и все ОФЗ, эти облигации являются именными купонными среднесрочными (от одного года до пяти лет) и долгосрочными (от пяти до 30 лет) государственными ценными бумагами. Однако в отличие от ранее выпущенных погашение их номинальной стоимости осуществляется частями в даты, установленные решением об эмиссии отдельного выпуска облигаций.

Процентная ставка купонного дохода может быть фиксированной на каждый купонный период отдельного выпуска облигаций

или переменной. По облигациям с фиксированной процентной ставкой купонного дохода величины процентной ставки и купонного дохода по всем купонам объявляются не позднее чем за два рабочих дня до даты начала размещения выпуска. По облигациям с переменной процентной ставкой купонного дохода величина процентной ставки определяется исходя из официальных показателей, характеризующих инфляцию.

Величины процентной ставки купонного дохода и купонного дохода по первому купону объявляются не позднее чем за два рабочих дня до даты начала размещения, по второму и следующим купонам, включая последний, — не позднее чем за два рабочих дня до даты выплаты дохода по предшествующему купону.

Размер купонного дохода по всем купонам отдельного выпуска облигаций определяется исходя из процентной ставки купонного дохода, установленной решением об эмиссии отдельного выпуска облигаций, и начисляется на непогашенную часть номинальной стоимости.

Погашение номинальной стоимости частями (далее амортизация долга) осуществляется в даты, установленные решением об эмиссии отдельного выпуска облигаций и совпадающие с датами выплат купонного дохода по ним. При амортизации долга размер погашаемой части номинальной стоимости определяется на каждую дату ее выплаты. Датой погашения облигаций является дата выплаты последней непогашенной части номинальной стоимости.

Проценты по первому купону начисляются с календарного дня, следующего за датой размещения облигаций, по дату его выплаты. Проценты по другим купонам, включая последний, начисляются с календарного дня, следующего за датой выплаты предшествующего купонного дохода, по дату выплаты соответствующего купонного дохода (дату погашения).

Нерыночные ценные бумаги Кроме свободно обращающихся на рынке государственных ценных бумаг Минфин РФ для обеспечения инвестиционных потребностей страховых компаний, негосударственных пенсионных фондов и акционерных инвестиционных фондов выпускает и нерыночные ценные бумаги. Приказом Минфина России от 21 сентября 2004 г. № 86н утверждены Условия эмиссии и обращения *облигаций государственных нерыночных займов*.

Эмитент нерыночных облигаций, как и рыночных, — Минфин России. Облигации являются именными государственными ценными бумагами и предоставляют их владельцам право на получение при их погашении номинальной стоимости, а также дохода в соот-

ветствии с условиями выпуска в виде процента, начисляемого на номинальную стоимость облигаций.

Облигации выпускаются в документарной форме. Выпуск облигаций оформляется *глобальным сертификатом*. Эмитент при принятии решения о выпуске облигаций может определить, что глобальные сертификаты выпускаемых облигаций могут выдаваться на руки владельцам. В случае выдачи глобального сертификата на руки владельцу для осуществления прав из облигаций владелец обязан предъявить глобальный сертификат эмитенту.

По срокам обращения облигации могут быть краткосрочными, среднесрочными и долгосрочными. Владельцами могут быть юридические лица, являющиеся по законодательству РФ резидентами и нерезидентами. Номинальная стоимость облигации 1000 руб.

Размещение облигаций осуществляется по закрытой подписке путем заключения договора купли-продажи между эмитентом и организацией, имеющей право приобретать облигации, без участия организатора торговли.

Доход по облигации устанавливается в виде процента, начисляемого на номинальную стоимость облигации, и выплачивается не реже одного раза в год. Процентная ставка купонного дохода может быть фиксированной, переменной или постоянной:

- (1) по облигациям с фиксированной процентной ставкой купонного дохода величина процентной ставки и купонного дохода для каждого периода купонных выплат зафиксирована в решении о выпуске, но не совпадает;
- (2) по облигациям с постоянной процентной ставкой купонного дохода для всех купонных периодов величина процентной ставки совпадает и определена в решении о выпуске;
- (3) по облигациям с переменной процентной ставкой купонного дохода величина процентной ставки определяется исходя из официальных показателей, характеризующих инфляцию. В решении о выпуске устанавливается величина процентной ставки и купонного дохода только по первому купону. По последующим купонам размер купонного дохода сообщается эмитентом не позднее чем за два рабочих дня до даты выплаты дохода по предшествующему купону.

Облигации могут быть выкуплены эмитентом до срока их погашения, если указанный выкуп предусмотрен решением о выпуске. Однако облигации не могут быть проданы другому инвестору. Они не обращаются на вторичном рынке, их залог не допускается.

В настоящее время нерыночные ценные бумаги представлены *государственными сберегательными облигациями*. Постановлением

Правительства РФ от 2 июня 2004 г. № 262 определены генеральные условия эмиссии и обращения государственных сберегательных облигаций (новая редакция). Облигации являются именными федеральными государственными ценными бумагами, выраженными в рублях, выпускаются в документарной форме и подлежат централизованному хранению. Документом, удостоверяющим права, закрепляемые облигациями каждого выпуска, является глобальный сертификат, который хранится в депозитарии.

Облигации могут быть краткосрочными, среднесрочными и долгосрочными. Эмиссия облигаций осуществляется отдельными выпусками.

Облигации не могут приобретать нерезиденты РФ. Владельцами облигаций могут быть следующие юридические лица:

- страховые организации;
- негосударственные пенсионные фонды;
- акционерные инвестиционные фонды;
- Пенсионный фонд РФ и иные государственные внебюджетные фонды РФ — в случае, если инвестирование их средств в государственные ценные бумаги предусмотрено законодательством.

Владельцы облигаций и управляющие компании имеют право:

- на получение при погашении облигаций их номинальной стоимости, а также доходов в виде процентов, начисляемых исходя из номинальной стоимости облигаций;
- предъявление облигаций к обмену на федеральные государственные ценные бумаги в порядке, предусмотренном условиями эмиссии и обращения облигаций, в объемах и в сроки, определенные решением о выпуске облигаций;
- предъявление облигаций к выкупу в порядке, предусмотренном условиями эмиссии и обращения облигаций, в объемах и в сроки, определенные решением о выпуске облигаций.

Министерство финансов РФ может в порядке, предусмотренном условиями эмиссии и обращения облигаций, выкупать облигации независимо от сроков, определенных решением о выпуске облигаций, в следующих случаях:

- (1) приостановления действия или аннулирования соответствующих лицензий, имеющихся у владельцев облигаций;
- (2) применения к владельцам облигаций процедуры банкротства;
- (3) ликвидации организации — владельца облигаций или его реорганизация (в случае, если созданное юридическое лицо не имеет права приобретать облигации).

Размещение облигаций осуществляется путем проведения организатором торговли на рынке ценных бумаг, заключившим с Минфином России соответствующее соглашение.

Облигации, не размещенные путем проведения аукциона, могут быть проданы Минфином России по установленной им цене через организатора торговли на рынке ценных бумаг.

Обращение облигаций на вторичном рынке или их залог не допускаются.

Функции агента по размещению облигаций, их выкупу, обмену, погашению и выплате доходов в виде процентов, начисляемых исходя из номинальной стоимости облигаций, выполняет кредитная организация, подписавшая соответствующее соглашение с Минфином России. Функции депозитария выполняет организация, заключившая с Минфином России соглашение и имеющая лицензию профессионального участника рынка ценных бумаг на осуществление депозитарной деятельности. Агент, организатор торговли на рынке ценных бумаг и депозитарий определяются путем проведения открытого конкурса.

Внешние займы В объем государственного внешнего долга РФ включаются:

- номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам РФ, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;
- номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам РФ, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;
- объем основного долга по кредитам, которые получены РФ и обязательства по которым выражены в иностранной валюте, в том числе по целевым иностранным кредитам, привлеченным под государственные гарантии РФ;
- объем обязательств по государственным гарантиям РФ, выраженным в иностранной валюте.

В Законе о федеральном бюджете РФ на 2009 г. предельный размер государственного внешнего долга на 1 января 2010 г. установлен в размере 41,4 млрд долл. США.

Программой государственных внешних заимствований РФ на 2009 г. предусмотрено снижение заимствований в виде государственных ценных бумаг на 1595 млн долл. США, а кредитов иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц на — 1361,8 млн долл. США

Целевой иностранный кредит (заимствование) — это форма финансирования проектов, включенных в Программу государственных внешних заимствований РФ, которая предусматривает предоставление средств в иностранной валюте на возвратной и возмездной основе 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. *Связанные кредиты иностранных юридических лиц*, банков и фирм — форма привлечения средств на возвратной и возмездной основе для закупок товаров, работ и услуг за счет средств иностранных юридических лиц в основном в стране кредитора.

Нефинансовые кредиты международных финансовых организаций — форма привлечения средств на возвратной и возмездной основе для закупок преимущественно на конкурсной основе товаров, работ и услуг в целях осуществления инвестиционных проектов или проектов структурных реформ при участии и за счет международных финансовых организаций.

В соответствии с Программами государственных внешних заимствований РФ кредиты международных финансовых организаций представлены кредитами МБРР и ЕБРР.

МБРР предоставляет кредиты на такие проекты, как техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне, модернизация казначейской системы, модернизация налоговой службы, развитие финансовых учреждений, развитие рынка капитала, модернизация информационной системы таможенных органов, управление окружающей средой, поддержка реформы в электроэнергетическом секторе, правовая реформа и др.

ЕБРР предоставляет кредиты на такие проекты, как модернизация железнодорожного транспорта России, завершение строительства комплекса защитных сооружений Санкт-Петербурга от наводнений и др.

Кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм предполагается направить, в частности, на следующие цели:

- (1) покупку научных приборов и оборудования, введение их в эксплуатацию, оплату услуг по шеф-монтажу и обучению персонала Российской академии наук;
- (2) покупку научных приборов и оборудование для Минобразования и науки РФ;
- (3) программно-технические и программно-технологические средства и услуги для создания первой очереди информационной системы обеспечения надзора за исполнением законов

с использованием государственной телекоммуникационной системы для Генеральной прокуратуры РФ;

(4) специальную технику для МВФ РФ и т.п.

По данным Банка России, долг РФ перед нерезидентами складывается за счет следующих источников (табл. 23.2).

Таблица 23.2. Внешний долг органов управления РФ перед нерезидентами, млрд долл. США

<i>Показатель</i>	<i>1 января 2008 г.</i>	<i>1 октября 2008 г.</i>
Всего органы государственного управления	37,4	32,5
Федеральные органы управления	35,4	31,1
А. Новый российский долг	28,7	26,5
• Кредиты международных финансовых организаций	5,0	4,6
В том числе МБРР	4,3	3,9
• Прочие кредиты (включая кредиты стран — членов Парижского клуба кредиторов	1,7	1,4
• Ценные бумаги в иностранной валюте	21,3	20,0
В том числе:		
Еврооблигации, размещенные по открытой подписке, а также выпущенные при реструктуризации ГКО	2,8	2,1
Еврооблигации, выпущенные при второй реструктуризации задолженности перед Лондонским клубом кредиторов	17,6	17,9
Облигации внутреннего государственного валютного займа — 6-й и 7-й транши и облигации государственного валютного займа 1999 г.	0,9	0,9
• Ценные бумаги в российских рублях (ОФЗ)	0,3	0,2
• Прочая задолженность	0,3	0,3
Б. Долг бывшего СССР	7,1	4,6
В том числе		
• Кредиты Парижского клуба кредиторов	0,0	0,0
• Задолженность перед бывшими социалистическими странами	1,5	1,4
• Облигации внутреннего государственного валютного займа — 3, 4, 5-й транши	2,0	0,0
• Прочая задолженность	1,3	1,2
В. Субъекты РФ	1,5	1,5
В том числе		
• Кредиты	1,1	1,1
• Ценные бумаги в российских рублях	0,4	0,3
Г. Органы денежно-кредитного регулирования	9,0	10,2
В том числе кредиты	7,1	6,9

Долги СССР Как видно из табл. 23.2, в состав внешнего долга РФ входит долг СССР. В начале 1990-х годов эта задолженность составляла около 100 млрд долл. В настоящее время она значительно снизилась благодаря, с одной стороны, мерам, принятым по ее реструктуризации и переоформлению в задолженность РФ, а, с другой — в результате погашения.

Основную часть внешнего долга РФ, полученного от СССР, в зависимости от природы его происхождения можно разделить на две группы. Это кредиты Парижского и Лондонского клубов. После кризиса 1998 г. Россия испытывала очень серьезные трудности в погашении своих долговых обязательств и обратилась к членам клубов с просьбой о списании части задолженности бывшего СССР.

Соглашение с Лондонским клубом кредиторов было достигнуто в феврале 2000 г. Постановлением Правительства РФ «Об урегулировании задолженности бывшего СССР перед иностранными коммерческими банками и финансовыми институтами, объединенными в Лондонский клуб кредиторов» от 23 июня 2000 г. № 478 были утверждены «Генеральные условия эмиссии и обращения облигаций внешних облигационных займов РФ с окончательными датами погашения в 2010 и 2030 гг., выпускаемых с целью урегулирования задолженности бывшего СССР перед иностранными коммерческими банками и финансовыми институтами, объединенными в Лондонский клуб кредиторов».

В соответствии с этим Постановлением Правительства РФ приказом Минфина России от 18 июля 2000 г. № 71н утверждены «Условия эмиссии и обращения облигаций внешних облигационных займов РФ с окончательными датами погашения в 2010 и 2030 гг., выпускаемых в процессе реструктуризации задолженности бывшего СССР перед иностранными коммерческими банками и финансовыми институтами, объединенными в Лондонский клуб кредиторов».

В условиях эмиссии установлены следующие ставки процентов (купонный доход выплачивается два раза в год):

- за период с 31 марта 2000 г. по 29 сентября 2000 г. — 2,25% годовых;
- 30 сентября 2000 г. — 30 марта 2001 г. — 2,5%;
- 31 марта 2001 г. — 30 марта 2007 г. — 5%;
- 31 марта 2007 г. и далее — 7,5%.

Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. № 931 утверждены «Финансовые условия обмена коммерческой задолженности бывшего СССР», которые предусматривают условия, предложенные кредиторам Лондонского клуба. Коммерческие обязатель-

ства по неоплаченному основному долгу по состоянию на 2 декабря 1997 г. условно считаются кредитами, реструктуризованными в соответствии с Договором о реструктуризации от 6 октября 1997 г.

В отличие от Лондонского клуба страны — кредиторы Парижского клуба на реструктуризацию бывшего долга СССР не согласились.

Значительное увеличение доходной базы федерального бюджета РФ, приведшее сначала к его сбалансированию, а позднее к возникновению профицита, позволило не только своевременно гасить внешние обязательства РФ, но и начать досрочное погашение наиболее дорогостоящей внешней задолженности. В начале 2005 г. за счет средств Стабилизационного фонда была погашена вся задолженность МВФ, и Россия начала переговоры о досрочном погашении долга Парижскому клубу, соглашение было достигнуто уже в 2005 г.

Собственные долги России После вступления в МВФ в 1992 г. РФ стала активно использовать кредиты этой и других международных организаций. В XXI в. финансовое положение государства упрочилось в такой степени, что в начале 2005 г. РФ полностью рассчиталась по своим долговым обязательствам перед МВФ, направив на их погашение средства из Стабилизационного фонда.

Постановлением Правительства РФ от 4 ноября 1996 г. № 1320 Министерство финансов РФ получило задание осуществить от имени РФ выпуск внешнего облигационного займа в ноябре-декабре 1996 г. Первый выпуск российских еврооблигаций состоялся 27 ноября 1996 г. на общую сумму 1 млрд долл. Это был первый облигационный заем России, размещенный ею на международных рынках капиталов. За ним последовали другие займы.

Несмотря на исключительные сложности с мобилизацией средств после кризиса в августе 1998 г., РФ не задержала ни одной выплаты по этим облигациям.

В связи с реструктуризацией внешней задолженности СССР и переоформлением ее в собственный долг России после 1998 г. РФ было осуществлено несколько новых выпусков еврооблигаций (см. табл. 23.2). Выпуски производились в соответствии с Генеральными условиями эмиссии и обращения облигаций внешних облигационных займов РФ с окончательными датами погашения в 2010 и 2030 гг., утвержденными постановлением Правительства РФ от «Об урегулировании задолженности бывшего СССР перед иностранными коммерческими банками и финансовыми институтами, объединенными в Лондонский клуб кредиторов» 23 июня 2000 г. № 478, и условиями дополнительной эмиссии, утвержденными приказами Минфина России.

23.3. Государственные кредиты как форма расходования бюджетных средств

Кредиты, предоставляемые за счет средств бюджета, отражаются в его расходной части. Возвращение полученных ранее из бюджета кредитов также фиксируется в расходах бюджета, но со знаком «минус», т.е. уменьшается расходная часть бюджета.

Государство может выступать кредитором как на внутреннем, так и на внешнем рынке. До начала 80-х годов XX в. СССР был одним из крупнейших кредиторов на международной арене. К началу распада СССР оставшаяся после этого непогашенная задолженность расценивалась примерно на 130 млрд долл. В настоящее время РФ предоставляет в большей степени внутренние, чем внешние, кредиты, однако полностью внешнее кредитование не прекращено.

Внутренние кредиты В середине 1990-х годов федеральный бюджет РФ являлся исключительно активным кредитором внутри страны. Средства на возвратной основе в значительных суммах предоставлялись как предприятиям, так и субъектам РФ, в том числе и на поддержку предприятий, функционирующих на их территории. Предполагалось, что такая форма финансирования, во-первых, будет стимулировать наиболее эффективное и рациональное использование полученных ресурсов, во-вторых, позволит пополнить доходы бюджета за счет получения процентов, в-третьих, позволит снизить расходы бюджета, поскольку заемщики будут стремиться минимизировать свои затраты и тем самым привлекать минимальные суммы бюджетного финансирования, в-четвертых, по истечении определенного времени полученные кредиты будут возвращены.

Бюджетное кредитование Необходимость бюджетного кредитования объяснялась также и тем, что коммерческие банки в основном кредитовали государства. Среди коммерческих предприятий получить дорогой банковский кредит удавалось только высокодоходным торговым организациям.

С начала XXI в. РФ отказывается от широкого использования бюджетных кредитов. С одной стороны, это объясняется тем, что на практике система бюджетного кредитования себя не оправдала. Кредиты своевременно не возвращались, а проценты по ним не уплачивались. С другой стороны, коммерческие банки стали все более активно кредитовать предприятия, ставки по кредитам стали снижаться и необходимость в бюджетных кредитах отпала. По этим причинам условия бюджетного кредитования начинают ужесточаться, а его объемы и сферы использования свертываться.

Вводится требование, по которому бюджетные кредиты юридическими лицами, не являющимися государственными или муниципальными предприятиями, могут быть получены только при условии предоставления заемщиком обеспечения исполнения обязательства по возврату кредита. Обязательным условием предоставления бюджетного кредита становится предварительная проверка финансового состояния заемщика. Вводятся и другие ограничения.

В 2000 г. из федерального бюджета на возвратной основе финансируются расходы на:

- обеспечение агропромышленного комплекса машиностроительной продукцией и приобретение племенного скота на основе договоров финансовой аренды;
- сезонное кредитование предприятий агропромышленного комплекса;
- выполнение высокоэффективных прикладных научно-технических разработок, имеющих коммерческую значимость.

Одновременно Правительству РФ предоставлено право осуществлять финансирование на условиях возвратности и платности расходов на:

- сезонную закупку сырья и материалов для производства товаров народного потребления и продукции производственно-технического назначения легкой и текстильной промышленности;
- создание межсезонных запасов древесины, сырья и топлива для предприятий лесной промышленности;
- осуществление высокоэффективных проектов в угольной отрасли, размещаемых на конкурсной основе;
- покрытие убытков речного транспорта, связанных с возникновением в отрасли кассовых разрывов сезонного характера;
- финансирование высокоэффективных инвестиционных проектов и инвестиционных программ конверсии оборонной промышленности;
- развитие межфермерской кооперации;
- реализацию федеральной целевой программы «Свой дом» в сельской местности.

В федеральном бюджете на 2002 г. было предусмотрено предоставление бюджетных кредитов только на осуществление инвестиционных проектов в угольной промышленности и для вынужденных переселенцев, состоящих на учете в территориальных органах (на которые возложены эти функции), признанных нуждающимися в улучшении жилищных условий, но не пользовавшихся льготами на строительство (приобретение) жилья после получения статуса вынужденного переселенца.

В федеральном бюджете на 2005 г. выделение кредитов различным отраслям вообще не предусмотрено. Тем не менее БК РФ предусматривает сохранение бюджетных кредитов в качестве одной из форм осуществления бюджетных расходов и в настоящее время.

В качестве заемщиков при предоставлении бюджетных кредитов могут выступать: бюджеты других уровней бюджетной системы РФ, унитарные предприятия, юридические лица, не являющиеся унитарными предприятиями.

На практике получателями кредитов, предоставляемых из федерального бюджета, являются в основном бюджеты других уровней.

В целях укрепления финансовой дисциплины и создания условий для оздоровления государственных и муниципальных финансов в субъектах РФ Постановлением Правительства РФ от 28 марта 2005 г. № 160 утверждены Правила предоставления бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета бюджетных кредитов на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов субъектов РФ, и расходов, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и техногенных аварий, а также их использования и возврата.

В соответствии с этими Правилами временный кассовый разрыв, возникающий при исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ, определяется как недопоступление в определенный период финансового года доходов для осуществления расходов, предусмотренных консолидированным бюджетом субъекта РФ, с учетом источников финансирования дефицита бюджета.

При наличии или прогнозируемом возникновении временного кассового разрыва орган исполнительной власти субъекта РФ может обратиться в Минфин РФ за предоставлением бюджетного кредита. Это обращение должно содержать обоснование необходимости выделения средств, сведения о поступивших доходах и произведенных расходах за истекший период текущего финансового года, прогноз по доходам и расходам консолидированного бюджета субъекта РФ и источникам финансирования дефицита бюджета на период заимствования, источники и сроки погашения бюджетного кредита в течение финансового года. Минфин РФ вправе запрашивать иные сведения, необходимые для принятия решения о предоставлении бюджетного кредита.

Правилами четко определяются два условия, при которых бюджетный кредит может предоставляться бюджету субъекта РФ, а именно:

- (1) если расходы консолидированного бюджета субъекта РФ (за исключением расходов капитального характера и расходов на поддержку организаций производственной сферы) в месяце, в котором предполагается выдача кредита, превышают

доходы консолидированного бюджета в этом месяце, увеличенные на сумму налоговых льгот, предоставленных органами исполнительной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления, и средств, поступивших из источников финансирования дефицита бюджета;

- (2) при необходимости покрытия расходов в связи с ликвидацией последствий стихийных бедствий и техногенных аварий.

Но бюджетные кредиты не предоставляются бюджету субъектам РФ, имеющим просроченную задолженность по бюджетным ссудам и кредитам, полученным ранее из федерального бюджета.

Бюджетные кредиты предоставляются на срок, не выходящий за пределы финансового года, по процентной ставке, установленной в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год.

Решение о предоставлении бюджетного кредита с указанием сроков его возврата и объема принимает министр финансов РФ. Для предоставления бюджетного кредита оформляется соглашение между Минфином РФ и органом исполнительной власти субъекта РФ. Минфин РФ устанавливает требования к содержанию соглашения о предоставлении бюджетного кредита, определяет условия предоставления бюджетного кредита, отвечающие задачам рационального использования бюджетных средств и укрепления финансовой дисциплины, а также меры ответственности за нецелевое использование и несвоевременный возврат средств.

Объем бюджетного кредита определяется, с одной стороны, возможностями федерального бюджета, а с другой — потребностями заемщика, определяемыми величиной временного кассового разрыва, возникающего при исполнении консолидированного бюджета, или размером расходов, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и техногенных аварий.

В Законе о федеральном бюджете на 2009 г. предусмотрено выделение бюджетных кредитов в сумме до 170 млрд руб. на срок до трех лет для частичного покрытия дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации, а также на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) в сумме до 25 млрд руб.

Бюджетные кредиты юридическим лицам Бюджетный кредит может быть предоставлен юридическому лицу на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством РФ, в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены соответствующими законами (решениями) о бюджете.

Бюджетный кредит может быть предоставлен только при условии предоставления заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату указанного кредита, уплате процентных и иных платежей, предусмотренных соответствующим договором (соглашением).

Способами обеспечения исполнения обязательств могут быть только банковские гарантии, поручительства, государственные или муниципальные гарантии, залог имущества в размере не менее 100% предоставляемого кредита. Обеспечение исполнения обязательств должно иметь высокую степень ликвидности.

Обязательное условие предоставления бюджетного кредита — проведение предварительной проверки финансового состояния получателя бюджетного кредита финансовым органом или по его поручению уполномоченным органом. Если в процессе анализа будет выявлено, что заемщик не в состоянии выполнить долговые обязательства, бюджетный кредит не предоставляется.

Уполномоченный орган имеет право на проверку юридического лица — заемщика в любое время в течение действия кредитного договора. Обязательному контролю подлежит и целевое использование полученных из бюджета средств.

Для обеспечения контроля за возвратностью, целевым использованием и эффективностью заимствованных у бюджетов средств к отчету об исполнении бюджета прилагается отчет о предоставлении и погашении бюджетных кредитов. Органы, исполняющие бюджет, или другие уполномоченные органы ведут реестры всех предоставленных бюджетных кредитов. Возврат предоставленных юридическим лицам средств, а также плата за их использование приравнивается к платежам в бюджет.

Внешние государственные кредиты Внешние государственные кредиты и задолженность по ним перед Россией обычно делится на три группы:

- задолженность иностранных государств (кроме стран СНГ);
- задолженность стран СНГ;
- задолженность иностранных коммерческих банков и фирм (перед СССР или РФ).

В целях усиления государственного контроля за операциями по управлению государственными внешними финансовыми активами бывшего СССР Правительство РФ постановило (Постановление от 9 июля 2003 г. № 413): все виды долговых требований экспортеров бывшего СССР к организациям и фирмам иностранных государств, возникших до 1 января 1991 г. в связи с экспортом из бывшего

СССР товаров и услуг на условиях отсрочки платежа или предоставления коммерческих кредитов, осуществлявшихся через специализированные внешнеэкономические объединения бывшего СССР за счет бюджетных средств бывшего СССР, предоставлявшихся экспортерам через Банк внешнеэкономической деятельности СССР (Внешэкономбанк), а также платежи, поступившие или поступающие в рамках урегулирования таких требований, являются государственными внешними финансовыми активами РФ. Минфин РФ осуществляет оперативное управление ими. Учет и расчеты осуществляются через Внешэкономбанк.

23.4. Государственные гарантии как особая форма государственного долга

Государственная или муниципальная гарантия (государственная гарантия РФ, государственная гарантия субъекта РФ, муниципальная гарантия) — вид долгового обязательства, в силу которого соответственно РФ, субъект РФ, муниципальное образование (гарант) обязаны при наступлении предусмотренного в гарантии события (гарантийного случая) уплатить лицу, в пользу которого предоставлена гарантия (бенефициару), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств соответствующего бюджета в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства отвечать за исполнение третьим лицом (принципалом) его обязательств перед бенефициаром.

Согласно БК РФ (ст. 116) общая сумма предоставленных государственных гарантий РФ для обеспечения обязательств в валюте РФ включается в состав государственного внутреннего долга РФ как *вид долгового обязательства*.

Общая сумма предоставленных государственных гарантий РФ для обеспечения обязательств в иностранной валюте включается в состав государственного внешнего долга РФ как вид долгового обязательства.

Включение сумм предоставленных гарантий в объем государственного долга вполне оправданно, хотя выдача гарантии сразу и не ведет к осуществлению конкретных расходов бюджета, но предполагает такие расходы в будущем. В качестве примера, когда РФ была вынуждена за счет средств федерального бюджета погасить гарантированные государством долговые обязательства, можно привести облигации РАО «Высокоскоростные магистрали», по которым федеральный бюджет смог рассчитаться только в 2001 г. Для этого Минфином России и Центробанком было принято «Положение о поряд-

ке исполнения государственных гарантий по облигациям открытого акционерного общества «Высокоскоростные магистрали» 1994—1999 гг.» (зарегистрировано в Минюсте России 20 марта 2001 г. № 2619).

Внутренние государственные гарантии Государственные гарантии РФ внутри страны могут предоставляться субъектам РФ, муниципальным образованиям и отдельным юридическим лицам. Обязательным условием предоставления гарантии является проверка финансового состояния ее получателя. В настоящее время государственные гарантии на федеральном уровне не получили большого распространения.

В 2009 г. предоставление гарантий внутри страны предусматривалось в объеме 381 млрд руб. В эту сумму входят гарантии по:

- заимствованиям ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»;
- заимствованиям, осуществляемым для обеспечения земельных участком инженерной структурой и модернизации объектов коммунальной инфраструктуры в целях жилищного строительства;
- по обязательствам страхования военных рисков, рисков угона и других подобных рисков ответственности авиаперевозчиков перед третьими лицами;
- по кредитам, привлекаемым стратегическими организациями оборонно-промышленного комплекса на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения;
- по кредитам, привлекаемым отобранными в установленном порядке Правительством РФ организациями на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения.

Из всех указанных направлений предоставления гарантий старейшим является гарантирование обязательств Агентства по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК). АИЖК было создано в целях развития в РФ системы ипотечного жилищного кредитования. Предполагалось, что Агентство позволит расширить ресурсную базу коммерческих банков, предоставляющих кредиты населению на приобретение квартир, и тем самым снизит процентные ставки по таким кредитам и облегчит их получение основным слоям населения. В свою очередь, само Агентство должно было привлекать средства на финансовом рынке. Для того чтобы повысить доверие инвесторов к заимствованиям Агентства, было принято решение предоставить государственные гарантии по его обязательствам.

Постановлением Правительства РФ от 25 августа 2001 г. № 628 утверждены Правила предоставления государственных гарантий РФ по заимствованиям открытого акционерного общества «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию». Гарантии обеспечивают исполнение обязательств Агентства, возникающих в результате размещения эмитированных им облигаций.

Займы, привлекаемые Агентством посредством размещения обеспеченных гарантиями облигаций, являются целевыми и предназначены для финансирования ипотечного жилищного кредитования в РФ, в том числе для:

- приобретения прав требования (в том числе удостоверенных закладными) по кредитам и займам, предоставленным банком, иной кредитной организацией или юридическим лицом гражданам на приобретение жилых домов и помещений и обеспеченным ипотекой;
- предоставления займов банкам в целях выдачи гражданам кредитов на приобретение жилых домов и жилых помещений, обеспеченных ипотекой этого имущества, с последующей (в срок не более 90 дней) передачей Агентству прав требования по этим кредитам (в том числе путем передачи прав по закладным);
- предоставления на срок до 18 месяцев займов банкам в целях кредитования покупателей, заключивших договор приобретения прав на строящиеся жилые дома и помещения. В случае приобретения гражданами жилых объектов, построенных по этим договорам, на условиях ипотечного жилищного кредитования Агентство вправе принимать в погашение банками займов, предоставленных Агентством, права требования по кредитам, обеспеченным ипотекой построенных (приобретенных) жилых объектов (в том числе права по закладным);
- выкупа ипотечных ценных бумаг российских эмитентов, выпущенных в соответствии с законодательством РФ об ипотечных ценных бумагах;
- выкупа и погашения обеспеченных гарантиями облигаций, выпущенных Агентством;
- погашения кредитов и займов, привлеченных Агентством на цели, указанные выше.

Гарантии обеспечивают исполнение обязательств Агентства перед держателями облигаций по выплате номинальной стоимости купонных облигаций и (или) частично или полностью процентного дохода по ним в соответствии с проспектом эмиссии.

Гарантии вступают в силу с момента государственной регистрации выпуска облигаций Агентства, исполнение обязательств по ко-

торым гарантируется РФ, и действует вплоть до наступления срока их погашения. При этом держатели облигаций имеют право предъявить требование об исполнении обязательств по гарантии в течение 90 дней со дня неисполнения Агентством своих обязательств. Если в течение этого срока требование по выплате процентного дохода не будет предъявлено, размер гарантии уменьшается на размер этого требования, а в случае непредъявления требования по исполнению обязательств по выплате номинальной стоимости облигаций действие гарантии прекращается.

Гарантии предоставляются на безвозмездной основе.

Обязательства РФ по гарантиям возникают только в случае неисполнения Агентством (или его правопреемником) предусмотренных условиями эмиссии облигаций обязательств перед держателями этих облигаций по выплате их номинальной стоимости и / или частично или полностью процентного дохода по ним (гарантийный случай). Просроченное исполнение или неисполнение Агентством иных обязательств перед держателями облигаций гарантийным случаем не является.

РФ несет субсидиарную ответственность перед держателями облигаций по обязательствам Агентства, которые обеспечиваются РФ.

Механизм предоставления гарантий схематично можно представить следующим образом.

Этап 1. Для получения гарантий Агентство направляет в Минфин России заявление о предоставлении гарантии, проект решения о выпуске облигаций, бизнес-план проекта по выпуску облигаций и другие документы

Этап 2. Минфин России проводит проверку финансового состояния Агентства и представляет в Правительство РФ проект решения о предоставлении гарантии

Этап 3. Правительство РФ принимает решения о предоставлении гарантии

Этап 4. Минфин России заключает с Агентством соответствующий договор, который должен содержать существенные условия предоставления гарантии, права и обязанности Минфина России и Агентства.

Этап 5. После завершения размещения облигаций Агентства, исполнение обязательств по которым гарантировано РФ, Агентство направляет в Минфин России зарегистрированный в установленном порядке отчет об итогах выпуска облигаций.

Контроль за целевым использованием займов, привлеченных Агентством, осуществляет Минфин России. Для этого Агентство обязано ежеквартально (не позднее 28-го числа месяца, следующего за отчетным кварталом) представлять в Минфин России отчеты о фи-

нансово-хозяйственной деятельности и об использовании и обслуживании привлеченных Агентством кредитов и займов, в том числе обеспеченных гарантиями.

Банки, в которые Агентством направляются средства займов, обеспеченных гарантиями, определяются Агентством по согласованию с Минфином России.

Агентство имеет право размещать на срок, не превышающий 90 дней, временно свободные денежные средства, привлеченные под гарантии, в доходные инструменты (депозиты и векселя) банков, определяемых наблюдательным советом Агентства.

В случае если Агентство в течение 180 дней со дня завершения размещения облигаций, исполнение обязательств по которым гарантировано РФ, не смогло использовать привлеченные средства на финансирование ипотечного жилищного кредитования, оно по требованию и по согласованию с Минфином РФ выкупает часть размещенных облигаций на сумму неиспользованных средств без права их последующего выпуска в обращение.

Исполнение обязательств по гарантиям осуществляется за счет средств федерального бюджета и не ведет к возникновению требований в порядке регресса со стороны Министерства к Агентству.

Минфин России предусматривает в проекте закона о федеральном бюджете на тот финансовый год, в котором условиями эмиссии облигаций предусматривается погашение их номинальной стоимости и (или) выплата частично или полностью купонного дохода, средства на исполнение обязательств по гарантиям. Указанные средства учитываются в источниках финансирования дефицита федерального бюджета на соответствующий год.

При наступлении гарантийного случая держатель облигаций Агентства до предъявления требований к РФ обязан предъявить требование к Агентству. Если Агентство оказалось не в состоянии удовлетворить требование держателя облигаций или не дало в течение 30 дней ответа на предъявленное требование, требование может быть предъявлено РФ в лице Минфина России.

Для этого держатель облигаций направляет в Минфин России требование об исполнении гарантийных обязательств по облигациям Агентства.

Минфин России рассматривает требование держателя облигаций и определяет его обоснованность в течение 30 дней со дня предъявления. В исключительных случаях для проведения дополнительной проверки срок рассмотрения требования может быть продлен, но не должен превышать 60 дней со дня его предъявления.

В случае признания требования держателя облигаций обоснованным Минфин России в течение 60 дней со дня его предъявления обязано исполнить гарантийное обязательство.

Контролю за государственными гарантиями на уровне РФ уделяется большое внимание. Минфин России ведет учет выданных гарантий, исполнения получателями указанных гарантий своих обязательств, случаев осуществления государством платежей по выданным гарантиям. На основании данных этого учета Государственной Думе представляется подробный отчет.

Постановлением Правительства РФ от 3 июня 2006 г. № 351 (в ред. постановлений Правительства РФ от 2 октября 2006 г. № 593, от 10 мая 2007 г. № 277, от 7 ноября 2008 г. № 821) утверждены Правила, устанавливающие порядок предоставления государственных гарантий РФ по заимствованиям, осуществляемым субъектами РФ или муниципальными образованиями для обеспечения земельных участков инженерной инфраструктурой и модернизации объектов коммунальной инфраструктуры в целях жилищного строительства (далее — гарантия), а также порядок исполнения обязательств по гарантиям.

Гарантия предоставляется в обеспечение исполнения обязательств субъекта РФ или муниципального образования (далее — принципал) в части, составляющей до 50% суммы основного долга принципала по его заимствованию в российских рублях, осуществляемому в форме кредита, привлекаемого в российских кредитных организациях (далее соответственно — кредит, кредиторы) на реализацию инвестиционного проекта по обеспечению земельных участков инженерной инфраструктурой и модернизации объектов коммунальной инфраструктуры в целях жилищного строительства (далее — проект).

Гарантия не обеспечивает исполнения обязательств принципала по уплате процентов за пользование кредитом, иных процентов, комиссий, а также штрафов и пеней за нарушение обязательств принципала.

Гарантии предоставляются по представлениям Министерства регионального развития РФ, которые вносятся в Министерство финансов РФ по результатам проведенного Министерством отбора принципалов и проектов в течение 14 календарных дней с даты проведения отбора.

Для принятия решения о предоставлении гарантий Министерство финансов РФ на основании представления Министерства регионального развития РФ подготавливает и направляет в Правительство РФ проект решения Правительства РФ о предоставлении гарантий.

Принципалы, в отношении которых принято решение о предоставлении гарантий, обращаются в Министерство финансов РФ для

заключения договора при соблюдении принципом следующих условий:

- (1) включения в закон субъекта РФ (решение представительного органа муниципального образования) о бюджете на соответствующий финансовый год:
 - положения о праве уполномоченного органа принципа привлечь кредит на реализацию проекта под гарантию;
 - обязательств принципа по привлекаемому им на реализацию проекта кредиту в рамках программы государственных (муниципальных) внутренних заимствований с включением в объем расходов бюджета на обслуживание государственного (муниципального) долга средств на обслуживание и погашение в полном объеме кредита, привлекаемого под гарантию;
- (2) соответствия параметров бюджета принципа на очередной финансовый год, связанных с привлечением кредита, обеспеченного гарантией, требованиям бюджетного законодательства РФ.

Правила страхования ответственности авиаперевозчиков с начала введения такой гарантии изменялись несколько раз. В 2005 г. действуют Правила предоставления государственной гарантии РФ по обязательствам страхования военных рисков, рисков угона и других подобных рисков, утвержденные постановлением Правительства РФ от 26 мая 2005 г. № 333. Правила устанавливают порядок предоставления государственной гарантии РФ по обязательствам страхования военных рисков, рисков угона и других подобных рисков ответственности авиаперевозчиков перед третьими лицами, определенных обычаями делового оборота применительно к оговорке о дополнительном покрытии (авиационная ответственность) AVN 52E от 12 декабря 2001 г. ассоциации авиационных страховщиков «Ллойдс».

Гарантия предоставляется на конкурсной основе. Ежегодный открытый конкурс по выбору страховой компании на право выдачи обеспеченных гарантией полисов проводится Министерством транспорта РФ. Условия указанного конкурса согласовываются с Министерством финансов РФ.

Гарантия обеспечивает обязательства страховщика по возмещению в соответствии с полисом ущерба, причиненного в период ее действия, в размере, превышающем 150 млн долл. США, но не более суммы, предусмотренной на эти цели в федеральном бюджете на соответствующий год (по каждому страховому случаю и в совокупности за период действия гарантии).

Полис выдается страховщиком авиаперевозчику при предъявлении этим авиаперевозчиком договора страхования гражданской от-

ответственности перед третьими лицами, предусматривающего страхование рисков с лимитом ответственности не менее 150 млн долл. США. Требования к авиаперевозчикам, которым страховщик может выдать полис, устанавливаются Министерством транспорта РФ.

Предельная сумма ответственности по каждому полису и в совокупности по всем полисам устанавливается в размере, не превышающем размер средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете на соответствующий год.

Гарантия предоставляется при условии, что при оформлении и выдаче полисов страховая премия, брокерское или комиссионное вознаграждение не взимаются.

Гарантия предоставляется страховщику на безвозмездной основе и без проверки его финансового состояния.

Исполнение Минфином РФ обязательств по гарантии не ведет к возникновению эквивалентных требований со стороны Минфина России к страховщику.

Гарантийный случай возникает в случае неисполнения обязательств страховщика по полису в части ущерба в размере, превышающем 150 млн долл. США. РФ несет субсидиарную ответственность дополнительно к ответственности страховщика по полису.

Мотивом принятия решения о предоставлении гарантий по кредитам, привлекаемым отобранными в установленном порядке Правительством РФ организациями на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения, послужило стремление поддержать системообразующим отечественные предприятия в условиях ухудшения экономической ситуации в конце 2008 — 2009 г. Указанная мера — часть антикризисной программы Правительства РФ. В бюджете на 2009 г. на государственные гарантии по данному направлению было зарезервировано 200 млрд руб. для гражданских предприятий и 100 млрд. руб. — для предприятий ОПК. Предприятиям ОПК государство гарантирует возврат до 70% основного долга, по остальным — до 50%. Однако до мая 2009 г. гарантии оставались невостребованными.

Внешние государственные гарантии Внешние государственные гарантии направлены в основном на поддержку экспорта отечественной продукции. В 2009 г. они представлялись на следующие цели.

1. Поддержка экспорта российской промышленной продукции (товаров, работ, услуг) в обеспечение обязательств в иностранной валюте:

- иностранного импортера или иностранного государства по оплате стоимости его экспортного контракта с российским экспортером;

- российского экспортера, иностранного импортера, банка-нерезидента или иностранного государства по кредитному договору с российским и иностранным банками-кредиторами в части оплаты основного долга и процентов по нему;
- иностранного государства по государственной гарантии, выданной за иностранного импортера или банк-нерезидент в обеспечение оплаты стоимости экспортного контракта или возврата основного долга и уплаты процентов за пользование кредитом;
- банка — резидента иностранного государства, экспорту в которое оказывается гарантийная поддержка по гарантии, выданной по обязательствам иностранного импортера или банка-нерезидента по оплате стоимости экспортного контракта или возврату основного долга и уплате процентов за пользование кредитом.

Указанные государственные гарантии предоставляются российским экспортерам промышленной продукции (товаров, работ, услуг), банкам, кредитующим российских экспортеров, иностранных импортеров, банки-нерезиденты, иностранные государства при осуществлении экспорта российской промышленной продукции (товаров, работ, услуг), при соблюдении следующих условий:

- при наличии у российского экспортера или российского и иностранного банков-кредиторов государственных гарантий иностранных государств, резидентами которых являются иностранные импортеры или банки-нерезиденты;
- при заключении российским экспортером экспортного контракта с иностранным государством;
- при заключении российским и иностранным банками-кредиторами кредитного договора с иностранным государством при осуществлении экспорта российской промышленной продукции (товаров, работ, услуг).

Требования к государственной гарантии иностранного государства определяются Минфином России.

В то же время Правительству РФ предоставлено право не требовать наличия государственных гарантий иностранного государства в следующих случаях:

- если заемщиком, осуществляющим заимствования на цели экспорта российской промышленной продукции по кредитному договору с российским и иностранным банками-кредиторами является банк — резидент иностранного государства, экспорту в которое оказывается гарантийная поддержка, имеющий кредитный рейтинг не ниже рейтинга данного государства;

- при наличии у российского экспортера или российского и иностранного банков-кредиторов гарантии, выданной банком — резидентом иностранного государства, экспорту в которое оказывается гарантийная поддержка, имеющим кредитный рейтинг не ниже данного государства, по обязательствам иностранного импортера или банка-нерезидента по оплате стоимости экспортного контакта или возврату основного долга и уплате процентов за пользование кредитом;
 - если иностранное государство, резидентами которого являются иностранные импортеры либо банки-нерезиденты, имеет инвестиционный кредитный рейтинг. Государственные гарантии РФ по обязательствам российских экспортеров или иностранных импортеров, являющихся резидентами иностранных государств с инвестиционным кредитным рейтингом, выдаются при наличии иного наряду с государственной гарантией РФ обеспечения исполнения указанных обязательств, требования к которому определяются Минфином России.
2. Заимствования ЗАО «Росэксимбанк», осуществляемые на цели поддержки экспорта промышленной продукции (товаров, работ, услуг).
3. Обязательства российских экспортеров промышленной продукции (товаров, работ, услуг) перед ЗАО «Росэксимбанк» по договорам о выставлении ЗАО «Росэксимбанк» банковских гарантий.

23.5. Государственный кредит на уровне субъектов РФ

В формировании финансовых источников бюджета и осуществлении его расходов государственный кредит на уровне территорий также играет важную роль. Как и Федерация, субъекты РФ и муниципалитеты заимствуют средства для покрытия бюджетного дефицита и рефинансирования ранее образовавшейся задолженности, предоставляют бюджетные кредиты. Однако в кредитной деятельности территорий есть своя специфика, определяемая меньшим объемом прав по привлечению средств на возвратной основе, меньшим объемом ресурсов, которыми они располагают. В частности, федеральное законодательство ограничивает права территорий по привлечению средств на мировых рынках денег и капиталов.

Каждый из субъектов РФ в пределах предоставленных ему федеральным законодательством полномочий самостоятельно решает вопрос о целесообразности использования того или иного источника привлечения средств, о месте бюджетных кредитов в финанси-

ровании расходов бюджета. По этой причине наблюдаются достаточно большие различия в политике государственного кредитования, проводимой на уровне территорий. Однако можно выделить отдельные моменты и тенденции, присущие большинству субъектов РФ.

К таким особенностям, в частности, относится важная роль, которую государственные займы играют в формировании финансовых ресурсов бюджетов субъектов РФ. Тем более что ряд субъектов РФ продолжает сводить свои бюджеты с дефицитом. Субъекты РФ также нуждаются в средствах для рефинансирования ранее образовавшейся задолженности.

Совокупность долговых обязательств субъекта РФ образует *государственный долг субъекта РФ*. Долговые обязательства субъекта РФ могут существовать в форме:

- кредитных соглашений и договоров;
- государственных займов субъектов РФ, осуществляемых путем выпуска ценных бумаг субъекта РФ;
- договоров и соглашений о получении субъектом РФ бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- договоров о предоставлении государственных гарантий субъекта РФ.

Субъекты РФ получили право заимствовать средства в соответствии с Законом 1993 г. № 4807-1 из иных бюджетов, у коммерческих банков или выпускать займы на инвестиционные цели. Этот же Закон предусматривал, что максимальный размер соотношения общей суммы займов, кредитов, иных долговых обязательств соответствующего бюджета и объема его расходов будет установлен дополнительно. Такое требование вполне оправданно, поскольку опыт развитых стран Запада дает нам многочисленные примеры банкротства отдельных территорий, в том числе и таких крупных городов, как Нью-Йорк. Однако длительное время заемная деятельность территорий в пределах нашего государства законодательно не ограничивалась.

Бюджетный кодекс РФ ввел следующие ограничения.

1. Предельный объем государственного долга субъекта РФ не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Для субъекта РФ, в отношении которого осуществляются меры, предусмотренные п. 4 ст. 130 БК РФ (субъекты РФ, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60% объема собственных до-

ходов консолидированного бюджета субъекта РФ), предельный объем долга не должен превышать 50% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Предельный объем муниципального долга не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Для муниципального образования, в отношении которого осуществляются меры, предусмотренные п. 4 ст. 136 БК РФ (муниципальные образования, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов РФ (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 70% объема собственных доходов местных бюджетов), предельный объем муниципального долга не должен превышать 50% утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Если при исполнении соответствующего бюджета объем долга субъекта РФ, муниципального долга превышает предельный объем долга законом (решением) о соответствующем бюджете, уполномоченный орган государственной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления вправе принимать новые долговые обязательства только после приведения объема долга в соответствие с указанными выше требованиями.

2. Предельный объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации или муниципального долга в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде), утвержденный законом (решением) о соответствующем бюджете, по данным отчета об исполнении соответствующего бюджета за отчетный финансовый год не должен превышать 15% объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы РФ.

Регистрация ценных бумаг субъектов РФ и муниципалитетов регулируется постановлением Правительства РФ «О государственной регистрации нормативных правовых актов, содержащих условия эмиссии ценных бумаг субъектов РФ или муниципальных ценных бумаг, и об отчетах о проведенной эмиссии» от 30 сентября 2000 г. № 754.

Для регистрации всех ценных бумаг необходимо представить в Минфин РФ заявление, условия выпуска ценных бумаг, копию закона субъекта или решения органа местного самоуправления о бюджете на соответствующий год, данные о величине и структуре долга субъекта РФ (муниципалитета), данные о выполнении эмитентов ограничений, установленных бюджетным законодательством по величине долга и дефицита бюджета, наличии просроченной задолженности.

Минюст РФ 21 мая 2001 г. № 2718 утвердил «Стандарты раскрытия информации о ценных бумагах субъектов РФ или муниципальных ценных бумагах, содержащейся в решении о выпуске ценных бумаг субъектов РФ или муниципальных ценных бумаг и в отчете об итогах эмиссии этих ценных бумаг». Помимо раскрытия информации, предусмотренной Законом РФ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», стандарты требуют раскрытия информации, содержащейся в решении о выпуске путем распространения данных на сервере в Интернете, ее предоставления Генеральному агенту по размещению ценных бумаг.

Субъекты РФ как кредиторы Как и сама РФ, субъекты РФ имеют право предоставлять бюджетные кредиты и государственные гарантии и на практике этим правом пользуются. Законы о бюджетах большинства субъектов РФ обычно предусматривают предоставление кредитов предприятиям, находящимся на их территориях, а также муниципальным образованиям.

Регулярное бюджетное кредитование предполагает наличие определенного методического сопровождения, оформленного законодательными актами. К таким документам, в частности, относятся порядок и правила организации конкурсов на получение бюджетного кредита, положение, регламентирующее его предоставление, типовые договоры, требования к заемщикам, формы отчетности. Предусматриваются органы, осуществляющие контроль за целевым использованием средств, своевременным и полным погашением основной суммы долга и начисленных процентов и др.

Субъекты РФ как гаранты В начале 90-х годов XX в. предоставление гарантий субъектами РФ получило очень большое развитие. Причинами этого стало, с одной стороны, отсутствие какого бы то ни было законодательного ограничения этой деятельности со стороны Федерации, а с другой — кажущаяся простота и дешевизна решения проблемы недостатка средств для финансирования тех или иных мероприятий. В результате исполнительные органы субъектов

РФ предоставили огромное количество ничем не обеспеченных гарантий. В середине 1990-х годов, когда возникла необходимость рассчитываться по ранее выданным обязательствам, предоставление гарантий было поставлено под жесткий контроль и стало ограничиваться.

В настоящее время гарантии субъектов РФ не получили большого распространения, а закон о бюджете субъекта РФ в обязательном порядке устанавливает верхний предел задолженности по выданным гарантиям. В г. Москве предусмотрен предел гарантий и поручительств, предоставленных городом, — 5,5 млн руб. и 50 млн евро. Только одна гарантия предоставляется по задолженности, возникшей в результате выпуска облигаций, — по облигациям ОАО «Детский мир», что позволит ОАО более легко разместить свои облигации и привлечь средства под более низкий процент.

Контрольные вопросы

1. Какое место государственный кредит занимает в бюджетных отношениях?
2. Какие нормативные документы регулируют кредитные отношения РФ и субъектов РФ?
3. Какие органы осуществляют управление государственным кредитом в РФ?
4. Перечислите государственные ценные бумаги, которые выпускаются РФ в настоящее время.
5. С какой целью государство заимствует средства?
6. Из чего складывается внешний долг РФ?
7. Что представляют собой бюджетные кредиты и кому они предоставляются РФ в настоящее время?
8. В чем выражается кредитная деятельность субъектов РФ?

Финансовая помощь субъектам РФ и муниципальным образованиям

24.1. Предпосылки оказания финансовой помощи субъектам РФ и муниципальным образованиям

Согласно принятому законодательному акту, регламентирующему распределение налогов между бюджетами, наиболее весомые в количественном отношении налоги закреплены за федеральным бюджетом. Региональные и местные налоги невелики, их доля в консолидированном бюджете страны незначительна. В то же время нагрузка на территориальные бюджеты постоянно возрастает. Это обусловлено не только тенденцией к передаче с федерального на территориальные бюджеты многих расходов по финансированию объектов производственного и социокультурного назначения, но и инфляцией, в результате которой содержание этих объектов удорожается и увеличиваются затраты, связанные с социальной защитой населения. Территориям необходима финансовая помощь.

Наиболее важный способ передачи средств из вышестоящих бюджетов нижестоящим — *отчисления в процентах от налогов*, закрепленных за вышестоящим бюджетом. И эта форма финансовой помощи существует более 60 лет. Она имеет ряд преимуществ, главные из которых — единство бюджетных источников для всех бюджетов и заинтересованность органов власти всех уровней в их мобилизации.

В случаях когда на территориях не имеется достаточного налогового потенциала и поэтому не имеется возможности отрегулировать территориальные бюджеты за счет отчислений от налогов, используется *метод дотаций*, т.е. плановой передачи средств из вышестоящих бюджетов в абсолютной сумме. Разновидностью дотаций являются *субвенция*, т.е. целевая передача средств, и *субсидия* — предоставление средств другому бюджету на условиях долевого финансирования целевых расходов.

И наконец, в случае имеющихся в территориальных бюджетах кассовых разрывов, вызванных сезонным характером поступления доходов или осуществления расходов, территориальные бюджеты могут получить из вышестоящих бюджетов *бюджетные ссуды*.

Однако все перечисленные виды финансовой помощи территориальным бюджетам обладают общими, весьма существенными, недостатками. Их применение в межбюджетных отношениях связано с субъективизмом в перераспределении бюджетных средств, в зависимости территориальных органов власти от вышестоящих органов, в наличии элементов иждивенчества у территориальных органов власти. Все это требовало и требует совершенствования методов предоставления финансовой помощи территориальным бюджетам, обеспечения их необходимыми финансовыми ресурсами.

В 1992—1993 гг. в России работала организованная Всемирным банком реконструкции и развития (ВБРР) группа иностранных специалистов. Она занималась вопросами развития бюджетного федерализма в России. По ее рекомендации в механизм межбюджетных отношений в соответствии с Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2268 с 1994 г. была введена новая форма оказания финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации — *трансферты*.

Входя в единую бюджетную систему страны, все бюджеты взаимосвязаны в рамках межбюджетных отношений. Межбюджетные отношения действуют в основном в связи с оказанием территориальным бюджетам финансовой помощи. Финансовая помощь территориальным бюджетам из бюджетов других уровней осуществляется в целях выполнения территориальными органами власти возложенных на них функций и в целях выполнения ими полномочий, переданных им органами власти других уровней.

Формами предоставления территориальным бюджетам финансовой помощи могут быть: межбюджетные трансферты, субсидии для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры.

Для оказания финансовой помощи в составе бюджетов созданы:

(1) в федеральном бюджете —

- Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР);
- Фонд регионального развития;
- Фонд компенсации;
- Фонд софинансирования социальных расходов;
- Фонд реформирования региональных финансов;

(2) в региональных бюджетах —

- региональные фонды финансовой поддержки поселений;
- региональные фонды финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);

- региональные фонды муниципального развития;
- региональные фонды софинансирования социальных расходов;
- региональные фонды компенсаций;

(3) в бюджетах муниципальных районов — районные фонды финансовой поддержки поселений.

Кроме того, из бюджетов высшего уровня в нижестоящие бюджеты могут выделяться *бюджетные кредиты*.

24.2. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета

Межбюджетные трансферты — это средства одного бюджета бюджетной системы РФ, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы РФ. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ поступают из пяти федеральных фондов.

Методика распределения Федерального фонда финансовой поддержки регионов

Действует с 1994 г. Фонд образуется в составе федерального бюджета в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Методика его распределения неоднократно изменялась. С 1 января 2005 г. действует следующая методика.

1. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ до распределения дотаций из Фонда (БО_і) определяется по формуле

$$BO_i = \frac{ИНП_i}{ИБР_i},$$

где ИНП_і — индекс налогового потенциала РФ;

ИБР_і — индекс бюджетных расходов субъекта РФ.

Индекс налогового потенциала (ИНП) — относительная (по сравнению со средним по РФ уровнем) оценка налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, определяемая с учетом уровня развития и структуры экономики субъекта Федерации. ИНП применяется для сопоставления уровней расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ и не является прогнозируемой оценкой налоговых доходов субъектов РФ в расчете на душу населения или в абсолютном размере. (Методику расчета ИНП рассмотрим далее.)

Индекс бюджетных расходов (ИБР) — относительная (по сравнению со средним по РФ уровнем) оценка расходов консолидированного бюджета субъекта РФ по предоставлению одинакового объ-

ема бюджетных услуг в расчете на душу населения, определяемая с учетом объективных региональных факторов и условий. ИБР применяется для сопоставления уровней расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ и не является прогнозируемой оценкой расходов субъектов РФ в расчете на душу населения или в абсолютном размере. (Методику расчета ИБР рассмотрим далее.)

Дотации из Фонда распределяются между субъектами РФ, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, пропорционально отклонению уровня расчетной бюджетной обеспеченности этих субъектов РФ от уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности.

2. *Объем дотаций* из Фонда, выделяемых субъекту РФ, рассчитывается в два этапа, причем для каждого из них устанавливается критерий выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности.

Общий объем дотаций из Фонда, выделяемых субъекту РФ (ФФПР_i), определяется по формуле

$$\text{ФФПР}_i = T1_i + T2_i,$$

где $T1_i$, $T2_i$ — объемы дотаций из Фонда, выделяемых субъекту РФ на первом и втором этапах соответственно.

На первом этапе объем дотаций из Фонда распределяется между субъектами РФ, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых до распределения дотаций из Фонда не превышает уровня, установленного в качестве первого критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, и определяется по формуле

$$T1_i = П \cdot Д1_i,$$

где $П$ — степень сокращения отставания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ от уровня, установленного в качестве первого критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, принимается равной 85%;

$Д1_i$ — объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до уровня, установленного в качестве первого критерия выравнивания бюджетной обеспеченности (при условии, что $Д1_i > 0$).

Объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до уровня, установленного в качестве первого критерия выравнивания бюджетной обеспеченности, определяется по формуле

$$D1_i = A \cdot (K1 - BO_i) \cdot ИБР_i \cdot N_i,$$

- где A — средний уровень налоговых доходов субъектов РФ в расчете на душу населения, рассчитанный на очередной год на основе показателей прогноза консолидированного бюджета РФ, представляемых в составе материалов к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год;
- $K1$ — уровень, установленный в качестве первого критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, принимается равным 60%;
- N_i — численность постоянного населения субъекта РФ на конец отчетного года (без учета населения закрытых административно-территориальных образований и г. Сочи).

На втором этапе объем дотаций из Фонда распределяется между субъектами Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых с учетом дотаций из Фонда, распределенных на первом этапе, не превышает уровня, установленного в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, и определяется по формуле

$$T2_i = \frac{(\Phi\Phi\Pi P - \sum T1_i) \cdot D2_i}{\sum D2_i},$$

- где $\Phi\Phi\Pi P$ — общий объем дотаций из Фонда на очередной финансовый год;
- $\sum T1_i$ — общий объем дотаций из Фонда по всем субъектам РФ, распределенных на первом этапе;
- $D2_i$ — объем средств, необходимых для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ с учетом дотаций из Фонда, распределенных на первом этапе, до уровня, установленного в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности (при условии, что $D2_i > 0$).

Объем средств $D2_i$ определяется по формуле

$$D2_i = A \cdot \left[K2 - \left(\frac{T1_i}{ИБР_i \cdot N_i \cdot A} + \frac{ИНП_i}{ИБР_i} \right) \right] \cdot ИБР_i \cdot N_i,$$

- где $K2$ — уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, принимается равным 100%.

Методика расчета ИНП субъекта РФ ИНП рассчитывается по формуле

$$\text{ИНП}_i = \left(B_i^{n-3} + B_i^{n-2} + B_i^{n-1} + B_{pi}^n \right) \cdot \left(\frac{1}{4} \right) \cdot K_{iотр},$$

где B_i^{n-1} , B_i^{n-2} , B_i^{n-3} — общая величина добавленной стоимости отраслей экономики (в основных ценах) в расчете на душу населения по субъекту РФ с учетом аналогичного показателя по РФ соответственно за три года до последнего отчетного года (n — последний отчетный год);

B_{pi}^n — расчетная общая величина добавленной стоимости отраслей экономики (в основных ценах) в расчете на душу населения по субъекту РФ с учетом аналогичного показателя по РФ, определяемая исходя из объема промышленного производства за последний отчетный год;

$K_{iотр}$ — поправочный коэффициент на отраслевую структуру экономики субъекта РФ.

Величина добавленной стоимости по субъектам РФ и в среднем по РФ рассчитывается по данным Федеральной службы государственной статистики за три года до последнего отчетного года, при этом из нее исключается добавленная стоимость страхования и сельскохозяйственной продукции, производимой населением. При распределении дотаций из Фонда из величины добавленной стоимости исключается добавленная стоимость отраслей экономики по закрытым административно-территориальным образованиям и г. Сочи, но учитываются индивидуальные нормативы зачисления налоговых доходов.

Расчетная общая величина добавленной стоимости отраслей экономики (в основных ценах) за последний отчетный год по субъекту Российской Федерации L_i^n определяется по формуле

$$L_i^n = \frac{P_i^n \cdot L_i^{n-1}}{P_i^{n-1}},$$

где P_i^n — объем промышленного производства за последний отчетный год по субъекту РФ;

L_i^{i-1} — общая величина добавленной стоимости отраслей экономики (в основных ценах) за год, предшествующий последнему отчетному году, по субъекту РФ;

P_i^{i-1} — объем промышленного производства за год, предшествующий последнему отчетному году, по субъекту РФ.

Поправочный коэффициент на отраслевую структуру экономики субъекта РФ рассчитывается по формуле

$$K_{i \text{ отр}} = T_{\text{пром}} \cdot O_{i \text{ пром}} \cdot K_{i \text{ пром}} + T_{\text{сх}} \cdot O_{i \text{ сх}} + T_{\text{св}} \cdot O_{i \text{ св}} + T_{\text{стр}} \times \\ \times O_{i \text{ стр}} + T_{\text{тр}} \cdot O_{i \text{ тр}} + T_{\text{торг}} \cdot O_{i \text{ торг}} + T_{\text{жкх}} \cdot O_{i \text{ жкх}} + T_{\text{пр}} \cdot O_{i \text{ пр}},$$

где $T_{\text{пром}}$, $T_{\text{сх}}$, $T_{\text{св}}$, $T_{\text{стр}}$, $T_{\text{тр}}$, $T_{\text{торг}}$, $T_{\text{жкх}}$, $T_{\text{пр}}$ — средний по РФ относительный уровень налоговой нагрузки на промышленность, сельское хозяйство (без учета продукции, произведенной населением), связь, строительство, транспорт, торговлю и коммерческую деятельность, жилищно-коммунальное хозяйство и прочие отрасли экономики;

$O_{i \text{ пром}}$, $O_{i \text{ сх}}$, $O_{i \text{ св}}$, $O_{i \text{ стр}}$, $O_{i \text{ тр}}$, $O_{i \text{ торг}}$, $O_{i \text{ жкх}}$, $O_{i \text{ пр}}$ — доля добавленной стоимости промышленности, сельского хозяйства (без учета продукции, произведенной населением), связи, строительства, транспорта, торговли и коммерческой деятельности, жилищно-коммунального хозяйства и прочих отраслей экономики в общей величине добавленной стоимости отраслей экономики субъекта РФ за три года до последнего отчетного года;

$K_{i \text{ пром}}$ — поправочный коэффициент на отраслевую структуру промышленности субъекта РФ, рассчитываемый по формуле

$$K_{i \text{ пром}} = \sum (T_{\text{отр}} \cdot O_{i \text{ отр}}),$$

где $T_{\text{отр}}$ — средний по РФ относительный уровень налоговой нагрузки на основные отрасли промышленности (электроэнергетика, топливная промышленность, черная и цветная металлургия, химическая и нефтехимическая промышленность, машиностроение, лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность, промышленность строительных материалов, легкая, пищевая, микробиологическая, медицинская промышленность и прочие отрасли промышленности);

$O_{i \text{ отр}}$ — доля соответствующих отраслей промышленности в общем объеме продукции промышленности субъекта РФ за три года до последнего отчетного года.

Относительный уровень налоговой нагрузки на топливную промышленность и пищевую промышленность умножается на *дополнительный поправочный коэффициент* по этим отраслям.

Дополнительный поправочный коэффициент на отраслевую структуру топливной промышленности субъекта РФ рассчитывается по формуле

$$K_{i \text{ топл}} = T_{\text{нд}} \cdot O_{i \text{ нд}} + T_{\text{нп}} \cdot O_{i \text{ нп}} + T_{\text{г}} \cdot O_{i \text{ г}} + T_{\text{уг}} \cdot O_{i \text{ уг}},$$

где $T_{\text{нд}}$, $T_{\text{нп}}$, $T_{\text{г}}$, $T_{\text{уг}}$ — средний по РФ относительный уровень налоговой нагрузки соответственно на нефтедобывающую, нефтеперерабатывающую, газовую и угольную промышленность;

$O_{i \text{ нд}}$, $O_{i \text{ нп}}$, $O_{i \text{ г}}$, $O_{i \text{ уг}}$ — доля соответственно нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой и угольной промышленности в общем объеме продукции топливной промышленности (по сумме учтенных отраслей) данного субъекта РФ за три года до последнего отчетного года.

Дополнительный поправочный коэффициент на отраслевую структуру пищевой промышленности субъекта РФ рассчитывается по формуле

$$K_{i \text{ пищ}} = T_{\text{рыб}} \cdot O_{i \text{ рыб}} + T_{\text{лв}} \cdot O_{i \text{ лв}} + T_{\text{таб}} \cdot O_{i \text{ таб}} + T_{\text{пр}} \cdot O_{i \text{ пр}},$$

где $T_{\text{рыб}}$, $T_{\text{лв}}$, $T_{\text{таб}}$, $T_{\text{пр}}$ — средний по РФ относительный уровень налоговой нагрузки на рыбную, ликеро-водочную, табачную и прочие подотрасли пищевой промышленности;

$O_{i \text{ рыб}}$, $O_{i \text{ лв}}$, $O_{i \text{ таб}}$, $O_{i \text{ пр}}$ — доля соответственно рыбной, ликеро-водочной, табачной и прочих подотраслей в общем объеме продукции пищевой промышленности субъекта РФ за три года до последнего отчетного года.

Методика расчета ИБР субъекта РФ ИБР рассчитывается по формуле

$$\text{ИБР}_i = U^{\text{зп}} \cdot k_i^{\text{зп}} + U^{\text{жк}} \cdot k_i^{\text{жк}} + U^{\text{ц}} \cdot k_i^{\text{ц}},$$

где $U^{\text{зп}}$ — расчетный удельный вес расходов на оплату труда, включая начисления на оплату труда, и других расходов, на формирование которых оказывает влияние уровень оплаты труда, в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов РФ принимается равным 0,55;

$k_i^{\text{зп}}$ — коэффициент дифференциации заработной платы в субъекте РФ;

$U^{\text{жк}}$ — расчетный удельный вес расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и коммунальные услуги, а также других расходов, на формирование которых оказывает влияние стоимость жилищно-коммунальных услуг, в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов РФ принимается равным 0,25;

$k_i^{\text{жк}}$ — коэффициент стоимости жилищно-коммунальных услуг в субъекте РФ;

- $У_{ц}$ — расчетный удельный вес прочих расходов в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов РФ принимается равным 0,2;
- $k_i^{ц}$ — коэффициент уровня цен в субъекте РФ.

Коэффициент дифференциации заработной платы в субъекте РФ определяется по формуле

$$k_i^{зп} = \frac{(k_i^{рай} + k_i^{тер} + E_i) \cdot k_i^p}{k^{зп}},$$

- где $k_i^{рай}$ — средневзвешенный (по численности населения соответствующих городов и районов) районный коэффициент к заработной плате, установленный федеральными нормативными правовыми актами в этих районах (городах) субъекта РФ;
- $k_i^{тер}$ — средневзвешенные (по численности населения соответствующих городов и районов) территориальные надбавки к заработной плате, установленные федеральными нормативными правовыми актами в этих районах (городах) субъекта РФ;
- E_i — расчетная надбавка для определения компенсации затрат на проезд к месту использования отпуска для работников бюджетной сферы субъекта РФ;
- k_i^p — коэффициент расселения населения по субъекту РФ;
- $k^{зп}$ — средневзвешенный по РФ с учетом численности постоянного населения субъектов РФ коэффициент дифференциации заработной платы.

Коэффициент расселения населения по субъекту РФ рассчитывается по формуле

$$k_i^p = \frac{(I_1 + 1)}{(I + 1)},$$

- где I_1 , I — удельный вес населения, проживающего в населенных пунктах с численностью населения до 500 чел., в численности постоянного населения субъекта РФ на конец последнего отчетного года и в среднем по субъектам РФ на конец последнего отчетного года соответственно.

Расчетная надбавка для определения компенсации затрат на проезд к месту использования отпуска работников бюджетной сферы субъекта РФ определяется по формуле

$$E_i = \sum (M^{от} \cdot K_i^{от}) \cdot C_i^{от},$$

- где $M^{от}$ — коэффициент отдаленности, который устанавливается дифференцированно по экономическим районам (зонам) с увеличением в два раза для субъектов РФ, не имеющих выхода на железнодорожную сеть (Северный экономический район — 0,4 (0,8), Уральский и Западно-Сибирский экономические районы — 0,6

(1,2), Восточно-Сибирский экономический район - 0,8 (1,6), Дальневосточный экономический район — 1 (2));

$K_i^{\text{от}}$ — территориальные надбавки к заработной плате, установленные федеральным законодательством в отношении районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей данного субъекта РФ;

$C_i^{\text{от}}$ — удельный вес населения районов (городов) Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в численности постоянного населения субъекта РФ на конец последнего отчетного года.

Средневзвешенный по РФ с учетом численности постоянного населения субъектов РФ коэффициент дифференциации заработной платы рассчитывается по формуле

$$k^{\text{зп}} = \sum \left(\frac{(k_i^{\text{рай}} + k_i^{\text{тер}} + E_i) \cdot k_i^{\text{р}} \cdot H_i}{H} \right),$$

где H_i — численность постоянного населения субъекта РФ и всех субъектов РФ на конец последнего отчетного года.

Коэффициент уровня цен в субъекте РФ рассчитывается по формуле

$$k_i^{\text{ц}} = \frac{\left(\frac{B_i}{B} \right) \cdot (1 + k_i^{\text{тд}}) \cdot \left(\frac{A_i}{A} \right) \cdot k_i^{\text{р}}}{k^{\text{ц}}},$$

где B_i, B — стоимость фиксированного набора товаров и услуг соответственно в субъекте РФ и в среднем по субъектам РФ;

$k_i^{\text{тд}}$ — коэффициент транспортной доступности субъекта РФ;

A_i, A — доля населения в возрасте до 17 лет и лиц старше трудоспособного возраста в численности постоянного населения соответственно в субъекте РФ и в среднем по РФ на конец последнего отчетного года;

$k^{\text{ц}}$ — средневзвешенный по РФ с учетом численности постоянного населения субъектов РФ коэффициент уровня цен.

Коэффициент транспортной доступности субъекта РФ рассчитывается по формуле

$$k_i^{\text{отд}} = \left(3 - 2 \cdot \frac{3_i}{3_{\text{ср}}} \right) \cdot H_i^{\text{отд}},$$

где $3_i, 3$ — плотность транспортных путей постоянного действия (железных дорог и автодорог с твердым покрытием) соответственно в субъекте РФ и в среднем по РФ на конец последнего отчетного года;

$H_i^{\text{отд}}$ — удельный вес населения субъекта РФ, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров и в горных районах, в численности постоянного населения данного субъекта РФ на конец последнего отчетного года. Для определения удельного веса населения субъекта РФ, проживающего в горных районах, применяется коэффициент затрат 0,5.

Для субъектов РФ, в которых плотность транспортных путей постоянного действия выше аналогичного показателя в среднем по РФ, отношение $3/3$ принимается равным 1.

Средневзвешенный по РФ с учетом численности постоянного населения субъектов РФ коэффициент уровня цен определяется по формуле

$$k^{\text{ц}} = \sum \frac{(B_i / B) \cdot (1 + k_i^{\text{тд}}) \cdot (A_i / A) \cdot k_i^{\text{р}} \cdot H}{H}.$$

Коэффициент стоимости жилищно-коммунальных услуг в субъекте РФ рассчитывается по формуле:

$$k_i^{\text{жкк}} = \Gamma_i + \frac{(1 + k_i^{\text{тд}}) \cdot (Ж_i \cdot 0,1 + 0,9)}{k^{\text{жкк}}},$$

где Γ_i — предельная стоимость жилищно-коммунальных услуг, включая капитальный ремонт, из расчета на 1 м^2 в месяц в субъекте РФ;

$Ж_i$ — коэффициент покрытия расходов на жилищно-коммунальные услуги денежными доходами граждан в субъекте РФ;

$k^{\text{жкк}}$ — средневзвешенный по РФ с учетом численности постоянного населения субъектов РФ коэффициент стоимости жилищно-коммунальных услуг.

Коэффициент покрытия расходов на жилищно-коммунальные услуги денежными доходами граждан в субъекте РФ рассчитывается по формуле

$$Ж_i = \left(\frac{\Gamma_i}{\Phi_i} \right) \bigg/ \left(\frac{\Gamma}{\Phi} \right),$$

где Φ_i , Φ — средnedушевые денежные доходы граждан в субъекте РФ и по субъектам РФ;

Γ — предельная стоимость жилищно-коммунальных услуг, включая капитальный ремонт, из расчета на 1 м^2 в месяц в среднем по субъектам РФ.

Другие фонды финансовой поддержки регионов Дальнейшее совершенствование методов финансовой поддержки регионов шло по пути создания новых фондов.

В 2000 г. был создан *Фонд регионального развития*, который предназначался для аккумуляции инвестиционных ресурсов, направляемых в регионы. Средства Фонда выделялись для финансирования федеральных программ развития регионов.

В 2001 г. в федеральном бюджете был создан *Фонд компенсаций*. Средства этого фонда в виде целевых субвенций направлялись на финансирование федеральных мандатов (решений, принятых федеральными органами власти). Цель его — обеспечение равного доступа всех граждан к социальным гарантиям государства.

Фонд софинансирования социальных расходов был создан в 2002 г. в составе федерального бюджета для частичного возмещения расходов территориальных бюджетов в связи с повышением первого разряда единой тарифной сетки работников бюджетных учреждений и предоставления населению субсидий по оплате жилищно-коммунальных услуг.

Фонд реформирования региональных финансов был создан в 2002 г. для финансового оздоровления, содействия реформированию бюджетной сферы, стимулирования экономических реформ в регионах. Источником формирования фонда являлись средства займа в ВБРР и средства федерального бюджета.

24.3. Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ

Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации в местные бюджеты предоставляются в форме:

- финансовой помощи местным бюджетам, в том числе дотаций из региональных фондов финансовой поддержки поселений, дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);
- субвенций местным бюджетам из региональных фондов компенсаций;
- 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;
- иных безвозмездных и безвозвратных перечислений;
- бюджетных кредитов местным бюджетам.

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.

В целях унификации методологии формирования и распределения средств фондов финансовой помощи местным бюджетам Минфин РФ разработал и утвердил приказом от 27 августа 2004 г. № 243 «Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по формированию межбюджетных отношений».

Фонды финансовой поддержки муниципальных образований создаются в целях предоставления муниципальным образованиям финансовых ресурсов для обеспечения полномочий органов местного самоуправления. Эта задача решается путем сокращения отставания уровня бюджетной обеспеченности муниципалитетов с низким уровнем бюджетной обеспеченности собственными доходами от уровня, достаточного для выполнения муниципальных полномочий. То есть финансовая помощь выделяется муниципальным образованиям с недостаточным уровнем бюджетной обеспеченности. Но бюджетная обеспеченность зависит от *налогового потенциала* муниципального образования. Следовательно, для определения необходимости выделения финансовой помощи конкретному муниципальному образованию в процессе бюджетного планирования надо сделать расчеты его налогового потенциала и бюджетной обеспеченности.

Методика расчета налогового потенциала *Налоговый потенциал* — это оценка доходов, которые могут быть собраны в бюджет муниципального образования из налоговых источников, закрепленных за бюджетом муниципального образования. При расчете этой величины используются показатели, объективно характеризующие возможности получать налоговые доходы с налоговой базы, закрепленной за муниципальным образованием, а не данные о фактических доходах за отчетный период.

Расчет налогового потенциала может производиться двумя методами: (1) на основе оценки налоговой базы в разрезе муниципальных образований соответствующих типов по агрегированному показателю (аналогичному валовому внутреннему продукту, объему промышленного производства и товарооборота); (2) с использованием налоговой базы по видам налогов.

1. Расчет налогового потенциала по первому методу производится по следующей формуле:

$$\text{НП}_i = \text{ПД} \cdot \text{НБ}_i \cdot K_i / \text{НБ},$$

где НП_i — объем налогового потенциала i -го муниципального образования;

НБ_i — объем добавленной стоимости (промышленного производства, фонда оплаты труда) в i -м муниципальном образовании;

ПД — суммарный по субъекту РФ прогноз поступлений налоговых доходов в бюджеты всех муниципальных образований данного типа;

НБ — суммарный по субъекту РФ объем добавленной стоимости (промышленного производства, фонда оплаты труда);

K_i — поправочный коэффициент на отраслевую структуру экономики i -го муниципального образования, определяемый как

$$K_i = \sum \{ (D_{ij}/D_i) \cdot (\Gamma_j/\Gamma) / (D_j/D) \},$$

где D_{ij} — объем добавленной стоимости (промышленного производства, фонда оплаты труда) по j -й отрасли экономики (промышленности) в i -м муниципальном образовании;

D_i — объем добавленной стоимости (промышленного производства, фонда оплаты труда) по всем отраслям экономики (промышленности) в i -м муниципальном образовании;

D_j, D — объем добавленной стоимости (промышленного производства, фонда оплаты труда) по j -й отрасли экономики (промышленности) по всем муниципальным образованиям;

D — объем добавленной стоимости по всем отраслям экономики (промышленности) и по всем муниципальным образованиям;

Γ_j, Γ — прогнозируемый (отчетный) объем всех налоговых доходов, закрепленных за муниципальными образованиями, соответственно по j -й отрасли и по всем отраслям экономики (промышленности).

В целях обеспечения наиболее стабильного распределения финансовой помощи рекомендуется использовать отчетные данные для определения налогового потенциала за несколько периодов (лет).

2. Налоговый потенциал по второму методу оценивается по видам налогов, если можно выделить и оценить косвенные показатели налоговой базы по этим налогам в разрезе муниципалитетов. Например, для земельного налога, который является основным местным налогом, в качестве такого показателя можно использовать кадастровую стоимость земли (возможно, с корректировкой на федеральные и региональные льготы для отдельных категорий налогоплательщиков и земель), подоходного налога — доходы населения, объем фонда оплаты труда, налогов на малый бизнес — объем товарооборота. В табл. 24.1 приведен рекомендуемый перечень показателей, которые могут использоваться для оценки косвенной налоговой базы по отдельным налогам.

Налоговый потенциал по видам налогов оценивается исходя из предположения, что имеющаяся на территории муниципального образования налоговая база используется со средней по региону эффективностью (с одной единицы измерения, в которых выражена налоговая база, собирается одинаковый объем налога). Для этих налогов налоговый потенциал оценивается путем умножения показателя, выбранного в качестве налоговой базы на среднюю репрезентативную налоговую ставку. Средняя по субъекту РФ репрезен-

тативная налоговая ставка рассчитывается как среднее по всем муниципальным образованиям соотношение между прогнозируемыми налоговыми сборами и налоговой базой данного налога.

Таблица 24.1. Рекомендуемый перечень показателей, используемых для оценки косвенной налоговой базы

<i>Налог</i>	<i>Рекомендуемый показатель (в порядке убывания точности соответствия базы поступления налога)</i>
Налог на доходы физических лиц	Фонд оплаты труда, среднедушевые доходы населения, добавленная стоимость, объем промышленного производства
Земельный налог	Кадастровая стоимость земель, стоимость основных фондов, добавленная стоимость
Единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности и единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	Объем розничного товарооборота (в том числе по категориям продукции), среднедушевые доходы населения, добавленная стоимость
Транспортный налог	Количество транспортных средств, среднедушевые доходы населения, добавленная стоимость, объем промышленного производства, численность городского населения
Налог на имущество физических лиц	Стоимость имущества физических лиц, среднедушевые доходы населения
Единый сельскохозяйственный налог	Объем выпуска сельхозпродукции, кадастровая стоимость земель, численность сельского населения
Налог на имущество организаций	Стоимость основных фондов, стоимость имущества, объем добавленной стоимости, объем выпуска промышленной продукции
Налог на прибыль организаций	Объем прибыли, объем выручки, объем добавленной стоимости, объем выпуска промышленной продукции
Налог на игорный бизнес	Количество игровых столов, автоматов, тотализаторов и букмекерских контор, среднедушевые доходы населения, численность городского населения
Акцизы на алкогольную продукцию, пиво	Объем производства алкогольной продукции и пива, объем розничной продажи алкогольной продукции, пива
Акцизы на нефтепродукты	Объем реализации нефтепродуктов, объем добавленной стоимости, количество автомобилей, протяженность автодорог, объем промышленного производства
Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых	Объем добычи общераспространенных полезных ископаемых, стоимость общераспространенных полезных ископаемых

Таким образом, налоговый потенциал, рассчитываемый по видам налогов, определяется по следующей формуле:

$$\text{НП}_{ij} = \text{НБ}_{ij} \cdot \text{ПД}_j / \text{НБ}_j,$$

где НП_{ij} — налоговый потенциал i -го муниципального образования по j -му налогу;

НБ_{ij} — налоговая база j -го налога в i -м муниципальном образовании в прогнозном году;

ПД_j — суммарный по субъекту РФ прогноз поступлений по j -му налогу в бюджеты;

НБ_i — суммарная по субъекту РФ налоговая база j -го налога.

Таким образом, налоговый потенциал по всем видам налогов в целях данного расчета определяется по формуле

$$\text{НП}_i = \sum (\text{НП}_{ij}),$$

где НП_i — сумма налоговых потенциалов по видам налогов в i -м муниципальном образовании (объем налогового потенциала).

Кроме показателя налогового потенциала при расчете бюджетной обеспеченности используется поправочный коэффициент расходных потребностей. Он используется для оценки различий между муниципальными образованиями в стоимости предоставления одного и того же объема бюджетных услуг на одного жителя муниципального образования.

Поправочный коэффициент расходных потребностей рассчитывается по формуле

$$\text{КРП}_i = \sum (D_j \cdot k_{ij} / \kappa_o),$$

где КРП_i — поправочный коэффициент расходных потребностей i -го муниципального образования;

D_j — доля влияния j -го ценового фактора в среднем по субъекту РФ;

K_{ij} — значение j -го ценового фактора в i -м муниципальном образовании;

K_j — значение j -го ценового фактора в среднем по субъекту РФ.

Методика расчета бюджетной обеспеченности Распределение фонда финансовой поддержки на основе оценки *уровня бюджетной обеспеченности* осуществляется в целях повышения этого уровня у наименее обеспеченных муниципалитетов. Уровень бюджетной обеспеченности показывает, во сколько раз больше или меньше объем доходов бюджета конкретного муниципального образования, приведенный к сопоставимому виду с помощью учета ценовых факторов и численности потребителей бюджетных услуг (населения),

среднего по всем муниципальным образованиям данного типа объема доходов на душу населения. Уровень бюджетной обеспеченности муниципалитетов собственными доходами до распределения средств фондов финансовой поддержки (БО_{*i*}) может быть определен по следующей формуле:

$$\text{БО}_i = (\text{НП}_i / \{N_i \cdot \text{КПР}_i\}) / (\text{ПД} / N),$$

- где НП_{*i*} — налоговый потенциал *i*-го муниципального образования;
 N_{*i*} — численность населения *i*-го муниципального образования;
 ПД — суммарный по субъекту РФ прогноз поступлений налоговых доходов в бюджеты всех муниципальных образований одного типа;
 N — численность населения субъекта РФ.

Если уровень бюджетной обеспеченности муниципального образования, полученный с помощью данной формулы, больше единицы (например, 1,2), это означает, что оно обеспечено доходами выше, чем все муниципальные образования этого типа (на 20%). И наоборот, если уровень бюджетной обеспеченности меньше единицы (например, 0,6), значит, это муниципальное образование обеспечено доходами в меньшей степени, чем муниципальные образования этого типа в среднем (на 60% от среднего уровня).

Полученные уровни расчетной бюджетной обеспеченности служат базой для дальнейших действий по расчету финансовой помощи из фондов финансовой поддержки.

Выравнивание бюджетной обеспеченности может производиться различными методами, в частности методом

- пропорционального выравнивания;
- выравнивания до максимально возможного уровня;
- комбинированным методом.

1. *Пропорциональный метод выравнивания бюджетной обеспеченности* заключается в распределении средств фондов финансовой поддержки пропорционально отставанию уровня бюджетной обеспеченности муниципалитетов от уровня бюджетной обеспеченности, выбранного в качестве критерия выравнивания. То есть в случае принятия решения о том, что право на получение финансовой помощи на выравнивание бюджетной обеспеченности имеют муниципалитеты, уровень бюджетной обеспеченности которых отстает от среднего более чем на 30% (уровень бюджетной обеспеченности которых от 0 до 0,7), критерий выравнивания будет равен 0,7. Муниципальные образования, имеющие уровень бюджетной обеспеченности выше данного критерия выравнивания, не будут получать средства из фондов финансовой поддержки.

Формула для расчета распределения средств на выравнивание бюджетной обеспеченности имеет следующий вид:

$$\Phi_i = \Phi \cdot O_i / O,$$

где Φ_i, Φ — объем средств фонда финансовой поддержки соответственно для i -го муниципального образования и всех муниципальных образований (одного типа);

O_i, O — объем средств, недостающих для достижения соответственно i -м муниципальным образованием и всеми муниципальными образованиями уровня бюджетной обеспеченности, установленного в качестве критерия выравнивания бюджетной обеспеченности.

Объем средств, недостающих для достижения уровня бюджетной обеспеченности, установленного в качестве критерия выравнивания бюджетной обеспеченности, определяется по формуле

$$O_i = \text{КРП}_i \cdot H_i \cdot D \cdot (K - \text{БО}_i),$$

где D — средние подушечные налоговые доходы всех муниципальных образований одного типа в прогнозируемом году;

K — критерий выравнивания бюджетной обеспеченности.

Объем средств, недостающих для достижения муниципальным образованием уровня бюджетной обеспеченности, установленного в качестве критерия выравнивания бюджетной обеспеченности, рассчитывается только по муниципалитетам, уровень бюджетной обеспеченности которых меньше критерия выравнивания бюджетной обеспеченности ($\text{БО}_i < K$).

Средние подушечные доходы всех муниципальных образований одного типа в прогнозируемом году рассчитываются по формуле

$$D = \text{ПД} / H,$$

где ПД — суммарный по субъекту РФ прогноз поступлений налоговых доходов в бюджеты всех муниципальных образований одного типа;

H — численность населения субъекта РФ.

Уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований *после распределения* средств финансовой помощи может быть определен по следующей формуле:

$$\text{БО1}_i = \text{БО}_i + \Phi_i / (\text{КРП}_i \cdot H_i \cdot D).$$

2. Метод выравнивания бюджетной обеспеченности до максимального возможного уровня заключается в распределении средств фондов финансовой поддержки таким образом, чтобы после выравнивания уровень бюджетной обеспеченности наименее экономически развитых муниципалитетов был одинаков.

Формула для расчета средств на выравнивание бюджетной обеспеченности до максимально возможного уровня имеет следующий вид:

$$\Phi_i = (\text{БО} - \text{БО}_i) \cdot (\text{КРП}_i \cdot \text{Н}_i \cdot \text{Д}),$$

- где Φ_i — объем средств фонда финансовой поддержки для i -го муниципального образования;
- БО — минимальный уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований, до которого осуществляется выравнивание;
- БО_i — уровень бюджетной обеспеченности i -го муниципального образования до распределения средств на выравнивание бюджетной обеспеченности;
- КРП_i — поправочный коэффициент расходных потребностей i -го муниципального образования;
- Н_i — численность населения i -го муниципального образования;
- Д — средние подушечные налоговые доходы всех муниципальных образований одного типа в прогнозируемом году (определяется по формуле, используемой для пропорционального подтягивания).

3. *Комбинированные методы* предполагают либо использование последовательно метода пропорционального выравнивания и метода выравнивания до максимально возможного уровня, либо использование метода пропорционального подтягивания несколько раз с различными критериями выравнивания бюджетной обеспеченности. Фонд финансовой поддержки при этом делится на части.

Для использования одновременно методов пропорционального выравнивания и выравнивания до максимально возможного уровня используются те же формулы. После распределения каждой части фонда финансовой поддержки определяется уровень бюджетной обеспеченности муниципалитетов, который становится объектом выравнивания для последующей части.

Определение величины фондов финансовой поддержки муниципальных образований — важный этап планирования межбюджетных отношений. От качества этого планирования, правильного определения величины этих фондов во многом зависит решение проблемы бюджетной обеспеченности муниципальных образований, стабильности межбюджетных отношений и стабильности доходов местных бюджетов.

Региональные фонды финансовой поддержки

1. *Региональный фонд финансовой поддержки поселений (ФФПП)* образуется в составе бюджета субъекта РФ в целях выравнивания бюджетной обеспеченности поселений по исполнению своих полномочий по решению вопросов местного значения поселений.

Размер фонда рассчитывается исходя из разницы в оценках суммарных расходных потребностей и доходных возможностей поселений и на основе следующей формулы:

$$\text{ФФПП} = В \cdot (Р - \text{ПД}),$$

- где Р — суммарная оценка расходных потребностей на выполнение полномочий поселенческого уровня;
- ПД — суммарный прогноз доходов поселений по всем видам местных и закрепленных налоговых и неналоговых доходов;
- В — доля разницы оценок расходных потребностей и доходных возможностей бюджетов поселенческого уровня, которая будет покрываться из регионального ФФПП.

Существуют и другие способы расчета регионального ФФПП:

- (1) закрепленная доля от налоговых (неналоговых, финансовой помощи) доходов бюджета субъекта Российской Федерации — обеспечивается наибольшая зависимость между возможностями регионального бюджета и объемом регионального ФФПП;
- (2) закрепленная доля от объема расходных полномочий поселенческого уровня — обеспечивается наибольшая зависимость между объемом потребности бюджетов поселенческого уровня и объемом регионального ФФПП;
- (3) закрепление минимального уровня бюджетной обеспеченности — обеспечивается заданный целевой уровень выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов. Объем регионального ФФПП определяется исходя из потребности в осуществлении заданного выравнивания;
- (4) индексация объема регионального ФФПП от уровня прошлого года — обеспечивает наиболее стабильный объем средств на обеспечение выравнивания.

2. Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (ФФПР) создается в составе бюджета субъекта Российской Федерации в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) по исполнению своих полномочий по решению вопросов местного значения муниципальных районов.

3. Районный фонд финансовой поддержки поселений образуется в составе бюджета муниципального района в целях выравнивания бюджетной обеспеченности поселений по исполнению своих полномочий по решению вопросов местного значения поселений. Такое выравнивание является дополнительным по отношению к тому, которое было достигнуто в результате распределения средств из регионального ФФПП. Объем его рассчитывается по методам, аналогичным для регионального ФФПП.

Фонд муниципального развития Создается в составе бюджета субъекта РФ. Основное назначение фонда — способствовать социально-экономическому развитию, повышению обеспеченности населения объектами социальной и инженерной инфраструктуры.

Поскольку вопросы развития объектов социальной и инженерной инфраструктуры для решения вопросов, относящихся к полномочиям органов местного самоуправления, должны решаться в первую очередь за счет собственных средств муниципалитетов, при определении объема фонда муниципального развития (ФМР) учитывается не только уровень обеспеченности граждан объектами социальной сферы, но и уровень бюджетной обеспеченности.

Распределение средств ФМР может основываться как по формуле, общей для всех муниципальных образований, так и на основе процедур конкурсного отбора инвестиционных проектов (программ) муниципальных образований. Возможна также комбинация этих методов.

Расчет субсидии из ФМР производится по следующей формуле:

$$\text{ФМР}_i = \text{ФМР} \cdot \Pi_i / \Pi,$$

где ФМР_i — объем средств из фонда i -го муниципального развития i -му муниципальному образованию;

ФМР — общий объем средств фонда муниципального развития;

Π_i, Π — расчетный объем потребности соответственно i -го муниципального образования и всех муниципальных образований в инвестиционной финансовой помощи.

Расчетный объем потребности муниципального образования определяется по следующей формуле:

$$\Pi_i = (O_{\Pi} \cdot KCH_i - O_i) \cdot C \cdot KRP_i \cdot N_i / BO_i,$$

где O_{Π} — средний показатель уровня потребности в определенных объектах социальной и инженерной инфраструктуры в муниципальных образованиях (в расчете на одного жителя или потребителя соответствующих бюджетных услуг);

O_i — показатель уровня обеспеченности в определенных объектах социальной и инженерной инфраструктуры в i -м муниципальном образовании (в расчете на одного жителя или потребителя соответствующих бюджетных услуг);

KCH_i — поправочный коэффициент структуры населения i -го муниципального образования, отражающий объективные различия в потребности определенного количества объектов социальной и инженерной инфраструктуры в муниципальных образованиях в расчете на одного потребителя;

KRP_i — поправочный коэффициент расходных потребностей i -го муниципального образования, отражающий объективные разли-

- чия в стоимости создания единицы соответствующих объектов социальной и инженерной инфраструктуры;
- С — средняя стоимость создания единицы соответствующих объектов социальной и инженерной инфраструктуры;
- N_i — численность постоянного населения i -го муниципального образования;
- BO_i — уровень бюджетной обеспеченности i -го муниципального образования после распределения средств на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Фонд софинансирования социальных расходов (ФССР) Создается в составе бюджета субъекта РФ. Основное назначение фонда — содействие и поддержка социально значимых мероприятий, относящихся к полномочиям органов местного самоуправления, путем софинансирования за счет средств бюджета субъекта РФ с учетом выполнения получателями рекомендуемых стандартов предоставления определенных бюджетных услуг.

Общий размер ФССР определяется исходя из желаемого уровня софинансирования соответствующих видов социальных расходов. Для каждого из приоритетных видов расходов, софинансируемых из данного фонда, этот уровень примерно равен отношению части фонда, направляемой на софинансирование соответствующего вида расходов, и прогнозируемого объема расходов местных бюджетов на реализацию собственных полномочий по этому направлению.

Формула для расчета средств регионального ФССР (в части софинансирования одного определенного приоритетного вида расходов) имеет следующий вид:

$$\text{ФССР}_i = \text{ФССР} \cdot \text{КРП}_i \cdot (\Pi_i / \Pi),$$

где ФССР_i — размер средств из фонда софинансирования социальных расходов i -му муниципальному образованию;

ФССР — общий размер фонда софинансирования социальных расходов;

КРП_i — поправочный коэффициент расходных потребностей i -го муниципального образования, отражающий объективные различия в стоимости предоставления данным муниципальным образованием соответствующих бюджетных услуг в расчете на одного потребителя, а также соответствие политики муниципального образования региональным приоритетам;

Π_i — численность потребителей соответствующих бюджетных услуг в i -м муниципальном образовании;

Π — численность потребителей соответствующих бюджетных услуг в муниципальных образованиях, получающих субсидии из фонда софинансирования социальных расходов.

Поправочный коэффициент расходных потребностей учитывает факторы, влияющие на стоимость предоставления бюджетных услуг одному потребителю этих услуг, и рассчитывается как

$$КРП_i = (N_i \cdot КС_i \cdot КС_{уд_i} / БО_i) / \Sigma(КС_i \cdot КС_{уд_i} \cdot N_i / БО_i),$$

где $КРП_i$ — поправочный коэффициент расходных потребностей i -го муниципального образования;

$КС_{уд_i}$ — коэффициент удорожания стоимости предоставления бюджетных услуг i -го муниципального образования, рассчитываемый по формуле, аналогичной расчету корректирующего коэффициента бюджетных расходов в методике распределения регионального ФФПП;

$КС_i$ — коэффициент соответствия i -го муниципального образования установленным приоритетам бюджетной политики;

$БО_i$ — уровень бюджетной обеспеченности i -го муниципального образования после распределения средств на выравнивание бюджетной обеспеченности;

N_i — численность постоянного населения i -го муниципального образования.

Региональный фонд компенсаций Образуется в составе бюджета субъекта РФ на очередной финансовый год в целях финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий РФ и субъекта РФ. В случае наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями РФ средства на их исполнение зачисляются в Федеральный фонд компенсаций и поступают в бюджет субъекта РФ с последующим зачислением в региональный фонд компенсаций (РФК).

Таким образом, РФК формируется за счет:

- субвенций из Федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами;
- собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им законами субъекта РФ.

Средства РФК предоставляются местным бюджетам в форме *субвенций*. Органы местного самоуправления несут ответственность за исполнение переданных им полномочий только в пределах субвенций, предоставленных им из регионального фонда компенсаций.

Каждый вид субвенций регионального фонда компенсаций должен распределяться между всеми муниципальными образованияами, осуществляющими соответствующий вид переданных полномочий по единой методике, утвержденной законом субъекта РФ.

Распределение субвенции каждого вида по данной методике производится пропорционально численности потребителей соответствующей бюджетной услуги или лиц, имеющих право на получение трансфертов населению. При расчете объема субвенции учитываются объективные условия, влияющие на стоимость предоставления бюджетных услуг или объемы выплат.

Субвенции из местных бюджетов в фонды финансовой поддержки

Этот инструмент межбюджетных отношений получил название «отрицательные трансферты». Они могут взиматься с наиболее высоко обеспеченных муниципальных образований в целях перераспределения этих средств другим, малообеспеченным, муниципалитетам. Отрицательные трансферты, выплаченные из бюджетов поселений, зачисляются в региональный ФФПП. Отрицательные трансферты, выплаченные из бюджетов муниципальных районов (городских округов), зачисляются в региональный ФФПР.

Перечисление такой субвенции из бюджета поселения или муниципального района (городского округа) в бюджет субъекта РФ может быть предусмотрено в случае, если расчетные налоговые доходы местных бюджетов соответствующего типа в два раза и более превышают средний по всем муниципальным образованиям (того же типа) уровень в расчете на одного жителя. При этом изъятию в виде отрицательного трансферта подлежит не более 50% объема превышения двукратного уровня расчетных налоговых доходов среднего по субъекту РФ уровня.

Если муниципальное образование не исполняет обязательств по перечислению указанной субвенции, органы государственной власти субъекта РФ имеют право снизить для такого муниципалитета нормативы отчислений от федеральных и (или) региональных налогов, а также централизовать часть поступлений от местных налогов в бюджет субъекта РФ в пределах расчетной субвенции.

Объем отрицательных трансфертов рассчитывается до распределения соответствующих региональных фондов финансовой поддержки. Критерием изъятия отрицательных трансфертов, подлежащих перечислению из бюджетов поселений или муниципальных районов и городских округов в соответствующий региональный фонд финансовой поддержки, является превышение подушевых расчетных налоговых доходов муниципального образования в последнем отчетном году установленного порогового уровня. Для каждого типа муниципалитетов законом субъекта РФ может быть установлен свой уровень.

Объем отрицательного трансферта из бюджета муниципального образования (OT_i) рассчитывается по формуле

$$OT_i = A \cdot (BO_i - Y) \cdot H_i \cdot KPI_i \cdot D,$$

- где A — доля изъятия превышения доходов муниципальных образований уровня бюджетной обеспеченности, являющегося основанием для применения отрицательного трансферта;
- BO_i — уровень бюджетной обеспеченности i -го муниципального образования;
- Y — уровень бюджетной обеспеченности, являющийся основанием для применения отрицательного трансферта;
- H_i — численность населения i -го муниципального образования;
- KPI_i — поправочный коэффициент расходных потребностей i -го муниципального образования;
- D — средние подушечные налоговые доходы всех муниципальных образований одного типа в прогнозируемом году (определяются по формуле, используемой для пропорционального выравнивания бюджетной обеспеченности).

Рассчитанные объемы субвенций из местных бюджетов в соответствующий фонд финансовой поддержки утверждаются в законе субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год и предусматриваются в бюджетах соответствующих муниципальных образований. Муниципальные образования перечисляют утвержденные объемы субвенций в бюджет субъекта Российской Федерации.

24.4. Субвенции территориям

Субвенции территориям из федерального и региональных бюджетов Как уже отмечалось, в последние десятилетия все более распространенной формой предоставления финансовой помощи территориям стали субвенции. Это обусловлено не только ограниченностью финансовых ресурсов, но и необходимостью более эффективного их использования на основе целевого предоставления и освоения денежных средств. Предоставление территориям субвенций регламентируется законодательными актами. В Бюджетном кодексе РФ это отражено в гл. 16 (ст. 133, 136). В наибольшей степени вопрос о финансовой помощи территориям в виде субвенций рассматривается в Законе РФ «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу» от 15 июля 1992 г. № 3303-1. В соответствии с законодательством действуют следующие условия выделения субвенций и ответственность за соблюдение этих условий. Субвенции предоставляются для финансирования конкретных мероприятий. При этом использование субвенции не ведет к изменению форм собственности на финансируемые с их помощью объекты и проекты.

Орган, предоставивший субвенции, вправе контролировать их использование. Получатель субвенций обязан отчитаться об их использовании в установленном порядке.

Субвенция, не использованная в срок или использованная не по назначению, подлежит возврату предоставившему ее органу. При нарушении условий предоставления и использования субвенций их выделение прекращается. Возврат субвенции или досрочное прекращение субвенционного финансирования осуществляются на основании решения органа, предоставившего субвенцию. Решение о возврате субвенции должно быть принято не позднее трех месяцев после получения отчетности об использовании субвенции или по истечении срока отчетности.

Возврат субвенции осуществляется в бесспорном порядке за счет средств получателя субвенции в трехмесячный срок после принятия соответствующего решения.

Субвенции могут быть текущие и инвестиционные.

Текущие субвенции вышестоящего бюджета предназначены для выравнивания условий финансирования за счет средств территориальных бюджетов закрепленных за ними общегосударственных социальных расходов. К общегосударственным социальным расходам относятся текущие расходы на социально-культурные мероприятия, содержание бюджетных организаций и социальную защиту населения, подлежащие первоочередному бюджетному финансированию.

Инвестиционные субвенции из вышестоящего бюджета предназначены для выравнивания условий финансирования за счет средств территориальных бюджетов закрепленных за ними общегосударственных капитальных вложений. К общегосударственным капитальным вложениям относятся капитальные вложения на развитие социальной инфраструктуры, охрану окружающей среды, комплексное развитие территории, подлежащие первоочередному бюджетному финансированию.

Объем и распределение субвенций из федерального бюджета рассматриваются и утверждают Федеральным Собранием РФ при постатейном рассмотрении и утверждении федерального бюджета.

Не использованные в отчетном году или возвращенные субвенции перечисляются в федеральный бюджет следующего за отчетным финансового (бюджетного) года.

Право на получение текущих субвенций из федерального бюджета имеют республики в составе Российской Федерации, края, области, автономная область, автономные округа, города Москва и Санкт-Петербург, в общих доходах консолидированных бюджетов которых доля бюджетных доходов, необходимых для финансирования общегосударственных социальных расходов, превышает среднюю по РФ.

Перечень общегосударственных социальных расходов, гарантированные Российской Федерацией объемы и нормативы их финансирования, закрепление этих расходов за соответствующими уровнями бюджетной системы на очередной финансовый год устанавливаются Минфином РФ и утверждаются Федеральным Собранием РФ при рассмотрении и утверждении федерального бюджета.

Текущие субвенции из федерального бюджета предоставляются при условии выделения на финансирование соответствующих статей общегосударственных социальных расходов доли доходов консолидированного бюджета республики в составе Российской Федерации, края, области, автономной области, автономного округа, городов Москвы и Санкт-Петербурга не ниже средней по Российской Федерации.

Запросы органов представительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга на получение текущих субвенций из федерального бюджета представляются в Федеральное Собрание РФ и Минфин РФ до 15 августа года, предшествующего очередному финансовому году.

Минфин РФ до 15 сентября года, предшествующего очередному финансовому году, вносит на рассмотрение Федерального Собрания РФ предложения об объеме текущих субвенций из федерального бюджета республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу и их распределении по статьям общегосударственных социальных расходов, закрепленным за соответствующими бюджетами.

Текущие субвенции из федерального бюджета, утвержденные Федеральным Собранием РФ, должны обеспечивать в республиках в составе Российской Федерации, краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Санкт-Петербурге, имеющих право на их получение, объемы финансирования закрепленных за их бюджетами общегосударственных социальных расходов не ниже гарантированных Российской Федерацией нормативов.

Инвестиционные субвенции из федерального бюджета могут быть предоставлены республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу, доходы бюджетов которых согласно заключению Минфина РФ недостаточны для финансирования закрепленных за ними общегосударственных капитальных вложений.

Заключения Минфина РФ о возможности финансирования за счет средств бюджетов развития республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных ок-

ругов, городов Москвы и Санкт-Петербурга закрепленных за ними общегосударственных капитальных вложений представляются на рассмотрение Федерального Собрания РФ в составе обосновывающих материалов к предложениям о предоставлении инвестиционных субвенций из федерального бюджета.

Инвестиционные субвенции из федерального бюджета предоставляются *только* на инвестиционные проекты и программы, прошедшие экспертизу и получившие одобрение Минэкономразвития России. Условия и порядок представления инвестиционных проектов и программ на экспертизу устанавливаются Минэкономразвития России.

Запросы органов представительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга на получение инвестиционных субвенций из федерального бюджета, включающие экспертные заключения Минэкономразвития РФ, представляются в Федеральное Собрание РФ и Минфин России до 15 августа года, предшествующего очередному финансовому году.

Минфин России до 15 сентября года, предшествующего очередному финансовому году, вносит на рассмотрение Федерального Собрания РФ предложения о предоставлении инвестиционных субвенций из федерального бюджета и конкретные инвестиционные проекты и программы.

Предложения Минфина РФ о предоставлении инвестиционных субвенций из федерального бюджета должны быть одобрены в заключениях Комиссий Федерального Собрания РФ.

Контроль за использованием субвенций из федерального бюджета возлагается на Федеральное Собрание РФ и Минфин России.

Органы представительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга в течение месяца после утверждения отчета об исполнении соответствующего бюджета обязаны представить в Федеральное Собрание РФ и Минфин России отчет об использовании полученных субвенций.

Предоставление субвенций из федерального бюджета может быть прекращено в случае нарушения органами представительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга норм налогового и бюджетного законодательства РФ.

По решению органов представительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга часть субвенций из федерального бюджета может быть направлена на

финансирование общегосударственных социальных расходов или капитальных вложений, закрепленных за местными бюджетами. Изменение назначения субвенций, передаваемых в местные бюджеты, не допускается.

Методика распределения субвенций из Федерального фонда компенсаций

В качестве примера регламентирования субвенций из федерального бюджета приведем «Методику распределения между субъектами РФ субвенций из федерального фонда компенсаций на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты».

Размер субвенций, предоставляемых субъекту Российской Федерации (S_i), определяется в следующем порядке.

1. Определяются для каждого субъекта Российской Федерации затраты на содержание одного военно-учетного работника (S_i) органа местного самоуправления:

$$S_i = S_{\text{зп}} + S_{\text{аренда}} + S_{\text{связь}} + S_{\text{трансп}} + S_{\text{ком.расх}} + S_{\text{ком.усл}} + S_{\text{мат.обесп}}$$

где $S_{\text{зп}}$ — расходы на оплату труда военно-учетных работников, включая соответствующие начисления на фонд оплаты труда;

$S_{\text{аренда}}$ — расходы на оплату аренды помещений;

$S_{\text{связь}}$ — расходы на оплату услуг связи;

$S_{\text{трансп}}$ — расходы на оплату транспортных услуг;

$S_{\text{ком.расх}}$ — командировочные расходы;

$S_{\text{ком.усл}}$ — расходы на оплату коммунальных услуг;

$S_{\text{мат.обесп}}$ — расходы на обеспечение мебелью, инвентарем, оргтехникой, средствами связи, расходными материалами.

2. Определяется количество военно-учетных работников ($N_{\text{освоб}i}$) и работников, осуществляющих работу по воинскому учету в органе местного самоуправления по совместительству ($N_{\text{совм}i}$), на основании сведений, поступивших в Министерство обороны Российской Федерации из военных комиссариатов и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, исходя из норм определения количества военно-учетных работников, установленных Положением о воинском учете, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 1998 г. № 1541;

3. Определяется размер субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации ($V_{\text{суб}i}$) (региональные фонды компенсаций):

$$V_{\text{суб}i} = (N_{\text{освоб}i} + N_{\text{совм}i} \cdot k_i) \cdot S_i,$$

где k_i — коэффициент рабочего времени;

- $T_{\text{совм}i}$ — количество часов рабочего времени в год, рассчитанное в среднем на одного работника, осуществляющего работу по воинскому учету в органе местного самоуправления по совместительству в i -м субъекте Российской Федерации;
- $t_{\text{освоб}i}$ — количество часов рабочего времени в год, рассчитанное на одного военно-учетного работника исходя из норм, установленных Трудовым кодексом РФ;
- $N_{\text{совм}i}$ — количество работников, осуществляющих работу по воинскому учету в органе местного самоуправления по совместительству;
- $N_{\text{освоб}i}$ — количество военно-учетных работников;
- S_i — затраты на содержание одного военно-учетного работника.

4. Общий размер субвенций ($V_{\text{sum cyб}}$), предоставляемых бюджетам местных субъектов Российской Федерации, рассчитывается путем суммирования размеров субвенций, исчисленных для каждого субъекта Российской Федерации (региональных фондов компенсаций);

$$V_{\text{sum cyб}} = \sum_{i=1}^n V_{\text{cyб}1} + V_{\text{cyб}2} + \dots + V_{\text{cyб}n},$$

где n — количество субъектов Российской Федерации, имеющих территории, где отсутствуют военные комиссары;

$V_{\text{cyб}i}$ — размер субвенций, исчисленный бюджету соответствующего субъекта Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Рассмотрите причины оказания финансовой помощи субъектам РФ и муниципальным образованиям.
2. Охарактеризуйте межбюджетные трансферты из федерального бюджета.
3. Каков порядок формирования и использования средств Федерального фонда финансовой поддержки регионов?
4. Дайте характеристику Фонду регионального развития, Фонду компенсаций, Фонду финансирования социальных расходов, Фонду реформирования региональных финансов.
5. Расскажите о межбюджетных трансфертах из бюджетов субъектов РФ.
6. Объясните содержание методов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.
7. Каков порядок формирования региональных фондов финансовой поддержки поселений, муниципальных районов?
8. На какие цели используются субвенции из федерального и региональных бюджетов?

Внебюджетные специальные фонды

25.1. Социально-экономическая сущность внебюджетных фондов

Внебюджетные фонды и их функции В ходе развития современной цивилизации общество пришло к выводу о необходимости социальной защиты людей. Для этих целей за счет бюджетных источников, средств предприятий и населения во всех государствах создаются *общественные фонды потребления*, которые используются для финансирования учреждений просвещения и здравоохранения, содержания нетрудоспособных и престарелых граждан, оказания материальной помощи отдельным группам населения (одиноким матерям и многодетным семьям, семьям, потерявшим кормильца, безработным и др.).

Объем средств, выделяемых на социальную защиту граждан, зависит от уровня экономического развития страны, состояния сферы материального производства. Источником формирования фондов, из которых финансируются мероприятия по социальной защите населения, служит *национальный доход*, созданный трудоспособными гражданами и прошедший затем перераспределение через бюджеты и внебюджетные фонды. Мобилизуемые в бюджеты и внебюджетные фонды денежные средства позволяют государству осуществлять социальную политику.

В СССР средства общественных фондов потребления, используемые для социальной защиты населения, направлялись в государственный бюджет государственного социального страхования, который, в свою очередь, был составной частью государственного бюджета СССР.

В соответствии с Законом РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. средства, направляемые на социальное обеспечение и социальное страхование, были выведены из государственного бюджета и на их

основе были созданы внебюджетные фонды. Такие действия были обусловлены стремлением центральных органов власти:

- (1) усилить контроль представительных органов власти за целевым использованием общегосударственных средств на социальную защиту населения;
- (2) передать исполнение бюджетов внебюджетных фондов из сферы государственной исполнительной власти органам управления специально созданных фондов;
- (3) создать четкий механизм формирования и использования целевых внебюджетных фондов, соизмерить величины источников формирования этих фондов с суммами используемых ими средств;
- (4) снять нагрузку с центрального бюджета, из которого раньше давалась дотация на социальную защиту населения.

***Внебюджетные фонды** — это совокупность денежных распределительных и перераспределительных отношений, в результате которых формируются фонды финансовых ресурсов, не входящих в бюджет и имеющих, как правило, целевое назначение.*

Внебюджетные фонды выполняют распределительную и контрольную функции. *Распределительная функция* выражается в перераспределении через внебюджетные фонды части национального дохода в пользу социальных слоев населения. *Контрольная функция* проявляется в сигнализации обществу о возникших отклонениях в производственном либо социальном процессе.

Внебюджетные фонды, как и бюджет, способствуют государственному регулированию социальных процессов, содействуют более справедливому распределению национального дохода между социальными слоями населения.

Централизованные и децентрализованные бюджетные фонды

В зависимости от источников формирования, назначения и масштабов использования внебюджетные фонды подразделяются на централизованные и децентрализованные.

Централизованные (государственные) внебюджетные фонды имеют общегосударственное значение и используются для решения общегосударственных задач. В состав централизованных (государственных) внебюджетных фондов входят:

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

Средства большинства централизованных внебюджетных фондов служат финансовой гарантией конституционных прав граждан России на социальную защиту в случае старости, болезни, неблагоприятного социального и экономического положения некоторых групп населения.

К *децентрализованным* относятся территориальные внебюджетные фонды. Они формируются для решения территориальных, отраслевых, межотраслевых и других задач. Это внебюджетные фонды, создаваемые (1) по решению региональных и муниципальных органов власти для решения региональных и местных задач, (2) для решения отраслевых задач (фонды научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок, фонд конверсии и др.)

Источники внебюджетных фондов Источниками формирования внебюджетных фондов являются: (1) обязательные платежи, установленные законодательством РФ, субъектов РФ, решениями местных органов власти (специальные целевые налоги и страховые взносы); (2) добровольные взносы юридических и физических лиц; (3) доходы, полученные от размещения временно свободных средств; (4) другие доходы, предусмотренные соответствующими законодательными актами.

Наиболее весомым источником средств государственных социальных внебюджетных фондов является *единый социальный налог*. Являясь федеральным налогом, он поступает в федеральный бюджет, а затем в соответствии с утвержденными Налоговым кодексом РФ ставками распределяется между фондами и федеральным бюджетом. Средства государственных и территориальных (региональных и местных) внебюджетных фондов находятся соответственно в федеральной, региональной и муниципальной собственности.

Проекты бюджетов внебюджетных фондов составляются органами соответствующих фондов и представляются органами исполнительной власти на рассмотрение представительных органов в составе документов и материалов одновременно с проектами соответствующих бюджетов на очередной финансовый год.

Бюджеты *государственных* внебюджетных фондов Российской Федерации рассматриваются и утверждаются Федеральным Собранием РФ в форме федеральных законов одновременно с принятием федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов составляются органами управления фондов и представляются Правительством РФ на рассмотрение и утверждение Федеральному Собранию РФ в форме федерального закона.

Контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется органами, обеспечивающими контроль за исполнением бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы РФ.

Проекты бюджетов *территориальных* государственных внебюджетных фондов представляются органами исполнительной власти субъектов РФ на рассмотрение их представительных органов одновременно с проектами законов субъектов РФ о бюджете на очередной финансовый год и утверждаются одновременно с принятием законов субъектов РФ о бюджете на очередной финансовый год.

Отчеты об исполнении бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов составляются органами управления фондов и представляются органом исполнительной власти субъекта РФ на рассмотрение и утверждение представительному органу субъекта РФ в форме закона субъекта РФ.

Бюджеты *муниципальных* внебюджетных фондов составляются и исполняются муниципальными органами исполнительной власти в соответствии с принимаемыми ими решениями, касающимися формирования и использования средств этих фондов.

Во внебюджетные фонды мобилизуется значительный объем финансовых ресурсов, имеющихся в государстве. В настоящее время доля средств, поступающих в государственные внебюджетные фонды, в финансовых ресурсах государства составляет примерно 12%. Размер средств, поступающих в эти фонды, характеризуют данные табл. 25.1.

Таблица 25.1. Доходы внебюджетных социальных фондов, млн руб.

<i>Фонд</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2004</i>	<i>2007</i>
Пенсионный фонд РФ	88 260	431 281	1 015 800	1 946 817
Фонд социального страхования РФ	17 597	86 581	159 276	295369
Фонды обязательного медицинского страхования населения РФ	512	2 887	6 813	157 817

С 1 января 2010 г. произошли изменения в формировании доходов внебюджетных фондов. Единый социальный налог заменен страховыми взносами в Фонд социального страхования Российской Федерации, Пенсионный фонд Российской Федерации и фонды обязательного медицинского страхования.

В течение 2010 г. ставки страховых взносов сохраняются на нынешнем уровне: 20% — в ПФР, 2,9 — в ФСС РФ, 3,1% — в фонды обязательного медицинского страхования. С 2011 г. ставки выра-
с-

тут, всего работодатели будут вносить 34% фонда оплаты труда, из них 26% будет направляться в ПФР, 2,9 — в ФСС РФ и 5,1% — в фонды обязательного медицинского страхования.

Что касается пенсий, то базовая и страховая части пенсии будут объединены и направлены прямо в Пенсионный фонд. Пенсионные взносы не будут начисляться, если заработная плата работника превысит 415 тыс. руб. в год. Этот предел будет ежегодно меняться в соответствии с ростом заработной платы. Такие изменения, естественно, приведут к росту налоговой нагрузки на работодателей. Тем не менее эта мера должна укрепить доходную базу государственных внебюджетных фондов, что позволит учреждениям социальной сферы лучше выполнять возложенные на них функции.

25.2. Государственные социальные внебюджетные фонды РФ

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 144) в Российской Федерации функционирует ряд внебюджетных социальных фондов.

Пенсионный фонд Российской Федерации Создан на основании Постановления Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 г. в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения граждан. Деятельность его регулируется Положением о Пенсионном фонде от 27 декабря 1991 г.

В соответствии с Законом РФ «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ субъектами обязательного пенсионного страхования являются федеральные органы государственной власти, страховщики, страхователи и застрахованные лица.

Страховщиком является Пенсионный фонд РФ (ПФР). Пенсионный фонд РФ (государственное учреждение) и его территориальные органы составляют единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации, в которой нижестоящие органы подотчетны вышестоящим. Государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам ПФР перед застрахованными лицами.

Страхователями являются лица, производящие выплаты физическим лицам (организации, индивидуальные предприниматели, физические лица), и адвокаты.

Застрахованные лица — это лица, на которых распространяется обязательное пенсионное страхование. Застрахованными лицами являются граждане РФ, а также постоянно или временно прожи-

являющиеся на территории РФ иностранные граждане и лица без гражданства:

- работающие по трудовому договору или договору гражданско-правового характера, предметом которого являются выполнение работ и оказание услуг, а также по авторскому и лицензионному договору;
- самостоятельно обеспечивающие себя работой (индивидуальные предприниматели, частные детективы, занимающиеся частной практикой нотариусы, адвокаты);
- являющиеся членами крестьянских (фермерских) хозяйств;
- работающие за пределами территории РФ в случае уплаты страховых взносов;
- являющиеся членами родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования.

Объектом обложения страховыми взносами и базой для начисления страховых взносов являются объект налогообложения и налоговая база по единому социальному налогу, установленные Налоговым кодексом РФ.

Суммы страховых взносов, поступившие за застрахованное лицо в бюджет ПФР, учитываются на его индивидуальном лицевом счете.

Права и обязанности ПФР. В качестве страховщика ПФР имеет право:

- (1) проводить у страхователей проверки документов, связанных с назначением (перерасчетом) и выплатой обязательного страхового обеспечения, представлением сведений индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц; требовать и получать у плательщиков страховых взносов необходимые документы, справки и сведения по вопросам, возникающим в ходе указанных проверок, за исключением сведений, составляющих коммерческую тайну, определяемую в установленном законодательством РФ порядке;
- (2) требовать от руководителей и других должностных лиц проверяемых организаций, а также от физических лиц, которые самостоятельно уплачивают обязательные платежи, устранения выявленных нарушений законодательства РФ об обязательном пенсионном страховании;
- (3) получать у налоговых органов необходимую для осуществления обязательного пенсионного страхования информацию о страхователях и застрахованных лицах, включая налоговую декларацию, и иные сведения, составляющие налоговую тайну;
- (4) осуществлять управление средствами бюджета ПФР и контроль за их расходованием;

- (5) представлять интересы застрахованных лиц перед страхователями;
- (6) осуществлять возврат страховых взносов страхователям в случае, если невозможно установить, за каких застрахованных лиц указанные платежи уплачены.

ПФР обязан:

- (1) подготавливать обоснование размера тарифов страховых взносов;
- (2) назначать (пересчитывать) и своевременно выплачивать обязательное страховое обеспечение (трудовые пенсии) на основе данных индивидуального (персонифицированного) учета, а также предусмотренные законодательством РФ другие виды пенсий, социальные пособия на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти;
- (3) осуществлять контроль за обоснованностью представления документов для назначения (перерасчета) сумм обязательного страхового обеспечения, в том числе на льготных условиях в связи с особыми условиями труда;
- (4) составлять проект бюджета ПФР и обеспечивать исполнение указанного бюджета;
- (5) регулярно информировать в установленном порядке страхователей, застрахованных лиц, государственные, общественные организации о своем финансовом состоянии и принимать меры по обеспечению своей финансовой устойчивости;
- (6) обеспечивать целевое использование средств обязательного пенсионного страхования, а также осуществлять контроль за их использованием;
- (7) осуществлять учет средств, поступающих по обязательному пенсионному страхованию;
- (8) осуществлять регистрацию страхователей;
- (9) вести учет страховых взносов физических лиц, добровольно вступивших в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию;
- (10) вести государственный банк данных по всем категориям страхователей, в том числе физических лиц, добровольно вступивших в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию, индивидуальный (персонифицированный) учет сведений о всех категориях застрахованных лиц;
- (11) обеспечивать режим ведения специальной части индивидуального лицевого счета в соответствии с требованиями, установленными федеральным законом;

- (12) обеспечивать своевременный учет в соответствующих разделах специальной части индивидуального лицевого счета поступивших страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, размера назначенной пенсии и выплат за счет средств пенсионных накоплений;
- (13) обеспечивать организацию своевременного учета дохода от инвестирования средств обязательного пенсионного страхования в соответствующих специальных частях индивидуальных лицевых счетов;
- (14) бесплатно консультировать страхователей по вопросам обязательного пенсионного страхования и информировать их о нормативных правовых актах об обязательном пенсионном страховании;
- (15) организовывать через свои территориальные органы бесплатные консультации застрахованным лицам по вопросам обязательного пенсионного страхования;
- (16) развивать международные связи в области обязательного пенсионного страхования в РФ.

Источники доходов ПФР. Доходы Пенсионного фонда РФ формируются за счет следующих источников:

- страховых взносов;
- средств федерального бюджета;
- 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 или застрахованных лиц;
- иных источников, не запрещенных законодательством РФ.

Страховые взносы — весомая часть бюджета ПФР. Тарифы страховых взносов зависят от возраста застрахованного лица и от размера налогооблагаемой базы. В соответствии с этими критериями, устанавливаемыми Законом РФ «Об обязательном пенсионном страховании», размеры тарифов при величине базы начисления страховых взносов на каждое физическое лицо до 280 тыс. руб. колеблются от 4 до 14%. С увеличением размера базы начисления тарифы увеличиваются в соответствии с утвержденной Законом шкалой.

В 2007 г. доходная часть бюджета ПФР имела следующую структуру: налоги, страховые взносы — 52%, поступления из федерального бюджета — 47%. Доля остальных источников — примерно — 1%.

Расходы ПФР. Поступающие в бюджет ПФР средства направляются на:

- выплату в соответствии с законодательством РФ и международными договорами РФ трудовых пенсий и социальных пособий на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти, перевод средств в сумме, эквивалентной сумме пенсионных накоплений, учтенной в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица, в негосударственный пенсионный фонд, выбранный застрахованным лицом для формирования накопительной части трудовой пенсии;
- доставку пенсий, выплачиваемых за счет средств бюджета ПФР;
- финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности страховщика (включая содержание его центральных и территориальных органов).

Средства бюджета ПФР являются федеральной собственностью, не входят в состав других бюджетов и изъятию не подлежат. Бюджет ПФР составляется на финансовый год с учетом обязательного сбалансирования доходов и расходов этого бюджета. Бюджет ПФР и отчет о его исполнении утверждаются ежегодно по представлению Правительства РФ федеральными законами в порядке, определяемом Бюджетным кодексом РФ.

В составе бюджета ПФР отдельно учитываются суммы страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, средства, направляемые на инвестирование, выплаты за счет средств пенсионных накоплений, а также расходы бюджета ПФР, связанные с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, ведением специальной части индивидуальных лицевых счетов и выплатой накопительной части трудовой пенсии.

Денежные средства обязательного пенсионного страхования хранятся на счетах ПФР, открываемых в учреждениях Центрального банка РФ, а при отсутствии учреждений Центрального банка РФ — на счетах, открываемых в кредитных организациях, перечень которых определяется Правительством РФ.

Фонд социального страхования РФ Создан в 1990 г. в соответствии с Постановлением Совета Министров РСФСР от 25 декабря 1990 г. в целях управления средствами государственного социального страхования России.

Основными задачами Фонда социального страхования (ФСС) РФ являются:

- (1) обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им воз-

- раста полутора лет, на погребение, санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей, а также другие цели государственного социального страхования;
- (2) участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;
 - (3) разработка совместно с Министерством здравоохранения и социального развития РФ и Министерством финансов РФ предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование;
 - (4) организация работы по подготовке и повышению квалификации специалистов для системы государственного социального страхования, разъяснительной работы среди страхователей и населения по вопросам социального страхования.

Источники средств ФСС. Средства ФСС образуются за счет:

- отчислений от страховых взносов;
- страховых взносов субъектов хозяйствования по социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- доходов от инвестирования части временно свободных средств ФСС в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады. Помещение этих средств ФСС в банковские вклады производится в пределах средств, предусмотренных в бюджете ФСС на соответствующий период;
- добровольных взносов граждан и юридических лиц, поступления иных финансовых средств, не запрещенных законодательством;
- ассигнований из федерального бюджета РФ на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот (пособий и компенсаций) лицам, пострадавшим вследствие радиационных аварий и их последствий, а также в других установленных законом случаях;
- прочих доходов.

В доходах Фонда налоги и страховые взносы составляют примерно 80%, средства федерального бюджета — 18, прочие доходы — примерно 2%.

Для налогоплательщиков, производящих выплаты физическим лицам, организаций, индивидуальных предпринимателей при налоговой базе на каждое физическое лицо до 280 тыс. руб. взносы в ФСС составляют 2,9%.

Для налогоплательщиков — сельскохозяйственных товаропроизводителей, организаций народных художественных промыслов и родовых, семейных общин коренных малочисленных народов Севера ставка взносов в ФСС составляет 2,2%.

При повышении размера налоговой базы на каждое физическое лицо ставки взносов увеличиваются в соответствии с утвержденной шкалой ставок.

Расходы средств ФСС. Средства ФСС направляются на:

- (1) выплату пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, на погребение;
- (2) санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей, а также на другие цели государственного социального страхования, предусмотренные законодательством (частичное содержание санаториев-профилакториев, санаторных и оздоровительных лагерей для детей и юношества, лечебное (диетическое) питание, частичное финансирование мероприятий по внешкольному обслуживанию детей, оплату проезда к месту лечения и отдыха и обратно и др.);
- (3) обеспечение текущей деятельности, содержание аппарата управления ФСС;
- (4) финансирование деятельности подразделений органов исполнительной власти, обеспечивающих государственную защиту трудовых прав работников, охрану труда (включая подразделения надзора и контроля за охраной труда);
- (5) проведение научно-исследовательской работы по вопросам социального страхования и охраны труда;
- (6) осуществление иных мероприятий в соответствии с задачами ФСС, включая разъяснительную работу среди населения.

Денежные средства ФСС являются государственной собственностью, не входят в состав бюджетов соответствующих уровней, других фондов и изъятию не подлежат.

Бюджет Фонда и отчет о его исполнении утверждаются Правительством РФ, а бюджеты центральных отраслевых отделений Фонда и отчеты об их исполнении после рассмотрения правлением ФСС утверждаются председателем ФСС. Положение о порядке формирования и расходования средств Фонда утверждается Правительством РФ.

Выплата пособий по социальному страхованию, оплата путевок работникам и членам их семей в санаторно-курортные учреждения, финансирование других мероприятий по социальному страхованию на предприятиях, в организациях, учреждениях и других хозяйствующих субъектах независимо от форм собственности осуществляются в бухгалтерии работодателей. Ответственность за правильность начисления и расходования средств государственного социального страхования несет администрация страхователя в лице руководителя и главного бухгалтера.

Для обеспечения контроля за правильным начислением и своевременной выплатой пособий по социальному страхованию, проведением оздоровительных мероприятий на предприятиях, в организациях, учреждениях и других хозяйствующих субъектах независимо от форм собственности трудовыми коллективами образуются *комиссии по социальному страхованию* из представителей администрации и трудового коллектива или избираются *уполномоченные по социальному страхованию*.

Комиссии или уполномоченные по социальному страхованию решают вопросы о расходовании средств социального страхования, предусмотренных на санаторно-курортное лечение и отдых работников и членов их семей, о распределении застрахованным путевок для санаторно-курортного лечения, отдыха, лечебного (диетического) питания, приобретенных за счет ФСС, рассматривают спорные вопросы по обеспечению и социальному страхованию.

Наибольшая часть мобилизованных в ФСС средств используется на финансирование мероприятий по социальному страхованию — 72%, на финансирование мероприятий по санаторно-курортному обслуживанию — 5, на финансирование пособий по уходу за ребенком — 8, на оплату медицинской помощи женщинам в период беременности, родов — 4%.

Фонды обязательного медицинского страхования РФ Созданы в 1991 г. в соответствии с Законом РСФСР «Об обязательном медицинском страховании в РСФСР» от 28 июня 1991 г. В Законе определены правовые, экономические и организационные основы медицинского страхования населения в РФ. Закон направлен на усиление заинтересованности и ответственности населения и государства, предприятий, учреждений, организаций в охране здоровья граждан и новых экономических условиях и обеспечивает конституционное право граждан РФ на медицинскую помощь. Этим Законом в стране было введено медицинское страхование. Цель его — гарантировать гражданам при возникновении страхового случая получение медицинской помощи за счет накопленных средств и финансировать профилактические мероприятия.

Медицинское страхование осуществляется в двух видах: обязательном и добровольном.

Обязательное медицинское страхование (ОМС) является всеобщим для населения РФ и реализуется в соответствии с программами медицинского страхования, которые гарантируют объем и условия оказания медицинской, лекарственной помощи гражданам. *Добровольное медицинское страхование* осуществляется на основе программ добровольного медицинского страхования и обеспечивает гражданам полу-

чение добровольных медицинских и иных услуг сверх установленных программами обязательного медицинского страхования.

Фонды медицинского страхования предназначены для финансирования страховыми организациями медицинской помощи и иных услуг в соответствии с договорами обязательного медицинского страхования. Такие фонды были созданы на федеральном и территориальном уровнях.

Страховыми медицинскими организациями выступают юридические лица, являющиеся самостоятельными хозяйствующими субъектами с любыми формами собственности, обладающие необходимым для осуществления медицинского страхования уставным фондом. Страховые медицинские организации имеют право выбирать медицинские учреждения для оказания медицинской помощи и услуг по договорам медицинского страхования, устанавливать размер страховых взносов по добровольному медицинскому страхованию, принимать участие в определении тарифов на медицинские услуги, контролировать объем, сроки и качество медицинской помощи в соответствии с условиями договора, защищать интересы застрахованных.

Финансовые ресурсы, предназначенные для обязательного медицинского страхования, направляются в федеральный и территориальные внебюджетные фонды обязательного медицинского страхования, которые были созданы для реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования.

Финансовые средства фондов обязательного медицинского страхования находятся в государственной собственности и не входят в состав федерального и региональных бюджетов.

Федеральный фонд ОМС формируется за счет:

- отчислений от страховых взносов;
- отчислений от единого налога по упрощенной системе налогообложения;
- отчислений от сельхозналога;
- отчислений от единого налога на вмененный доход;
- добровольных взносов юридических и физических лиц;
- доходов от использования временно свободных финансовых средств фондов.

Территориальные фонды ОМС формируются за счет:

- отчислений от страховых взносов;
- отчислений от единого налога по специальным режимам налогообложения;
- поступлений из территориальных бюджетов в качестве страховых взносов за неработающее население;
- поступлений из Пенсионного фонда РФ на обязательное медицинское страхование неработающих пенсионеров;

- поступлений средств Федерального фонда ОМС на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов ОМС;
- доходов от размещения временно свободных денежных средств.

В соответствии с Налоговым кодексом РФ размер ставок в эти фонды зависит от категории налогоплательщика и налоговой базы на каждое физическое лицо. При налоговой базе на каждое физическое лицо до 200 тыс. руб.:

- для налогоплательщиков, производящих выплаты физическим лицам, организаций и индивидуальных предпринимателей ставка взносов в Федеральный фонд ОМС составляет 1,1%, в территориальные фонды — 2,0%;
- для налогоплательщиков — сельскохозяйственных товаропроизводителей, организаций народных художественных промыслов и родовых, семейных общин коренных малочисленных народов Севера ставка в Федеральный фонд ОМС — 1,1%, в территориальные фонды — 1,2%;
- для индивидуальных предпринимателей ставка в Федеральный фонд ОМС — 0,5%, в территориальные фонды — 1,9%;
- для адвокатов ставка в Федеральный фонд ОМС — 0,8%, в территориальные фонды — 1,9%.

При повышении размера налоговой базы на каждое физическое лицо ставки взносов увеличиваются в соответствии с утвержденной шкалой ставок.

Основная часть (почти 90%) средств Федерального фонда ОМС направляется на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов ОМС. На финансирование целевых программ выделяется примерно 10%.

Главными направлениями расходования средств территориальных фондов ОМС является финансирование территориальных программ обязательного медицинского страхования (более 90%) и финансирование мероприятий в области здравоохранения.

25.3. Территориальные внебюджетные фонды

В связи с необходимостью объединения средств предприятий и территориальных бюджетов на развитие социальной инфраструктуры актуальной стала проблема организации объединения этих средств. Один из возможных путей концентрации средств предприятия на финансирование общерегиональных мероприятий — образование *территориальных внебюджетных фондов экономического и социального развития*.

Вопрос о внебюджетных фондах органов местного управления в нашей стране возник еще в конце 1970-х годов. Целесообразность и возможность формирования таких фондов была предложена и обоснована в работах Научно-исследовательского финансового института Минфина СССР *Г.Б. Поляком*.

При проведении в начале 1980-х годов экономического эксперимента в г. Поти (Грузинская ССР), предусматривавшего сочетание отраслевого и территориального принципов в управлении предприятиями, расположенными на территории, Г.Б. Поляком впервые были апробированы на практике разработанные им методические рекомендации по формированию и использованию средств внебюджетных фондов. Результаты этого опыта были положительно оценены в директивных документах правительства о Потийском экономическом эксперименте. В 1986 г. в постановлении Совета Министров СССР о расширении прав и полномочий местных Советов им было разрешено формировать такие фонды. С тех пор организация внебюджетных фондов на областном, районном и городском уровнях стала повсеместной.

Функционирование таких фондов было зафиксировано в законодательных актах СССР, РСФСР, в Законе РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ.

Территориальные внебюджетные фонды формировались за счет следующих источников:

- добровольных взносов юридических и физических лиц;
- доходов от аукционов;
- штрафов за загрязнение окружающей среды, нерациональное использование природных ресурсов и другие нарушения природоохранного законодательства, санитарных норм и правил, а также платежей, компенсирующих причиненный ущерб;
- штрафов за порчу и утрату памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности, другие нарушения законодательства об охране этих объектов, а также платежей, компенсирующих причиненный при этом ущерб.

Территориальные внебюджетные фонды создавались на основании решений территориальных представительных органов власти. В соответствии с их решением исполнительные органы власти открывали в банках специальные счета для хранения средств, поступающих в фонды. Для управления фондом создавались коллегиальные органы, состоящие из представителей местных органов власти и заинтересованных предприятий и организаций. Коллегиальные органы принимали решение об использовании средств фонда.

Мобилизованные в такие фонды средства направлялись на расходы, связанные:

- со строительством на кооперативных началах объектов социально-бытового назначения;
- увеличением текущих расходов бюджета (за исключением лимитированных расходов), а также для финансирования плановых затрат в случае невыполнения планового размера доходов;
- перерасходами установленных смет и нормативов.

Средства, полученные за счет взносов предприятий, должны были, как правило, использоваться на создание и содержание объектов общерегионального назначения.

Создание территориальных внебюджетных фондов в населенных пунктах содействовало:

- концентрации средств организаций и местных органов на развитие социально-бытовой инфраструктуры;
- усилению заинтересованности местных органов в результатах своей хозяйственной деятельности;
- укреплению финансовых ресурсов местных органов власти, что придавало необходимую устойчивость их финансовой базе при выполнении возложенных на них функций и плановых задач;
- более эффективному использованию материальных и финансовых ресурсов нашего общества;
- усилению экономической связи местных органов с организациями, расположенными на подведомственной им территории;
- освобождению предприятий от выполнения не свойственных им функций по развитию местного хозяйства;
- расширению финансовых возможностей местных органов для ликвидации диспропорции между производственной и непроизводственной сферами и диспропорции внутри инфраструктуры;
- росту влияния местных органов власти на развитие отдельных отраслей инфраструктуры, повышение технического уровня подведомственных предприятий, организаций и учреждений, что создает необходимые условия для их динамичного развития;
- повышению уровня обслуживания и совершенствования услуг, оказываемых населению.

Однако к середине 1990-х годов в связи с тем, что центральные органы власти утратили контроль за формированием и использованием территориальных внебюджетных фондов, было принято решение о их ликвидации и включении всех мобилизуемых в эти фонды средств в бюджеты в виде целевых бюджетных фондов. Обоснованием этих мер было ослабление контроля со стороны финансовых

органов за использованием средств внебюджетных фондов и ссылка на отсутствие в международной практике таких фондов. Но эти доводы несостоятельны. Местным финансовым и контрольным органам следует выполнять возложенные на них обязанности, в том числе по контролю за формированием и использованием внебюджетных фондов. Ведь случаи нерационального использования бюджетных средств или их хищения не являются поводом для ликвидации бюджетов. Несостоятельна и ссылка на отсутствие международной практики. Практически во всех странах, где имеются спонсоры, меценаты, физические и юридические лица, помогающие своими средствами согражданам, формируются различные внебюджетные фонды, в том числе благотворительные, специальные, культурные и т.д.

Нецелесообразно и включение внебюджетных фондов в состав территориальных бюджетов в качестве целевых фондов. Обоснованием этого служит следующее обстоятельство. В условиях, когда нерационально формирование территориальных бюджетов по принципу «один бюджет — один налог», когда территориальные налоги по объему мобилизуемых средств незначительны, неизбежна помощь территориальным бюджетам из вышестоящих бюджетов. Включение внебюджетных фондов в состав территориальных бюджетов автоматически приведет к снижению объема помощи их вышестоящих бюджетов. Это приведет к снижению активности территориальных органов власти по изысканию дополнительных доходов. Юридические и физические лица также не будут заинтересованы из-за обезличенности пожертвований в передаче своих средств территориальным органам власти. Страдать от этого будет население, не получающее дополнительного объема услуг бюджетных организаций.

Ресурсы, поступающие в территориальные бюджеты в виде добровольных взносов юридических и физических лиц, были, есть и будут во все времена и во всех странах. В нашей стране еще до Октябрьской революции 1917 г. такие ресурсы передавались меценатами городам в виде построенных медицинских, образовательных и культурных объектов. Например, в Москве такими объектами были больница Солодовникова, Университет Шанявского, созданный на средства Морозовых, картинная галерея Третьякова.

До начала 1990-х годов сверхбюджетные ресурсы, главным образом в виде материальных ценностей и стоимости выполненных работ, передавались местным Советам предприятиями, шефствующими не только над отдельными социальными объектами, но и над конкретными территориями (районами, поселками, деревнями). Проведенные нами в середине 1980-х годов обследования ряда городов СССР показали, что стоимость переданных городским сове-

там материальных ценностей и произведенных работ составляла более 40% ресурсов, выделенных из городских бюджетов на городское хозяйство¹.

Во всех странах наблюдается передача юридическими и физическими лицами добровольных взносов на развитие населенных пунктов. В США, Англии, Франции, Германии и других странах есть меценаты — физические и юридические лица, есть общественные фонды, за счет средств которых производятся большие расходы на общественные нужды. Эти средства поступают в территориальные внебюджетные фонды, а затем используются на строительство общественных объектов, их оснащение, на оказание помощи малоимущим и т.д.

По мере развития экономики в нашей стране, роста ВВП, увеличения числа лиц с высокими доходами будут увеличиваться возможности для меценатства.

Таким образом, внебюджетные фонды в различных формах *должны* функционировать в системе местных финансов.

Контрольные вопросы

1. Каково назначение внебюджетных специальных фондов? Охарактеризуйте их социально-экономическую сущность.
2. Рассмотрите назначение Пенсионного фонда РФ, порядок формирования и использования его средств.
3. Как формируются и используются средства Фонда социального страхования?
4. Какова роль Фонда обязательного медицинского страхования в финансировании здравоохранения?
5. Как распределены функции между федеральным и территориальными фондами ОМС?
6. Перечислите источники формирования федерального и территориальных фондов ОМС.

¹ Поляк Г.Б. Финансовое обеспечение социальной сферы. М.: Финансы и статистика, 1988. С. 57.

Раздел V

Организация управления общественными финансами

Глава 26. Управление общественными
финансами

Глава 27. Финансовый контроль
и бюджетный анализ

Глава 28. Информатизация в бюджетной
системе РФ

Управление общественными финансами

26.1. Функции и задачи федеральных органов власти в управлении общественными финансами

Управление финансами — это система форм, методов и приемов, с помощью которых осуществляется управление денежным оборотом и финансовыми ресурсами.

Управление финансами находится в тесной связи с проводимой государством финансово-бюджетной политикой, с действующим финансовым механизмом. Переход к рыночным отношениям, приватизация государственной собственности коренным образом изменили этот механизм. Это нашло выражение прежде всего в переводе взаимоотношений между государством и приватизированными предприятиями на налоговую основу.

Изменились межбюджетные отношения. Территориальные бюджеты (региональные, местные) получили большую самостоятельность, в первую очередь в сфере расходования средств. Территориальные органы власти стали самостоятельно определять направления использования бюджетных ресурсов. Были внесены изменения в формирование территориальных бюджетов. В вышестоящих бюджетах (федеральном, региональных) были созданы фонды финансовой помощи, из которых в нижестоящие бюджеты стали поступать трансферты, размер которых определялся по единой методике, учитывающей налоговый потенциал и численность населения территорий.

Бюджетный дефицит все в большей мере стал покрываться не за счет ресурсов Центрального банка России, а на основе выпуска государственных ценных бумаг. С организацией фондового рынка изменился порядок перераспределения средств субъектами хозяйствования. Это стало возможным на основе эмиссии корпоративных ценных бумаг и их продажи и покупки на фондовых биржах.

С созданием частных страховых компаний в стране стал функционировать страховой рынок и частные страховые фонды. Из государственного бюджета были выведены средства социального страхования и созданы государственные социальные внебюджетные фонды (пенсионный, обязательного медицинского страхования, социального страхования).

Существенные изменения произошли в управлении финансами. Были созданы новые финансовые и контрольные ведомства (Федеральная налоговая служба, Федеральное казначейство, Счетная палата РФ и др.).

Все это не могло не отразиться на процессе управления финансами. Этот процесс осуществляется в первую очередь учреждениями, относящимися к представительным и исполнительным органам власти.

Представительными органами власти, участвующими в процессе управления общественными финансами, являются Государственная Дума, республиканские, краевые, областные, городские, районные думы, депутаты которых рассматривают, утверждают бюджеты, контролируют ход их исполнения.

Исполнительные органы власти в лице Правительства РФ, территориальных администраций и подведомственных им функциональных подразделений организуют составление и исполнение бюджетов, формирование внебюджетных фондов, ведение финансовой отчетности по пополнению бюджетов, смет бюджетных учреждений, заслушивают отчеты о ходе и исполнении бюджетов, а в лице финансовых органов ведут контроль за эффективным использованием бюджетных средств.

Министерство финансов РФ Непосредственное управление финансами осуществляется Министерством финансов РФ, учреждениями, входящими в его систему, Федеральной службой по финансовому мониторингу, Федеральной налоговой службой, Федеральной службой финансово-бюджетного надзора РФ, Федеральной службой страхового надзора, функционально-отраслевыми подразделениями исполнительных органов.

В соответствии с Положением о Министерстве финансов РФ, утвержденным Постановлением Правительства РФ № 273 от 6 марта 1998 г., на Министерство финансов РФ возложены следующие основные функции:

- подготовка предложений и реализация мер по совершенствованию бюджетной системы РФ, развитию бюджетного федерализма и механизма межбюджетных отношений с субъектами РФ;

- разработка проектов федерального бюджета и прогноза консолидированного бюджета РФ;
- исполнение в пределах своей компетенции федерального бюджета, составление отчета об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета РФ;
- осуществление контроля за целевым использованием средств федерального бюджета;
- подготовка предложений и реализация мер, направленных на совершенствование структуры государственных расходов;
- совершенствование методов бюджетного планирования и порядка бюджетного финансирования, осуществление методического руководства в этой сфере, а также в области составления и исполнения федерального бюджета;
- разработка и реализация единой политики формирования структуры государственных заимствований; осуществление в установленном порядке эмиссии государственных ценных бумаг;
- лицензирование деятельности страховых организаций и осуществление надзора за их деятельностью; ведение единого государственного реестра страховщиков и объединений страховщиков, а также реестра страховых брокеров;
- реализация необходимых мер по выполнению обязательств РФ по кредитным соглашениям с иностранными государствами и международными финансовыми организациями;
- установление порядка ведения бухгалтерского учета и составления отчетности об исполнении федерального бюджета, смет расходов бюджетных организаций, форм учета и отчетности по кассовому исполнению федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ.

Министерство финансов РФ принимает участие в следующих мероприятиях:

- в разработке прогнозов социально-экономического развития РФ на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу;
- разработке и осуществлении мер по финансовому оздоровлению и структурной перестройке экономики, поддержке и защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг;
- подготовке предложений по основным направлениям кредитной, денежной политики РФ, улучшению состояния расчетов и платежей в экономике;

- подготовке федеральных целевых программ, обеспечивая в установленном порядке их финансирование за счет средств федерального бюджета;
- разработке и финансировании федеральных инвестиционных программ;
- разработке предложений по совершенствованию системы федеральных органов исполнительной власти и их структуры;
- разработке предложений об установлении размера ставок таможенного тарифа и порядка взимания таможенных пошлин;
- разработке порядка и осуществлении контроля за поступлением доходов от имущества, находящегося в федеральной собственности;
- разработке предложений по развитию рынка ценных бумаг в РФ;
- подготовке проектов межправительственных и межгосударственных договоров в области финансовых, кредитных и валютных отношений.

Основными задачами Министерства финансов РФ являются:

- разработка и реализация стратегических направлений единой государственной финансовой политики;
- составление проекта и исполнение федерального бюджета;
- обеспечение устойчивости государственных финансов и их активного воздействия на социально-экономическое развитие страны, эффективность хозяйствования, а также осуществление мер по развитию финансового рынка;
- концентрация финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития РФ и ее регионов, целевое финансирование общегосударственных потребностей;
- разработка предложений по привлечению в экономику страны иностранных кредитных ресурсов и об источниках ее погашения;
- совершенствование методов финансово-бюджетного планирования, финансирования и отчетности;
- осуществление финансового контроля за рациональным и целевым расходованием бюджетных средств и государственных внебюджетных фондов.

Министерство финансов РФ имеет следующую структуру:

- (1) Центральный аппарат Министерства финансов РФ;
- (2) Федеральная налоговая служба;
- (3) Федеральная служба финансово-бюджетного надзора;
- (4) Федеральная служба страхового надзора;
- (5) Федеральное казначейство.

Центральный аппарат Министерства финансов РФ В его

состав входят следующие департаменты и отделы.

I. Департамент бюджетной политики и методологии, включающий:

Отдел бюджетного законодательства

Отдел бюджетного планирования

Отдел межгосударственных финансов

Отдел организации исполнения федерального бюджета

Сводный отдел анализа и прогнозирования доходов

Отдел анализа и прогнозирования доходов от прямых налогов и прочих платежей

Отдел анализа и прогнозирования доходов от косвенных налогов и ресурсных платежей

Отдел резервных фондов

Отдел бюджетной политики в сфере государственной службы

Отдел финансового обеспечения судебной системы

Отдел нормативного правового обеспечения государственной службы

Отдел оплаты труда государственных служащих и анализа административных расходов

Отдел методологии бюджетного учета, бюджетной отчетности и бюджетной классификации

Отдел методологии формирования расходных обязательств и исполнения бюджетов

II. Департамент бюджетной политики в отраслях экономики, в структуру которого входят:

Сводный отдел

Отдел бюджетной политики в области транспорта, дорожного хозяйства и связи

Отдел бюджетной политики в сфере землепользования, недропользования и экологии

Отдел бюджетной политики в области гражданской промышленности и энергетики

Отдел бюджетной политики в области сельского хозяйства и рыболовства

Отдел бюджетной политики в области формирования федеральных целевых программ, программ развития регионов

Отдел бюджетной политики в области жилищных субсидий и методологии финансирования бюджетных капитальных расходов

III. Департамент бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки, включающий:

Сводный отдел

Отдел бюджетной политики в сфере образования

Отдел бюджетной политики в сфере здравоохранения и физической культуры

Отдел бюджетной политики в сфере научной и научно-технической деятельности и гражданского назначения

Отдел бюджетной политики в сфере социального обеспечения и программ государственной занятости населения

Отдел обязательного социального страхования и государственных внебюджетных фондов

Отдел бюджетной политики в сфере культуры и средств массовой информации

IV. Департамент бюджетной политики в сфере государственной военной и правоохранительной службы и государственного оборонного заказа:

Отдел сводного анализа в сфере национальной обороны, безопасности государства и правоохранительной деятельности

Отдел нормативного правового обеспечения в сфере государственной военной и правоохранительной службы

Отдел бюджетной политики в сфере национальной обороны

Отдел бюджетной политики в сфере безопасности государства и правоохранительной деятельности

Отдел бюджетной политики в сфере юстиции, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций

Отдел бюджетной политики в сфере военно-технического сотрудничества

Отдел бюджетной политики в сфере государственного оборонного заказа, мобилизационной подготовки экономики и материального резерва

V. Департамент межбюджетных отношений:

Сводный отдел

Отдел организации бюджетного процесса в субъектах РФ

Отдел мониторинга и взаимоотношений с бюджетами субъектов РФ

Отдел муниципальных образований

Отдел реформы ЖКХ

Отдел методологии межбюджетных отношений

VI. Департамент международных финансовых отношений, государственного долга и государственных финансовых активов:

Отдел международного сотрудничества

Отдел взаимоотношений с международными банками

Отдел внешнего долга

Отдел внешних активов

Отдел государственных внутренних активов

Отдел внутреннего долга

Отдел методологии и регулирования долга субъектов РФ и муниципальных образований

Отдел учета, анализа и отчетности

Отдел по управлению средствами Стабилизационного фонда

VII. Департамент налоговой и таможенно-тарифной политики:

Отдел координации и контроля деятельности Федеральной налоговой службы, анализа и общих вопросов

Отдел применения общих правил законодательства о налогах и сборах

Отдел налогообложения прибыли (дохода) организаций

Отдел налогообложения доходов граждан

Отдел имущественных и прочих налогов

Отдел налогов и доходов от использования природных ресурсов

Отдел косвенных налогов

Отдел международного налогообложения

Отдел таможенных платежей

Отдел нормативного регулирования определения таможенной стоимости

VIII. *Департамент регулирования государственного финансового контроля, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и отчетности:*

Отдел регулирования финансово-бюджетного надзора и финансового мониторинга

Отдел методологии бухгалтерского учета и отчетности

Отдел нормативно-правового регулирования аудиторской деятельности

Отдел регулирования аттестации, лицензирования и повышения квалификации аудиторов, координации контроля в сфере обязательного аудита и деятельности профессиональных аудиторских объединений

IX. *Департамент финансовой политики:*

Отдел пенсионной реформы

Отдел финансовых рынков и имущественных отношений

Отдел регулирования лотерейной деятельности и производства защищенной полиграфической продукции

Отдел регулирования страховой деятельности

Отдел организации комплексных выплат

Отдел банковской деятельности

Отдел денежно-кредитной политики

X. *Правовой департамент:*

Отдел правового обеспечения государственной долговой политики, оборонного комплекса и правоохранительных органов, финансового рынка и межбюджетных отношений

Отдел правового обеспечения бюджетной политики, деятельности подведомственных организаций и систематизации нормативных актов

Отдел правового обеспечения налоговой и таможенно-тарифной политики, контроля и надзора, аудита, бухгалтерского учета и отчетности

Отдел судебной защиты

XI. Департамент долгосрочного финансового планирования

XII. Департамент бюджетной политики в сфере государственного управления судебной системы, государственной и муниципальной службы

XIII. Департамент организации составления и исполнения федерального бюджета

26.2. Функции и задачи территориальных финансовых органов Министерства финансов РФ

Территориальные финансовые органы хотя и являются функциональными подразделениями территориальных администраций, но входят в систему Министерства финансов РФ. Этим обеспечивается единство бюджетной базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса, единство порядка формирования доходов, финансирования расходов бюджетов всех уровней, ведения бухгалтерского учета средств всех звеньев бюджетной системы.

Функции территориальных финансовых органов Территориальные финансовые органы обеспечивают разработку и реализацию единой финансовой политики территориальной администрации, составление и исполнение территориального бюджета, исполнительно-распорядительные функции в сфере управления финансами территории. В соответствии с этими основными функциями они также осуществляют следующее:

(1) *в области формирования единой финансовой политики:*

- совершенствуют систему управления финансами области, района, города, поселения;
- совершенствуют систему аккумуляции финансовых ресурсов;
- определяют порядок формирования и использования целевых бюджетных фондов;
- формируют территориальную бюджетную политику;
- определяют порядок мобилизации доходов и финансирования расходов;
- концентрируют финансовые ресурсы на приоритетных направлениях социально-экономической деятельности развития территории;
- готовят предложения по финансовому обеспечению территориальных программ и заказов;

(2) *в области решения задач финансового воздействия на оптимизацию развития экономики и социальной сферы территории:*

- осуществляют разработку финансового, налогового и кредитного механизмов финансово-экономических мер по развитию рыночных отношений, повышению эффективности экономики территории;
- участвуют в прогнозировании финансовой базы социально-экономического развития на финансовый год, среднесрочную и долгосрочную перспективу;

(3) *в области управления бюджетным процессом:*

- формируют проекты бюджетов, обеспечивают их исполнение, корректировки бюджетных назначений с учетом динамики цен и поступлений доходов в бюджет, осуществляют контроль за исполнением бюджета, целевым и рациональным использованием средств, выделяемых из бюджета комплексам, предприятиям, учреждениям и организациям;
- совершенствуют структуру бюджетных расходов с учетом проводимых преобразований в экономике и необходимости выборочной поддержки отдельных отраслей народного хозяйства, развития социально-культурной сферы;

(4) *в области обеспечения доходов бюджета:*

- готовят предложения по совершенствованию территориального налогового законодательства;

(5) *в области обеспечения эффективного взаимодействия звеньев единой финансовой системы:*

- осуществляют методическое руководство деятельностью органов администрации в области финансово-бюджетного планирования, финансирования производственной и социально-культурной сфер;
- готовят предложения об укреплении территориальных финансов; координации деятельности финансовых органов и органов территориальной администрации;

(6) *в области развития и регулирования финансового рынка:*

- участвуют в разработке политики формирования, функционирования и развития рынка ценных бумаг;
- участвуют в регулировании рынка ценных бумаг, анализе финансовых аспектов развития фондового рынка и разработке предложений по его совершенствованию.

Территориальные финансовые органы определяют источники формирования территориальных целевых бюджетных фондов, а также осуществляют методическое руководство бухгалтерским учетом и отчетностью бюджетных организаций и учреждений, оказывают методическую помощь предприятиям, организациям и учреждениям, финансируемым из бюджета, по приведению их систем бухгалтерского учета и отчетности в соответствие с требованиями законодательства.

Для выполнения своих задач и функций территориальные органы финансов обладают необходимыми *полномочиями*. Они имеют право:

- (1) получать от территориальных органов исполнительной власти, налоговых органов, предприятий и учреждений, финансируемых из территориального бюджета, сведения и материалы, необходимые для составления проекта бюджета, отчета о его выполнении;
- (2) получать от распорядителей кредитов по внебюджетным средствам материалы о расходовании этих средств, планы и отчеты;
- (3) получать от организаций и учреждений, в том числе банковских, сведения и материалы, необходимые для осуществления контроля за рациональным целевым расходованием средств, выделяемых из бюджета.

Задачи и функции структурных подразделений территориальных финансовых органов можно проиллюстрировать на примере бюджетного управления (отдела) и управления (отдела) доходов.

Задачи и функции бюджетного управления Важнейшее структурное подразделение территориального финансового органа — бюджетное управление (отдел). Основными его задачами являются:

- подготовка предложений по совершенствованию бюджетной системы и бюджетных отношений, включая межбюджетные отношения на соответствующей территории;

- участие в разработке и реализации единой финансовой, бюджетной политики;
- составление проектов территориальных бюджетов и формирование бюджетного послания глав территориальных администраций на соответствующий финансовый год;
- рассмотрение вопросов о целесообразности и размерах оказания финансовой помощи из бюджета различным отраслям экономики и муниципальным образованиям;
- участие в осуществлении финансового контроля за рациональным и целевым расходованием средств, выделяемых из бюджета.

В соответствии с возложенными на бюджетное управление задачами оно выполняет следующие основные функции:

- (1) подготавливает предложения и реализует меры по совершенствованию бюджетной системы, развитию и совершенствованию бюджетных отношений на соответствующей территории;
- (2) разрабатывает проекты территориальных законов и формирует бюджетное послание на соответствующий финансовый год;
- (3) готовит проекты нормативных актов по вопросам составления бюджета и прогноза на соответствующий финансовый год;
- (4) составляет роспись расходов бюджета;
- (5) совместно с соответствующими исполнительными органами разрабатывает предложения по определению источников финансирования расходов, связанных с предоставлением льгот и государственных гарантий в области социальной защиты отдельных категорий граждан;
- (6) участвует в подготовке предложений, направленных на совершенствование структуры бюджетных расходов, улучшение состояния расчетов и платежей;
- (7) осуществляет краткосрочное планирование по кассовому исполнению бюджета на следующий месяц;
- (8) совместно с управлением казначейства участвует в определении лимитов бюджетных обязательств для получателей средств бюджета;
- (9) составляет перспективный финансовый план;
- (10) участвует в осуществлении контроля за целевым и рациональным использованием средств бюджета;
- (11) участвует в подготовке предложений о состоянии дебиторской и кредиторской задолженности в отраслях народного хозяйства и бюджетной сфере;

- (12) участвует в подготовке заключений по предложениям о предоставлении ссуд за счет средств бюджета;
- (13) участвует в подготовке предложений по выделению средств из резервного фонда территориальной администрации на непредвиденные расходы;
- (14) участвует в работе по подготовке предложений по совершенствованию механизма межбюджетных отношений с муниципальными образованиями;
- (15) разрабатывает проекты нормативов отчислений от федеральных налогов в бюджеты муниципальных образований;
- (16) разрабатывает предложения о формах и объемах финансовой помощи муниципальным образованиям;
- (17) составляет аналитические материалы, расчеты и отчетные данные по бюджетам муниципальных образований для осуществления финансово-бюджетного планирования и финансирования расходов;
- (18) осуществляет анализ хода исполнения бюджетов муниципальных образований, рассматривает отчетность об исполнении их бюджетов, разрабатывает данные ожидаемого исполнения по доходам и расходам, подготавливает предложения об исполнении бюджетов муниципальных образований.

Задачи и функции *управления (отдела) доходов*. Его основными задачами являются:

- (1) разработка прогноза доходов бюджета, составление прогнозных расчетов по доходам территориального бюджета на базе данных социально-экономического развития территории и оценки ожидаемых поступлений доходов в текущем году с применением индексов цен на товары (работы, услуги) материального производства и потребительского рынка, разработка проекта доходов бюджета;
- (2) анализ выполнения плана доходов и участие в разработке мероприятий по обеспечению его выполнения;
- (3) систематизация нормативных актов по вопросам налогообложения;
- (4) осуществление налоговой политики на территории.

Управление доходов в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет следующие функции:

- (1) планирует поступления налоговых и неналоговых доходов;
- (2) анализирует экономические показатели, необходимые для прогнозирования поступлений доходов;
- (3) составляет проекты планов поступлений доходов;
- (4) вносит в течение года в установленном порядке уточнения в доходную часть областного бюджета;

- (5) участвует в составлении перспективного финансового плана по доходам;
- (6) принимает участие в разработке ставок налогов, которые в соответствии с действующим налоговым законодательством устанавливаются субъектами РФ;
- (7) обобщает, анализирует материалы и составляет объяснительные записки к проекту территориального бюджета и его исполнению в разрезе доходных источников;
- (8) рассматривает заявления организаций по предоставлению отсрочек и рассрочек платежей по налогам и сборам курируемым управлением, ведет их регистрацию и учет;
- (9) рассматривает заявления и жалобы граждан по вопросам, относящимся к компетенции управления;
- (10) участвует в пределах компетенции управления в осуществлении расчетов по погашению задолженности по платежам в территориальный бюджет;
- (11) участвует в работе комиссий Государственной Думы при рассмотрении и утверждении бюджета, законопроектов по налогообложению и предоставлению льгот;
- (12) участвует в разработке предложений по совершенствованию налоговой политики, исходя из необходимости обеспечения условий для осуществления производственно-хозяйственной деятельности предприятиями, организациями и предпринимательской деятельности гражданами и социально справедливого перераспределения доходов;
- (13) взаимодействует с территориальными органами Минэкономразвития РФ в целях увязки прогноза доходной части бюджета с прогнозом социально-экономического развития территории.

26.3. Задачи и функции территориальных органов Федеральной налоговой службы

Территориальными органами Федеральной налоговой службы являются налоговые инспекции по соответствующей территории (республике, краю, области, городу, району).

Главными задачами налоговых инспекций являются:

- контроль за соблюдением налогового законодательства;
- контроль за правильностью начисления и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и других платежей, установленных законодательством.

Налоговые инспекции выполняют следующие функции:

- (1) ведут в установленном порядке учет налогоплательщиков;
- (2) представляют финансовым органам и органам Казначейства сведения о фактически поступивших суммах налогов и платежей;
- (3) осуществляют возврат излишне взысканных и уплаченных налогов и других обязательных платежей в бюджет;
- (4) анализируют отчетные, статистические данные и результаты проверок на местах, подготавливают на их основе предложения о разработке инструктивных методических указаний и других документов по применению законодательных актов о налогах и других платежах в бюджет;
- (5) производят на предприятиях, в учреждениях и организациях, основанных на любых формах собственности, у граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства проверки денежных документов, регистров бухгалтерского учета, отчетов, планов, смет, деклараций и иных документов, связанных с исчислением и уплатой налогов и других платежей в бюджет;
- (6) ведут учет и оценку конфискованного, бесхозяйного имущества, имущества, перешедшего по праву наследования к государству, и кладов;
- (7) координируют проведение с правоохранительными и контролирующими республиканскими органами мероприятий по усилению контроля за соблюдением законодательства о налогах и других платежах в бюджет;
- (8) контролируют своевременность представления плательщиками бухгалтерских отчетов и балансов, налоговых расчетов, отчетов, деклараций и других документов, связанных с исчислением и уплатой платежей в бюджет, а также проверяют достоверность этих документов в отношении правильности определения прибыли, дохода, иных объектов обложения и исчисления налогов и других платежей в бюджет;
- (9) передают правоохранительным органам материалы по фактам нарушений, за которые предусмотрена уголовная ответственность;
- (10) предъявляют в суд и арбитражный суд иски: о ликвидации предприятия любой организационно-правовой формы по основаниям, установленным законодательством Российской Федерации, о признании регистрации предприятия недействительной в случаях нарушения установленного порядка создания предприятия или несоответствия учредительных документов требованиям законодательства и взыскании до-

ходов, полученных в этих случаях; о признании сделок недействительными и взыскании в доход государства всего полученного по таким сделкам; о взыскании неосновательно приобретенного не по сделке, а в результате других незаконных действий;

- (11) обеспечивают правильность применения финансовых санкций, предусмотренных законодательством РФ и республик в ее составе за нарушение обязательств перед бюджетом, административных штрафов за эти нарушения, допущенные должностными лицами предприятий, учреждений, организаций и гражданами, и своевременность взыскания средств по ним;
- (12) производят осмотр, фиксацию содержания и изъятия у предприятий, учреждений и организаций документов, свидетельствующих о сокрытии (занижении) прибыли (дохода) или иных объектов от налогообложения;
- (13) получают от предприятий, учреждений, организаций, финансовых органов и банков документы, на основании которых ведут оперативно-бухгалтерский учет (по каждому плательщику и виду платежа) сумм налогов и других платежей, подлежащих уплате и фактически поступивших в бюджет, а также сумм финансовых санкций и административных штрафов;
- (14) приостанавливают операции предприятий, учреждений, организаций и граждан по расчетным и другим счетам в банках и иных финансово-кредитных учреждениях в случаях непредставления (или отказа представить) государственным налоговым инспекциям и их должностным лицам бухгалтерских отчетов, балансов, расчетов, деклараций и других документов, связанных с исчислением и уплатой налогов и иных обязательных платежей в бюджет.

Система налоговых органов построена в соответствии с административным и национально-территориальным делением, принятым в Российской Федерации. Основные элементы в этой системе — *государственные налоговые инспекции* по районам, городам. Государственные налоговые инспекции районные, городские выполняют основную нагрузку по непосредственному контролю за исполнением налогового законодательства всеми физическими и юридическими лицами на обслуживаемой территории.

Структура районной, городской налоговой инспекции утверждается на основании социально-демографических, экономических и географических характеристик района, города, объема выполняемой работы и других факторов, учитываемых при создании внутривидовых подразделений.

В крупных городских и районных налоговых инспекциях создаются *отделы и группы по видам взимания налогов*. Их работа строится по отраслевому принципу.

Областные, городские налоговые инспекции имеют следующие основные функциональные подразделения:

- (1) отдел учета налоговых поступлений и отчетности;
- (2) отдел анализа и прогнозирования налоговых поступлений;
- (3) отдел учета и информирования налогоплательщиков;
- (4) отдел контрольной работы;
- (5) отдел работы с крупнейшими и проблемными налогоплательщиками;
- (6) отдел принудительного взыскания недоимки;
- (7) отдел прочих налоговых и неналоговых поступлений;
- (8) отдел ресурсных платежей;
- (9) отдел косвенных налогов;
- (10) отдел налогообложения прибыли (дохода);
- (11) отдел налогообложения физических лиц;
- (12) отдел оперативного контроля и применения;
- (13) отдел контроля в сфере производства и оборота алкогольной и табачной продукции;
- (14) контрольно-ревизионный отдел.

В районных налоговых инспекциях и в инспекциях небольших городов число подразделений существенно меньше.

Контрольные вопросы

1. Перечислите органы представительной и исполнительной власти, участвующие в процессе управления общественными финансами.
2. Охарактеризуйте основные функции Министерства финансов РФ.
3. Перечислите основные задачи Министерства финансов РФ.
4. Какова структура Министерства финансов РФ?
5. Рассмотрите основные функции и задачи территориальных финансовых органов Министерства финансов РФ.
6. В чем состоят функции и задачи территориальных налоговых органов?

Финансовый контроль и бюджетный анализ

27.1. Назначение и формы финансового контроля

Одним из важнейших элементов управления является *финансовый контроль*, который предопределяется сущностью финансов как системы денежных отношений, связанных с созданием, распределением и использованием совокупного продукта и национального дохода. В процессе финансового контроля анализируется деятельность субъектов хозяйствования, учреждений, органов власти и управления.

Задачи финансового контроля:

- (1) проверка состояния и эффективности использования финансовых, трудовых и материальных ресурсов предприятий и учреждений;
- (2) выявление резервов роста финансовых ресурсов;
- (3) правильность составления и исполнения бюджета;
- (4) правильность ведения бухгалтерского учета;
- (5) обеспечение соблюдения действующего законодательства в области налогообложения юридических лиц, относящихся к различным организационно-правовым формам.

Классификация объектов финансового контроля *Объектами*

финансового контроля в территориальной финансовой системе являются поступления всех видов доходов бюджета и взносов во внебюджетные фонды, кредитных и заемных средств, а также использования этих средств. Они могут быть классифицированы следующим образом.

1. По источникам финансовых средств:

- территориальный бюджет;
- внебюджетные фонды;
- средства от распоряжения и управления собственностью, находящейся в распоряжении территориальных администраций;
- кредитные и заемные средства;
- средства от размещения территориальных финансов в кредитно-финансовых организациях;
- федеральные средства, передаваемые территориям в форме субвенций, дотаций, субсидий.

2. По принадлежности финансовых поступлений и расходов тому или иному виду организации:

- органы государственной власти и их структурные подразделения;
- муниципальные унитарные предприятия;
- юридические лица всех форм собственности и организационно-правовых форм;
- банки и другие финансовые учреждения, производящие операции по зачислению и использованию финансовых средств территории;
- предприятия и организации, в уставном капитале которых есть доля территориальных органов власти.

3. По признаку отражения поступления и расходования средств в том или ином типе нормативного документа:

- территориальный бюджет и сметы внебюджетных фондов и отчеты об их исполнении;
- территориальные программы, итоговые документы по их реализации;
- законодательные и иные нормативные правовые акты территорий по бюджетно-финансовым вопросам, проекты договоров и соглашений с федеральными органами государственной власти, другими субъектами РФ, зарубежными партнерами.

Финансовый контроль подразделяется на *государственный* и *негосударственный* (аудит). В зависимости от типа государственного органа государственный контроль подразделяют на контроль со стороны органов представительной, исполнительной, судебной власти, ведомственный.

Кроме того, в рыночной экономике возникает потребность в достоверной информации не только по вертикальным, но и по горизонтальным связям компании со своими партнерами, кредиторами, акционерами и т.п. В связи с этим существует финансовый контроль в виде аудита.

Аудит — независимая вневедомственная проверка бухгалтерской или финансовой отчетности, платежно-расчетной документации отдельных хозяйственных операций, налоговых деклараций и других финансовых обязательств и требований экономических субъектов на договорной основе в целях получения выводов о финансовом положении проверяемого экономического субъекта и подготовки рекомендаций по улучшению его финансового состояния.

Методы финансового контроля Используются несколько методов финансового контроля:

- документальные и камеральные проверки, в ходе которых проверяются отдельные вопросы деятельности организаций;

- обследования, предусматривающие более широкий охват проверяемых показателей деятельности организации;
- мониторинг (наблюдение), предусматривающий постоянный контроль со стороны проверяющего органа за выполнением отдельных показателей деятельности организации;
- надзор, предусматривающий проверку организации, получившей лицензию на определенный вид деятельности;
- ревизии — обязательные действия контрольных органов по документальной и фактической проверке законности, целесообразности и эффективности хозяйственных и финансовых операций, совокупных организаций в проверяемом периоде.

Документальный и фактический контроль По виду материалов контроля различают документальный и фактический контроль. В число основных способов *документального* контроля включают:

- формальную и арифметическую проверку документов;
- юридическую оценку отраженных в документах хозяйственных операций;
- логический контроль объективной возможности документально оформленных хозяйственных операций;
- встречную проверку документов или записей в учетных регистрах посредством сличения их с одноименными или взаимосвязанными данными у предприятий, учреждений и организаций, с которыми проверяемый объект имеет хозяйственные связи;
- способ обратного счета, основанный на предварительной экспертной оценке материальных затрат в целях последующего определения (обратным счетом) величины необоснованных списаний сырья и материалов на производство определенных видов продукции, которые ко времени ревизии имеются в наличии на складах предприятия-изготовителя или у его покупателей;
- оценку законности и обоснованности хозяйственных операций по данным корреспонденции счетов бухгалтерского учета;
- балансовые увязки движения товарно-материальных ценностей.

Фактический контроль подразделяется на три группы:

- (1) инвентаризация;
- (2) экспертная оценка квалифицированными специалистами действительного объема и качества выполненных работ, обоснованности нормативов материальных затрат и выхода готовой продукции, соблюдения технологических режимов;
- (3) визуальное наблюдение путем непосредственного обследования складских помещений, производственных подразделе-

ний, состояния контрольно-пропускного режима, а также фиксация отдельных элементов изучаемого процесса в определенный период времени (хронометраж, фотография рабочего дня и др.).

Предварительный, текущий и последующий финансовый контроль По времени проведения финансовый контроль делится на три вида: предварительный, текущий и последующий.

Предварительный контроль предшествует фактическому расходованию и поступлению средств. Главная его цель — выявить возможности увеличения доходов и пути наиболее эффективного использования финансовых ресурсов.

Текущий контроль осуществляется в процессе финансирования плановых мероприятий и мобилизации доходов. Он заключается в анализе оперативных данных, текущей отчетности контролируемых организациями. В процессе его выявляются и недостатки в работе отдельных организаций. Текущий контроль позволяет предупредить неоправданное расходование средств и улучшить работу по мобилизации доходов.

Последующий контроль представляет собой проверки и ревизии, проводимые после поступления средств или использования учреждениями выделенных им бюджетных ассигнований. Данный контроль предполагает тщательное выяснение непосредственно в организациях законности и целесообразности использования, а также сохранности средств, выявление внутрихозяйственных резервов повышения технико-экономических показателей работы, проверку постановки бухгалтерского учета и достоверности представляемой отчетности.

Последующий контроль проводится финансовыми органами в форме документальной ревизии, проверки и анализа отчетов.

1. Документальная ревизия — первая форма последующего контроля. Она устанавливает обеспеченность сохранности, законности целесообразности использования материальных ценностей и денежных средств. Для этого на основе первичных учетных документов проверяются проведенные операции по счетам в банке. Обязательной проверке подлежит правильность оприходования, использования и списания на себестоимость сырья, материалов, топлива и других ценностей.

Для выяснения достоверности имеющихся в ревизуемой организации бухгалтерских и других документов о произведенных затратах осуществляются проверки в тех организациях, от которых поступили или которым переданы материальные ценности или денежные средства. Эти проверки называются *встречными*.

По степени охвата, периода или объема показателей, подвергающихся документальной проверке, ревизии подразделяются на

полные, частичные, тематические, комплексные. *Полная ревизия* проводится, когда необходимо всесторонне проверить хозяйственно-финансовую деятельность. *Частичная ревизия* предполагает проверку одного или нескольких участков работы ревизуемого объекта. При *тематических ревизиях* проверяется положение дел на одном из участков работы нескольких предприятий (учреждений) отрасли или ведомства. *Комплексная ревизия* — это ревизия всех разделов работы проверяемой организации. Ею охватываются не только вопросы, связанные с хозяйственно-финансовой деятельностью, но также технические, кадровые и др.

Каждый вид ревизии может быть проведен *сплошным* методом, когда проверяются все документы за ревизуемый период (как правило, с момента последней ревизии), и *выборочным*, при котором ревизуются документы за определенный период, представляющий наибольший интерес, исходя из целей данной ревизии.

2. *Проверка* (вторая форма последующего контроля), как правило, проводится экономистами финансовых органов на закрепленном за ними участке работы (по бюджету, налогам, штатам и т.д.). Проверке подвергаются по хозрасчетным организациям выполнение плановых показателей, их финансовое положение и тем самым обеспеченность своевременного и полного поступления платежей в бюджет, а по бюджетным учреждениям — составление и исполнение их сметы расходов. При этом проверяется соблюдение законности, эффективности использования средств, выделенных на текущее содержание, оснащение учреждений и др.

3. Третьей формой последующего контроля является *анализ* финансовыми органами отчетов ведомств, управлений, отделов исполнительных органов власти, организаций и учреждений. По итогам рассмотрения результатов этого анализа могут быть внесены уточнения в финансовые планы организаций в сметы бюджетных учреждений, увеличивающие платежи в бюджет и сокращающие ассигнования из бюджета.

Результаты ревизии или проверки оформляются *актом*. В нем обязательно должны быть отражены вопросы и период, охваченные ревизией, выявленные злоупотребления, недостатки, нарушения действующего законодательства, инструкций и других нормативных актов, а также указаны виновные должностные лица.

Важным этапом контрольной работы является *реализация материалов ревизий и проверок*. Ее формы зависят от объекта проверки и характера выявленных недостатков и нарушений. В принимаемом документе по результатам ревизии намечаются мероприятия по устранению выявленных упущений в деятельности организаций и учреждений, а на виновных лиц налагаются взыскания.

27.2. Бюджетный контроль

Контроль за исполнением бюджета — этап бюджетного процесса, осуществляемый представительными органами власти, Счетной палатой РФ и контрольно-счетными палатами на местах, финансовыми и налоговыми органами.

Парламентский и административный контроль В Российской Федерации контроль за исполнением бюджета имеет две формы — парламентский и административный.

Парламентский контроль осуществляется соответствующими представительными органами. Он предполагает:

- право соответствующих представительных органов власти на получение от органов исполнительной власти необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета;
- право соответствующих представительных органов власти на получение от органов, исполняющих бюджеты, оперативной информации об исполнении бюджета;
- право соответствующих представительных органов власти на утверждение (неутверждение) отчета об исполнении бюджета;
- право создавать собственные контрольно-счетные органы (Счетную палату РФ, контрольно-счетные палаты представительных органов власти субъектов РФ и местного самоуправления) для проведения внешнего аудита бюджетов;
- право вынесения оценки деятельности исполнительных органов по исполнению бюджетов.

Административный контроль осуществляется Министерством финансов РФ, Казначейством РФ, финансовыми органами субъектов РФ и местного самоуправления, главными распорядителями бюджетных средств, главными бухгалтерами бюджетных учреждений.

Административный контроль предполагает:

- право проведения проверок главных распорядителей и получателей бюджетных средств;
- право получения информации, необходимой для контроля за соблюдением бюджетного законодательства;
- право требовать устранения выявленных нарушений бюджетного законодательства;
- право давать обязательные для исполнения указания по устранению выявленных нарушений бюджетного законодательства, оформлять документы, являющиеся основанием для наложения мер ответственности.

Административный финансовый контроль проводят также следующие органы.

1. Со стороны Президента РФ финансовый и бюджетный контроль осуществляет Главное контрольное управление Президента

РФ, которое наделено следующими контрольными функциями: контроль за исполнением указов и распоряжений Президента РФ; контроль за деятельностью органов контроля и надзора при федеральных органах исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ; рассмотрение жалоб и обращений юридических и физических лиц.

2. Финансово-бюджетный контроль постоянно осуществляется Правительством РФ. Оно контролирует весь бюджетный процесс, экономическую и финансовую деятельность всех федеральных министерств и ведомств, деятельность всех федеральных органов, осуществляющих контрольные функции. С этой целью при Правительстве РФ создан Межведомственный совет по государственному финансовому контролю.

3. Министерство финансов РФ осуществляет: контроль за исполнением федерального бюджета и использованием средств государственных федеральных внебюджетных фондов, за использованием валютных средств, инвестиций; анализ сводной финансовой отчетности федеральных органов исполнительной власти; внутренний аудит главных распорядителей бюджетов, распорядителей бюджетов, бюджетополучателей. Оно может также осуществлять аудит бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в части средств, получаемых ими из федерального бюджета.

На основании Постановления Правительства РФ от 6 марта 1998 г. № 276 функции финансово-бюджетного контроля со стороны Министерства финансов РФ в настоящее время возложены на Департамент регулирования государственного финансового контроля, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и отчетности, созданный на базе КРУ, Департамента организации аудиторской деятельности и Отдела контроля за использованием государственных средств в организациях Минобороны России и правоохранительных органов.

Министерство финансов РФ организует финансовый контроль и аудит юридических лиц — получателей гарантий Правительства РФ, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и инвестиций.

Казначейство РФ осуществляет контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей бюджетных средств, распорядителей бюджетных средств, бюджетополучателей, уполномоченных банков, других участников бюджетного процесса.

4. Финансовые органы субъектов РФ и местного самоуправления осуществляют контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей бюджетных средств, распорядителей бюджетных средств, бюджетополучателей, уполномоченных банков, других участников бюджетного процесса.

5. Главные распорядители бюджетных средств осуществляют контроль за бюджетополучателями в отношении обеспечения целевого использования бюджетных средств и предоставления отчетности. Главные распорядители бюджетных средств проводят аудит казенных предприятий.

6. Контроль за исполнением федерального бюджета осуществляют Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания РФ. Для этих целей создана Счетная палата РФ. По указанию Совета Федерации и Государственной Думы она проводит в министерствах, ведомствах, учреждениях и на предприятиях проверки вопросов, связанных с формированием и исполнением доходной части федерального бюджета и использованием бюджетных средств. В Совет Федерации и Государственную Думу ею ежеквартально представляются отчеты о ходе исполнения федерального бюджета и дается ежегодное заключение по отчету Правительства РФ об исполнении бюджета.

Бюджетный контроль в субъектах РФ и муниципальных образованиях

Территориальные представительные органы власти осуществляют контроль путем рассмотрения и утверждения территориальных бюджетов (предварительный контроль), а также отчетов об их исполнении (последующий контроль). В ходе финансового года в порядке текущего контроля они могут на своих заседаниях, а также на заседаниях образованных комиссий и рабочих групп рассматривать отдельные вопросы исполнения бюджета.

В составе территориальных представительных органов власти создаются бюджетно-финансовые комиссии, наделенные полным объемом полномочий в области финансовой политики и контроля за финансовой деятельностью органов исполнительной власти. Они не имеют постоянного экспертного и ревизионного аппарата и осуществляет контрольные функции путем запроса и анализа необходимой информации без выхода на объекты. Для проведения экспертных работ и контрольных мероприятий на местах они имеют право давать соответствующие поручения территориальным контрольно-счетным палатам.

Контрольно-счетные палаты субъектов РФ и муниципальных образований являются независимыми специализированными государственными органами бюджетно-финансового контроля. Задачами и функциями этих контрольно-счетных палат являются организация и проведение оперативного контроля за надлежащим исполнением территориальных бюджетов в текущем году; своевременным исполнением доходных и расходных статей территориального бюджета и внебюджетных фондов по объемам и структуре; поступлением

средств в территориальные бюджеты от управления собственностью, принадлежащей территориальным органам власти; законностью и своевременностью движения средств территориального бюджета и внебюджетных фондов; рациональностью и эффективностью использования заемных средств, получаемых территориальными органами власти путем выпуска облигаций и других видов ценных бумаг.

Контрольно-счетные палаты осуществляют:

- (1) предварительный контроль на этапе экспертизы законодательных актов и территориальных программ;
- (2) текущий контроль путем проведения проверок и обследований, связанных с зачислением, перечислением и использованием средств территориального бюджета, внебюджетных фондов в организациях независимо от форм собственности;
- (3) последующий контроль путем проведения экспертиз и подготовки заключений по отчетам об исполнении бюджета и смет внебюджетных фондов.

К полномочиям контрольно-счетных палат относятся: направление органам государственной власти представлений и обязательных для исполнения предписаний по результатам проверок и обследований, а в случаях выявления при проведении проверок и обследований фактов хищений государственных денежных и материальных средств палаты имеют право передавать материалы проверок и обследований в правоохранительные органы.

Исполнительные органы власти обладают всеобъемлющими полномочиями в области бюджетно-финансового контроля, поскольку контроль является одним из звеньев возложенной на них функции непосредственного управления территориальными финансовыми и материальными ресурсами. Их задачей является также организация системы финансового контроля, включающей органы межведомственного и ведомственного контроля, и обеспечение эффективности ее функционирования. Непосредственно или через создаваемые ими органы они осуществляют все виды контроля (предварительный, текущий и последующий). В их полномочия входит контроль за финансовой эффективностью управления собственностью, организация контроля за рациональным расходованием средств бюджета и внебюджетных фондов, контроль за оптимальным размещением территориального заказа, за сбалансированной политикой в области заимствований. Для непосредственного контроля территориальные администрации создают соответствующие органы в структуре исполнительной власти.

В функции *территориальных финансовых органов* входит в том числе организация контроля за рациональным расходованием бюджетных средств, выделенных отраслям местного хозяйства, осуществление

контроля за формированием доходной части и целевым расходованием бюджета и внебюджетных фондов. При подготовке проекта территориального бюджета, в ходе его исполнения и при составлении отчета об исполнении бюджета они осуществляют все виды контроля.

Контрольно-ревизионные управления территориальных администраций являются специализированными органами бюджетно-финансового контроля, подотчетными территориальным администрациям. Основные задачи — контроль за выполнением департаментами, комитетами, управлениями и другими органами исполнительной власти возложенных на них функций и соблюдением ими действующего законодательства; за финансово-хозяйственной деятельностью государственных и муниципальных предприятий, учреждений и организаций, а также предприятий, имеющих в уставном фонде долю государственной и муниципальной собственности; за сохранностью и использованием государственной и муниципальной собственности, бюджетных средств. Они имеют право проводить ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности департаментов, комитетов, управлений и иных органов исполнительной власти города; в пределах своей компетенции взыскивать с юридических лиц в доход территориального бюджета всю сумму материального ущерба, нанесенного местному хозяйству, использованных не по назначению бюджетных средств.

В системе организации территориального финансового контроля отдельные функции выполняются территориальными подразделениями федеральных органов. Согласно постановлению Правительства РФ от 6 августа 1998 г. № 888 «О территориальных контрольно-ревизионных органах Министерства финансов Российской Федерации» основной задачей территориальных контрольно-ревизионных органов Минфина России (контрольно-ревизионных управлений Минфина России в субъектах РФ) является осуществление в пределах своей компетенции последующего государственного финансового контроля на территории соответствующего субъекта РФ.

Контрольно-ревизионное управление Минфина России в субъекте РФ (крупном городе) в соответствии с возложенной на него задачей выполняет следующие основные функции:

- осуществляет последующий контроль за своевременным, целевым и рациональным использованием и сохранностью средств федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и других федеральных средств;
- проводит в пределах своей компетенции ревизии и тематические проверки поступления и расходования средств федерального бюджета, использования внебюджетных средств, доходов от имущества (в том числе от ценных бумаг), находящегося в федеральной собственности;

- проводит документальные ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности организаций любых форм собственности по мотивированным постановлениям правоохранительных органов;
- проводит в установленном порядке по обращениям органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления на договорной основе ревизии и финансовые проверки поступления и расходования средств соответствующих бюджетов, внебюджетных средств и доходов от имущества, находящегося в их собственности.

Важную роль в осуществлении контроля за полнотой и своевременностью поступления налогов и сборов в доходную часть территориальных бюджетов играют налоговые инспекции Федеральной налоговой службы. Федеральная налоговая служба имеет право взыскивать в бюджет недоимки по налогам и другим обязательным платежам в бюджет, а также суммы штрафов и иных санкций с предприятий, учреждений, организаций в бесспорном порядке.

В обеспечении контроля за отношениями государственных и муниципальных финансов с финансами кредитно-финансовых организаций определенную роль играет *Центральный банк РФ (Банк России)*. Функции Банка России: осуществление постоянного надзора за соблюдением кредитными организациями банковского законодательства, нормативных актов Банка России, в частности установленных им нормативов; осуществление валютного регулирования. Банк России осуществляет текущий контроль за проведением проверок кредитных организаций и их филиалов, последующий контроль за проведением анализа и прогнозирования состояния экономики РФ в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений. Полномочия Банка России: запрашивать и получать у кредитных организаций необходимую информацию об их деятельности, требовать разъяснения по полученной информации; для подготовки банковской и финансовой статистики, анализа экономической ситуации запрашивать и получать необходимую информацию у федеральных органов исполнительной власти; по результатам проверок направлять организациям обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в их деятельности нарушений и применять установленные законом санкции по отношению к нарушителям.

27.3. Ревизии бюджетных учреждений

Важным элементом бюджетного контроля являются *ревизии*, проводимые финансовыми органами в бюджетных учреждениях. Цель ревизий — установить, обеспечивается ли сохранность, экономное

и целесообразное расходование материальных ценностей и денежных средств, соблюдение сметно-штатной дисциплины, отвечает ли действующим методическим указаниям постановка бухгалтерского учета и др.

Проведению ревизий предшествует организационная работа, проводимая в контролирующем органе. Она начинается с *подготовки плана обследований и проверок*.

Проект плана утверждается руководителем контрольного органа. Руководитель группы по конкретному контрольному мероприятию не более чем за десять рабочих дней до его начала, определенного планом, представляет на утверждение руководителя контрольного органа проекты следующих документов:

- решение о проведении обследования или проверки;
- уведомление руководителя проверяемой организации о проведении обследования или проверки;
- план-задание на проведение обследования или проверки;
- запросы на предоставление необходимой информации;
- письма в организации, совместно с которыми проводится обследование или проверка.

План-задание на проведение ревизии представляет собой развернутую поэтапную программу подготовки и проведения контрольного мероприятия, в которую включаются: общие сведения о проверяемой организации (наименование, адрес, фамилия руководителя, телефон, факс, организационно-юридическая форма и др.); цели и задачи проведения обследования или проверки; объем и характер необходимой информации, источники ее получения, сроки получения информации; состав группы, необходимость привлечения специалистов иных организаций и независимых экспертов; поэтапный порядок действий группы с указанием сроков.

Обследования и проверки проводятся строго в соответствии с установленными целями и задачами и в указанные сроки. Каждый этап контрольного мероприятия завершается представлением руководству органа контроля промежуточной справки (обследование) или промежуточного отчета (проверка), на основании которых может быть принято решение об изменении плана-задания. Цели и задачи контрольного мероприятия могут формулироваться по одному или нескольким направлениям, в их числе: (1) анализ и оценка финансовой документации, выводы о состоянии финансовой отчетности; (2) анализ и оценка финансовой деятельности в целом; (3) оценка соответствия финансовой деятельности по форме и содержанию нормам действующего законодательства, законности хозяйственных операций; (4) проверка обоснованности принятия решений в проверяемой организации; (5) проверка рациональности использования финансовых ресурсов.

Ревизия бюджетных учреждений начинается со снятия остатков денежной наличности и иных ценностей, хранящихся в кассе. Полученные результаты сопоставляются с соответствующими данными учета. В случае выявления расхождений устанавливаются их причины и виновные в этом лица.

В ходе ревизии проверяются подлинные документы, подтверждающие все затраты наличных денег: на выплату заработной платы, выдачу подотчетных сумм, приобретение товарно-материальных ценностей и т.д.

В зависимости от масштабов ревизуемого учреждения и других конкретных условий проводится полная или выборочная *инвентаризация* оборудования, инвентаря, продуктов питания и других материальных ценностей. При расхождении фактических остатков с данными учета устанавливаются причины отклонений и ответственные должностные лица.

Реализуется правильность составления и исполнения сметы расходов учреждения. При этом проверяется обоснованность сметных назначений: соответствие действующего штатного расписания типовым штатам, штатным нормативам или штатам, утвержденным в индивидуальном порядке; правильность определения ставок заработной платы и нагрузки работников, потребностей в ассигнованиях на хозяйственное содержание, приобретение инвентаря и оборудования, капитальный ремонт и другие расходы, а в больницах, детских дошкольных и некоторых других учреждениях — также расходов на питание и приобретение медикаментов.

Определяется, насколько обоснованно запланированы оперативно-производственные показатели: число коек, мест, учащихся и т.д., их среднегодовая величина, среднее число дней функционирования койки (места) в году. При выявлении завышенных ассигнований они по предложению ревизующих закрываются в установленном порядке.

Проверяется ход или итоги выполнения этих показателей и сметы расходов. На основе анализа отчетных данных выясняются причины отклонений от плана по оперативно-производственным показателям. Законность и эффективность осуществления расходов, соблюдение целевого назначения и правильность их документального оформления проверяются по отдельным статьям расходов. При перерасходах выявляются причины и источники их покрытия.

Большое внимание уделяется использованию фонда заработной платы. Прежде всего проверяется, нет ли работников сверх утвержденного штатного расписания, соответствует ли выплачиваемая заработная плата установленным окладам и производственной нагрузке сотрудников.

При проверке освоения средств на хозяйственные нужды обращается внимание на соблюдение норм расходов топлива (при наличии собственных котельных) или обоснованность предъявляемых к оплате счетов теплоснабжающих организаций, обеспечение сохранности топлива, а также режима экономии в использовании электроэнергии и проведении текущего ремонта.

Проверка расходов на приобретение хозяйственного, специального инвентаря и оборудования, а также мягкого инвентаря имеет целью установить, соблюдаются ли нормативы оснащения ими учреждений, не допускаются ли неправильная их эксплуатация и списание.

При проверке использования ассигнований, выделенных на капитальный ремонт, выясняется, не допущены ли приписки выполненных работ, не ведется ли под видом капитального ремонта строительство.

В процессе ревизии вскрываются причины образования кредиторской задолженности, а также отвлечения средств в дебиторскую задолженность и сверхнормативные запасы материальных ценностей.

Если учет бюджетных учреждений осуществляет централизованная бухгалтерия, то основные разделы хозяйственно-финансовой деятельности проверяются по учреждениям, обслуживаемым данной бухгалтерией. При этом в некоторых из них параллельно проводятся тематические проверки по отдельным вопросам, обеспечение сохранности материальных ценностей (для этого проводится их инвентаризация) и др.

Результаты ревизии или проверки оформляются *справкой* или *актом*. Если по результатам ревизии, проверки не установлено нарушений в финансово-хозяйственной деятельности, то итоговый документ оформляется справкой за подписью руководителя группы ревизоров, без подписей руководителя и главного бухгалтера проверяемой организации. При установлении нарушений и недостатков в финансово-хозяйственной деятельности проверяемого учреждения, предприятия итоговый документ обязательно подписывается руководителем и главным бухгалтером. К итоговому документу обязательно прилагаются перечень документов, подвергшихся проверке, и справка-объяснение от руководителя.

Отчеты о проведенной ревизии представляются руководству контрольного органа руководителем группы ревизоров или ответственным исполнителем. Отчет составляется по схеме, которая включает в себя следующие разделы:

- объект контроля;
- законодательное обоснование проведения контрольного мероприятия;
- цели, задачи, масштаб контрольного мероприятия;

- сроки проведения контрольного мероприятия;
- характеристика использованной информации;
- общая характеристика положения с финансированием объекта контроля;
- описание механизма организационного и финансово-хозяйственного функционирования объекта контроля;
- результаты проведения контрольных мероприятий на месте в соответствии с планом-заданием, в том числе характеристика недостатков, вскрытых ранее проводимыми проверками и ревизиями, и мер по их устранению, вновь выявленные недостатки;
- выводы по состоянию финансово-хозяйственной деятельности объекта контроля, законности, рациональности и эффективности использования выделяемых финансовых ресурсов;
- рекомендации и предложения о мерах по устранению выявленных недостатков и совершенствованию финансово-хозяйственной деятельности объекта контроля;
- обоснованное мнение ответственного исполнителя (руководителя группы) о дальнейших мерах контрольного органа по результатам обследования или проверки;
- особое мнение членов группы, если таковое имеется.

27.4. Анализ бюджета

Цели и задачи бюджетного анализа В ходе бюджетного года и по окончании его годового цикла территориальные финансовые органы постоянно проводят аналитическую работу по результатам составления и исполнения бюджета. *Бюджетный анализ* включает:

- (1) анализ исполнения бюджета;
- (2) анализ финансового состояния территории.

Цель бюджетного анализа:

- оценка конечных результатов составления и исполнения бюджета;
- обоснование финансово-бюджетной политики администраций территорий;
- обоснование параметров показателей при формировании бюджетов;
- выявление факторов и причин, оказавших влияние на невыполнение плановых показателей бюджета;
- обоснование принятия и проверка выполнения постановлений и решений органов власти в сфере управления;
- выявление резервов при составлении и исполнении бюджета;

- обеспечение полного, своевременного и стабильного выполнения плана мобилизации в бюджет доходов;
- обеспечение полного и своевременного выполнения плана финансирования мероприятий, предусмотренных в бюджете;
- выявление недостатков в деятельности получателей бюджетных средств, приводящих к нерациональному, нецелевому и неэффективному использованию бюджетных ассигнований;
- определение экономической и социальной эффективности бюджетных расходов;
- выявление недостатков в работе финансовых органов в ходе составления и исполнения бюджета и подготовка предложений по их устранению;
- совершенствование бюджетного процесса и межбюджетных отношений.

Кроме перечисленных выше общих для всех бюджетов задач, анализ территориальных бюджетов позволяет определить:

- уровень финансовой самодостаточности территории, состояние базы ее собственных заходов;
- уровень устойчивости территориального бюджета;
- факторы, воздействующие на финансовое положение территории и степень влияния этих факторов на территориальный бюджет;
- приемлемость и справедливость, с точки зрения населения, проводимой местной администрацией бюджетной политики.

Финансовые и контролирующие органы проводят:

- (1) анализ состояния предоставления и погашения бюджетных кредитов, ссуд;
- (2) анализ состояния предоставления и исполнения обязательств по государственным гарантиям;
- (3) анализ состояния предоставления бюджетных инвестиций, в том числе анализ заключенных договоров с точки зрения обеспечения государственных интересов.

Для администрации территории также важным является получение на основе анализа объективной информации о состоянии финансовой базы территории и определение уровня устойчивости территориального бюджета.

Следует отметить, что в современной практике работы финансовых органов применяются главным образом анализы исполнения бюджетных показателей. Вопросы же, связанные с анализом состояния бюджетов, их устойчивости, еще недостаточно разработаны. В то же время в условиях неустойчивого состояния экономики в стране и в регионах, повышения роли территориальных органов власти и территориальных бюджетов в решении экономических и со-

циальных задач проблемы устойчивости территориальных бюджетов, а следовательно, и анализ этих проблем очень актуальны.

Методы и инструментарий бюджетного анализа Для проведения анализа бюджета используются определенные методы и инструментарий. Наиболее простой метод — *сравнение*, когда бюджетные показатели отчетного периода сравниваются либо с плановыми, либо с показателями за предыдущий период (базисными). При сравнении показателей за предыдущий период необходимо добиться их сопоставимости, т.е. показатели следует пересчитать с учетом однородности составных элементов, инфляционных процессов в экономике, методов оценки и др.

Следующий метод — *группировки*, когда показатели группируются и сводятся в таблицы. Это дает возможность для проведения аналитических расчетов, выявления тенденций развития отдельных явлений и их взаимосвязи, факторов, влияющих на изменение показателей.

Метод цепных подстановок, или элиминирования, заключается в замене отдельного отчетного показателя базисным. При этом все остальные показатели остаются неизменными. Этот метод позволяет определить влияние отдельных факторов на совокупный бюджетный показатель.

В качестве инструментария для бюджетного анализа могут использоваться *бюджетные коэффициенты* — относительные показатели финансового состояния территории, которые выражают отношения одних абсолютных бюджетных показателей к другим.

Бюджетные коэффициенты могут использоваться: (1) для сравнения показателей финансового состояния конкретной территории с аналогичными показателями других территорий; (2) для выявления динамики развития показателей и тенденций изменения финансового состояния территории.

Анализ бюджета должен вестись раздельно по доходам и расходам. Для бюджетного анализа могут использоваться:

- горизонтальный анализ — сравниваются текущие показатели бюджета с показателями за прошлый период, а также плановые показатели с фактическими;
- вертикальный анализ — определяется структура бюджета, доля отдельных бюджетных показателей в итоговом показателе и их влияние на общие результаты;
- трендовый анализ — проводится в целях выявления тенденций изменения динамики бюджетных показателей. В ходе этого анализа сравниваются плановые или отчетные показатели за ряд лет. На основе ретроспективного анализа возможно прогнозирование бюджетных показателей на будущее;

- факторный анализ — выявление влияния отдельных факторов на бюджетные показатели (например, влияние на величину показателей расходов на социально-культурные мероприятия таких факторов, как численность контингента бюджетных учреждений, период функционирования этих учреждений, уровень цен, индексов инфляции т.д.).

В ходе аналитической работы могут использоваться абсолютные показатели доходной и расходной частей бюджета, относительные показатели — бюджетные коэффициенты (бюджетной автономии, обеспеченности собственными доходами, соотношения собственных и перераспределяемых доходов и др.), выявляться тенденции развития бюджетных показателей, количественные и качественные стороны влияния отдельных факторов на процесс формирования и исполнения бюджета.

***Собственные доходы** — доходы, поступающие в территориальный бюджет: от соответствующего уровню территориального бюджета региональных или местных налогов; отчислений в процентах от налогов вышестоящих бюджетов, передаваемых на долговременной основе (на срок более трех лет); от неналоговых доходов; от доходов территориальных целевых бюджетных фондов.*

***Перераспределяемые доходы** — этот термин отражает сумму средств, поступающих в доходы территориальных бюджетов, в виде финансовой помощи (безвозмездных и безвозвратных перечислений), отчислений в процентах от налогов вышестоящих бюджетов, передаваемых на кратковременной основе (на срок один — три года).*

Пример бюджетного анализа. Проведем анализ устойчивости территориального бюджета. *Уровень устойчивости территориального бюджета* может определяться объемом средств, необходимых для обеспечения минимальных, детерминированных бюджетных расходов. Минимальные бюджетные расходы — понятие, неоднократно отраженное в законодательных актах РФ. Это средства, предусмотренные в бюджете для финансирования конституционно гарантированных мероприятий по жизнеобеспечению населения, т.е. это бюджетные средства, направляемые на содержание учреждений, предприятий и организаций, состоящих на бюджете и предоставляющих бесплатные или на льготных условиях услуги и товары населению.

Устойчивость бюджета может характеризоваться четырьмя типами его состояния:

- (1) абсолютно устойчивое;
- (2) нормальное;
- (3) неустойчивое;
- (4) кризисное.

Для определения степени устойчивости территориальных бюджетов могут быть использованы следующие методы.

1. Абсолютно устойчивое состояние бюджета возможно при условии, если

$$P_{\min} < D_c + D_p,$$

где $P_{\min}$ — минимальные расходы бюджета;
 D_c — собственные доходы бюджета;
 D_p — перераспределяемые доходы бюджета.

2. Нормальное состояние:

$$P_{\min} = D_c + D_p.$$

3. Неустойчивое состояние:

$$P_{\min} = D_c + D_p + D_d,$$

где D_d — дополнительно привлеченные финансовые ресурсы (свободные остатки бюджетных средств, средства целевых бюджетных фондов и др.).

4. Кризисное состояние:

$$P_{\min} > D_c + D_p.$$

Возможны следующие *количественные критерии* для определения степени устойчивости бюджета.

1. Абсолютно устойчивое состояние бюджета возможно при следующих условиях:

$$D_c / D = 60 - 70\%;$$

$$D_p / D = 30 - 40\%;$$

$$З / P = 10 - 15\%,$$

где D — общая сумма бюджетных доходов;
 P — общая сумма бюджетных расходов;
 $З$ — бюджетная задолженность.

2. Нормальное состояние бюджета:

$$D_c / D = 40 - 50\%;$$

$$D_p / D = 50 - 60\%;$$

$$З / P = 30 - 35\%.$$

3. Неустойчивое состояние:

$$D_c / D = 5 - 10\%;$$

$$D_p / D = 90 - 95\%;$$

$$З / P = 40 - 50\%.$$

Исходя из экономического и налогового потенциалов территорий приведенные выше соотношения собственных и перераспределяемых доходов могут быть различными для различных регионов, поэтому эти соотношения должны быть на основе их анализа определены для каждого субъекта РФ.

В анализе бюджета в качестве инструментария могут использоваться бюджетные коэффициенты. Они могут применяться для сравнения характеристик бюджета за различные периоды времени, сравнения показателей бюджета конкретной территории с аналогичными показателями бюджетов других территорий. Эти коэффициенты могут быть использованы в качестве нормативов (критериев) состояния бюджета. Эти критерии могут разрабатываться на базе наиболее успешно составленных и исполненных бюджетов, на базе групп бюджетов, сформированных по территориальному признаку, и т.д.

Для анализа бюджета можно использовать следующие бюджетные коэффициенты:

- (1) коэффициент соотношения перераспределяемых и собственных бюджетных доходов:

$$K_{pc} = D_{п} / D_{с};$$

- (2) коэффициент автономии:

$$K_a = D_{с} / D;$$

- (3) коэффициент внешнего финансирования:

$$K_{в.ф.} = D_{п} / D;$$

- (4) коэффициент обеспеченности минимальных расходов собственными доходами:

$$K_{o.p} = D_{с} / P_{мин};$$

- (5) коэффициент бюджетного покрытия:

$$K_{б.п} = D / P_{мин};$$

- (6) коэффициент налогового покрытия:

$$K_{н.п} = D_{н} / P_{м},$$

где $D_{н}$ — налоговые доходы бюджета;

- (7) коэффициент неналогового покрытия:

$$K_{нн.п} = D_{нн.п} / P_{мин},$$

где $D_{нн.п}$ — неналоговые доходы бюджета;

- (8) коэффициент трансферного покрытия

$$K_{т.п} = D_{т.п} / P_{мин},$$

где $D_{т.п}$ — доходы бюджета, поступившие в виде трансфертов (безвозмездных, безвозвратных поступлений);

- (9) коэффициент дефицитности бюджета

$$K_{д} = БД / P,$$

где БД — бюджетный дефицит;

- (10) коэффициент бюджетной задолженности

$$K_{б.з} = З : P;$$

- (11) коэффициент бюджетной результативности региона:

$$K_{б.р} = D_{т} : Ч,$$

где $D_{т}$ — общая сумма бюджетных доходов, созданных на соответствующей территории и поступивших во все звенья бюджетной системы;

$Ч$ — среднегодовая численность населения региона;

- (12) коэффициент бюджетной обеспеченности населения:

$$K_{б.р} = P / Ч.$$

С помощью этих инструментов достигается объективизация в оценке состояния территориальных бюджетов, выявляются факторы, влияющие на это состояние.

В свою очередь, знание этих факторов и меры их влияния на бюджет позволяют определить причины негативных явлений в бюджетной сфере и более качественно готовить мероприятия по их устранению.

Бюджетный анализ может проводиться по результатам как составления, так и исполнения бюджета.

Анализ составления бюджета включает следующие направления исследований:

- анализ финансового состояния отраслей сферы материального производства;
- анализ ожидаемого исполнения бюджета текущего года;
- анализ показателей сводного финансового баланса;
- анализ доходной части проекта бюджета по источникам доходов;
- анализ расходной части проекта бюджета по направлениям использования бюджетных средств.

Анализ исполнения бюджета включает:

- анализ выполнения показателей поступления доходов по отдельным источникам и отраслям хозяйства;
- анализ исполнения плана расходов по направлениям финансирования и отраслям производственной и непроизводственной сферы;
- анализ исполнения долговых бюджетных обязательств;
- анализ кассового исполнения бюджета.

Проведение комплексного анализа бюджета позволяет получить необходимую информацию представительным и исполнительным органам власти для принятия решений при формировании и осуществлении финансовой политики, выявления резервов в мобилизации средств в бюджет, повышения эффективности их использования, усиления контроля за их освоением.

Контрольные вопросы

1. Перечислите задачи финансового контроля.
2. Какие формы финансового контроля осуществляют органы государственной власти и местного самоуправления?
3. Назовите специализированные органы финансового контроля.
4. Охарактеризуйте парламентский и административный контроль бюджета.
5. Каков порядок проведения ревизий бюджетных учреждений?
6. Рассмотрите цели анализа бюджета.
7. Какие используются методы при проведении анализа бюджета?
8. Перечислите типы состояния территориальных бюджетов.
9. Рассмотрите бюджетные коэффициенты.
10. По каким направлениям осуществляется анализ составления и исполнения бюджета?

Информатизация в бюджетной системе РФ

Одним из важных факторов эффективности управления экономическими процессами является развитие *автоматизированных информационных систем* (АИС). Рост информационных потоков в области финансов, в деятельности финансовых органов требует разработки и внедрения в практику АИС «Финансы», т.е. системы, объединяющей работников финансовых органов, специалистов в области информационных технологий и электронно-вычислительной техники для решения функциональных задач, возложенных на финансовые органы по осуществлению бюджетного процесса.

АИС «Финансы» начала разрабатываться с середины 1970-х годов, сначала в НИФИ Минфина СССР, а затем в созданном в 1977 г. Главном вычислительном центре Министерства финансов.

В соответствии со структурой финансовой системы страны в различных ее звеньях (в центральных, региональных и местных финансовых органах) используются программные продукты, приведенные в табл. 28.1.

Таблица 28.1. Перечень программных продуктов финансовой системы

<i>Программный продукт</i>	<i>Пользователи</i>
Автоматизированная система использования сметы финансового органа (АСИСФ «Смета»)	Территориальные финансовые органы
Автоматизированная система финансовых расчетов АСФР	То же
Расчет пособий на выплату ежемесячных пособий на детей по регионам	Центральный аппарат Минфина России
Свод уточненных годовых и квартальных планов по бюджетам субъектов РФ	То же
Свод проекта расходов федерального бюджета на основе заявок министерств и ведомств	"
Расчет вариантов проекта бюджета	"
Учет изменений и составление уточненного плана расходов федерального бюджета	"
Свод проекта расходов федерального бюджета на социально-культурную сферу и науку на основе заявок министерств и ведомств	"

Окончание табл. 28.1

<i>Программный продукт</i>	<i>Пользователи</i>
Расчеты вариантов проекта бюджета на социальную сферу и науку	Центральный аппарат Минфина России
Учет изменений и составление уточненного плана расходов федерального бюджета на социальную сферу и науку	То же
Программно-информационный комплекс «Ведение реестра ценных бумаг»	"
Обработка и анализ статистической информации по промышленности	"
Свод, контроль хозяйственных органов и анализ финансового состояния промышленности	"
Обработка и анализ ведомственной отчетности по речному, морскому и воздушному транспорту	"
Обработка и анализ статистической информации по агропромышленному комплексу	"
Обработка и анализ статистической информации по легкой промышленности, сфере услуг и предпринимательства	"
Обработка и анализ статистической информации по торговым предприятиям и организациям	"
Свод годовых отчетов о расходах на содержание управленческого персонала и служебных легковых автомобилей по учреждениям и организациям, состоящим на бюджетном финансировании	Центральный аппарат Минфина России и территориальные финансовые органы
Анализ данных по возврату бюджетных ссуд и уплате процентов по статье «Неналоговые доходы»	Центральный аппарат, территориальные органы Федерального казначейства
Учет поступлений начисленных процентов и погашения ссуд по инвестиционным и конверсионным кредитам	Центральный аппарат Минфина России
Комплекс задач «Доходный модуль системы исполнения федерального бюджета»	Территориальные органы Федерального казначейства
Финансирование расходов федерального бюджета с лицевых счетов получателей средств, открываемых в отделениях Федерального казначейства (смета F)	То же
Финансирование расходов федерального бюджета с лицевых счетов получателей средств, открываемых в отделениях Федерального казначейства (смета W)	"
Автоматизированная комплексная система исполнения сметы в органах Казначейства (АКСИОК)	"

В ходе составления и исполнения федерального бюджета работниками Минфина России используется автоматизированная информационная система, которая объединяет автоматизированные рабочие места (АРМ) специалистов.

На *федеральном* уровне в Минфине России с помощью информационных технологий АИС «Финансы» решаются следующие основные задачи:

- расчет вариантов проекта бюджета;
- учет изменений и составление уточненного плана расходов федерального бюджета;
- свод проекта расходов на социально-культурную сферу и науку на основе заявок министерств и ведомств;
- расчеты вариантов проекта бюджета на социальную сферу и науку;
- учет изменений и составление уточненного плана расходов федерального бюджета на социально-культурную сферу и науку;
- свод уточненных годовых и квартальных планов по бюджетам субъектов РФ;
- расчет пособий на выплату ежемесячных пособий на детей по регионам;
- свод проекта расходов федерального бюджета на основе заявок министерств и ведомств;
- программно-информационный комплекс «Ведение реестра ценных бумаг»;
- обработка и анализ статистической информации по промышленности;
- свод, контроль хозяйственных органов и анализ финансового состояния промышленности;
- обработка и анализ ведомственной отчетности по речному, морскому и воздушному транспорту;
- обработка и анализ статистической информации по агропромышленному комплексу;
- обработка и анализ статистической информации по легкой промышленности, сфере услуг и предпринимательству;
- свод годовых отчетов о расходах на содержание управленческого персонала и служебных легковых автомобилей по учреждениям и организациям, состоящим на бюджетном финансировании;
- анализ данных по возврату бюджетных ссуд и уплате процентов по статье «Неналоговые доходы»;
- учет поступлений начисленных процентов и погашения ссуд по инвестиционным и конверсионным кредитам;
- программно-информационный комплекс «Реестр владельцев крупных ценных бумаг».

АИС «Финансы» на территориальном уровне Территориальные финансовые органы — наиболее массовая часть финансовой системы страны. Здесь трудится основная часть финансовых работников. Здесь совершается наибольший документооборот, а следовательно, и самая трудоемкая работа. Именно поэтому территориальные финансовые органы прежде всего нуждаются во внедрении в практику АИС «Финансы».

Во всех региональных (республиканских, краевых, областных) и во многих местных финансовых органах созданы подразделения информатизации, основная деятельность которых сосредоточена на создании и внедрении в территориальных финансовых органах интегрированной системы управления финансами, позволяющей автоматизировать основные процессы по составлению и исполнению территориальных бюджетов, анализу бюджетно-налоговой политики территориальных органов власти, учету исполнения смет на содержание финансовых органов и др.

Главные задачи, возлагаемые на АИС «Финансы» в территориальных финансовых органах:

- (1) ускорение получения финансовыми органами отчетных данных об исполнении бюджета по доходам и расходам;
- (2) повышение достоверности отчетных данных о поступлении доходов и расходовании бюджетных средств;
- (3) оперативность обработки в финансовых органах отчетных данных об исполнении бюджета;
- (4) расширение возможности для прогнозирования бюджетных показателей;
- (5) разработка вариантов расчетов к проекту бюджета;
- (6) усиление контроля за поступлением и расходованием бюджетных средств;
- (7) сокращение трудозатрат работников финансовых органов на выполнение технических операций, связанных с учетом поступления и расходования бюджетных средств, передачей информации об исполнении бюджета в другие учреждения и организации.

Таким образом, конечным результатом функционирования АИС «Финансы» в территориальных финансовых органах является повышение оперативности поступления и обработки информации, снижение документооборота и размеров ручного труда работников финансовых органов, высвобождении их рабочего времени для аналитической и контрольной работы по исполнению бюджета. Это, в свою очередь, позволяет повысить уровень управления территориальными финансами, принимать региональными и местными ад-

министрациями более обоснованные и своевременные решения по экономическому и социальному развитию территорий.

В территориальных финансовых органах разработан и используется ряд программ, подготовленных научными и проектными организациями. В их числе программы отраслевой научно-исследовательской лаборатории при Всероссийском заочном финансово-экономическом институте, продукция НПО «Криста», Регионально-вычислительного центра Федеральной налоговой службы в Чувашской Республике, Регионально-вычислительного центра Федеральной налоговой службы в Нижегородской области, АО «Финтех», ОАО «ОВИОНТ ИНФОРМ» и др.

Территориальными финансовыми органами используются следующие программные комплексы:

- автоматизированное рабочее место работника бюджетного финансирования (АРМ «Бюджет»);
- автоматизированное рабочее место работника налоговой инспекции;
- автоматизированная система исполнения сметы финансового органа (АСИСФ «Смета»);
- ведение государственного реестра предприятий;
- учет и начисление заработной платы;
- комплекс программ «Кадры»;
- автоматизированное ведение делопроизводства;
- типовой сетевой программный комплекс для территориальных финансовых органов «СЕ2-Бюджет»;
- ИСУФМО — информационная система управления финансами Московской области.

Система автоматизированных рабочих мест Одним из направлений автоматизации работы территориальных финансовых органов является разработка *системы автоматизированных рабочих мест*. Данная система обеспечивает автоматизацию финансовых расчетов на базе персональных компьютеров, объединенных в локальную вычислительную сеть. Она предназначена для сотрудников бюджетных подразделений финансовых органов. Система состоит из комплексов задач, реализованных в виде АРМ бюджетного работника по бюджету региона (республики, края, области); АРМ бюджетного работника по бюджетам районов, городов; АРМ бюджетного работника по региональному бюджету; АРМ бухгалтерского учета исполнения бюджета.

1. *АРМ бюджетного работника по бюджету региона* включает в себя следующие задачи: ведение уточненного бюджета региона; учет

изменений бюджета региона; формирование сведений о направлении на расходы сверхплановых остатков по региону; учет средств, полученных в бюджет региона из республиканского бюджета; учет средств, переданных из бюджета региона в республиканский бюджет. АРМ используется сотрудниками сводной группы бюджетного отдела в целях составления и получения по бюджету региона выходных документов по учету средств, полученных бюджетом региона из федерального бюджета и переданных из бюджета региона в федеральный бюджет, а также формирования уточненного бюджета региона и учета средств, направляемых на расходы по бюджету региона за счет сверхплановых остатков. Работа АРМ осуществляется во взаимодействии и на единой информационной базе с АРМ бюджетного работника по региональному бюджету, АРМ бюджетного работника по районам, городам, а также АРМ бухгалтерского учета.

2. АРМ бюджетного работника по бюджетам районов, городов включает в себя следующие задачи: ввод бюджетов районов, городов; ввод уведомлений по взаимным расчетам с бюджетами районов и городов; ввод писем и решений администрации и финансовых органов районов и городов; ведение учета изменений бюджетов районов, городов; формирование данных об исполнении бюджетов районов, городов. Этот АРМ используется сотрудниками районной группы сводного бюджетного отдела в целях формирования уточненных бюджетов городов и районов; учета изменений бюджетов районов и городов по доходам и расходам в связи с решениями администраций региона городов и районов; формирования справочных данных об отношениях районных бюджетов с региональным бюджетом; формирования данных об исполнении бюджетов районов, городов. Работа АРМ осуществляется во взаимодействии и на единой информационной базе с АРМ бюджетного работника по региональному бюджету, АРМ бюджетного работника по бюджету региона, а также АРМ бухгалтерского учета.

Предусмотрен контроль от несанкционированного доступа к информации комплекса. Контроль ввода информации по бюджетам районов, городов осуществляется программными средствами с использованием контрольных соотношений или визуального на экране монитора. Данные, полученные в процессе функционирования АРМ бюджетного работника по бюджетам районов, городов, используются другими категориями сотрудников структурных подразделений регионального финансового органа в текущей работе и при подготовке справочной документации по запросам руководства сводного бюджетного отдела.

3. АРМ бюджетного работника по региональному бюджету включает в себя следующие задачи: ведение росписи доходов и расходов

регионального бюджета; учет изменений росписи доходов и расходов регионального бюджета и формирование уточненной росписи регионального бюджета; учет ассигнований и финансирования; учет сверхплановых остатков, направленных на расходы регионального бюджета; учет средств, полученных за счет экономии средств, направленных на расходы; учет расходования средств фонда индекса изменения цен; формирование уточненного плана регионального бюджета; ежедневный расчет остатков финансирования из регионального бюджета.

Этот комплекс задач решается в сводной группе по региональному бюджету в целях составления годовой росписи доходов и расходов, учета изменений росписи, а также формирования различных форм выходных документов по росписи доходов и расходов, уточненной росписи доходов и расходов и уточненному плану регионального бюджета в разрезе распорядителей кредитов либо в разрезе бюджетной классификации, а также учета средств, направляемых дополнительно на расходы за счет экономии средств, предусмотренных бюджетом на расходы, за счет фондов сверхплановых остатков, непредвиденных расходов и индекса изменения цен, а также определения остатков финансирования, осуществляемого из регионального бюджета.

Работа этого АРМ осуществляется во взаимодействии и на единой информационной базе с АРМ бюджетного работника по бюджету региона, а также АРМ бухгалтерского учета.

4. АРМ бухгалтерского учета исполнения бюджета включает в себя следующие задачи: учет доходов; учет расходов; учет ссуд; учет взаимных расчетов; отчет об исполнении бюджетов. Комплекс задач решается в бухгалтерии для получения выходных документов по учету исполнения бюджета. Работа АРМ тесно увязана с АРМ бюджетного работника по бюджету региона в части: формирования уведомлений по взаимным расчетам с Минфином России; АРМ бюджетного работника по региональному бюджету в части росписи и уточненной росписи; АРМ бюджетного работника по районам, городам в части уведомлений с нижестоящими бюджетами, отчетов об исполнении месячного, квартального, годового бюджетов.

В бухгалтерии по исполнению бюджета автоматизируются: передача и прием банковских документов по финансированию; формирование документов для предоставления в налоговые инспекции и органы Федерального казначейства; формирование месячных и квартальных отчетов об исполнении собственного и консолидированного бюджетов, а также прием от нижестоящих организаций отчетов об исполнении сметы расходов и их обработка; подготовка отчетной документации (мемориальных ордеров, справок о доходах, оборотных ведомостей, книги доходов, книги-журнала «Главная», ведомости кассовых расходов, ведомости остатков и др.).

Блоки задач АРМ Пакеты АРМ бюджетного работника состоят из следующих блоков задач.

Блок задач «*Прогноз*» используется для решения вопросов прогнозирования с возможностью выбора сценарных условий. Программа позволяет хранить и анализировать результаты разных вариантов прогнозирования, использовать эти результаты для получения выходных документов.

Блок задач «*Составление и свод бюджетов*» предназначен для автоматизации процессов по составлению и своду доходной и расходной частей бюджета, распределению доходов и расходов по кварталам, учету уведомлений об изменении бюджета и формированию уточненного бюджета.

Блок задач «*Сеть, штаты и контингенты*» используется для автоматизации процессов планирования и отчетности бюджетов различных уровней в соответствии с бюджетной классификацией РФ.

Блок задач «*Исполнение бюджетов*» — основная и наиболее емкая часть АРМ. Блок настраивается на ведение учета исполнения бюджета для разных этапов: составление плана счетов, объединение бюджетных счетов в группы, учет доходов в разрезе плательщиков, документов или других объектов, обмен информацией с банками на уровне файлов и т.д.

Блок задач «*Учет и контроль бюджетных средств, выданных в кредит*» предназначен для автоматизации процессов учета и кредитных средств: ведения карточек лицевых счетов договоров по кредитам; расчета процентов и пеней по представленным кредитам; учета платежей в бюджет и состояния расчетов с бюджетом по кредитам. Он позволяет составить график погашения кредита и уплаты процентов, рассчитать и начислить проценты и штрафы по выданным кредитам, сформировать различные выходные формы по запросам пользователей.

Блок задач «*Учет векселей*» используется для ведения и учета векселей и их реестров, погашение векселей по реестрам ведется в разрезе видов налогов с указанием налоговых инспекций, где погашаются векселя. Формируются различные выходные формы по реестрам, векселям, погашению векселей по направлениям финансирования и др.

Блок задач «*Социальные компенсационные выплаты*» разработан для автоматизации процессов планирования, расчета, бухгалтерского учета, отчетности по компенсационным выплатам из бюджета. Он обеспечивает составление годового плана на предоставление пособий из бюджета и оперативный контроль наличия остатков средств на расчетных счетах финансового органа, учет и предоставление пособий по месяцам, видам пособий, корреспондентам, бюджетным счетам, учет задолженности и выполнения плана по выплате пособий корреспондентам из бюджета.

Блок задач «*Отчеты об исполнении бюджетов*» используется для составления и свода доходной и расходной частей бюджета, подготовки отчета о недостатках и хищениях денежных средств, справок об основных средствах и материалах, сведений о состоянии кредиторской задолженности и данных по сетям, штатам и контингентам.

Блок задач «*Составление и свод отчетов о расходах на содержание управленческого персонала и служебных легковых автомобилей*» предназначен для составления сводного отчета по форме № 14. Программа обеспечивает просмотр, ввод, контроль, расчет, прием из файлов и корректировку данных по подведомственным учреждениям, формирование и печать сводного отчета.

Типовой сетевой программный комплекс В настоящее время, кроме программных пакетов автоматизированных рабочих мест, в Российской Федерации разработан и внедряется типовой, сетевой программный комплекс («СЕ2-Бюджет»), предназначенный для формирования и контроля исполнения региональных и местных бюджетов.

Комплекс «СЕ2-Бюджет» автоматизирует организационно-административную деятельность сотрудников территориальных финансовых органов, участвующих в реализации бюджетного процесса. Объектами автоматизации являются этапы бюджетного процесса: исполнение бюджета; учет и отчетность об исполнении бюджета. Функционально объект автоматизации дополнен анализом исполнения бюджета и интерфейсом с другими системами.

Комплекс строился как единый для всех уровней бюджетного процесса (бюджет субъекта Федерации, местный бюджет, централизованные бухгалтерии), охватывающий задачи как автоматизации собственно бюджетного процесса, так и внутренней деятельности финансового органа.

Кроме того, в регионах эксплуатируется *система автоматизации учета в централизованных бухгалтериях* (образование, медицина, культура и др.).

Решаемые системой задачи входят в следующие блоки: исполнение бюджета, отчетность, анализ исполнения бюджета, интерфейсы с органами государственного управления, государственной налоговой инспекцией, Казначейством, статистическими органами, банками и другими заинтересованными структурами. Существует система поддержки принятия решений и визуализации данных для руководства финансового органа.

Исполнение бюджета. Разделы комплекса «СЕ2-Бюджет», обслуживающие процесс исполнения бюджета, включают подготовку текущего финансирования бюджетных организаций, получающих

средства из территориальных бюджетов, исполнение этого финансирования, учет поступления доходов в региональный бюджет, учет состояния взаимных расчетов между бюджетами различных уровней, учет налоговых взаимозачетов и др.

Автоматизирован процесс работы управления бухгалтерского учета и отчетности, отраслевых управлений, финорганов. Полностью реализованы все задачи подсистемы бухгалтерского учета.

Для сотрудников бюджетной бухгалтерии введен автоматизированный прием электронной выписки с последующим занесением принятой информации в единый бухгалтерский регистр — Дневник операций. Автоматизировано разнесение данных по доходной части выписки на основании полученных документов (платежных поручений от плательщиков налогов). Разнесение расходной части выписки банка по бухгалтерским счетам происходит автоматически до реальных проводок. Они формируются на основании подготовленных данных о финансировании. Автоматически формируются данные для бухгалтерского учета по проведенным взаимозачетам. Реализованы также режимы учета возврата доходов по форме, представляемой налоговой инспекцией, и налоговых зачетов между бюджетами различных уровней. Автоматизированы задачи по формированию консолидированного бюджета региона как годового, так и ежеквартально уточненных назначений. Реализован прием данных о территориальных бюджетах по электронной почте. Составление бюджета региона производится автоматически на основании данных росписи доходов и расходов.

Отчетность. Система включает в себя полный комплекс приема и составления всех форм месячной, квартальной и годовой отчетности. Предусмотрен импорт данных от нижестоящих бюджетов и распорядителей кредитов, финансируемых из регионального бюджета. Предусмотрена автоматическая рассылка по электронной почте нижестоящим финансовым органам уведомлений с контрольными итогами для контроля правильности составления отчетов. Производятся арифметический и логический контроль отчетности на всех уровнях и автоматическая пересылка отчета по электронной почте.

Анализ исполнения бюджета. Система обеспечивает работников финансовой сферы необходимой информацией для принятия управленческих решений.

Интерфейсы с другими структурами. Система является открытой и позволяет добавлять различные интерфейсы для импорта и экспорта данных. В системе реализован электронный обмен данных с банками (электронная выписка) и другими учреждениями.

Автоматизированная система исполнения сметы расходов финорганов (АСИСФ «Смета») АСИСФ предназначена для комплексной автоматизации информационных и технологических

процессов бухгалтерской работы по исполнению системы расходов территориальных финорганов подчинения.

Система обеспечивает повышение производительности труда работников бухгалтерии финансовых органов, уменьшение ручной вычислительной и учетной работы, ускорение документооборота, повышение достоверности учетной информации.

АСИСФ «Смета» автоматизирует основные технологические процессы для большинства категорий специалистов бухгалтерии территориальных финансовых органов на единой методологической и программной основе по следующим направлениям: учет основных средств; учет наличия и движения материалов; учет труда и заработной платы; учет финансово-расчетных операций; синтетический учет; учет финансирования нижестоящих организаций; сводный учет и отчетность.

АСИСФ обеспечивает возможность работы пользователей: на одном персональном компьютере; на нескольких персональных компьютерах с организацией на них автоматизированных рабочих мест по участкам работы, с обменом информацией на гибких магнитных носителях; в локальной вычислительной сети с размещением на терминальных станциях автоматизированных рабочих мест, использующих общую базу данных на файл-сервере.

АСИСФ «Смета» состоит из следующих подсистем.

1. Основные фонды. Подсистема предназначена для аналитического учета инвентарных объектов основных средств бюджетных организаций. Исходной информацией подсистемы являются: данные о поступлении основных средств, их перемещении, выбытии, реконструкции, переоценке. Данная подсистема производит начисления годового износа и формирует необходимые выходные документы, обеспечивающие подготовку данных для синтетического учета, архивацию и восстановление данных.

2. Материальные ресурсы. Подсистема позволяет выполнить следующие функции: ведение картотеки материальных запасов; ведение журнала операций по приходу и расходу материальных запасов в разрезе объектов учета; формирование проводок по субсчетам для операций материального учета; выдачу на экран по запросу текущих остатков материальных запасов по группам учета, по складам и субсчетам; формирование выходных документов по наличию и движению материальных ценностей за отчетный период; подготовку материалов в смежные разделы бухгалтерского учета.

3. Заработная плата. Подсистема выполняет: (1) начисление заработной платы работникам по установленному окладу, за фактическое отработанное время с учетом начислений за выслугу лет и установленных надбавок; (2) расчет выплат по временной нетрудо-

способности, пособия по трудовым увечьям и отпускам по беременности и родам; (3) расчет оплаты ежегодных отпусков и отпусков по учебе; (4) расчет удержаний по заработной плате; (5) выдачу на экран или на печать любых видов начислений и удержаний как исходных, так и расчетных данных; (6) формирование всех учетных документов по труду и заработной плате; (7) подготовку и передачу данных в смежные разделы бухгалтерского учета.

4. Денежные средства. Подсистема предназначена для выполнения следующих функций: ведения журнала операций по учету денежных средств; формирования проводок по субсчетам для операций по учету денежных средств; формирования выходных документов по оборотам денежных средств; формирования выходных документов по оборотам денежных средств в разрезе субъектов и объектов учета; подготовки и передачи данных в смежные разделы бухгалтерского учета.

5. Главная книга. Подсистема выполняет: формирование и ведение сводного журнала проводок по субсчетам и объектам учета; формирование и ведение главной книги (в виде шахматки), а также оборотов и сальдо по объектам и субсчетам; ведение аналитического учета по статьям и литерам доходов и расходов; формирование выходных документов в виде мемориальных ордеров и книги учета кредитов и расходов по форме 294.

6. Учет финансирования нижестоящих организаций. Подсистема обеспечивает автоматизацию учета данных плана финансирования нижестоящих организаций по статьям финансирования и учета расчетов по финансированию в разрезе статей, возвращенных сумм и зачитываемых по централизованным расчетам.

7. Сводный учет и отчетность. Подсистема выполняет формирование отчетности по данным бухучета; объединение сформированного отчета с отчетами нижестоящих учреждений и получение сводного отчета.

8. Кадры. Подсистема предназначена для ведения картотеки данных по личному составу и формирования выходных документов в различных разрезах по личному составу.

Одним из путей дальнейшего развития информатизации управления территориальными финансами является создание «Комплексной информатизационной системы управления финансированием расходной части бюджета муниципального образования» (КС).

Назначение системы — функционирование гибкой технологии поддержки принятия решений по финансированию и контролю за исполнением расходной части бюджета муниципального образования на основе данных первичного бухгалтерского учета.

Система должна обеспечивать решение следующих блоков задач:

- (1) первичный бухгалтерский учет для центральной бухгалтерии по отраслям (здравоохранение, образование, культура, социальное обеспечение, управление);
- (2) конвертацию данных бухгалтерского учета из других систем;
- (3) аналитику интегрированных данных;
- (4) отчетность;
- (5) генератор отчетов.

Первичный бухгалтерский учет должен быть автоматизирован в виде отдельных блоков (для каждой из перечисленных выше отраслей) и соответствовать требованиям и положениям действующих нормативных документов и инструкций Минфина РФ по ведению бухгалтерского учета в учреждениях и организациях, состоящих на бюджете. Первичный бухгалтерский учет должен обеспечивать автоматизацию всех разделов бухгалтерского учета, а также реализацию следующих возможностей:

- (1) учет кассовых и фактических расходов по ведомственной структуре расходов в разрезе главных разделов и подразделов, целевых статей, видов расходов, в разрезе фондов и материально приравненных к ним затрат по показателям экономической классификации расходов согласно бюджетной классификации РФ;
- (2) учет (в разрезе расходов по сметам) специальных средств и сметам доходов и расходов;
- (3) оперативный контроль сметных назначений;
- (4) учет финансирования фондов и средств целевого назначения;
- (5) учет денежных средств, ведение кассы и банка;
- (6) учет основных средств;
- (7) материальный учет в разрезе мест хранения, номенклатуры (поступление, перемещение, выбытие, наличие, износ, переоценка) в суммовом и количественном выражении;
- (8) учет расчетов, затрат, кредитов, доходов (в разрезе кредиторов, дебиторов, статей затрат, договоров, источников дохода);
- (9) расчет к смете расходов по бюджетной организации и составление штатного расписания;
- (10) получение отчетности по тарификации в разрезе бюджетной классификации;
- (11) учет труда и заработной платы в соответствии с действующим законодательством, контроль использования рабочего времени;
- (12) составление ежемесячной бухгалтерской и статистической отчетности по заработной плате (сводные по начислениям, удержаниям, сводные по расчету);
- (13) получение бухгалтерских документов (платежные ведомости), справок о заработной плате для предоставления по месту требования.

Конвертация данных бухгалтерского учета должна обеспечить:

- (1) для отраслевой централизованной бухгалтерии, ведущей отдельные участки бухгалтерского учета с помощью других автоматизированных систем типа 1С «Бухгалтерия», «Парус», возможность импорта/экспорта, согласованного перечня показателей бухгалтерского учета (по недостающим разделам бухучета в базе КС);
- (2) для межотраслевой центральной бухгалтерии, ведущей автоматизированный бухучет отдельной отрасли с помощью других систем типа 1С «Бухгалтерия», «Парус», возможность импорта/экспорта, согласованного перечня показателей бухгалтерского учета для формирования интегрированной базы данных, обеспечивающей хранение необходимой и достаточной информации, для принятия решений по финансированию расходной части бюджета муниципального образования.

Аналитика интегрированных данных должна обеспечивать возможность:

- (1) оперативного получения достоверной бухгалтерской информации за любой период как в разрезе отдельной отрасли или получателя бюджетных средств, так и в межотраслевом разрезе для принятия решений по управлению финансово-хозяйственной деятельностью муниципального образования и повышению эффективности расходования бюджетных средств;
- (2) формирования различных видов запросов (стандартных, нестандартных и экспертных);
- (3) визуализации (текстовой и графической) результатов запросов для принятия управленческих решений.

Отчетность должна обеспечить:

- (1) автоматическое формирование (по отдельным отраслям) месячной, квартальной, годовой бухгалтерской и статистической отчетности в соответствии с требованиями действующих инструкций и нормативных документов Минфина России и Федеральной службы государственной статистики для бюджетных организаций и учреждений;
- (2) ежедневное получение сведений по кассовому исполнению сметы расходов в соответствии с функциональной и экономической классификацией в разрезе отраслей и получателей бюджетных средств.

Генератор отчетов обеспечивает создание и автоматическое формирование документов и отчетов произвольного вида на основе данных первичного бухгалтерского учета.

Результатом внедрения в финансовых органах АИС «Финансы» является:

- сокращение бумажного документооборота и ручного труда при обработке информации при одновременном увеличении

общего потока обрабатываемой информации, обеспечение ее полноты и достоверности;

- повышение оперативности обработки информации, поступающей на различные уровни иерархии финансовой системы;
- стандартизация информационной базы (нормативно-справочной и правовой информации, входных и выходных документов, описаний информационных объектов, правил задания и представления результатов) для обеспечения унифицированной обработки финансовой информации как единой взаимосвязанной системы;
- повышение достоверности данных по учету бюджетных средств и эффективного контроля за их получением и использованием;
- повышение оперативности и полноты обмена информацией с внешними системами — органами государственного и хозяйственного управления, банковской системой, налоговыми органами, налоговой полицией, таможенными органами и т.д.;
- повышение оперативности и полноты получения данных о доходах и расходах бюджета (по каждому виду дохода/расхода или группе доходов/расходов) по запросу на конкретную дату;
- углубленный анализ динамики расходных и доходных статей бюджета на любых иерархических уровнях системы исполнения бюджета, включая анализ динамики поступления налогов и возможность прогноза этой динамики;
- оперативность передачи информации о доходах и расходах бюджета между различными уровнями иерархии исполнения бюджета (методических и инструктивных материалов — сверху вниз, обобщенной отчетной и аналитической информации — снизу вверх).

Единая телекоммуникационная сеть ЕТКС Министерства финансов РФ призвана стать принципиально новой высокоэффективной транспортной средой и составной частью АИС «Финансы».

Целями создания АИС «Финансы» являются информационная интеграция всех уровней структуры Министерства финансов, подведомственных и территориальных органов финансовой системы, повышение уровня автоматизации процессов формирования бюджета страны и контроля за его исполнением с одновременным обеспечением необходимой степени надежности и защиты. По составу и содержанию задач и функций АИС «Финансы» относится к системам большой размерности и высокой сложности.

Основное назначение ЕТКС Министерства финансов РФ — обеспечение внутриведомственной связи между центральным аппаратом Министерства и его территориальными органами в целях повы-

шения качества, оперативности, защищенности и скорости передачи информации, эффективности функционирования центральных и территориальных органов министерства в условиях рыночной экономики и снижения расходов на информационное взаимодействие. Более широкое назначение ЕТКС состоит в обеспечении межведомственной связи между всеми объектами взаимодействия АИС «Финансы», включая Администрацию Президента РФ, законодательные, исполнительные и судебные власти, другие учреждения и организации федерального, регионального и местного уровней.

ЕТКС Министерства финансов РФ имеет иерархическую структуру и четко выраженное административно-территориальное деление. Она состоит из телекоммуникационной сети федерального уровня и ряда территориальных сетей регионального и республиканского уровней.

В качестве архитектурной основы построения интегрированной финансовой информационной системы принята совокупность информационно-аналитических центров (ИАЦ), использующих распределенную программно-техническую среду и связанных в единую систему с помощью транспортной сети. Информационно-аналитические центры представляют собой сложные структурированные объекты. Для целей дальнего информационного взаимодействия в каждом ИАЦ предусматриваются телекоммуникационные узлы связи (УС) различной степени сложности. Узлы связи вместе с каналами связи образуют основу ЕТКС Министерства финансов. В состав ЕТКС входит также система управления сетью, средства информационной безопасности, рабочие места администраторов, другие компоненты АИС «Финансы», обеспечивающие защиту, администрирование и мониторинг транспортной среды. Кроме того, в состав ЕТКС включены средства пакетной телефонии, обеспечивающие телефонную и факсимильную связь, речевую почту и другие коммуникационные сервисы, обычно реализуемые с помощью телефонных сетей общего пользования.

Контрольные вопросы

1. Какие задачи решает АИС «Финансы» на федеральном уровне?
2. Рассмотрите программные комплексы, используемые финансовыми органами.
3. Перечислите виды автоматизированных рабочих мест, используемых в работе территориальных финансовых органов.
4. Какие задачи решаются типовым сетевым программным комплексом («СЕ2-Бюджет»)?
5. С какой целью используется АСИСФ «Смета»?

Оглавление

Введение	3
Раздел I. Бюджетное устройство Российской Федерации	7
Глава 1. Бюджет и бюджетная система	8
1.1. Экономическая сущность и содержание бюджета, повышение его значения в постиндустриальном обществе	8
1.2. Бюджетное устройство и бюджетная система	19
1.3. Бюджетная система дореволюционной России	20
1.4. Бюджетная система СССР	24
Глава 2. Бюджетное устройство Российской Федерации	31
2.1. Бюджетная система: структура и принципы РФ	31
2.2. Реформирование бюджетной сферы в Российской Федерации	34
2.3. Финансово-бюджетный федерализм	37
2.4. Принципы межбюджетных отношений	40
2.5. Доходы территориальных бюджетов	44
2.6. Методы бюджетного регулирования и способы распределения доходов между бюджетами	48
2.7. Экономические и социальные аспекты межбюджетных отношений	55
Глава 3. Бюджетные права федеральных и территориальных органов власти и управления	62
3.1. Бюджетное право и бюджетные правоотношения	62
3.2. Бюджетные права органов государственной власти РФ	65
3.3. Бюджетные права органов местного самоуправления	69
3.4. Ответственность органов местного самоуправления за исполнение местного бюджета	73
Глава 4. Бюджеты Российской Федерации	82
4.1. Консолидированный бюджет	82
4.2. Федеральный бюджет Российской Федерации	86
4.3. Региональные бюджеты	93
4.4. Местные бюджеты	99
Раздел II. Бюджетный процесс	107
Глава 5. Управление бюджетным процессом	108
5.1. Финансово-бюджетная политика и бюджетный процесс	108
5.2. Реформирование бюджетного процесса	110
Глава 6. Бюджетная классификация	118
6.1. Назначение бюджетной классификации	118
6.2. Бюджетная классификация Российской Федерации	119
6.3. Классификация доходов бюджетов	120
6.4. Классификация расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	125

6.5. Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов	133
6.6. Классификация операций сектора государственного управления	136
Глава 7. Макроэкономические показатели и информационная база бюджетного процесса	139
7.1. Макроэкономические показатели среднесрочной программы социально-экономического развития	139
7.2. Информационная база бюджетного процесса	162
Глава 8. Финансово-бюджетное планирование	178
8.1. Организационные основы планирования общественных финансов	178
8.2. Сводное финансовое планирование	187
8.3. Бюджетное прогнозирование	193
8.4. Перспективное финансовое планирование	197
8.5. Составление проектов бюджетов	206
8.6. Совершенствование программно-целевых методов бюджетного планирования	220
Глава 9. Организация бюджетных процедур	231
9.1. Рассмотрение и утверждение проекта бюджета	231
9.2. Исполнение бюджета	240
Раздел III. Доходы бюджета	247
Глава 10. Налоговые и неналоговые доходы бюджета	248
10.1. Экономическое назначение доходов бюджета	248
10.2. Налоговые доходы бюджета	249
10.3. Налоговая система Российской Федерации	257
10.4. Неналоговые доходы бюджета	260
Глава 11. Федеральные налоги	263
11.1. Налог на добавленную стоимость	263
11.2. Акцизы	269
11.3. Налог на прибыль организаций	274
11.4. Налог на доходы физических лиц	282
11.5. Ресурсные федеральные налоги	294
11.6. Государственная пошлина	303
Глава 12. Территориальные налоги	307
12.1. Территориальные налоги и их роль в формировании региональных и местных бюджетов	307
12.2. Региональные налоги	308
12.3. Местные налоги	317
12.4. Специальные налоговые режимы	327
Глава 13. Планирование бюджетных доходов	363
13.1. Экономическая сущность планирования бюджетных доходов	363
13.2. Планирование налоговых доходов	364
13.3. Планирование неналоговых доходов	375
Раздел IV. Расходы бюджета	381
Глава 14. Бюджетное финансирование	382
14.1. Социально-экономическое назначение бюджетных расходов	382
14.2. Факторы роста бюджетных расходов. Национальные проекты	384

14.3. Реформирование бюджетных организаций	387
14.4. Порядок расходования бюджетных средств на основе размещения государственного или муниципального заказа	390
Глава 15. Расходы бюджета в сфере материального производства	396
15.1. Финансы организаций и бюджет	396
15.2. Финансовое обеспечение расширенного воспроизводства	399
15.3. Расходы бюджетной системы на развитие и содержание агропромышленного комплекса	411
15.4. Расходы бюджета на финансирование отдельных целевых программ	415
Глава 16. Финансирование жилищно-коммунального хозяйства	419
16.1. Жилищно-коммунальное хозяйство — важнейшая отрасль жизнеобеспечения человека	419
16.2. Финансирование жилищного хозяйства	422
16.3. Коммунальное хозяйство и бюджет	426
16.4. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства	431
Глава 17. Расходы бюджета на финансирование социальной сферы	436
17.1. Роль социальной сферы в жизнеобеспечении населения	436
17.2. Ресурсы бюджета — главный источник финансирования организаций социальной сферы	439
17.3. Особенности финансового обеспечения организаций социальной сферы	445
17.4. Финансовое обеспечение социально-бытовой инфраструктуры	451
Глава 18. Финансирование образования, культуры и искусства	459
18.1. Финансирование образования	459
18.2. Финансирование учреждений культуры, искусства и средств массовой информации	473
Глава 19. Расходы на здравоохранение	476
19.1. Здравоохранение в социальном и экономическом развитии общества	476
19.2. Модели и источники финансирования здравоохранения	478
19.3. Государственное финансирование здравоохранения	484
19.4. Повышение результативности использования финансовых ресурсов в здравоохранении	494
19.5. Финансовое планирование расходов в здравоохранении	500
Глава 20. Расходы на осуществление социальной политики	507
Глава 21. Расходы бюджета на управление и национальную оборону	515
21.1. Расходы на содержание органов власти и управления	515
21.2. Расходы на национальную оборону и обеспечение безопасности государства	531

Глава 22. Финансирование целевых бюджетных программ	541
22.1. Долгосрочные целевые программы	541
22.2. Национальные проекты — приоритетные государственные программы	547
22.3. Федеральная адресная инвестиционная программа	551
22.4. Федеральные целевые программы	558
Глава 23. Государственный кредит в системе бюджетных отношений	563
23.1. Кредитные отношения и система управления заемной деятельностью РФ	563
23.2. Государственные займы как источник формирования финансовых ресурсов государства	567
23.3. Государственные кредиты как форма расходования бюджетных средств	580
23.4. Государственные гарантии как особая форма государственного долга	585
23.5. Государственный кредит на уровне субъектов РФ	594
Глава 24. Финансовая помощь субъектам РФ и муниципальным образованиям	599
24.1. Предпосылки оказания финансовой помощи субъектам РФ и муниципальным образованиям	599
24.2. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета	601
24.3. Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ	610
24.4. Субвенции территориям	623
Глава 25. Внебюджетные специальные фонды	629
25.1. Социально-экономическая сущность внебюджетных фондов	629
25.2. Государственные социальные внебюджетные фонды РФ	633
25.3. Территориальные внебюджетные фонды	642
Раздел V. Организация управления общественными финансами	647
Глава 26. Управление общественными финансами	648
26.1. Функции и задачи федеральных органов власти в управлении общественными финансами	648
26.2. Функции и задачи территориальных финансовых органов Министерства финансов РФ	654
26.3. Задачи и функции территориальных органов Федеральной налоговой службы	659
Глава 27. Финансовый контроль и бюджетный анализ	663
27.1. Назначение и формы финансового контроля	663
27.2. Бюджетный контроль	668
27.3. Ревизии бюджетных учреждений	673
27.4. Анализ бюджета	677
Глава 28. Информатизация в бюджетной системе РФ	684