

И. М. Александров, О. В. Субботина

Бюджетная система Российской Федерации

Учебник

4-е издание, переработанное
и дополненное

*Рекомендовано Государственным образовательным
учреждением высшего профессионального образования
“Государственный университет управления”
в качестве учебника для студентов экономических вузов,
обучающихся по специальности “Финансы и кредит”*

Регистрационный номер рецензии № 315 от 17.10.2009 г.
Федеральное государственное учреждение
«Федеральный институт развития образования»

Москва, 2010

УДК 336.12
ББК 65.261.3
A46

Авторы:

И. М. Александров — доктор педагогических наук,
доктор военных наук, профессор;
О. В. Субботина — декан экономического факультета
Института управления и права.

Рецензенты:

Н. Н. Потрубач — доктор экономических наук, профессор;
В. Ф. Скляр — доктор экономических наук, профессор;
Н. С. Цыпин — кандидат экономических наук, профессор.

Александров И. М.

A46

Бюджетная система Российской Федерации: Учебник /
И. М. Александров, О. В. Субботина. — 4-е изд., перераб.
и доп. — М.: Издательско-торговая корпорация «Даш-
ков и К°», 2010. — 448 с.

ISBN 978-5-394-00847-4

В учебнике раскрыты положения теории бюджетной системы, математический аппарат расчета доходов и расходов бюджетов, сущность, функции, организация, особенности управления бюджетами всех уровней, распределение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления.

Для студентов, аспирантов и преподавателей вузов, слушателей системы повышения квалификации и переподготовки кадров, финансовых работников и государственных служащих бюджетной системы.

УДК 336.12
ББК 65.261.3

ISBN 978-5-394-00847-4

© Александров И. М.,
Субботина О. В., 2008
© ООО «ИТК «Дашков и К°», 2008

Оглавление

Введение	7

Раздел I ОСНОВЫ ТЕОРИИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Глава 1. Основные положения	10
1.1. Бюджетная терминология	10
1.2. История развития бюджета и бюджетной системы России . . .	15
1.3. Сущность и функции бюджета	22
1.4. Бюджетная политика РФ	27
Глава 2. Принципы построения бюджетной системы и методы бюджетного регулирования	36
2.1. Принципы построения бюджетной системы	36
2.1.1. Общие принципы	36
2.1.2. Принципы системности	40
2.2. Методы бюджетного регулирования	43
Глава 3. Бюджетная классификация	57
3.1. История бюджетной классификации	57
3.2. Классификация доходов бюджетов	59
3.3. Классификация расходов бюджетов.	61
3.4. Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов	66
3.5. Классификация операций сектора государственного управления	67
Выводы	69
Контрольные вопросы	72

Раздел II БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА, ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТОВ И РАСХОДОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Глава 4. Бюджетная система России	74
4.1. Общие положения	74
4.2. Консолидированный бюджет РФ	78
4.3. Федеральный бюджет	81

4.3.1. Общие положения	81
4.3.2. Формирование доходов федерального бюджета	86
4.3.3. Расходы федерального бюджета	103
4.3.4. Методика формирования федерального бюджета	118
4.4. Бюджет субъекта РФ	122
4.4.1. Формирование доходов бюджета субъекта РФ	123
4.4.2. Расходы бюджета субъекта РФ	132
4.4.3. Методика формирования бюджета субъекта РФ	136
4.5. Местный бюджет	142
4.5.1. Формирование доходов местного бюджета	143
4.5.2. Расходы местного бюджета	152
4.5.3. Методика формирования местного бюджета	157
Глава 5. Особенности расходования бюджетных средств	
и сбалансированность бюджета	163
5.1. Основы планирования и финансирования расходов	163
5.2. Расходы на развитие предприятий	167
5.3. Расходы на развитие агропромышленного комплекса	169
5.4. Финансирование фундаментальных исследований и расходов на охрану окружающей среды	170
5.5. Расходы на непроизводственную сферу	171
5.5.1. Финансирование жилищно-коммунального хозяйства	172
5.5.2. Финансирование образования и культуры	175
5.5.3. Финансирование здравоохранения	185
5.5.4. Расходы на социальное обеспечение и социальную защиту населения	190
5.5.5. Расходы на содержание системы органов государственной власти и управления	192
5.5.6. Расходы на обеспечение обороны и безопасности государства	194
5.5.7. Расходы на государственные резервы	198
5.5.8. Сбалансированность бюджета и государственные долги	203
<i>Выводы</i>	<i>226</i>
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>229</i>

Раздел III ФОНДЫ

Глава 6. Характеристика фондов	232
6.1. Общие положения	232

6.2. Общая характеристика фондов	233
6.2.1. Бюджеты государственных внебюджетных фондов . . .	233
6.2.2. Бюджетные фонды	236
Глава 7. Бюджеты государственных внебюджетных фондов	238
7.1. Государственное и негосударственное пенсионное обеспечение	238
7.2. Бюджет Фонда социального страхования РФ.	248
7.3. Обязательное и добровольное медицинское страхование . . .	253
7.4. Бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования	258
7.5. Исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов.	260
Глава 8. Бюджетные фонды	261
8.1. Резервный фонд	261
8.2. Резервный фонд Президента РФ	262
8.3. Резервные фонды исполнительных органов государственной власти (местных администраций)	262
8.4. Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ . . .	263
8.5. Фонд национального благосостояния	266
8.6. Федеральный фонд софинансирования расходов	266
8.7. Региональный фонд софинансирования расходов	267
8.8. Инвестиционный фонд РФ	267
8.9. Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)	267
8.10. Региональный фонд финансовой поддержки поселений . . .	268
<i>Выводы</i>	<i>269</i>
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>272</i>

Раздел IV БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС И БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО

Глава 9. Бюджетные отношения и бюджетный федерализм	274
9.1. Принципы построения бюджетных отношений	275
9.2. Бюджетный федерализм.	279
9.3. Функции органов государственной власти и местного самоуправления	284
9.4. Полномочия органов власти в сфере бюджетных отношений	296

Глава 10. Планирование, утверждение и исполнение бюджетов	301
10.1. Бюджетное планирование	301
10.2. Бюджетное прогнозирование	307
10.3. Составление проектов бюджетов	311
10.4. Рассмотрение и утверждение проекта федерального бюджета	318
10.5. Исполнение и корректировка бюджета	328
10.6. Бюджетный контроль	335
10.7. Анализ бюджета	339
Глава 11. Бюджетное право	346
11.1. Общие положения	346
11.2. Бюджетные права органов государственной власти РФ	348
11.3. Бюджетные права органов местного самоуправления	351
11.4. Ответственность органов власти за нарушение бюджетного законодательства	353
<i>Выводы</i>	356
<i>Контрольные вопросы</i>	360

Раздел V ГИПОТЕТИЧЕСКАЯ БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА И ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТОВ

Глава 12. Основы построения структуры бюджетной системы.	363
12.1. Общие недостатки бюджетной системы РФ	363
12.2. Проблемы и задачи совершенствования бюджетной системы.	367
12.3. Требования к бюджетной системе	373
12.4. Структура бюджетной системы	382
12.5. Методика построения бюджетной системы	387
Глава 13. Методика формирования бюджетов	393
13.1. Общие положения	393
13.2. Формирование доходов и расходов бюджетов	394
<i>Выводы</i>	434
<i>Контрольные вопросы</i>	436
Тематика рефератов, курсовых и дипломных работ.	439
Литература	444

Введение

На протяжении последнего десятилетия бюджетная система Российской Федерации постоянно подвергалась изменениям ввиду нестабильности социальных и экономических процессов, происходящих в России в условиях перехода от социалистического метода хозяйствования к рыночным отношениям. Современная ситуация в бюджетной сфере России свидетельствует о необходимости усиления регулирующей роли государства в системе бюджетных отношений между органами управления, ответственными за формирование бюджетов, распределение бюджетных ресурсов и пополнение бюджета. С одной стороны, это объясняется тем, что в условиях рыночных отношений сужаются возможности государства оказывать влияние на экономические процессы. С другой стороны, заметно возрастание роли и значения бюджетов как важнейших инструментов государственного регулирования экономики и социальной сферы территориальных образований.

Бюджетная система государства, являясь частью инфраструктуры экономического базиса, подвержена его влиянию. В настоящее время главными проблемами в бюджетной сфере являются:

- ▶ обеспечение сбалансированности бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов;
- ▶ совершенствование бюджетного федерализма, системы регулирования бюджетных ресурсов и бюджетного процесса;
- ▶ укрепление системы финансового контроля за целевым, экономичным и эффективным использованием бюджетных средств на всех уровнях бюджетной системы;
- ▶ разработка методологических подходов, методов и методик формирования бюджетов и распределения бюджетных средств.

Реформирование бюджетной системы требует осмысления накопленного опыта, выявления и изучения эволюционных про-

цессов, обобщения разработанных принципов, методов и методик и их реализации. Вместе с тем направленность преобразований в бюджетной системе должна найти отражение в структуре и содержании учебников и учебных пособий по бюджетной тематике в интересах качественной подготовки специалистов бюджетной сферы.

В отличие от ранее изданных аналогичных учебников в данном учебнике особое внимание уделено разработке теоретических положений, математического аппарата и методик формирования доходов и методов распределения бюджетных ресурсов между звеньями бюджетной системы, методологии научного подхода к обоснованию бюджетной системы, сущности бюджетного федерализма, бюджетного прогнозирования и планирования, формирования отдельных видов бюджетов и рационального использования бюджетных средств.

В процессе подготовки учебника к изданию стояла задача уделить главное внимание как теоретическим аспектам формирования и функционирования бюджетной системы в целом, так и отдельным ее элементам. Наряду с теоретическими аспектами в учебнике дано развернутое и более прагматичное изложение технологии бюджетного процесса в полном объеме курса учебной дисциплины «Бюджетная система Российской Федерации».

В учебнике раскрыты следующие вопросы:

- ▶ теоретическое содержание и функции федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетной классификации;

- ▶ принципы, методы и методики формирования бюджетов и распределения бюджетных средств всех уровней бюджетной системы, в том числе регулирования бюджетного процесса;

- ▶ принципы бюджетного федерализма, межбюджетных отношений и разграничения полномочий звеньев управления бюджетной системы;

- ▶ порядок формирования, назначение и управление государственными внебюджетными фондами, а также фондами различного целевого назначения, формируемыми за счет бюджетных и внебюджетных средств;

► содержание и структура федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, сбалансированность бюджетов и особенности расходования бюджетных средств в соответствии с бюджетной классификацией;

► порядок формирования и управления государственным долгом, механизм предоставления государственных и муниципальных кредитов;

► бюджетный процесс и бюджетное право, в том числе функции, полномочия и ответственность законодательных и исполнительных органов власти в бюджетной сфере и системе бюджетного контроля.

В целом курс дисциплины «Бюджетная система Российской Федерации» содержит:

1) блок теоретических положений, раскрывающих содержание и функционирование бюджетов всех уровней в отдельности и бюджетной системы в целом;

2) блок методических положений, определяющих процесс формирования бюджетов всех уровней и распределения бюджетных ресурсов по уровням бюджетной системы;

3) блок методологических положений, раскрывающих бюджетный процесс, содержание и порядок функционирования бюджетной системы и ее элементов.

Главная задача учебника заключается в том, чтобы показать в совокупности и во взаимодействии происходящие процессы в бюджетной системе России, их общую направленность и целевую ориентацию в вопросах решения проблем совершенствования и дальнейшего развития бюджетной системы, что, по мнению авторов, будет способствовать целостному восприятию обучающимися функционирования бюджетной системы Российской Федерации.

Раздел I

ОСНОВЫ ТЕОРИИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Глава 1. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Бюджетная терминология

Бюджетная теория и практика на протяжении своего исторического развития и становления выработала значительное количество специальных терминов и понятий, которые вошли в практику общения и законодательные акты. Поэтому прежде чем приступить к непосредственному изучению основного материала по курсу дисциплины «Бюджетная система РФ», необходимо усвоить понятийный аппарат, или специальную бюджетную терминологию. Усвоение бюджетной терминологии послужит основой более глубокого понимания и восприятия изложенного учебного материала.

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

Бюджет развития РФ — составная часть федерального бюджета, формируемая в составе расходов федерального бюджета и используемая для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов.

Бюджетная классификация РФ — группировка доходов, расходов бюджетов и источников финансирования дефицитов различных уровней бюджетной системы с присвоением объектам классифи-

кации группировочных кодов, что обеспечивает сопоставимость показателей бюджетов всех уровней.

Бюджетная роспись — документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливающий распределение бюджетных средств между получателями бюджетных ресурсов. Бюджетная роспись составляется в соответствии с бюджетной классификацией РФ.

Бюджетная система РФ — совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов, основанная на экономических отношениях, государственном устройстве РФ и регулируемая нормами права.

Бюджет субъекта РФ (региональный бюджет) — форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта РФ.

Бюджет муниципального образования (местный бюджет) — форма образования и расходования денежных ресурсов для решения задач и функций, отнесенных к ведению органов муниципального образования.

Бюджетная ссуда — бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основе.

Бюджетное планирование — централизованное распределение и перераспределение стоимости валового общественного продукта и национального дохода между звеньями бюджетной системы на основе социально-экономической программы развития страны в процессе составления и исполнения бюджетов и внебюджетных фондов.

Бюджетное право — совокупность юридических норм, определяющих основы бюджетного устройства государства и порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Бюджетное регулирование — перераспределение бюджетных средств с целью обеспечения минимально необходимого уровня

доходов нижестоящих бюджетов для экономического и социального развития территорий.

Бюджетное устройство — организация и принципы построения бюджетной системы, ее структура и взаимосвязь между элементами системы.

Бюджетное финансирование — предоставление в безвозвратном порядке юридическим лицам из бюджетов разных уровней и внебюджетных фондов денежных средств для полного или частичного покрытия расходов.

Бюджетные ассигнования — предельные объемы денежных средств бюджетов разных уровней, направляемые на развитие экономики, финансирование социальной сферы, обороны страны, содержание органов государственной власти и управления.

Бюджетный процесс — регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, а также контролю за их исполнением, утверждению и исполнению бюджетов, бюджетному учету, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Валовой внутренний продукт (ВВП) — обобщенный макроэкономический показатель, отражающий суммарную рыночную стоимость конечных продуктов и услуг, произведенных на территории страны, за определенный период времени (год, квартал, отчетный период).

Государственные расходы — денежные отношения, связанные с использованием государственных средств на решение государственных задач.

Государственные финансы — сфера денежных отношений по вопросу распределения и перераспределения стоимости валового общественного продукта и части национального богатства, связанная с формированием финансовых ресурсов и использованием этих средств на затраты по расширению производства, удовлетворению социально-культурных потребностей, нужд обороны страны и государственного управления. Государственные финансы включают средства бюджетов, внебюджетных фондов, государственных

кредитов и денежные средства государственных и муниципальных предприятий.

Государственный бюджет — основной финансовый план государства, имеющий силу закона (утверждается Государственной Думой и Советом Федерации, подписывается Президентом РФ).

Государственный внебюджетный фонд — форма образования и расходования денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Дефицит бюджета — превышение расходов бюджета над его доходами.

Дотации — межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основе.

Доходы бюджета — денежные средства, поступающие в соответствии с законодательством РФ в бюджет, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицитов бюджета.

Инвестиционные фонды — финансовые институты, участники рынка ценных бумаг, осуществляющие эмиссию собственных акций и инвестиций в ценные бумаги других эмитентов, торговлю ценными бумагами, владеющие инвестиционными ценными бумагами.

Консолидированный бюджет — свод бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ на соответствующей территории, за исключением трансфертов между бюджетами и бюджетов государственных межбюджетных фондов.

Минимальный местный бюджет — расчетный объем денежных средств местного бюджета, учитывающий государственные минимальные социальные стандарты.

Норматив минимальной бюджетной обеспеченности — расчетный показатель минимально необходимых бюджетных средств на одного жителя муниципального образования по текущим расходам.

Налог — обязательный взнос налогоплательщика в бюджет и внебюджетные фонды в установленных законом размерах.

Профицит бюджета — превышение доходов бюджета над его расходами.

Расходы бюджета — выплачиваемые из бюджета денежные средства на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления, за исключением источников финансирования дефицита бюджета.

Резервный фонд — источник денежных средств, создаваемый за счет регулярных отчислений от налоговых доходов.

Реструктуризация внешнего долга — продление сроков погашения долга и выплаты по нему процентов.

Смета — финансовый документ, содержащий информацию об образовании и расходовании денежных средств в соответствии с их целевым назначением.

Собственные доходы территориальных бюджетов — региональные и местные налоги и сборы, отчисления от налогов вышестоящих бюджетов, переданные в региональные и местные бюджеты на постоянной основе в твердо финансируемой доле (в процентах).

Социальные нормы — показатели необходимой обеспеченности населения важнейшими жилищно-коммунальными, социально-культурными и другими услугами в натуральном и денежном выражении.

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

Субсидия — бюджетные средства, передаваемые бюджету другого уровня бюджетной системы, юридическому или физическому лицу на условиях долевого финансирования расходных обязательств.

Территориальные бюджеты — совокупность бюджетов республик, входящих в состав РФ, краев, областей, районов, городов, поселков и сельских поселений.

Территориальные внебюджетные фонды — совокупность денежных средств, мобилизованных сверх бюджета региональными

ми и местными органами власти для финансового обеспечения социальной сферы.

Трансфертные платежи — передаточные платежи, одна из форм перераспределения государственных бюджетных средств.

1.2. История развития бюджета и бюджетной системы России

Исторически восточные племена славян, как и другие народы, вели набеги друг на друга. Вначале набеги преследовали цель защиты мест обитания и охоты. С усилением племен борьба велась за захват территорий соседних племен, за покорение, обложение данью и образование племенных союзов. Первоначальные государственные образования восточных славян возникли в IV—VII вв., т. е. задолго до образования первого устойчивого государства под названием «Киевская Русь».

С образованием княжеств одним из источников княжеской казны становятся военная добыча, выкуп или дань, собираемые с покоренных народов. Вначале они носили натуральную форму и собирались в виде продовольствия, птицы, скота, мехов, меда, воска и др.

На территории восточных славян первое устойчивое государственное образование сложилось к 882 г. вокруг древнейшего города Киева. Государство было раннефеодальной монархией. Во главе его стоял Великий князь, а во главе земель, входящих в Киевскую Русь, стояли князья, которые платили в казну Великого князя дань и другие подати. Великий князь при себе имел совет (думу) из числа знатных князей, уважаемых дружинников (воевод) и аппарат управления, который ведал сбором дани и податей, взысканием штрафов в казну князя. Великий князь и князья при себе имели значительные по численности дружины, которые совместно с народным ополчением защищали границы княжеств и ходили в походы на другие княжества. Содержание Великого князя, его дружины, аппарата управления, а равно и других князей-феодалов осуществлялось частично за счет средств, собираемых с покоренных народов в виде дани и иных платежей. Казна Великого князя и князей-феодалов являла собой прообраз бюджетной системы

государства. Следует отметить, что складывающаяся бюджетная система имела одностороннюю направленность. Казна Великого князя формировалась за счет двух источников:

- ▶ доходов, поступающих из казны князей-феодалов;
- ▶ доходов, поступающих от подданных своего княжества.

Казна же князя-феодала формировалась за счет одного источника — доходов, поступающих от подданных княжества. Великий князь и князья средства казны расходовали по своему усмотрению на собственные нужды княжества.

Начиная с середины XII в. наблюдается значительное ослабление власти Великого князя, начинается процесс образования системы суверенных княжеств, который продолжился до XV в., вплоть до образования централизованного Московского княжества. Феодалная раздробленность наложила свой отпечаток на систему формирования княжеской казны. Все средства, собираемые с подданных княжества, оставались в распоряжении князя-феодала. Князь лично устанавливал и закреплял размеры податей и повинностей, размеры платы за торговое дело, за аренду части усадьбы (земли), пошлин и штрафов.

С XIII в. на Руси начала складываться система посошного обложения. Единицей обложения являлись соха, дым, двор, тягло. Все собранные с подданных средства поступали в княжескую казну и расходовались на содержание войска, строительство городов-крепостей, храмов, содержание аппарата управления и семьи князя-феодала.

С появлением Московского княжества как централизованного государственного образования вновь начала складываться двухзвенная финансово-бюджетная система, состоящая из великокняжеской казны (бюджета государства) и местных бюджетов, которые формировались за счет княжеских налогов и местных сборов. Доходы Великого князя (казны) составляли посошная подать, таможенные, соляные, кабацкие и другие сборы. С местного населения собирались денежные и натуральные сборы: конское пятно (за клеймение), тамга (за продажу товара), весчее (за взвешивание), гостинное (за пользование торговым помещением), померное (за измерение) и др. За счет местной казны содержались

царские наместники и другие служащие, на которых возлагалось решение местных хозяйственных задач.

С укреплением Московского княжества, расширением его границ, введением земского управления, формированием стрелецких отрядов и другими преобразованиями в XVII в. были введены военные откупы, стрелецкая подать, оброки с лавок, кузниц, мастерских, мельниц, а с народов Поволжья, Урала и Сибири стал собираться ясак (мехами).

В 1679 г. стрелецкая подать была заменена подворным налогом, который в 1722 г. был заменен на подушную подать. Подушная подать представляла собой денежную плату, взимаемую со всех лиц мужского пола независимо от возраста. Подушная подать была одним из основных источников пополнения казны, и на ее долю приходилось около 34% всех доходов казны. Кроме того, крестьянство несло мирские повинности, которые имели натуральную и денежную формы.

В результате реформ Петра I Россия была разделена на девять губерний, губернии — на 50 провинций, которые разделялись на уезды.

В начале XIX в. в России произошли изменения в аппарате управления. Были созданы ряд министерств, в губерниях — казенные палаты, в уездах — казначейства. Казенные палаты распределяли на население налоги, вели учет их поступлений и расходов, принимали и хранили средства, поступающие в казну, выдавали средства на финансирование мероприятий.

В ходе реформ 1861 г. в России были созданы органы местного самоуправления — земства. В налоговой системе мирские повинности были переоформлены в земские повинности и земские сборы, подушная подать с мещан заменена налогом на недвижимое имущество, подушная подать с крестьян — на поземельный налог, для кочевых народов введена кибиточная подать, вместо винных откупов введен акциз на производство спиртных напитков, также был введен промысловый налог (сбор за выдачу и оформление документов на право заниматься торговлей и промыслами).

В 1862 г. в России были разработаны правила государственной отчетности по составлению, утверждению и исполнению государ-

ственных финансовых средств, получивших название бюджетной росписи. Первая роспись государственных доходов и расходов в России была составлена в 1863 г. Аналогичные росписи стали составляться в губерниях, уездах, земствах.

Земства ведали местными хозяйственными делами, дорогами, школами, больницами, социальной сферой. Для решения местных задач в земствах формировались земские бюджеты за счет земских повинностей и сборов. Земские повинности взимались со всех граждан и устанавливались либо государством, либо губернскими и уездными земствами. Земские сборы взимались с земель, недвижимого имущества, с промысловых патентов и устанавливались губернскими и уездными земствами. Кроме того, источником земских доходов бюджета были пособия из государственного бюджета, размер которых составлял до 25% общей суммы земского бюджета.

В волостях формировались волостные бюджеты за счет мирских доходов, волостных и сельских сборов, доходов от сдачи в аренду земель.

Городские бюджеты формировались за счет доходов, собираемых в виде налогов с городских предприятий (бань, боен, водопроводов), сдачи в аренду земельных участков, сборов с недвижимого имущества горожан, сборов с владельцев лошадей и т. д.

Местные бюджеты не входили в состав государственного бюджета России и, следовательно, в России до революции действовала двухзвенная бюджетная система государства.

После Февральской революции 1917 г. бюджетная система пришла в расстройство. При Временном правительстве доходы и расходы производились на основании отдельных кредитов (иностраннных займов).

С победой Октябрьской революции для финансирования неотложных нужд советское правительство прибегало к контрибуциям с имущих слоев населения, а также с купцов и спекулянтов. В январе 1918 г. правительство составило первый советский бюджет на период с января по июль 1918 г., который был утвержден Советом народных комиссаров, что послужило началом формирования системы полугодовых бюджетов.

Конституция 1918 г. установила федеральное устройство РСФСР и заложила основы бюджетного устройства государства. В основу бюджетной системы были положены принципы централизации всех финансовых средств и единства государственного бюджета по доходам и расходам. Конституция РСФСР предусматривала разделение государственного и территориальных бюджетов (бюджетов автономных республик и областей). Государственные бюджеты Украинской и Белорусской социалистических республик существовали отдельно. Территориальные бюджеты формировались за счет:

- ▶ поступлений от налогов, устанавливаемых губернскими, уездными, городскими и волостными Советами;
- ▶ надбавок в размере до 40% к государственному подоходному налогу;
- ▶ доходов от местных предприятий и имущества;
- ▶ ссуд и пособий из государственного бюджета.

Однако в условиях военного времени и проведения политики «военного коммунизма» бюджеты не имели реального значения. Реальными были лишь ежемесячные планы распределения денежной эмиссии.

К концу 1920 г. денежные бюджеты стали отмирать. В июле 1920 г. ВЦИК принял постановление о слиянии государственного и территориального бюджетов. С окончанием Гражданской войны и переходом к нэпу в 1921 г. ВЦИК восстановил бюджеты в своих правах. По мере стабилизации денежных знаков и укрепления финансовой системы правительство перешло к месячным бюджетным планам, в 1923—1924 гг. — к твердым квартальным планам, а в 1924—1925 гг. — и к твердому годовому планированию и отчету.

С образованием в 1922 г. СССР и принятием в 1924 г. Конституции СССР были внесены изменения в бюджетную систему. В состав государственного бюджета СССР вошли государственные бюджеты союзных республик. Законодательно был закреплён принцип подведомственности при формировании государственного и территориальных бюджетов, согласно которому все предприятия и организации распределялись между различными уровнями бюджетной системы и вносили отчисления в соответствующий бюджет.

В частности, предприятия союзного подчинения вносили платежи в союзный бюджет, предприятия республиканского, областного и городского подчинения — в соответствующие бюджеты. В свою очередь, из этих же бюджетов финансировались предприятия, учреждения и организации союзного, республиканского и местного подчинения соответственно.

Доходы союзного бюджета формировались за счет отчислений предприятий союзного подчинения, общегосударственных налогов и доходов от внешнеэкономической деятельности. Аналогично формировались бюджеты нижестоящих уровней. Однако следует отметить, что местные бюджеты (бюджеты автономных республик, краевые, областные, городские, районные и сельские бюджеты) не включались в состав бюджетов союзных республик и государственный бюджет СССР.

В ходе налоговой реформы 1930–1932 гг. было внесено изменение в формирование доходов территориальных бюджетов. В территориальные бюджеты передавалась часть государственных доходов за счет налога с оборота и поступлений от реализации государственных займов. В последующем этот принцип распространился на другие общегосударственные источники и продолжает действовать в бюджетной системе РФ как механизм бюджетного регулирования с целью пополнения средствами территориальных бюджетов.

Принятие в 1936 г. Конституции СССР усилило централизацию управления народным хозяйством и окончательно сформировало бюджетную систему СССР. В соответствии с постановлением СНК СССР от 1938 г. в состав государственного бюджета СССР были включены местные бюджеты и бюджет государственного социального страхования. Бюджетная система СССР состояла из союзного бюджета (государственного бюджета), государственных бюджетов 15 союзных республик и бюджета государственного социального страхования. В союзном бюджете сосредотачивалось 50–55% общего объема ресурсов государственного бюджета, в бюджетах союзных республик — 45–50% ресурсов, из которых 35% находилось в распоряжении республиканских бюджетов и 15% — местных бюджетов, что позволяло всем уровням власти решать

свои задачи в сфере социально-экономического развития территорий и выполнять возложенные на них функции. Для сравнения, в федеральном бюджете РФ в разные годы сосредотачивалось от 50 до 70% общего объема ресурсов бюджета.

Государственный бюджет СССР и территориальные бюджеты (рис. 1.1) в неизменном виде оставались вплоть до распада СССР в 1991 г.

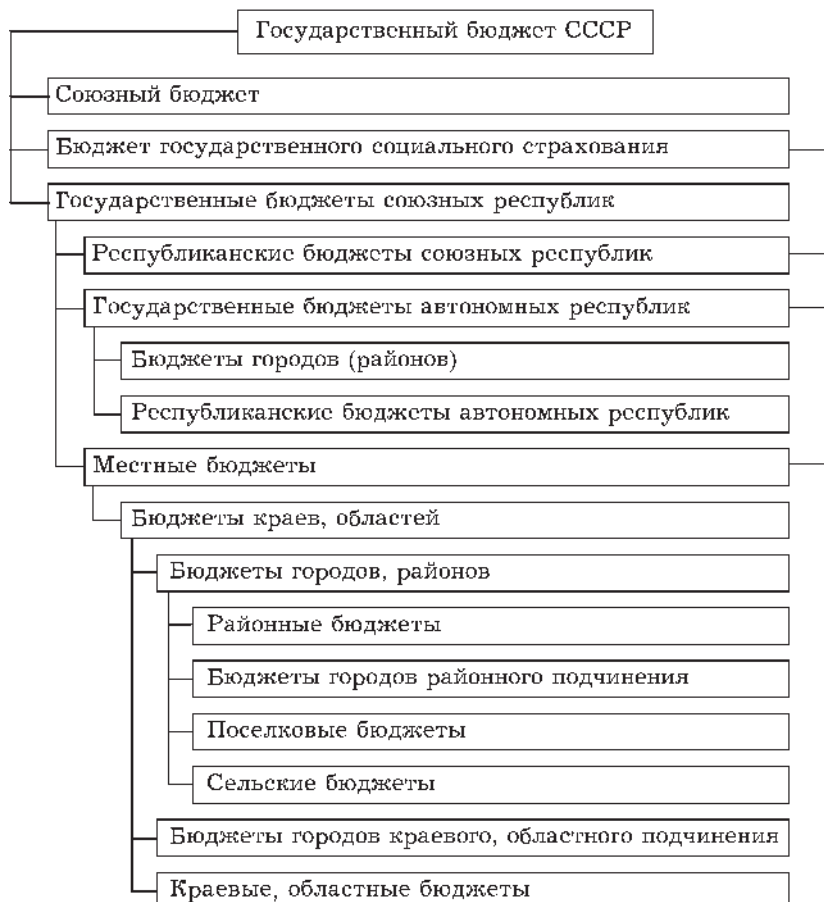


Рис. 1.1. Структура бюджетной системы СССР

1.3. Сущность и функции бюджета

В формировании и развитии экономической, социальной и политической структуры общества и государства основополагающую роль играет финансовая система государства, одной из составляющих которой является государственный бюджет. Через государственный бюджет осуществляется целенаправленное воздействие на формирование и использование денежных ресурсов. С помощью бюджетных средств государственные и местные органы власти получают финансовые ресурсы на содержание аппарата власти, органов обороны и безопасности, реализацию социальных мероприятий и решение экономических задач, т. е. на выполнение государством своих функций через органы власти.

Бюджет — категория экономическая. Бюджет по своей природе является экономическим базисом государства. Любые колебания или изменения этого базиса приводят к нарушению экономической, хозяйственной и социальной жизни общества.

По экономической сущности бюджет представляет собой денежные отношения, возникающие между государством и обществом по поводу перераспределения части национального дохода и национального богатства в связи с образованием и использованием денежных ресурсов, предназначенных для финансирования экономики, социальной сферы, нужд обороны и государственного управления.

Бюджет — категория не только историческая, экономическая, но и политическая. Его возникновение и развитие связаны с зарождением, формированием и развитием политического строя государства. Бюджет — это и социальная категория, определяющая социальные отношения в обществе и государстве. Государство, используя бюджет в качестве одного из основных и действенных инструментов, непосредственно воздействует на социальную сферу и жизнь общества.

Проблема понимания природы бюджета обусловлена не только тем, что бюджет — понятие экономическое, историческое, социальное, политическое или правовое; главное, что бюджет есть понятие финансовой науки, жестко связанное с категорией «государство».

Федеральный бюджет является основным планом государства, позволяющим органам власти осуществлять свои властные полномочия в экономической, социальной, политической и иных областях и сферах деятельности. Государственный бюджет отражает реальные ресурсы финансовых средств, находящихся в распоряжении государства и определяющих возможности государства по выполнению возложенных на него функций. Бюджет фиксирует конкретные направления расходования денежных средств, распределение части национального дохода и внутреннего валового продукта (ВВП), что позволяет ему выступать в качестве эффективного регулятора экономики.

По своей структуре, с одной стороны, бюджет — это форма образования и расходования ресурса денежных средств, а с другой — это роспись доходов и расходов денежных средств в целях финансового обеспечения задач и выполнения функций государством и территориальными органами власти в соответствии с бюджетной классификацией. С точки зрения формирования бюджетов (федерального, региональных и местных), бюджет есть необходимая экономическая составляющая финансовой политики государства, обеспечивающая решение задач:

- ▶ перераспределения внутреннего валового продукта;
- ▶ государственного регулирования и стимулирования экономики;
- ▶ финансового обеспечения бюджетной сферы и осуществления социальной политики государства;
- ▶ стабилизации кредитно-денежной системы государства;
- ▶ удовлетворения общественных потребностей по содержанию аппарата управления, органов обороны, безопасности и правопорядка и т. д.;
- ▶ регулирования экономической и социальной деятельности субъектов хозяйствования и развития инфраструктуры территорий;
- ▶ разрешения вопросов освоения новых технологий, программ и производств;
- ▶ обеспечения международных договорных обязательств;

► контроля за образованием и использованием централизованных фондов денежных средств и т. д.

Функции бюджетов заложены в их сущности и проявляются через их свойства. Основными функциями бюджетов являются:

- 1) распределительная функция;
- 2) функция перераспределения ВВП;
- 3) регулирующая функция;
- 4) стимулирующая функция;
- 5) социальная функция;
- 6) функция планирования;
- 7) функция организации;
- 8) контрольная функция.

Распределительная функция бюджета проявляется непосредственно через формирование и использование централизованных фондов денежных средств по уровням органов власти государственного и местного управления. Важное значение в распределении бюджетных средств отводится резервному фонду, фонду развития, поддержки субъектов РФ. С помощью бюджетов и фондов государство регулирует хозяйственную жизнь страны, экономическое развитие территорий и отраслей производства, социальную сферу. Регулируя экономическую сферу и отношения в ней, государство целенаправленно усиливает или сдерживает темпы роста производства, ускоряет или снижает рост капиталов и частных сбережений, изменяет структуру спроса и предложения, регулирует социальное обеспечение членов общества.

Функция перераспределения национального дохода и ВВП проявляется непосредственно на стадиях образования доходов бюджетов и распределения бюджетных ресурсов. В процессе формирования доходов бюджетов происходит принудительное изъятие в пользу государства части ВВП, созданного в процессе общественного воспроизводства. Через федеральный бюджет перераспределяется около 20% ВВП. Средства государственного бюджета в первую очередь направляются на финансирование структурной перестройки экономической сферы, комплексных целевых программ, наращивание научно-технического потенциала

и мероприятий социальной защищенности наименее обеспеченных слоев населения.

Доходы бюджетов всех уровней бюджетной системы существенно различаются по плательщикам, объектам обложения, методам изъятия доходов и срокам уплаты. Вместе с тем они преследуют единую цель — формирование доходной части бюджетов различных уровней.

Доходы бюджетов могут носить налоговый и неналоговый характер.

Через бюджетные расходы финансируются бюджетополучатели — организации производственной и непроизводственной сфер. В бюджетах любого уровня бюджетной системы определены только размеры бюджетных расходов по статьям затрат, а непосредственными процессами расходования бюджетных ресурсов занимаются бюджетополучатели. За счет расходов бюджета происходит перераспределение бюджетных ресурсов по уровням бюджетной системы через систему дотаций, субсидий, субвенций и ссуд. Расходы бюджета в основном носят безвозвратный характер. Структура бюджетных расходов ежегодно устанавливается бюджетным планом (сметой) и зависит, как и бюджетные доходы, от экономической ситуации и приоритетов государства.

Регулирующая и стимулирующая функции бюджетов проявляются непосредственно через налоговые доходы и расходы бюджетов. То есть налоговые доходы и бюджетные расходы выступают в качестве инструмента регулирования и стимулирования экономики и инвестиций, повышая эффективность производства, в первую очередь — наиболее важных отраслей экономики — атомной энергетики, машиностроения, агропромышленного комплекса, жилищного строительства.

Социальная функция бюджетов проявляется в непосредственной поддержке членов общества, в первую очередь — наименее защищенных слоев населения, учреждений здравоохранения, образования, культуры, жилищно-коммунального хозяйства.

Функция планирования бюджетов предполагает:

► определение бюджетной политики, целей, задач и выбор путей их достижения;

► разграничение полномочий и предметов ведения между органами власти всех уровней в бюджетной сфере;

► определение потребности в денежных средствах в целях финансового обеспечения функций, возложенных на органы власти, и решения задач, стоящих перед обществом и государством;

► разработку и обоснование оптимальных путей развития бюджетов с целью выработки предложений по укреплению бюджетов на основе прогнозных (расчетных) данных;

► разработку и обоснование проектов бюджетов, их доходной и расходной частей применительно к бюджетной политике, определенной в послании Президента РФ Федеральному Собранию на очередной финансовый год;

► разработку конкретных мероприятий, обеспечивающих исполнение бюджета в интересах реализации бюджетной политики на очередной финансовый год.

Функция организации бюджетов предполагает:

— определение бюджетного устройства и бюджетной классификации;

— определение порядка составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов;

— выбор кредитных организаций, обеспечивающих бюджеты финансовыми средствами;

— определение органов, ответственных за разработку критериев и нормативов, определяющих структуру и объемы бюджетов и соответствующих задачам бюджетной политики;

— определение структуры контрольных органов, ответственных за формирование и исполнение бюджетов.

Контрольная функция бюджетов проявляется одновременно с распределительной и предполагает возможность и обязательность органов государственного и местного контроля за поступлением и использованием бюджетных средств. Контрольная функция бюджета имеет конкретную форму проявления и реализуется по следующим направлениям:

— контроль за правильным и своевременным перечислением доходов в бюджеты и внебюджетные фонды;

— контроль за целевым, экономным и эффективным использованием бюджетных ресурсов и средств внебюджетных фондов.

1.4. Бюджетная политика РФ

Выполнение органами государственной власти своих функций и реализация задач, стоящих перед обществом и государством, непосредственно зависят от наличия денежных ресурсов в федеральном бюджете. В процессе мобилизации ресурсов в бюджет и использования денежных средств из бюджета возникают финансово-кредитные отношения между властью в лице государства, налогоплательщиками и получателями бюджетных ассигнований. Эти отношения строятся в соответствии с бюджетной политикой, разрабатываемой и реализуемой органами государственной власти.

Бюджетная политика — это многосторонний процесс, включающий действия органов власти всех уровней не только в бюджетной сфере, но и в налоговой, ценовой, кредитной и в целом в финансовой сфере.

С точки зрения бюджетной сферы, бюджетная политика представляет собой совокупность действий и мероприятий, проводимых органами власти в сфере управления формированием и исполнением бюджета по выполнению ими обязательств перед обществом и государством.

Бюджетная политика предполагает:

- ▶ определение целей и задач в области бюджетного процесса;
- ▶ разработку механизма мобилизации денежных ресурсов в бюджеты и внебюджетные фонды разных уровней бюджетной системы;
- ▶ выбор направлений использования бюджетных средств и средств внебюджетных фондов;
- ▶ управление бюджетным процессом;
- ▶ организацию регулирования экономических и социальных процессов с помощью бюджетных ресурсов.

В условиях реформирования экономики и общественной жизни бюджетная политика, являясь частью финансовой политики, должна обеспечить:

► законодательное разграничение бюджетных полномочий между федеральными органами власти, органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления;

► реализацию права каждого органа власти на соответствующем уровне самостоятельно принимать решения о направлениях и объемах использования бюджетных средств;

► бездефицитность бюджетов любого уровня бюджетной системы за счет изменения налоговой системы, регулирования поступлений доходов в бюджеты от налоговых и неналоговых источников;

► сбалансированность бюджетов всех уровней бюджетной системы путем согласования между звеньями бюджетной системы принципов, методов, показателей и нормативов перераспределения бюджетных средств;

► контроль за целевым, экономичным и эффективным использованием бюджетных средств на социально-экономическое развитие на любом уровне бюджетной системы.

В современных условиях бюджетная политика направлена на преодоление последствий системного кризиса и стабилизации в первую очередь социально-экономической ситуации. Наиболее актуальными задачами бюджетной политики являются:

► повышение уровня минимальных государственных гарантий перед обществом: минимальной заработной платы, минимальных пенсий и пособий; их своевременное регулирование в соответствии с ростом потребительских цен;

► стабилизация уровня жизни населения, создание во всех регионах условий режима защищенности наименее обеспеченной части населения, предотвращение обнищания населения и минимизация негативных последствий безработицы;

► оказание помощи населению регионов, попавших в кризисные ситуации в результате катастроф, стихийных бедствий, межнациональных конфликтов и др.;

► выравнивание условий социально-экономического развития регионов при одновременной поддержке тех регионов, которые имеют важное стратегическое значение;

- ▶ стабилизация работы экономического сектора как главного элемента обеспечения жизни общества и безопасности государства;
- ▶ централизация всех видов доходов и иных ресурсов на счете Федерального казначейства РФ с целью оперативного устранения негативных последствий;
- ▶ обеспечение государственной монополии на производство и оборот алкогольной и других видов продукции;
- ▶ погашение задолженности бюджетным организациям и другим получателям бюджетных средств;
- ▶ реструктуризация государственных долгов, инвентаризация внешних и внутренних заимствований и результатов их использования;
- ▶ принятие мер по перечислению дивидендов по акциям, находящимся в государственной собственности, и прибыли ЦБ РФ в федеральный бюджет;
- ▶ обеспечение сбалансированности бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов;
- ▶ повышение роли бюджета развития РФ как источника государственной инвестиционной политики и т. д.

Бюджетная политика главным образом проявляется в процессе мобилизации денежных ресурсов в бюджеты и их использовании в ходе бюджетного процесса.

Бюджетная политика государства ежегодно определяется и корректируется в послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ. На территориальном уровне бюджетная политика определяется решениями глав администраций и руководителями территориальных образований.

Бюджетная политика непосредственно реализуется в деятельности финансовых, налоговых, кредитно-счетных органов соответствующих структур органов власти всех уровней в бюджетной сфере.

К таким органам относятся:

- ▶ органы представительной и исполнительной власти;
- ▶ финансовые и налоговые органы;
- ▶ органы денежно-кредитного регулирования и органы финансового контроля;

- ▶ главные распорядители и распорядители бюджетных средств;
- ▶ государственные целевые внебюджетные фонды.

Представительные органы власти всех уровней рассматривают, регулируют и утверждают проекты бюджетов и отчетов об их исполнении.

Исполнительные органы власти всех уровней осуществляют бюджетное планирование, составление проектов бюджетов и их внесение на рассмотрение представительных органов власти, исполнение бюджетов, анализ и контроль за исполнением бюджетов в соответствии с функциональной и ведомственной бюджетной классификацией.

Правительство РФ совместно с Центральным банком РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думе РФ основные направления бюджетной политики, обслуживает денежные счета Федерального казначейства РФ, счета государственных целевых внебюджетных фондов и счета территориальных бюджетов.

Главным распорядителем бюджетных средств (средств соответствующего бюджета) является орган государственной власти (орган управления государственным внебюджетным фондом, органы местного самоуправления, местной администрации, учреждения науки, образования, культуры, здравоохранения), указанный в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющий право распределять бюджетные ассигнования и лимиты между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Распорядителем бюджетных средств (средств соответствующего бюджета) является орган государственной власти (орган управления государственным внебюджетным фондом, органы местного самоуправления, местной администрации и бюджетные учреждения), имеющий право распределять бюджетные ассигнования и лимиты между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Получателями бюджетных средств являются орган государственной власти, орган управления государственным внебюд-

жетным фондом, орган местного самоуправления и местной администрации, находящиеся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств бюджета (средств соответствующего бюджета).

К контрольно-счетным органам относятся Счетная палата РФ, контрольно-счетные палаты субъектов РФ и муниципальных образований. Контрольно-счетные органы осуществляют контроль за исполнением бюджетов и внебюджетных фондов, проводят внешний аудит отчетов использования средств бюджетов и внебюджетных фондов.

На протяжении ряда лет бюджетная политика строилась на принципе реформирования экономики по следующим направлениям:

- создание олигархического слоя собственников, воплощающих оперативную тактику реформ. Предполагалось, что, передав основные отрасли производства и крупные объекты в собственность частных лиц, можно сформировать в России олигархический слой, который за счет платежей обеспечит в достаточной степени выполнение государственных функций;

- приведение институциональной базы в соответствие с усилением сырьевой направленности реального сектора экономики и подчинение ей внешнеторговой деятельности государства, за счет чего предполагалось значительно увеличить объемы бюджетов всех уровней, в первую очередь федерального бюджета. Хотя сырьевые источники и пополняют бюджет, однако не в том соотношении, как его мог бы пополнить конечный продукт (кроме газа);

- либерализация денежно-кредитного и финансового рынка (либерализация цен на товары и услуги), по мнению реформаторов, должна была наполнить не столько федеральный бюджет, сколько территориальные бюджеты и на этой основе обеспечить социально-экономическое развитие регионов;

- привлечение спекулятивного и иностранного капиталов, которые должны были стабилизировать экономику, придать ей

бурное развитие и на основе экономического сектора обеспечить бюджеты денежными ресурсами;

- реализация модели бюджетного федерализма, согласно которой предполагалось значительно расширить полномочия территориальных органов власти, в том числе с помощью заключения двусторонних соглашений между Центром (Федерацией) и субъектами РФ, между субъектами РФ и муниципальными образованиями и на этой основе устранить противоречия в существующей бюджетной системе за счет оперативного решения финансовых проблем.

Все вышеизложенные начинания решались без соответствующего анализа российских условий, без достаточного обоснования, без правовой базы разграничения предметов ведения и учета реального бюджетного потенциала.

Взятый правительством курс реализации бюджетной политики по перечисленным направлениям привел к негативным последствиям. Налицо обозначилось:

- подавление инвестиционной активности государственного сектора экономики;

- устранение государства от реализации принципа социальной справедливости и обеспечения гарантированного уровня благосостояния;

- сползание к индивидуальному принципу удовлетворения социальных потребностей без учета роста доходов населения;

- расслоение общества на бедных и богатых, на нищих и сверхбогатых, что породило противоречия между социальными группами населения;

- зависимость территориальных образований от Центра (территориальных бюджетов от федерального бюджета), что привело к негативным последствиям в социально-экономической жизни общества и территорий.

Разрешение сложившейся ситуации потребовало изменения курса бюджетной политики. Современное социально-экономическое состояние свидетельствует о необходимости усиления регулирующей роли государства в разрешении ряда проблем в бюджетной сфере.

Анализ состояния бюджетной системы в течение ряда последних лет свидетельствует, что необходимо разрешить следующие первоочередные проблемы:

- ▶ сбалансировать бюджеты всех уровней, в том числе государственные бюджетные фонды;
- ▶ оптимизировать структуры статей доходов и расходов всех уровней бюджетной системы;
- ▶ обеспечить принятие реальных и прозрачных бюджетов;
- ▶ усовершенствовать налоговую систему как основной источник доходов бюджетов всех уровней;
- ▶ повысить эффективность (доходность) использования государственной собственности, собственности субъектов РФ и собственности муниципальных образований;
- ▶ перейти на казначейскую систему исполнения бюджетов всех уровней;
- ▶ усовершенствовать законодательную базу и определить механизм регулирования расходов и доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы;
- ▶ оптимизировать бюджетную систему на основе обобщения теории и реализации ее положений в бюджетном процессе.

Сбалансированность бюджетов, внебюджетных и бюджетных фондов может быть достигнута за счет эффективности сбора налогов со всех налогоплательщиков, сокращения расходов, расширения эмиссионных и неэмиссионных источников финансирования бюджетного дефицита, повышения доли неналоговых видов доходов, сокращения внешних и внутренних заимствований.

Оптимизация структуры статей доходов и расходов означает, что в первую очередь необходимо реструктуризовать государственные долги, установить верхнюю границу доходности бюджета по государственным заимствованиям, предельно допустимую границу доходности за счет налогов. Неопределение названных критериев предполагает движение к сужению функций государства в социально-экономической сфере, углублению противоречий и тенденций сепаратизма в обществе, ослаблению роли государства, его влияния и политики государства в целом.

Обеспечение принятия реальных и прозрачных бюджетов означает, что накопления и активы работают в интересах развития

экономики, а исполнение бюджетов осуществляется в соответствии с утвержденными нормативами и общество знает, на что расходуются переданные им государству средства в виде налогов и других платежей. Реальность бюджета основывается на научном прогнозе макроэкономических показателей, реальных доходах населения, реальном накоплении ресурсов в предпринимательском секторе экономики и реальных доходах, поступающих в бюджеты.

Усовершенствование налоговой системы как основного источника доходов бюджетов в первую очередь означает:

- обеспечение увеличения собираемости налогов путем регулирования налогооблагаемой базы;
- сокращение сроков просроченной задолженности;
- усиление финансового контроля;
- изменение порядка зачисления платежей по уровням бюджетной системы;
- введение государственной монополии на производство алкогольной продукции;
- изменение налогового законодательства, в частности отмену льгот, снижение ставок, отмену отдельных видов налогов, замену налогов на единый налог на доход и т. д.

Повышение эффективности использования государственной собственности, собственности субъектов РФ и муниципальных образований означает, что необходимо повысить персональную ответственность руководителей всех уровней власти за использование активов, создание условий для привлечения инвестиций, своевременное получение дивидендов по акциям, арендной платы за использование государственного имущества.

Переход на казначейскую систему исполнения бюджета означает переход к единому счету Федерального казначейства РФ, что обеспечит централизацию всех средств бюджета, в том числе счетов государственных внебюджетных фондов, средства которых остаются в распоряжении коммерческих банков на достаточно длительное время. Казначейская система требует своего реформирования в направлении придания ей самостоятельного статуса по исполнению бюджетов, который в настоящее время имеет Минфин России.

Усовершенствование законодательной базы и определение механизма регулирования доходов и расходов по уровням бюджетной системы означает, что необходимо четко разграничить права, полномочия и ответственность всех уровней власти в бюджетной сфере, урегулировать механизм устранения встречных бюджетных потоков денежных средств путем изъятия доходов, создаваемых в территориальных образованиях, более четко определить механизм перераспределения доходов между бюджетами различных уровней в интересах покрытия дефицитов нижестоящих бюджетов.

Оптимизация бюджетной системы на основе обобщения теоретических положений означает, что необходимо усовершенствовать существующие или разработать новые методы, методики, подходы, принципы, модели, алгоритмы и с их помощью обосновать оптимальную структуру бюджетной системы и взаимосвязи между ее элементами.

В заключение следует заметить, что реализация любой частной задачи на основе политического решения не решает общей проблемы бюджетного строительства. Только решение в комплексе всех перечисленных задач позволяет приблизить бюджетный процесс к оптимальному варианту.

Глава 2. ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ И МЕТОДЫ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

2.1. Принципы построения бюджетной системы

Принципы как исходные и основополагающие данные любого процесса и любой системы присущи и бюджетной системе. Они позволяют характеризовать бюджетную систему с различных сторон, анализировать ее по различным показателям в интересах оптимизации бюджетов различных уровней и бюджетного процесса в целом. Принципы, лежащие в основе бюджетов и бюджетной системы в целом, можно подразделить на две группы:

- ▶ общие принципы, или принципы бюджетности, характеризующие бюджет как научную категорию;
- ▶ принципы системности, характеризующие бюджет как систему.

2.1.1. Общие принципы

К общим принципам, характеризующим бюджет, можно отнести принципы:

- ▶ правомерности и обязательности правовой базы;
- ▶ единства или централизации бюджета (единства кассы);
- ▶ плановости бюджета;
- ▶ равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований;
- ▶ многосторонности;
- ▶ многофункциональности бюджета;
- ▶ сбалансированности бюджета;
- ▶ самостоятельности бюджетов;

- ▶ полноты отражения доходов и расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;
- ▶ прозрачности (открытости) бюджета;
- ▶ достоверности бюджета;
- ▶ обязательности исполнения бюджета;
- ▶ результативности и эффективности использования бюджетных средств.

1. *Принцип правомерности правовой базы* означает, что становление бюджета базируется на исторически сложившихся нормах и правилах и непосредственно опирается на законодательную базу или бюджетное право. Под правомерностью понимают совокупность прав народа через своих представителей участвовать в бюджетном процессе и юридических норм, законодательно закрепляющих содержание бюджетного плана. В соответствии с бюджетным правом на основании юридических норм определено и закреплено бюджетное устройство РФ, бюджетные отношения и бюджетный процесс на всех этапах его формирования и исполнения, определен порядок контроля за формированием и исполнением бюджетов всех уровней, определены процедуры рассмотрения, изменения, утверждения и исполнения бюджетов в ходе бюджетного процесса.

Под обязательностью понимается необходимость принятия законодательных актов, определяющих бюджеты и бюджетную систему как таковую, и, главное, выполнение всеми органами и должностными лицами, имеющими отношение к бюджетам, законодательно принятых в государстве актов.

2. *Принцип единства* кассы подразумевает наличие единого и целостного документа, определяющего доходную и расходную части бюджета и позволяющего реально осуществлять контроль за формированием бюджета и его исполнением органами власти соответствующего уровню бюджетной системы. На уровне РФ таким документом является федеральный закон о федеральном бюджете, на уровне субъекта РФ — закон о бюджете, которые ежегодно принимаются и утверждаются соответствующим законодательным органом.

3. *Принцип плановости* бюджета рассматривается с точки зрения государственного финансового плана по накоплению доходов и

расходуванию денежных средств бюджета в соответствии с планом социально-экономического развития на очередной финансовый год в соответствии с бюджетной классификацией. Плановая природа бюджета исторична с момента его зарождения с середины XIX в. и находится в неразрывной связи с планами развития народного хозяйства, социальной сферы, образования, науки, культуры и других сфер деятельности государства.

4. *Принцип сбалансированности* бюджета характеризует в первую очередь его бездефицитность, под которой понимается соразмерность между объемом доходов бюджета и объемом его расходов. Нарушение равновесия в сторону расходов образует дефицит средств в бюджете и ставит перед органами власти проблему его покрытия. Проблема может решаться только за счет изыскания новых источников дохода. В качестве таких источников могут выступать внутренние и внешние заимствования, государственные резервы и другие источники дохода.

5. *Принцип многосторонности* бюджета подразумевает, что бюджет представляет собой сложное явление и одновременно отражает многие сферы деятельности: экономики, финансов, политики, права, социальной жизни и его невозможно сводить только к росписи по статьям доходов и расходов бюджетной классификации. Бюджет — это не только роспись, это еще и денежные отношения, фонд денежных средств, плановый государственный документ.

6. *Принцип многофункциональности* бюджета подразумевает, что бюджет — это прежде всего совокупность доходов и расходов, собираемых и расходующихся в течение целого финансового года в соответствии со сметами доходов и расходов. Многофункциональность бюджета определяется не только значительным количеством источников дохода, но еще большим количеством статей расхода по сферам деятельности, основным направлениям и конкретным мероприятиям.

7. *Принцип самостоятельности* бюджетов различных уровней бюджетной системы предполагает:

— право и обязанность органов власти на своем уровне бюджетной системы самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;

— наличие собственных источников доходов формирования бюджета соответствующего уровня бюджетной системы;

— законодательное закрепление доходов бюджетов и полномочий органов власти по формированию доходов соответствующих бюджетов;

— право органов власти самостоятельно определять направления расходов бюджетных средств;

— недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения бюджета, или сумм превышения доходов над расходами, или сумм экономии по расходам бюджетов.

8. *Принцип полноты отражения доходов и расходов и источников финансирования дефицитов* бюджета и внебюджетных фондов означает, что все доходы и расходы бюджетов, внебюджетных фондов и иные обязательные поступления и расходы отражаются в бюджетах и внебюджетных фондах в соответствии с бюджетной классификацией.

9. *Принцип прозрачности (открытости)* бюджетов подразумевает:

— обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении;

— полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов;

— обязательную открытость для граждан и СМИ процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов;

— понимание гражданами языка бюджета и его цифр, за которыми скрывается отношение органов власти к государству, обществу и гражданам.

10. *Принцип достоверности* бюджета предполагает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующих территорий, реалистичность расчета доходов и расходов бюджета, конкретность, точность и объективность исполнения бюджета или выполнения контрольных мероприятий, предусмотренных целевыми программами и проектами.

11. *Принцип обязательности исполнения* бюджета означает, что после принятия и утверждения бюджета органы исполнительной власти, ответственные за исполнение бюджета, не имеют права

переводить денежные ресурсы из одного направления, параграфа или статьи бюджетной классификации в другие без решения законодательного органа власти. Все денежные ресурсы бюджета используются в строгом соответствии с росписью бюджетной классификации по целевому направлению и в сроки, определенные целевыми программами и проектами развития экономики страны и социальной сферы.

12. *Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств* подразумевает, что при исполнении бюджетов органы власти и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов в соответствии с объемом средств, определенных бюджетом на соответствующее мероприятие.

13. *Принцип равенства бюджетных прав* субъектов РФ и муниципальных образований означает определение бюджетных полномочий органов власти, установление и исполнение расходных обязательств, формирование доходов бюджетов, определение порядка распределения трансфертов.

2.1.2. Принципы системности

Среди множества принципов, характеризующих бюджетную систему, можно выделить наиболее важные, к которым относятся принципы:

- ▶ единства бюджетной системы;
- ▶ разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы;
- ▶ общего (совокупного) покрытия расходов бюджета;
- ▶ адресности и целевого характера бюджетных средств;
- ▶ подведомственности расходов бюджетов;
- ▶ межбюджетных отношений;
- ▶ универсальности бюджетов.

1. *Принцип единства бюджетной системы* предполагает:

- единство бюджетного законодательства РФ;
- единство принципов организации и функционирования бюджетной системы;

- единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ;
- единство форм бюджетной классификации; форм бюджетной отчетности и документации;
- использование единых принципов и правил в бюджетном процессе;
- применение единых санкций за нарушение бюджетного законодательства;
- применение единого порядка установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы;
- ведение бюджетного учета бюджетов всех уровней по единым стандартам, формам учета и отчетности.

2. *Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджета* означает закрепление определенных законодательством видов источников доходов и расходов за соответствующими бюджетами, а равно внутри бюджетов и закрепление отдельных видов доходов за определенными статьями расходов. Кроме того, принцип подразумевает определение полномочий органов власти внутри одного бюджета и между бюджетами по формированию доходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов; по исполнению и установлению расходных обязательств публично-правовых образований.

3. *Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджета* предполагает, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений от источников финансирования дефицита. Доходы бюджета и поступления от источников финансирования дефицита могут быть направлены на финансирование определенных расходов бюджета и только при финансировании целевых бюджетных фондов и программ. В случае централизации средств из бюджетов других уровней осуществляется принцип совокупного покрытия расходов бюджетов, в том числе дефицита бюджета. Кроме того, расходы не увязываются с доходами, касающимися субвенций, субсидий, иностранных кредитов (заимствований), и другими факторами согласно договорам (соглашениям).

4. *Принцип адресности и целевого характера использования бюджетных средств* означает, что бюджетные средства выделяют-ся в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств в общей бюджетной системе с обозначением направления их на финансирование конкретных программ или мероприятий.

5. *Принцип подведомственности расходов* бюджетов предполагает вертикальное структурное строительство бюджетной системы по формированию доходов и исполнению бюджета. То есть, с одной стороны, каждое территориальное образование имеет свой бюджет (федеральный, региональный или местный) и решает свои задачи самостоятельно в пределах предоставленных законодательством прав, с другой стороны, регулирование бюджетов осуществляется исключительно по вертикали, «сверху вниз», в целях перераспределения денежных средств при решении задач социально-экономического характера или выравнивания доходов звеньев бюджетной системы.

6. *Принцип межбюджетных отношений* характеризует бюджетную систему с позиций распределения и закрепления расходов по ее уровням, установления равновесия бюджетных прав всех органов власти в отношении своих бюджетов, принятия мер по выравниванию уровней минимальной бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований.

Принцип межбюджетных отношений означает, что отдельные виды бюджетных расходов из бюджета вышестоящего уровня по решению органа власти могут передаваться в бюджеты нижестоящих уровней.

7. *Принцип универсальности* бюджетов предполагает, что бюджеты субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными бюджетами, а местные бюджеты — во взаимоотношениях с региональными бюджетами (бюджетами субъектов РФ) используют единые методики расчета нормативных финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг, нормативов расчета финансовой помощи территориальным бюджетам, порядок расчета уплаты федеральных, региональных и местных налогов и сборов, формирующих доходную часть бюджетов всех уровней бюджетной системы.

2.2. Методы бюджетного регулирования

По мере развития государства менялись методы бюджетного регулирования, методы и способы распределения доходов между уровнями бюджетной системы. Для бюджетных систем многих государств вплоть до середины XX столетия типичной была горизонтальная модель распределения доходов между бюджетами. Ее характерной чертой являлось то, что за государственными бюджетами и бюджетами территориальных образований (земскими, городскими) закреплялись свои налоги и сборы, территориальные бюджеты не включались в государственный бюджет, отсутствовала правовая база перераспределения функций должностных лиц государства и территориальных органов власти в отношении бюджетных прав и ответственности. Все это затрудняло, а в отдельных случаях исключало оказание финансовой помощи территориальным образованиям непосредственно из государственного бюджета.

При такой модели (схеме) бюджетной системы доходность государства и каждой территории описывалась уравнением

$$S_o = S_c,$$

где S_o — размер общего дохода бюджета государства или территориального образования;

S_c — размер дохода бюджета государства или территориального образования, собираемого за счет собственных источников дохода.

С одной стороны, такая модель образования доходной части бюджета обеспечивала в значительной мере финансовую независимость территориальных органов власти от вышестоящих инстанций, но с другой — порождала крайнюю неравномерность развития регионов и социальной обеспеченности граждан ввиду неравномерности расселения населения и развитости инфраструктуры регионов в экономическом отношении. Отсутствие законодательного механизма регулирования бюджетных средств в масштабе бюджетной системы государства отрицательно сказывалось на развитии местных хозяйств, социальном развитии общества, здравоохранении, образовании и особенно на возможностях регионов в развитии объектов инфраструктуры.

Первый шаг к устранению данного недостатка был сделан СССР в 1931 г. С этой целью Наркомат финансов включил в государственный бюджет *веерную модель* распределения бюджетных доходов. Суть веерной модели состояла в том, что за каждым звеном бюджетной системы закреплялись определенные виды налогов, вводился механизм регулирования в виде долевых отчислений в территориальные бюджеты от общегосударственных налоговых и неналоговых доходов. Кроме того, был принят закон, согласно которому сумма налога, собираемого на территории, распределялась между союзным, региональными (республикой, краем, областью) и местными (городом, районом, поселком) бюджетами. Веерная модель описывалась уравнениями

а) на уровне союзного бюджета:

$$S_{oc} = S_{cc} - k_c S_{cc};$$

б) на уровне регионального бюджета:

$$S_{op} = S_{cp} + k_c S_{cc} - k_p S_{cp};$$

в) на уровне местного бюджета:

$$S_{om} = S_{cm} + k_p S_{cp},$$

где S_{oc} , S_{op} , S_{om} — размеры общего дохода соответствующего бюджета: союзного, регионального, местного;

S_{cc} , S_{cp} , S_{cm} — сумма доходов от всех источников, собираемая (подлежащая сбору) с соответствующего образования: государства в целом, региона, местного самоуправления;

k_c , k_p — коэффициенты (проценты) отчислений в территориальные бюджеты: в региональный из союзного и соответственно в местный из регионального.

Веерная модель распределения бюджетных доходов позволяла регулировать не только социальную сферу, но и экономическую (развитие промышленности, сельского хозяйства), политическую (подготовка территории к обороне, обеспечение безопасности) сферы, системы образования, здравоохранения, культуры, спорта. Преимущество веерной модели состояло также в следующем:

► достигались единство и целостность бюджетов всех уровней и единство органов власти всех уровней в вопросах развития территорий;

► создавался механизм оказания финансовой помощи всем территориям, и не только для их развития, но и в случае стихийных бедствий и иных непредвиденных обстоятельств;

► появились рычаги регулирования экономической и социальной сфер в целях развития регионов и воздействия на жизнь населения.

Преимущества веерной модели СССР распространились на многие страны и с рыночной экономикой. Практически веерная модель с некоторыми изменениями и дополнениями характерна и для современной России.

Однако веерной модели присущи и недостатки, а именно:

► низка доля собственных доходов в территориальных и особенно в местных бюджетах ввиду недостаточности собственных налоговых и неналоговых источников пополнения бюджетов;

► велик элемент субъективизма всех уровней власти бюджетной системы при распределении величин (процентов) отчислений от налогов и сборов в нижестоящие бюджеты и зависимость от них;

► модель способствует развитию иждивенчества отдельных территорий, стремящихся получить средства из вышестоящего бюджета без учета благоприятных местных факторов, без достаточной организационной работы и продуманной региональной бюджетной политики;

► велики встречные и неоправданные потоки движения финансовых ресурсов вверх с территориальных образований, а затем вниз в нижестоящие бюджеты;

► велики централизация и концентрация денежных ресурсов в вышестоящих бюджетах, что делает нижестоящие звенья бюджетной системы зависимыми от вышестоящего уровня, приводит к порождению негативных явлений и усугублению противоречий между звеньями бюджетной системы.

В 1970–1980-е гг. в СССР внедрялся *метод долговременных социальных нормативов*, характеризующих уровень обеспеченности населения набором специальных благ и услуг из расчета потребности на душу населения.

Недостатком метода явилась сложность расчетов подобного рода благ и услуг. Например, вначале рассчитывались нормативы

дифференцированно и применительно к каждому отдельному региону с учетом показателей развития и уровня обеспеченности населения, а затем на основе расчетных нормативов определялись финансовые нормативы бюджетных расходов на содержание учреждений, организаций, предприятий и т. д. Далее все эти расчеты переходили на уровень местных бюджетов. На основе расчетных социальных и финансовых нормативов определялась нижняя граница размера затрат местного бюджета. Сверх этого уровня расходы должны были покрываться за счет изыскания дополнительных ресурсов на местах. Кроме того, финансирование мероприятий, связанных с экономическим и социальным развитием территорий регионов и местных образований, осуществлялось по мере выполнения планов поступления средств в региональные бюджеты и бюджеты муниципальных образований без оказания им помощи из вышестоящих бюджетов. Иными словами, расходная часть местного бюджета определялась на основе плановых показателей развития региона и на базе социальных и финансовых нормативов затрат в расчете на одного жителя муниципального образования. При этом темпы роста расходов не должны были превышать темпы роста доходов. В целях повышения заинтересованности местных органов власти в использовании бюджетных средств предполагалось оставлять в их распоряжении не использованные в данном финансовом году бюджетные средства, а также предлагалось создавать резервные фонды за счет средств местных доходов.

В целом механизм бюджетного регулирования по данному методу на основе дифференцированных нормативных отчислений от общегосударственных доходов и платежей в территориальные (региональные и местные) бюджеты от прибыли предприятий вышестоящего подчинения обеспечивал гарантированный минимум доходов местных бюджетов и социальную защиту населения каждой административно-территориальной единицы.

В интересах экономического и социального развития регионов создавались дополнительные финансовые ресурсы в виде внебюджетных фондов экономического и социального развития с открытием в банках счетов и субсчетов для финансирования целевых программ и отдельных мероприятий.

Положительными моментами данного метода было то, что он позволял:

- производить выравнивание уровней социально-экономического развития регионов и отдельных территориальных образований;

- повышать роль и ответственность местных органов власти за результаты социально-экономического развития территорий;

- самостоятельно определять направления использования бюджетных средств;

- создавать резервные фонды за счет неиспользованных и дополнительных доходов, что гарантировало в определенной мере социальную защиту населения от случайных факторов.

В середине 1980-х гг. в СССР обсуждалась новая, так называемая *одноканальная модель*, согласно которой предполагалось отказаться от деления доходов местных бюджетов на собственные доходы и отчисления от доходов вышестоящих бюджетов и перейти к территориальному принципу формирования и распределения государственных бюджетных доходов, что стимулировало бы хозяйственные отношения и развивало принцип самофинансирования регионов.

Суть одноканальной модели состояла в том, что все платежи в бюджет организаций и предприятий союзного, республиканского и местного подчинения, доходы от государственных и местных налогов и сборов, все бюджетные доходы регионов должны были направляться на открытый в каждом районе (городе) общий счет государственного бюджета и с этого счета по утвержденным ВС СССР долговременным нормативам Госбанк должен был распределять бюджетные средства между союзным бюджетом и бюджетом союзной республики независимо от воли предприятий и органов управления всех уровней власти.

В данной модели каждое предприятие и гражданин выступали плательщиками одновременно во все бюджеты: союзный, республиканский и местный. То есть каждый из бюджетов получал бы свою долю от общей суммы средств, поступивших в государственный бюджет, через общий счет на территории региона, который назывался территориальным бюджетным доходом.

В одноканальной модели распределения бюджетных средств предлагался к реализации один из следующих механизмов регулирования бюджетных ресурсов:

1) от общей суммы территориального бюджетного дохода согласно нормативу отчислялся определенный процент в территориальный бюджет, а оставшая сумма направлялась в вышестоящий бюджет;

2) от общей суммы территориального бюджетного дохода по установленным нормативам в процентном отношении отчислялась часть суммы и направлялась в вышестоящие бюджеты, оставшаяся часть формировала местный бюджет;

3) от общей суммы территориального бюджетного дохода по установленным нормативам в твердо зафиксированной сумме часть средств направлялась в каждый из вышестоящих бюджетов, оставшаяся часть формировала местный бюджет.

Второй и третий варианты модели при формировании территориальных бюджетов по остаточному принципу распределения бюджетного дохода после внесения в вышестоящие бюджеты сумм в виде налога с территориального образования способствовали повышению заинтересованности и ответственности территориальных органов власти в конечных результатах хозяйственной деятельности всех предприятий, расположенных на данной территории.

Третий вариант модели предоставлял максимальные возможности выявления внутренних региональных и местных резервов и повышал заинтересованность не только нижестоящих, но и вышестоящих территориальных образований, так как фиксированный норматив обеспечивал гарантированные объемы средств их бюджетов.

Задача реализации одноканальной модели сводилась к установлению единого или дифференцированного норматива распределения средств.

Если бы устанавливался единый для всех территорий норматив формирования бюджетов, то в силу сложившихся условий у одних из них бюджет мог быть меньше необходимого норматива распределения средств, у других — больше. С целью устранения такого дисбаланса предполагалось:

► выделять из вышестоящих бюджетов дотации и субвенции только тем территориям, в бюджетах которых было недостаточно средств для финансового обеспечения социальной сферы;

► выявить те территории, у которых в результате внедрения модели в бюджете окажется средств больше, чем им необходимо для удовлетворения потребностей социальной сферы, следовательно, эти территории должны перечислить излишки в вышестоящий бюджет;

► создать межреспубликанский фонд финансовой помощи за счет отчислений от территориального дохода бюджета каждой республики. При этом для всех республик устанавливался единый норматив отчислений от территориального дохода бюджета. Из этого фонда решением ВС СССР с учетом вклада в национальный доход государства и потребностей республик в денежных средствах им выделялась бы определенная сумма средств;

► сформировать два территориальных бюджета: бюджет эксплуатационных расходов и инвестиционный бюджет. В первую очередь средства должны были поступать в бюджет эксплуатационных расходов, так как необходимо было содержать действующие предприятия и учреждения. Инвестиционный бюджет должен был формироваться за счет ресурсов, получаемых сверх гарантированного минимума, и за счет конечных результатов хозяйственной деятельности региона.

В случае установления дифференцированных нормативов для различных территорий задача распределения бюджетных средств усложнялась. Ее решение требовало знания регионов и местных условий, что, несомненно, приводило к усложнению расчетов.

Положительными моментами одноканальной модели регулирования бюджетов можно считать следующие:

► не было необходимости в разделении предприятий на союзные, республиканские, местные;

► на этапе планирования появлялась возможность соизмерять расходы территориальных бюджетов с их доходами, что позволяло более объективно и реально планировать использование бюджетных средств и определять направления их использования;

► повышалась заинтересованность и ответственность всех органов власти, от союзного до местного уровня, за конечные результаты развития своих территорий и предприятий;

► создавалась здоровая обстановка в экономических взаимоотношениях союзных республик, так как устанавливались равные возможности и обязанности всех республик в формировании союзного бюджета и межреспубликанского фонда по единым нормативным отчислениям от территориальных бюджетов;

► процесс бюджетного планирования становился более демократичным и гласным, что снижало роль субъективных факторов при формировании бюджетов территориальных образований.

Однако одноканальная модель перераспределения бюджетных средств между бюджетами разных уровней не была реализована на практике ввиду распада СССР.

В настоящее время в РФ действует всеерная модель перераспределения бюджетных средств между федеральным, региональными и местными бюджетами (рис. 2.1).

Одним из основных методов регулирования бюджетов нижестоящих уровней в данной всеерной модели является метод отчислений в процентах от налоговых доходов, закрепленных за вышестоящим бюджетом. Такой метод финансовой поддержки нижестоящих бюджетов в принципе не нов и используется в России более 60 лет.

Если не представляется возможным стабилизировать доходы и расходы территориальных бюджетов, широко применяется дотационный метод, предусматривающий плановую передачу денежных средств из вышестоящих бюджетов в нижестоящие в абсолютной сумме части денежных ресурсов. Данный метод применяется в том случае, если в административно-территориальных образованиях не имеется достаточных резервов, чтобы сбалансировать бюджет.

Распределение поступлений от отдельных федеральных налогов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ производится по единым базовым нормативам применительно ко всем субъектам РФ, которые законодательно закрепляются на срок не менее трех лет. В частности, законом в разные годы, начиная со

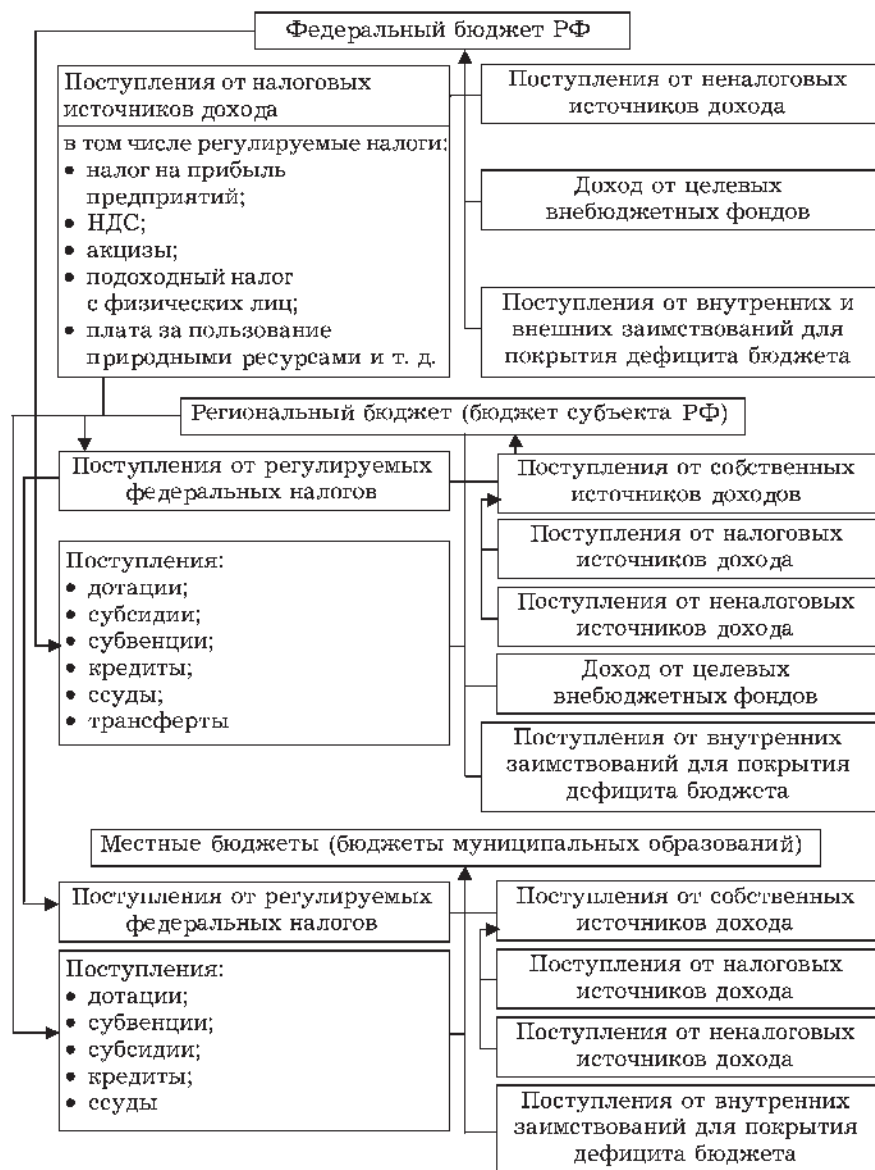


Рис. 2.1. Схема бюджетного регулирования между уровнями бюджетной системы РФ

второй половины 1990-х гг., устанавливались разные суммы отчислений на постоянной основе от видов федеральных налогов.

В настоящее время установлены следующие нормативы отчислений от налогов и сборов в бюджеты субъектов РФ.

В бюджеты субъектов Российской Федерации подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе предусмотренных специальными налоговыми режимами налогов:

- налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в бюджеты субъектов Российской Федерации, — по нормативу 100%;

- налога 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, — по нормативу 80%;

- налога на доходы физических лиц — по нормативу 70%;

- акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья — по нормативу 50%;

- акцизов на спиртосодержащую продукцию — по нормативу 50%;

- акцизов на автомобильный бензин, 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, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых) — по нормативу 60%;

— налога на добычу полезных ископаемых в виде природных алмазов — по нормативу 100%;

— регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (ро-ялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природно-го) — по нормативу 5%;

— сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты) — по нормативу 30%;

— сбора за пользование объектами животного мира — по нор-мативу 100%;

— налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 90%;

— налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с приме-нением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 90%;

— единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 30%;

— государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически зна-чимых действий или выдачи документов) — по нормативу 100%:

— по делам, рассматриваемым конституционными (уставны-ми) судами соответствующих субъектов Российской Федерации;

— за совершение нотариальных действий нотариусами госу-дарственных нотариальных контор и (или) должностными лицами органов исполнительной власти, уполномоченными в соответст-вии с законодательными актами Российской Федерации и (или) законодательными актами субъектов Российской Федерации на совершение нотариальных действий;

— за государственную регистрацию межрегиональных, регио-нальных и местных общественных объединений, отделений обще-ственных объединений, а также за государственную регистрацию изменений их учредительных документов;

— за государственную регистрацию региональных отделений политических партий;

— за регистрацию средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения преимущественно на территории субъекта Российской Федерации, а также за выдачу дубликата свидетельства о такой регистрации;

— за действия уполномоченных органов, связанные с лицензированием заготовки, переработки и реализации лома цветных металлов, с лицензированием заготовки, переработки и реализации лома черных металлов;

— за выдачу уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации специального разрешения на движение по автомобильным дорогам транспортных средств, осуществляющих перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов.

Зачисление в бюджеты субъектов Российской Федерации налоговых доходов от 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% указанных доходов зачисляется в бюджет субъекта Российской Федерации по месту производства алкогольной продукции;

— 80% указанных доходов распределяется между бюджетами субъектов Российской Федерации по нормативам, утвержденным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Зачисление в бюджеты субъектов Российской Федерации налоговых доходов от уплаты акцизов на автомобильный и прямой бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей в соответствии с нормативом, указанным в настоящей статье, осуществляется в порядке, установленном федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Регулирование бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований осуществляется посредством распределения трансфертов, предоставления дотаций, субвенций и ссуд на безвозмездной основе, выделения субвенций на выполнение совместных программ, предоставления бюджетных кредитов и бюджетных ссуд на возвратной основе.

Верная модель регулирования бюджетов имеет свои положительные и негативные стороны, отмеченные ранее в данном разделе.

Наиболее простой, понятной, доступной и эффективной была бы *верно-кольцевая модель* формирования бюджетов и перераспределения бюджетных ресурсов между звеньями бюджетной системы. Суть верно-кольцевой модели заключается в следующем.

Все доходы от всех налоговых S_H и местных неналоговых S_{HM} платежей поступают на специальный счет, где образуется сумма, равная $S_1 = S_H + S_{HM}$. С этого счета минимально потребная часть средств поступает в местный бюджет, где образуется сумма, равная $S_M = K_M S_1$, другая часть $\Delta_1 = S_1 - S_M$ поступает на специальный счет субъекта РФ. На этот же счет поступает сумма доходов от неналоговых источников субъекта РФ S_{nc} . На счете образуется сумма, равная $S_2 = \Delta_1 + S_{nc}$, из которой часть средств формирует региональный бюджет, где образуется сумма, равная $S_c = K_c S_2$, где K_c, K_p — коэффициенты (проценты) отчислений из союзного бюджета в региональный и из регионального в местный соответственно. Другая часть средств $\Delta_2 = S_2 - S_c$ поступает на расчетный счет федерального бюджета РФ. На этот же счет поступают доходы от федеральных налоговых источников S_{nf} , образуя в сумме федеральный бюджет в размере $S_3 = \Delta_2 + S_{nf}$. Таким образом, верно-кольцевая модель обеспечит формирование территориальных бюджетов из расчета минимальных потребностей регионов и муниципальных образований.

Социально-экономическое развитие административно-территориальных образований должно осуществляться на основе планов социально-экономического развития субъекта РФ и местного самоуправления, разрабатываемых соответствующими органами власти с участием вышестоящих органов. Планы социально-экономического развития территориальных образований согласовываются с органами власти вышестоящей инстанции в случае финансирования проектов этой инстанцией. Финансирование программ социально-экономического развития территорий может осуществляться по следующей схеме:

1) развитие регионов за счет средств федерального бюджета РФ;

2) развитие муниципальных образований за счет средств, запрашиваемых субъектом РФ у федерального бюджета;

3) развитие муниципальных образований за счет средств, выделяемых из регионального и местного бюджета.

При четкой схеме планирования социально-экономического развития административно-территориальных образований может быть использована схема целевого выделения финансов из федерального бюджета на реализацию наиболее важных программ.

Веерно-кольцевая модель перераспределения средств между бюджетами позволяет:

- ▶ одновременно выравнивать уровни социально-экономического развития административно-территориальных образований;

- ▶ упростить систему бюджетного регулирования всех уровней бюджетной системы;

- ▶ установить действенный контроль за социально-экономическим развитием территорий на основе единой социально-экономической политики государства;

- ▶ обеспечить оптимальное перераспределение бюджетных средств и выделение необходимо-минимальных ресурсов в территориальные бюджеты в целях решения первоочередных социально-экономических программ;

- ▶ исключить встречные и параллельные потоки движения финансовых ресурсов в бюджетном процессе;

- ▶ обеспечить заинтересованность и повышение роли и ответственности всех органов власти за формирование доходной части бюджетов, расходование бюджетных средств и результаты социально-экономического развития своих территорий;

- ▶ упростить бюджетную классификацию (по статьям доходов и расходов) бюджетов всех уровней;

- ▶ упростить бюджетный процесс (бюджетное планирование) на всех уровнях бюджетной системы;

- ▶ реализовать принципы бюджетности и системности, что сделает бюджетную систему эффективной с точки зрения формирования бюджетов, распределения бюджетных средств по статьям бюджетной классификации и простой по методам бюджетного регулирования финансовых ресурсов между звеньями бюджетной системы.

Глава 3. БЮДЖЕТНАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ

3.1. История бюджетной классификации

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

Научный подбор показателей группировки бюджетных доходов и расходов должен учитывать многие факторы, определяющие формирование и использование средств, давать представление о составе и источниках формирования бюджетов, о структуре и направлениях расходования бюджетных средств, о территориальных, ведомственных и социально-экономических резервах, охватывать другие процессы, происходящие в бюджетной системе.

Умелое использование данных, сгруппированных по элементам бюджетной классификации, позволит видеть реальную картину движения финансовых ресурсов и активно влиять на ход социально-экономических процессов, происходящих в экономике и в обществе. Сопоставление, сравнение и анализ соответствующих показателей бюджетов дают возможность сделать объективные выводы об эффективности бюджетной системы и сформулировать предложения по ее реформированию и целенаправленному, экономичному и эффективному использованию бюджетных ресурсов. Детализация группировки доходов и расходов облегчит проводку бюджетных данных, упростит контроль за исполнением бюджетов и целевым расходованием финансов. Кроме того, в условиях широкой самостоятельности всех звеньев бюджетной системы это

позволит использовать единые подходы к составлению и применению единых для всех бюджетов показателей и форм документации по учету и отчетности.

В СССР в бюджетной практике использовались две классификации:

1) классификация доходов и расходов союзного бюджета и республиканских бюджетов союзных республик;

2) классификация доходов и расходов республиканских бюджетов автономных республик и местных бюджетов.

Такая классификация объяснялась особенностями доходных и расходных частей местных бюджетов и порядка кассового исполнения местных бюджетов учреждениями Госбанка СССР (по этим бюджетам в банках велись только текущие приходно-расходные счета).

В 1991 г. была введена новая бюджетная классификация, объединяющая в одном документе однородные группировки доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы. Бюджетная классификация была построена на принципах применения смешанных видов группировок:

► расходы бюджетов планировались и учитывались по ведомствам в соответствии с их финансовыми планами и сметами, в которых расходы распределялись по назначениям и направлениям (народное хозяйство, социально-культурные мероприятия, управление, оборона и т. д.). При этом каждое ведомство являлось распорядителем определенных ресурсов;

► для доходов ведомственные различия имели несущественный фактор, поскольку ведомства не являлись распорядителями доходов. Поэтому к доходам применялся принцип предметной классификации, т. е. каждое министерство, ведомство, объединение или предприятие вносило установленные ему платежи в бюджет.

В основе бюджетной классификации 1991 г. лежала следующая схема: раздел (тип дохода и направление расхода), глава (министерство, ведомство), параграф (отрасль промышленности, организация, мероприятие, вид дохода, вид расхода), статья (в расходах — конкретное направление бюджетных средств).

В связи с принятием новой Конституции РФ, изменением государственного устройства и органов управления, расширением самостоятельности бюджетов всех звеньев бюджетной системы, расширением прав органов государственной власти и местного самоуправления произошли и существенные изменения в бюджетной классификации. Главными требованиями к бюджетной классификации 1996 г. стали простота, наглядность, четкость, выделение и распределение по уровням системы источников доходов, определение направлений расходования бюджетных средств, подробность расшифровки подразделов классификации, обеспечение сопоставимости (в том числе международной) состава и структуры показателей доходной и расходной частей бюджетов, их содержания и анализа.

В любой бюджетной системе можно выделить два главных звена или два главных раздела, соответствующих своему функциональному предназначению, которые необходимо классифицировать, — это доходы и расходы бюджетов.

3.2. Классификация доходов бюджетов

Классификация доходов бюджетов представляет собой кодovou группировку доходов бюджетов РФ, включающую:

- код главного администратора доходов бюджета;
- код вида доходов;
- код подвида доходов;
- код классификации операций сектора государственного управления (публично-правовых образований), относящихся к кодам бюджетов.

Перечень и коды главных администраторов доходов бюджета, закрепляемые за ними виды (подвиды) доходов бюджетов утверждаются законом (решением) о соответствующем бюджете.

Едиными для бюджетов бюджетной системы РФ группами и подгруппами доходов Бюджетным кодексом РФ выделены:

1. Налоговые и неналоговые доходы:

- налог на прибыль, доходы;
- налоги и взносы на социальные нужды;
- налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ;

- налоги на товары, ввозимые на территорию РФ;
- налоги на совокупный доход;
- налоги на имущество;
- налоги, сборы и регулируемые платежи за пользование природными ресурсами;
- государственная пошлина;
- задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам;
- доходы от внешнеэкономической деятельности;
- доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- платежи при пользовании природными ресурсами;
- доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства;
- доходы от продажи материальных и нематериальных активов;
- административные платежи и сборы;
- штрафы, санкции, возмещение ущерба;
- доходы бюджетов бюджетной системы РФ от возврата остатков субсидий и субвенций прошлых лет;
- возврат остатков субсидий и субвенций прошлых лет;
- прочие налоговые доходы.

2. Безвозмездные поступления:

- от нерезидентов;
- от других бюджетов бюджетной системы РФ;
- от государственных (муниципальных) организаций;
- от негосударственных организаций;
- от наднациональных организаций;
- другие безвозмездные поступления.

Единый для бюджетов перечень статей и подстатей доходов утверждается Минфином России. Код элемента доходов устанавливается в зависимости от полномочия по установлению и нормативному правовому регулированию налогов, сборов и иных обязательных платежей, других доходов бюджетов, а также в зависимости от наличия прав требования по отношению к налогоплательщику по неналоговым доходам и безвозмездным поступлениям.

Бюджетным кодексом РФ установлены единые элементы доходов для бюджетов всех уровней:

- федеральный бюджет;
- бюджеты субъектов РФ;
- бюджеты муниципальных районов;
- бюджеты городских округов;
- бюджеты внутригородских муниципальных образований Москвы и Санкт-Петербурга;
- бюджеты городских и сельских поселений;
- бюджет Пенсионного фонда РФ;
- бюджет Фонда социального страхования РФ;
- бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования;
- бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

В интересах детализации поступлений по кодам классификации доходов Минфин России утверждает перечень кодов подвидов по видам доходов, главными администраторами которых являются органы государственной власти РФ, Центральный банк РФ, органы управления государственными внебюджетными фондами РФ и (или) находящиеся в их ведении бюджетные учреждения.

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

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

3.3. Классификация расходов бюджетов

Классификация расходов бюджетов представляет собой кодовую группировку классификации расходов бюджетов, включающую:

- код главного распределителя бюджетных средств;
- код раздела, подраздела, целевой статьи и вида расходов;
- код классификации операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов.

Перечень главных распорядителей средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, бюджетов государственных внебюджетных фондов и местного бюджета устанавливается законом (решением) о соответствующем бюджете в составе ведомственной структуры расходов.

Едиными для бюджетов бюджетной системы разделами и подразделами расходов бюджетов являются:

1. Общегосударственные вопросы:

- функционирование Президента РФ;
- функционирование высшего должностного лица субъекта РФ и муниципального образования;
- функционирование законодательных (представительных) органов власти и представительных органов муниципальных образований;
- функционирование Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, местных администраций;
- судебная система;
- обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов, органов финансового надзора;
- обеспечение проведения выборов и референдумов;
- международные отношения и международное сотрудничество;
- государственный материальный резерв;
- фундаментальные исследования;
- обслуживание государственного и муниципального долга;
- резервные фонды;
- прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов и др.

2. Национальная оборона:

- Вооруженные силы РФ (ВС РФ);
- модернизация ВС РФ и воинских формирований;

- мобилизационная и вневойсковая подготовка;
- мобилизационная подготовка экономики;
- подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности;
- ядерно-оружейный комплекс;
- реализация международных обязательств в сфере военнотехнического сотрудничества;
- прикладные научные исследования в области национальной обороны;
- другие вопросы в области обороны.

3. Национальная безопасность и правоохранительная деятельность:

- органы прокуратуры;
- органы внутренних дел;
- внутренние войска;
- органы юстиции;
- система исполнения наказаний;
- органы безопасности;
- органы пограничной службы;
- органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ;
- защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона;
- обеспечение пожарной безопасности;
- миграционная политика;
- модернизация внутренних войск, войск гражданской обороны, правоохранительных и других органов;
- прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности;
- другие вопросы в сфере национальной безопасности и правоохранительной деятельности.

4. Национальная экономика:

- общеэкономические вопросы;
- топливно-энергетический комплекс;
- исследование и использование космического пространства;
- воспроизводство минерально-сырьевой базы;

- сельское хозяйство и рыболовство;
- водные ресурсы;
- лесное хозяйство;
- транспорт;
- дорожное хозяйство;
- связь и информатика;
- прикладные научные исследования в области национальной экономики;

- другие вопросы в сфере национальной экономики.

5. Жилищно-коммунальное хозяйство:

- жилищное хозяйство;
- коммунальное хозяйство;
- благоустройство;
- прикладные научные исследования в области ЖКХ;
- другие вопросы в сфере ЖКХ.

6. Охрана окружающей среды:

- экологический контроль;
- сбор, удаление отходов и очистка сточных вод;
- охрана объектов растительного, животного мира и среды их обитания;

- прикладные исследования в области охраны окружающей среды;

- другие вопросы в сфере охраны окружающей среды.

7. Образование:

- дошкольное образование;
- общее образование;
- начальное профессиональное образование;
- среднее профессиональное образование;
- профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации;

- высшее и послевузовское профессиональное образование;
- молодежная политика и оздоровление детей;
- прикладные научные исследования в сфере образования;
- другие вопросы в сфере образования.

8. Культура, кинематография, СМИ:

- культура;

- кинематография;
- телевидение и радиовещание;
- периодическая печать и издательства;
- прикладные исследования в области культуры, кинематографии, СМИ;

- другие вопросы в сфере культуры, кинематографии, СМИ.

9. Здравоохранение, физическая культура и спорт:

- стационарная медпомощь;
- амбулаторная помощь;
- медпомощь в дневных стационарах всех видов;
- скорая помощь;
- санаторно-оздоровительная помощь;
- заготовка, переработка, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов;
- санитарно-эпидемиологическое благополучие;
- физическая культура и спорт;
- прикладные научные исследования в сфере здравоохранения, физической культуры и спорта;
- другие вопросы в сфере здравоохранения, физической культуры и спорта.

10. Социальная политика:

- пенсионное обеспечение;
- социальное обслуживание населения;
- социальное обеспечение населения;
- охрана семьи и детства;
- прикладные исследования в сфере социальной политики;
- другие вопросы в сфере социальной политики.

11. Межбюджетные трансферты:

- дотации бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований;
- субсидии бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований (межбюджетные субсидии);
- субвенции бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований;
- иные межбюджетные трансферты;
- межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Перечень и коды целевых статей и видов расходов бюджета утверждаются в составе ведомственной структуры расходов законом (решением) о бюджете или сводной бюджетной росписью соответствующего бюджета.

Целевые статьи и виды расходов бюджетов формируются в соответствии с расходными обязательствами, подлежащими исполнению за счет средств соответствующих бюджетов.

Каждому нормативному обязательству, долгосрочной целевой программе (подпрограмме), направлению деятельности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и проекту бюджетных инвестиций Минфином России присваиваются уникальные коды целевых статей и (или) видов расходов соответствующего бюджета.

3.4. Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов

Источники финансирования дефицита бюджетов имеют кодовую классификацию; в частности, присваиваются следующие коды:

- код главного администратора финансирования дефицитов бюджетов;
- код группы, подгруппы, статьи и вида источника финансирования дефицитов бюджетов;
- код классификации операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов.

Перечень главных администраторов источников финансирования дефицитов бюджетов утверждается законом (решением) о соответствующем бюджете.

Едиными для всех бюджетов группами и подгруппами источников финансирования дефицита бюджетов являются:

1. Источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов:

- государственные (муниципальные) ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте РФ;
- кредиты кредитных организаций в валюте РФ;

- бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы РФ;
 - кредиты международных финансовых организаций в валюте РФ;
 - изменение остатков средств на счетах по счету 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, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц в иностранной валюте;
 - кредиты кредитных организаций в иностранной валюте;
 - иные источники.

3.5. Классификация операций сектора государственного управления

Код классификации операций сектора государственного управления включает код группы, статьи и подстатьи операций сектора государственного управления.

Едиными для всех бюджетов группами и статьями операций сектора государственного управления являются:

1. Доходы: налоговые; от операций с активами; от собственности; от оказания платных услуг; суммы принудительного изъятия; безвозмездные поступления от бюджетов; взносы на социальные нужды; другие доходы.

2. Расходы: оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда; оплата работ и услуг; обслуживание государственного (муниципального) долга; безвозмездные перечисления организациям и бюджетам; социальное обеспечение; по операциям с активами; другие расходы.

3. Поступление нефинансовых активов: увеличение стоимости основных средств, нематериальных, непроектированных активов и материальных запасов.

4. Выбытие нефинансовых активов: уменьшение стоимости основных средств, нематериальных, непроектных активов и материальных запасов.

5. Поступление финансовых активов: со счетов бюджетов; увеличение стоимости ценных бумаг, кроме акций и иных форм участия в капитале; увеличение стоимости акций; увеличение задолженности по бюджетным кредитам; увеличение стоимости иных финансовых активов; увеличение дебиторской задолженности.

6. Выбытие финансовых активов: со счетов бюджетов; уменьшение стоимости ценных бумаг, кроме акций и иных форм участия в капитале; уменьшение стоимости акций и иных форм участия в капитале; увеличение стоимости акций; уменьшение задолженности по бюджетным ссудам и кредитам; уменьшение финансовых активов и дебиторской задолженности.

7. Увеличение обязательств: увеличение задолженности по внутреннему государственному (муниципальному) долгу, по внешнему государственному долгу, прочей кредиторской задолженности.

8. Уменьшение обязательств: уменьшение задолженности по внутреннему государственному (муниципальному) долгу, по внешнему государственному долгу, прочей кредиторской задолженности.

Единый для всех бюджетов перечень подстатей операций сектора государственного управления и порядок применения классификации операций сектора государственного управления устанавливается Минфином России.

Анализ бюджетной классификации по доходам, расходам и источникам финансирования дефицитов бюджетов свидетельствует, что приведенная выше классификация позволяет не только систематизировать бюджетный процесс или установить действенный финансовый контроль, но и решить более широкий круг вопросов, в частности, обеспечить:

► действенный учет поступления денежных средств в бюджеты и их расходование в соответствии с планами территориальных образований;

- ▶ целенаправленное использование доходов и расходов по элементам бюджетной классификации;
- ▶ реальную, четкую и прозрачную картину движения бюджетных ресурсов по направлениям бюджетной классификации на любом уровне бюджетной системы;
- ▶ своевременное регулирование бюджетного процесса в условиях изменений, происходящих в обществе, в социальной и экономической сферах;
- ▶ сопоставление плановых и отчетных данных, сравнение и анализ соответствующих показателей с целью внесения предложений по формированию, использованию или уточнению бюджетных ресурсов, их сосредоточению на более важных, первоочередных задачах социально-экономического развития;
- ▶ определенную детализацию группировки доходов и расходов в интересах облегчения проверки и контроля бюджетных средств;
- ▶ сопоставление смет однотипных организаций, учреждений и ведомств в целях улучшения планирования расходной части территориальных бюджетов;
- ▶ определение динамики поступлений и удельного веса различных видов доходов и расходов или степени удовлетворения потребностей территориальных образований, ведомств и учреждений;
- ▶ создание условий для объединения бюджетов и смет в общие своды в интересах проведения статистического и экономического анализа с целью упрощения контроля за исполнением бюджетов по направлениям и статьям расходов;
- ▶ сопоставление доходов с расходами с целью определения финансово-бюджетной политики в области социально-экономического развития государства или территориального образования;
- ▶ единый методологический подход к составлению и исполнению бюджетов в интересах сравнимости бюджетных показателей в социальной и экономической сферах.

Выводы

1. Государственный бюджет представляет собой централизованный фонд финансовых ресурсов, форму образования и расходо-

вания денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения деятельности государства и местного самоуправления.

2. Бюджет по своей природе является базисом социально-экономического развития государства, а по экономической сути бюджет — это денежные отношения, возникающие между государством и обществом по вопросу перераспределения части национального богатства, сосредоточенного в государственной казне.

3. Основными функциями бюджетов всех уровней бюджетной системы являются: накопительная, распределительная, регулирующая, стимулирующая, планирующая и контрольная.

4. Бюджетная политика — это многогранный и многоуровневый процесс, включающий действия органов власти всех уровней бюджетной системы, направленные на экономическое развитие государства и обеспечение социальными и другими благами членов общества.

5. Бюджетная политика РФ на очередной финансовый год определяется в Бюджетном послании Президента РФ и реализуется посредством деятельности органов власти всех уровней бюджетной системы в ходе бюджетного процесса.

6. Бюджетная система на протяжении своего исторического развития видоизменялась и совершенствовалась. Основы современного бюджетного устройства РФ определены Конституцией РФ и исторически сложившимся государственным устройством.

7. Бюджетная система РФ представляет собой совокупность федерального, региональных и местных бюджетов, государственных внебюджетных и бюджетных фондов, взаимосвязанных между собой единством целей и задач по социально-экономическому развитию общества и государства.

8. Бюджетная система функционирует на принципах: единства бюджетов, разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы, самостоятельности бюджетов, сбалансированности бюджетов, результативности и эффективности использования бюджетных средств, общего и совокупного покрытия расходов бюджетов, достоверности данных, адресности и целевого характера использования средств.

9. Более половины внутреннего валового продукта в государстве перераспределяется путем образования бюджетов различного уровня (федерального, региональных и местных), в том числе путем перераспределения части их средств между уровнями бюджетной системы на основе бюджетного законодательства.

10. В настоящее время в РФ действует всеерная модель как метод перераспределения бюджетных средств между уровнями бюджетной системы, в основу которой положены перераспределение поступлений от части налоговых доходов и выделение из вышестоящих бюджетов нижестоящим финансовой помощи в виде дотаций, ссуд, субвенций, субсидий и трансфертов.

11. Группировка доходов и расходов бюджетов различных уровней бюджетной системы, источников финансирования их дефицитов представляет собой бюджетную классификацию, используемую в практике для составления и исполнения бюджетов, а также для сопоставления показателей бюджетов в целях их анализа и принятия решений на совершенствование бюджетной системы.

12. Кодовая бюджетная классификация в соответствии с законодательством РФ включает классификацию доходов бюджетов, классификацию расходов бюджетов, классификацию источников формирования дефицитов бюджетов и классификацию операций публично-правовых образований, или операций сектора государственного управления.

13. Классификация доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы представляет собой кодовую группировку главного администратора доходов, вида и подвида доходов, классификацию операций сектора государственного управления по доходам бюджетов.

14. Классификация расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы представляет собой кодовую группировку главного распределителя бюджетных средств, раздела, подраздела, целевой статьи и вида расходов, классификации операций сектора государственного управления по расходам бюджетов.

15. Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов представляет собой кодовую группировку главного администратора источников финансирования, дефицитов бюджетов,

группы, подгруппы, статьи и виды источников финансирования, классификации операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов.

Контрольные вопросы

1. Дайте краткий исторический обзор развития бюджетов в России.
2. Дайте краткую характеристику основных этапов развития бюджетной системы.
3. В чем состоит сущность бюджета?
4. Перечислите основные функции бюджета.
5. Дайте краткую характеристику основных функций бюджета.
6. Каковы наиболее важные функции бюджета?
7. Дайте определение бюджетной политики.
8. На решение каких основных задач направлена бюджетная политика?
9. Перечислите основные принципы построения бюджетной системы.
10. Дайте краткую характеристику наиболее важных принципов построения бюджетной системы.
11. Дайте краткую характеристику принципа единства кассы.
12. Дайте краткую характеристику принципа самостоятельности бюджетов.
13. Каковы наиболее важные принципы бюджетной системы?
14. Как вы понимаете термин «бюджетное регулирование»?
15. Какой смысл вы вкладываете в понятие «бюджетное регулирование»?
16. Перечислите основные методы (модели) бюджетного регулирования.
17. Перечислите преимущества всеерной модели регулирования бюджетов.
18. Что понимается по термином «бюджетная классификация»?
19. Дайте краткую характеристику бюджетной классификации России.
20. Перечислите налоговые и неналоговые доходы, составляющие классификацию доходов бюджетов по группам (подгруппам).
21. Какие единые элементы установлены для бюджетов всех уровней согласно бюджетной классификации?

22. Что представляет собой классификация расходов бюджетов согласно Бюджетному кодексу РФ?

23. Дайте краткую характеристику классификации источников финансирования дефицитов бюджетов.

24. Кратко охарактеризуйте классификацию операций сектора государственного управления.

Раздел II

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА, ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТОВ И РАСХОДОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Глава 4. БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИИ

4.1. Общие положения

Бюджетная система представляет собой совокупность бюджетов государства, его административно-территориальных образований, самостоятельных в бюджетном отношении государственных учреждений и фондов, основанных на экономических отношениях, государственном устройстве и правовых нормах.

Бюджетная система государства структурно определяется степенью распределения полномочий между органами власти различных уровней по отношению к концентрации финансовых средств и их распределению. С этой точки зрения государства можно подразделить на три типа: унитарные, конфедеративные и федеративные.

Унитарное государство по административно-территориальному делению едино и не имеет в своем составе автономных образований. В государстве действуют конституция и единые органы власти, осуществляющие централизованное управление политическими, экономическими и социальными процессами. Бюджетная система такого государства имеет два уровня: государственный бюджет и местные бюджеты.

Конфедеративное (союзное) государство представляет собой союз суверенных государств, объединенных для совместного решения политических, военных и экономических задач. Бюджет союзного государства формируется из взносов каждого государственного образования, образующего конфедерацию. У государств, входящих в конфедерацию, имеются собственные бюджетные системы.

Федеративное государство представляет собой такое административно-территориальное устройство, которое состоит из государственных образований, имеющих собственную государственность и обладающих определенной политической самостоятельностью в соответствии со своими конституциями и законами. К такому типу государственных образований относится Российская Федерация.

Конституцией РФ закреплено федеративное устройство РФ, разграничены предметы ведения и полномочия органов власти различных уровней. Федеративное устройство РФ, разграничение прав и полномочий между Федерацией и ее субъектами, с одной стороны, и между субъектами РФ и муниципальными образованиями, с другой стороны, являются основой бюджетного федерализма РФ.

В рамках федеративного государства в РФ образуются федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов, предназначенные для выполнения расходных обязательств государством.

Федеральный бюджет — это финансовый план доходов и расходов на очередной финансовый год (на перспективу), посредством которого происходит перераспределение денежных средств между всеми уровнями бюджетной системы РФ.

Бюджеты государственных внебюджетных фондов образуются вне федерального бюджета, предназначены для реализации прав граждан на социальную защиту и не могут быть использованы не по назначению.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов.

В соответствии с Конституцией РФ субъектами РФ являются республики в составе РФ, края, области, автономные округа, автономная область и отдельные города (Москва, Санкт-Петербург), которые имеют собственный бюджет и бюджеты территориального государственного внебюджетного фонда, используемые для решения задач и выполнения функций, отнесенных к органам власти субъекта РФ. В бюджетах субъектов РФ в соответствии с бюджетной классификацией раздельно предусматриваются средства, используемые непосредственно на выполнение обязательств субъектом РФ и на выполнение обязательств совместно с федеральными и местными органами власти.

Бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов образуются вне бюджета субъекта РФ и используются на обеспечение социальных нужд граждан.

Бюджет субъекта РФ и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда разрабатываются и утверждаются в виде законов субъекта РФ.

Административно-территориальные (муниципальные) образования, составляющие территорию субъекта РФ, имеют собственные бюджеты (местный бюджет), используемые для исполнения расходных обязательств муниципального образования.

В местных бюджетах в соответствии с бюджетной классификацией предусмотрено разделение средств, направляемых на исполнение расходных обязательств органами власти перед гражданами муниципального образования, и обязательств, исполняемых за счет субвенций из других бюджетов в целях выполнения государственных планов.

Местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований.

Бюджетным кодексом РФ закреплено, что бюджет субъекта РФ и свод бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ (без учета межбюджетных трансфертов), образуют консолидированный бюджет субъекта РФ. Аналогично федеральный бюджет и свод консолидированных бюджетов субъектов РФ (без

учета межбюджетных трансфертов между бюджетами) образуют консолидированный бюджет РФ.

В соответствии с Конституцией РФ и Бюджетным кодексом РФ бюджетная система РФ имеет три уровня бюджетов: федеральный, региональный (субъекта РФ) и местный (муниципальный) (рис. 4.1).

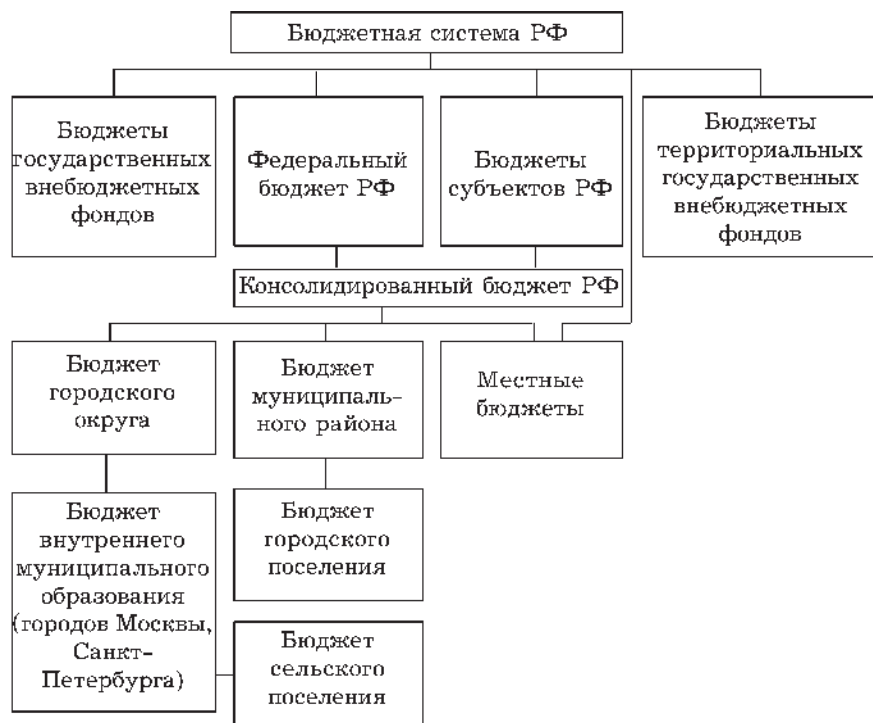


Рис. 4.1. Структура бюджетной системы РФ

Исходя из федерального принципа построения РФ и ее административно-территориального деления, бюджетная система РФ организационно и функционально объединяет:

- федеральный бюджет;
- 21 бюджет республик, входящих в состав РФ;
- 5 краевых и окружных бюджетов;
- 2 бюджета городов Москвы и С.-Петербурга;

- 1 бюджет автономной области;
- около 29 тысяч местных бюджетов (районных, городских, поселковых, сельских).

4.2. Консолидированный бюджет РФ

С упразднением государственного бюджета РФ, в который входили все уровни бюджетной системы России, Законом «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» было введено понятие «консолидированный бюджет». При введении данного понятия исходили из того, что единство бюджетной системы обеспечивается не только единой правовой базой, единством бюджетной классификации и документации, но и предоставлением необходимой статистической и бюджетной информации для составления консолидированных бюджетов.

Консолидированный бюджет РФ (рис. 4.2) представляет собой свод бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, включающий федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ, которые, в свою очередь, состоят из региональных бюджетов (бюджетов субъектов РФ) и местных бюджетов. Консолидированный бюджет РФ можно описать в виде следующих уравнений:

$$S_{\text{кф}} = S_{\text{ф}} + \sum_1^n (S_{\text{кc}} - S_{\text{тc}}), \quad (4.1)$$

$$S_{\text{кc}} = S_{\text{c}} + \sum_1^m (S_{\text{м}} - S_{\text{тм}}), \quad (4.2)$$

$$S_{\text{кф}} = S_{\text{ф}} + \sum_1^n [S_{\text{c}} + \sum_1^m (S_{\text{м}} - S_{\text{тм}}) - S_{\text{тc}}], \quad (4.3)$$

где $S_{\text{кф}}$, $S_{\text{кc}}$ — сумма консолидированного федерального бюджета и консолидированного бюджета субъекта РФ соответственно;

n — количество субъектов;

m — количество муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ;

$S_{\text{ф}}$, S_{c} , $S_{\text{м}}$ — сумма федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета соответственно;

$S_{\text{тc}}$, $S_{\text{тм}}$ — сумма межбюджетных трансфертов субъекта РФ и местного образования.



Рис. 4.2. Структура консолидированного бюджета РФ

Консолидированный бюджет РФ и консолидированные бюджеты субъектов РФ не рассматриваются и не утверждаются законодательными и представительными органами власти. Консолидированные бюджеты являются чисто статистическим сводом бюджетных показателей, характеризующих государство или территориальные образования по доходам, поступающим в бюджет соответствующего уровня. Статистические консолидированные показатели используются:

- ▶ при бюджетном планировании;
- ▶ при анализе формирования и использования финансового фонда государства;
- ▶ при разработке прогнозов экономического и социального развития государства;
- ▶ при расчетах, характеризующих различные сферы экономики общества, отдельные территориальные образования и т. д.

При бюджетном планировании показатели консолидированных бюджетов используются, например, при определении величины нормативов отчислений от регулирующих налогов в бюджеты субъектов РФ и при определении размеров дотаций. В частности, при определении отчислений и размеров дотаций в расчет принимаются объемы консолидированных бюджетов административно-территориальных образований.

Без расчета показателей консолидированных бюджетов невозможно сводное финансовое планирование, так как показатели сводного финансового баланса государства и территориальных сводных финансовых балансов базируются на консолидированных бюджетах. В доходной части баланса используются следующие бюджетные составляющие: налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на доходы физических лиц, налог на имущество, внешнеэкономические операции, средства целевых фондов, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, доходы от государственной собственности или деятельности.

Анализ доходной части консолидированных бюджетов за последние годы (с 1997 по 2007 г.) показывает, что в доходах РФ главенствующее положение занимают налоговые доходы, которые составляют до 85% общей части бюджета, в том числе налог на добавленную стоимость (до 25%), налог на прибыль организаций (до 19%), налог на доходы физических лиц (до 12%), акцизы (до 11%); неналоговые доходы, поступающие в бюджет, не превышают 8% общей суммы дохода, из них приоритетное место занимают доходы от внешнеэкономической деятельности (до 4%).

Расходная часть сводного финансового баланса включает также бюджетные показатели, например затраты на государственные инвестиции, расходы на социально-культурные мероприятия, государственные дотации, расходы на воспроизводство минерально-сырьевой базы, расходы на науку, оборону, содержание органов государственной власти, правоохранительных органов, судов, прокуратуры, формирование фондов и на другие мероприятия.

Анализ расходов свидетельствует, что наибольшая часть расходов бюджета приходится на обслуживание государственного долга (до 14%), образование (до 11%), жилищно-коммунальное хозяйство (более 10%), национальную оборону (до 10%), правоохранительную

деятельность и обеспечение безопасности (до 7%), здравоохранение (до 9%), социальную политику (около 8%). Расходы на охрану окружающей среды, культуру, фундаментальные исследования, государственное управление, промышленность и сельское хозяйство составляют от 0,3 до 5% общей суммы расходов.

Используя статистические данные консолидированных бюджетов за ряд лет, можно более качественно и объективно организовать перспективное планирование и прогнозирование, в частности, при разработке прогнозов экономического и социального развития государства и его территориальных образований. Разработка экономико-математических моделей прогнозирования бюджетов на базе статистических финансовых показателей консолидированных бюджетов позволяет вести расчеты финансовых ресурсов на ближайшую и отдаленную перспективу, устанавливать корреляционные связи между объемами доходов консолидированных бюджетов, внутренним валовым продуктом, национальным доходом и объемом валовой продукции промышленности и сельского хозяйства. Кроме того, на основе показателей консолидированных бюджетов возможны расчеты различных видов обеспечения населения государства и территорий, бюджетных расходов на образование, медицинское обслуживание и другие социальные нужды, а также среднедушевых бюджетных доходов в целях сравнения с аналогичными показателями других регионов и государств.

4.3. Федеральный бюджет

4.3.1. Общие положения

Для выполнения государством своих функций и задач перед обществом в масштабе государства формируется централизованный финансовый фонд, называемый федеральным бюджетом. Согласно ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития. Через федеральный бюджет происходит распределение и перераспределение валового внутреннего продукта и национального дохода между отраслями экономики, регионами и слоями населения. Из федерального бюджета финан-

сируются все мероприятия оборонного характера, органы государственного управления, развитие науки, подготовка кадров, развитие инфраструктуры. Средства федерального бюджета являются основным источником финансирования структурной перестройки экономики, развития перспективных направлений производства, освоения новых месторождений и новых технологий.

Доходы федерального бюджета формируются за счет налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений.

К налоговым доходам относят федеральные налоги и сборы, налоговые пени и штрафы по ставкам Налогового и Бюджетного кодексов РФ (табл. 4.1).

Таблица 4.1

Налоговые доходы

Объект	Норматив, засчитываемый в бюджет, %
1	2
1. Налог на прибыль организаций	100
2. Налог на прибыль иностранных организаций	100
3. Налог на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции	20
4. Налог на добавленную стоимость	100
5. Акциз на спирт этиловый из пищевого сырья	50
6. Акциз на спирт этиловый из других видов сырья	100
7. Акциз на спиртосодержащую продукцию	50
8. Акциз на автомобильный бензин, дизельное топливо, моторные масла	40
9. Акциз на автомобили легковые и мотоциклы	100
10. Акциз на табачную продукцию	100
11. Акциз по подакцизным товарам и продукции	100
12. Налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (газа горючего природного)	100
13. Налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья	95
14. Налог на добычу других полезных ископаемых, за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых	40

1	2
15. Налог на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе РФ, в исключительной экономической зоне РФ, за пределами территории РФ	100
16. Регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции (по газу горючему природному)	100
17. Регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции	95
18. Регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне РФ, за пределами территории РФ при выполнении соглашений о разделе продукции	100
19. Сбор за пользование объектами водных биоресурсов (кроме внутренних водоемов)	70
20. Сбор за пользование объектами водных биоресурсов (по внутренним водным объектам)	100
21. Водный налог	100
22. Единый социальный налог	100
23. Государственная пошлина (кроме государственной пошлины, зачисляемой в бюджет субъекта РФ и местные бюджеты)	100

К неналоговым доходам бюджета относят:

- доходы от использования государственного имущества после уплаты налогов и сборов согласно НК РФ, кроме имущества автономных учреждений и унитарных (казенных) предприятий;

- доходы от продажи государственного имущества (кроме акций и драгоценных камней) после уплаты налогов и сборов согласно НК РФ, за исключением имущества автономных учреждений и унитарных (казенных) предприятий;

- доходы от платных услуг после уплаты налогов и сборов согласно НК РФ;

- средства, полученные в результате применения мер гражданско-правового характера;

- средства, полученные в возмещение вреда;

- средства самообложения граждан и др. (табл. 4.2).

Неналоговые доходы

Объект	Норматив, засчитываемый в бюджет, %
1. Доход от использования государственного имущества (за исключением имущества федеральных автономных учреждений и ГУП, в том числе казенных предприятий)	100
2. Доход от продажи имущества (кроме имущества автономных учреждений и казенных предприятий)	100
3. Часть прибыли унитарных предприятий, созданных РФ (после уплаты налогов и сборов)	По решению Правительст- ва РФ
4. Сборы за выдачу лицензий по акцизам (этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции)	100
5. Прочие лицензионные сборы	100
6. Таможенные пошлины и сборы	100
7. Плата за использование лесов (арендная плата) или плата по договору купли-продажи лесных насаждений	100
8. Плата за пользование водными объектами	100
9. Плата за пользование водными биоресурсами	100
10. Плата за негативное воздействие на окружающую среду	20
11. Консульские сборы	100
12. Патентная пошлина	100
13. Плата за предоставление информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделок с ним, выдачу копий договоров и других документов	100
14. Прибыль ЦБ РФ, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей	Согласно феде- ральным законам
15. Доходы от внешнеэкономической деятельности	Согласно феде- ральным законам

К безвозмездным поступлениям в бюджет относятся:

- дотации из других бюджетов бюджетной системы РФ;
- субсидии из других бюджетов бюджетной системы РФ;
- субвенции из федерального бюджета и (или) бюджетов субъектов РФ;
- иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы РФ;

— безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств.

Денежные средства считаются зачисленными в доход федерального бюджета с момента совершения ЦБ РФ или кредитной организацией операций по зачислению денежных средств на счет органа, исполняющего федеральный бюджет.

Доходы федеральных целевых внебюджетных фондов, входящих в федеральный бюджет РФ, обособленно учитываются по ставкам, установленным налоговым законодательством, и распределяются между федеральным и территориальными внебюджетными фондами по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год.

Расходы бюджетов представляют собой распределение и использование финансовых средств, аккумулированных в доходной части федерального бюджета, на основании закона о бюджете на очередной финансовый год.

Формирование расходов бюджетных средств любого уровня бюджетной системы базируется на единой методологической основе, нормативах минимальной бюджетной обеспеченности и финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством РФ и федеральным законом.

Расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания подразделяются на текущие и капитальные.

Текущие расходы бюджета обеспечивают выполнение текущих задач, таких как функционирование органов власти, оказание помощи другим бюджетам и отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций.

Капитальные расходы бюджета связаны с расширенным воспроизводством и выделяются на создание или увеличение имущества, обеспечение инновационной и инвестиционной деятельности. К ним относятся расходы на инвестирование капитальных ремонтов, выделение кредитов на инвестиционные программы и т. д.

4.3.2. Формирование доходов федерального бюджета

Формирование федерального бюджета за счет налоговых источников дохода.

Согласно Налоговому и Таможенному кодексам РФ к федеральным налогам и сборам отнесены: налог на добавленную стоимость (НДС), акцизы на отдельные виды товаров и минерального сырья, налог на прибыль (доход) организаций, налог на доходы от капитала, налог на доходы физических лиц, единый социальный налог, государственная пошлина, таможенная пошлина и таможенные сборы, налог на добычу полезных ископаемых, сбор за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов, водный налог.

Анализ формирования бюджетов всех уровней бюджетной системы свидетельствует, что налоги и сборы являются основными источниками формирования доходов бюджетов. В частности, на долю федеральных налогов и сборов приходится до 85% общей суммы дохода федерального бюджета.

Математически сумму налоговых доходов бюджета можно описать выражением

$$S_{\text{нф}} = \sum_{i=1}^{\Phi} \sum_{j=1}^N S_{ij} k_{\Phi j}, \quad (4.4)$$

где $S_{\text{нф}}$ — общая сумма налоговых поступлений в федеральный бюджет (расчетная или прогнозируемая на очередной финансовый год или фактически полученная в предыдущем финансовом году);

S_{Φ} — сумма поступлений конкретного вида налога, подлежащая перечислению одним налогоплательщиком (физическим или юридическим лицом) в бюджет;

k_{Φ} — коэффициент регулирования уровня бюджетной системы по данному виду регулирующего налога, в данном случае — часть средств, перечисляемая в федеральный бюджет, выраженный в относительных единицах от процентной доли, утвержденный федеральным законом на очередной финансовый год;

1...N — количество налогоплательщиков, уплачивающих в федеральный бюджет данные виды налогов и сборов;

1...Φ — количество федеральных видов налогов и сборов, по которым налогоплательщики перечисляют платежи и за счет которых формируется федеральный бюджет.

Налог на добавленную стоимость является одним из важных налогов, формирующих бюджеты бюджетной системы, и математически его часть суммы федерального бюджета $S_{\text{ндс}}$ можно описать выражением

$$S_{\text{ндс}} = \sum_1^{H_1} S_n k_n, \quad (4.5)$$

где $1...H_1$ — общее количество налогоплательщиков, уплачивающих данный вид налога;

k_n — коэффициент, учитывающий ту часть суммы платежа, которая засчитывается в доход федерального бюджета (если таковое будет установлено НК РФ). В настоящее время все 100% налога засчитываются в федеральный бюджет;

S_n — сумма платежа, перечисляемая одним налогоплательщиком в бюджет в течение финансового года.

$$S_n = \sum_{i=1}^n S_{i1} \lambda_{i1}, \quad (4.6)$$

где $i = 1...n$ — количество i -х видов товаров (работ, услуг), реализуемых одним налогоплательщиком (предприятием) в течение финансового года;

S_{i1} — налоговая база на i -й вид товара (работ, услуг);

λ_{i1} — налоговая ставка на i -й вид товара (работ, услуг), которая для разных видов товара установлена НК РФ в размере 10% по хлебобулочным, молочным продуктам, продуктам детского питания и 18% — по остальным видам товаров (работ, услуг).

Акцизы на определенные виды товаров и минеральные виды сырья.

Их долю в общей сумме федерального бюджета рассчитывают по выражению

$$S_a = \sum_1^{H_2} k_a S_a, \quad (4.7)$$

где $1...H_2$ — количество налогоплательщиков, перечисляющих данный вид налога в бюджет;

k_a — коэффициент, учитывающий ту часть суммы платежа, которая засчитывается в доход федерального бюджета. Законодательством РФ установлено, что из общей ставки налога по отдельным

видам товаров 40–100% суммы акциза зачисляется в федеральный бюджет, до 60% — в бюджеты субъектов РФ;

S_a — сумма платежа, перечисляемая налогоплательщиком за отчетный финансовый год в бюджет.

$$S_a = \sum_{i=1}^{K_a} G_a \lambda_{i2} \quad (4.8)$$

или

$$S_a = \sum_{i=1}^{K_a} G_a \lambda_{i1},$$

где K_a — количество i -х видов подакцизных товаров (подакцизного минерального сырья), реализуемого налогоплательщиком в течение финансового года;

G_a , C_a — налоговая база реализуемого подакцизного товара (минерального сырья), выраженная в единицах объема или в стоимости товара (сырья);

λ_{i2} — налоговая ставка на i -й вид подакцизного товара (минерального сырья), которая в соответствии с НК РФ установлена по отдельным видам товаров и минерального сырья в размере от 0 до 2951 руб. за тонну, килограмм, литр, штуку реализуемого товара.

Налог на прибыль (доход) организаций, отчисляемый в доход федерального бюджета, рассчитывается по выражению

$$S_{\pi} = \sum_1^{H_3} S_{\pi p} k_{\pi}, \quad (4.9)$$

где $1...H_3$ — общее количество налогоплательщиков (организаций), уплачивающих данный вид налога в бюджет в результате реализации товаров (работ, услуг);

k_{π} — коэффициент, учитывающий ту часть суммы платежа, которая перечисляется налогоплательщиком в виде налога в федеральный бюджет;

$S_{\pi p}$ — общая сумма платежа, перечисляемая одним налогоплательщиком в бюджет в течение финансового года, равная

$$S_{\pi p} = \sum_{i=1}^p D_{\pi} \lambda_{i3}, \quad (4.10)$$

где $i = 1 \dots p$ — количество i -х видов товаров, реализованных налогоплательщиком в течение финансового года и от которых получена прибыль;

$D_{\text{п}}$ — общий доход (прибыль) организации, полученная за реализацию i -го вида товара в течение финансового года или налоговая база i -го вида товара;

λ_{i3} — налоговая ставка налога на прибыль по i -му виду товара (работ, услуг). Налоговая ставка налога на прибыль установлена НК РФ в размере 24% (по отдельным видам дохода 0–20%), 6,5% засчитывается в федеральный бюджет и 17,5% — в бюджеты субъектов РФ.

Таможенная пошлина, сборы и иные платежи в полном объеме перечисляются в федеральный бюджет. Их можно охарактеризовать выражением

$$S_{\text{т}} = \sum_1^T S_{\text{тп}}, \quad (4.11)$$

где $1 \dots T$ — количество таможенных пунктов, осуществляющих данный вид деятельности на территории РФ;

$S_{\text{тп}}$ — общая сумма таможенных платежей, перечисляемых в федеральный бюджет одним таможенным пунктом, равная

$$S_{\text{тп}} = \sum_{\beta=1}^m \sum_{i=1}^n V_{\text{т}} \lambda_{i4}$$

или

$$S_{\text{тп}} = \sum_{\beta=1}^m \sum_{i=1}^n C_{\text{т}} \lambda_{i4}, \quad (4.12)$$

где $\beta = 1 \dots m$ — количество β -х партий товара, перемещаемых через таможенную границу;

$i = 1 \dots n$ — количество i -х операций (сделок), производимых на таможенном посту по оказанию услуг субъекту налога при перемещении им β -й партии товара через таможенную границу;

$V_{\text{т}}, C_{\text{т}}$ — объем или стоимость товара данной партии, перемещаемого через таможенную границу;

λ_{i4} — ставка таможенной пошлины или сбора за перемещение товара или оказываемую услугу, совершаемую в i -й операции по данной партии товара.

Единый социальный налог уплачивается в федеральный бюджет по нормативу 100% с непосредственной разбивкой по ставкам, определенным НК РФ (в зависимости от налогоплательщика), и минимальном размере налоговой базы на физическое лицо в 280 000 руб.: в федеральный бюджет — 5,3–20%; в фонд социального страхования РФ — 2,2–3,2%; в федеральный фонд обязательного медицинского страхования — 0,8%; территориальный фонд обязательного медицинского страхования — 1,2–2%.

Процент (ставка) отчислений зависит от размера налоговой базы и носит регрессивный характер. Сумма налога, поступающая в бюджет (фонд), рассчитывается по выражению

$$S_c = \sum_1^o \sum_1^{\Pi} D_{ni} \lambda_i, \quad (4.13)$$

где D_{ni} — налоговая база налогоплательщика (организации, индивидуального предпринимателя, сельскохозяйственного товаропроизводителя или адвоката);

λ_i — налоговая ставка налогоплательщика;

1....о — количество налогоплательщиков — организаций, учреждений;

1....п — количество индивидуальных предпринимателей (адвокатов, сельхозпроизводителей).

Налог на доходы физических лиц является регулируемым видом налога, и его доля в федеральном доходе бюджета рассчитывается по выражению

$$S_{\phi} = \sum_1^{N_5} k_{\phi} D_{\phi}, \quad (4.14)$$

где 1... N_5 — общее количество предприятий и организаций как налогоплательщиков, перечисляющих в соответствующий бюджет отчисления на фонд заработной платы и на иные доходы своих работников;

k_{ϕ} — коэффициент, учитывающий ту часть налоговых отчислений, которая поступает в федеральный бюджет.

Из общей налоговой ставки отчислений в 13% (по отдельным видам доходов 9–35%) в федеральный бюджет с 2005 г. отчисления

не производятся. Налог распределяется следующим образом: 70% отчисляется в бюджеты субъектов РФ, 20% — в муниципальные бюджеты, 10% — в поселковые;

$$D_{\phi} = \sum_{i=1}^q D_{\lambda} \lambda_{i6}, \quad (4.15)$$

где D_{ϕ} — суммарный доход физического лица;

q — общее количество работников предприятия (организации), с которых удерживается подоходный налог, перечисляемый в соответствующий бюджет;

D_{λ} — общая сумма дохода, начисляемая физическому лицу за период изъятия из его дохода налога (месяц, квартал, год);

λ_{i6} — ставка подоходного налога с физического лица; установлена НК РФ в размере 13% от общей суммы начислений.

Налог на добычу полезных ископаемых выступает в качестве регулирующего налога, и его часть в общей сумме федерального бюджета рассчитывается по формулам

$$S_{H3} = \sum_{1_{H6}}^{H_6} S_3 k_3; \quad (4.16)$$

$$S_{H3} = \sum_1^{1_{H6}} S_3, \quad (4.17)$$

где $1...H_6$ — общее количество организаций — плательщиков налога за пользование недрами (добывающих полезные ископаемые);

k_3 — коэффициент, учитывающий ту часть общей суммы налога, которая перечисляется в федеральный бюджет налогоплательщиком, что предусмотрено НК РФ;

S_3 — сумма налога, перечисляемая налогоплательщиком в бюджет за отчетный финансовый период; в зависимости от вида деятельности организации рассчитывается по формуле

$$S_3 = C_d \lambda_{i8} \text{ или } S_3 = C_p \lambda_{i9}, \quad (4.18)$$

где C_d , C_p — налоговая база при добыче и реализации полезных ископаемых, выраженная в стоимостных величинах соответственно;

$\lambda_{i8}, \lambda_{i9}$ — налоговые ставки, применяемые в налогообложении по отношению к добыче, реализации полезных ископаемых соответственно.

Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов рассчитывается по выражению

$$S_{\text{ж}} = \sum_1^{H_y} S_{\text{б}} k_{\text{ж}}, \quad (4.19)$$

где $1...H_y$ — количество налогоплательщиков, уплачивающих данный вид налога в доход бюджета;

$k_{\text{ж}}$ — коэффициент, учитывающий ту часть суммы дохода, которая перечисляется в федеральный бюджет согласно НК РФ;

$S_{\text{б}}$ — общая сумма налога, которую должен перечислить налогоплательщик в бюджет в течение финансового года, равная

$$S_{\text{б}} = \sum_{i=1}^{\text{Ж}} G_{\text{б}} \lambda_{i10}, \quad (4.20)$$

где $i = 1...Ж$ — количество видов объектов водных биоресурсов, на которые выданы лицензии предприятию;

$G_{\text{б}}$ — налоговая база начисления налога, выраженная в единицах объема добычи или в количестве дней, в течение которых осуществляется добыча;

λ_{i10} — налоговая ставка сбора за право пользования объектами водных биоресурсов.

Водный налог согласно НК РФ в полном объеме зачисляется в федеральный бюджет; по решению Правительства РФ его часть может быть зачислена в территориальные бюджеты; рассчитывается по выражению

$$S_{\text{в}} = \sum_1^{H_{10}} S_{\text{вд}} k_{\text{в}}, \quad (4.21)$$

где $1...H_{10}$ — общее количество налогоплательщиков, уплачивающих данный вид налога в бюджет;

$k_{\text{в}}$ — коэффициент, учитывающий часть суммы налога, которая поступает в доход федерального бюджета, если такое решение принято Правительством РФ;

$S_{\text{вд}}$ — общая сумма налога, перечисляемая налогоплательщиком в бюджет в течение финансового года.

$$S_{\text{вд}} = \sum_{i=1}^B V_{\text{в}} \lambda_{i\text{пл}} \text{ или } S_{\text{вд}} = \sum_{i=1}^B S_{\text{р}} \lambda_{i\text{пл}}, \quad (4.22)$$

где $i = 1 \dots B$ — количество видов пользования водными объектами, на которые организация получила лицензии;

$V_{\text{в}}$, $S_{\text{р}}$ — налоговая база исчисления налога, выраженная в объемах забранной воды или в площади акватории пользования водоема соответственно;

$\lambda_{i\text{пл}}$ — налоговая ставка (в зависимости от вида деятельности), выраженная в рублях за 1 тыс. куб. м забора воды; 1 тыс. кВт·ч произведенной энергии; 1 кв. км используемой акватории и т. д.

Государственная пошлина в соответствии с законодательством РФ в зависимости от объекта услуг поступает в соответствующий бюджет и рассчитывается по выражению

$$S_{\text{г}} = \sum_{i=1}^{H_{\text{пл}}} S_{\text{п}}, \quad (4.23)$$

где $i = 1 \dots H_{\text{пл}}$ — количество государственных организаций, собирающих государственную пошлину в федеральный бюджет от налогоплательщиков;

$S_{\text{п}}$ — сумма государственной пошлины, перечисляемая в федеральный бюджет налогоплательщиком, например, за приобретение гражданства, государственную регистрацию организации, услугу по суду и т. д.

Формирование федерального бюджета за счет неналоговых источников дохода

К неналоговым источникам дохода формирования федерального бюджета относятся:

- ▶ средства государственной собственности;
- ▶ средства, полученные от деятельности государства;
- ▶ средства, полученные государством от заимствований (внутренних и внешних).

Средствами государственной собственности являются:

- имущество, принадлежащее на праве собственности РФ и составляющее федеральную собственность (отрасли промышленности, предприятия, здания, драгоценности, изделия и т. д.);

- земля и природные ресурсы, находящиеся в государственной (федеральной) собственности;

- имущество, приватизация которого запрещена законом, и, следовательно, государство само извлекает из него доход, поступающий в бюджет;

- имущество, которое закрепляется в государственной собственности до принятия решения о прекращении его закрепления и подлежит продаже в собственность другим лицам;

- имущество, которое приватизируется (передается другим лицам или предприятиям) с установлением запрета на участие в его приватизации иностранным юридическим и физическим лицам (также в качестве учредителей, участников или аффилированных лиц);

- имущество, которое приватизируется на основании решений Правительства РФ (передается другим лицам или предприятиям);

- имущество, которое приватизируется на основании решений федеральных органов исполнительной власти, в компетенции которых находятся полномочия на осуществление функций управления и распоряжения государственным имуществом.

Государство как собственник имущества определяет предмет и цели деятельности, осуществляет контроль за использованием имущества по назначению, его сохранностью, получением доходов от его использования или реализации. Имущество, земля и природные ресурсы могут быть использованы государством в целях извлечения прибыли в собственных интересах, переданы в аренду или проданы на основе соответствующих законодательных актов. В соответствии с законодательством РФ государственное имущество в порядке реализации программы приватизации может быть передано государством другим лицам.

Денежные средства, полученные государством от федеральной собственности до момента приватизации и полученные от приватизации имущества, поступают в федеральный бюджет или распределяются между бюджетами всех уровней бюджетной систе-

мы в соответствии с нормативами, установленными программами приватизации РФ.

Доходы от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, подразделяются на следующие виды доходов:

1. Поступления от приватизации организаций (предприятий)

$$S_{п1} = \sum_{i=1}^{K_1} S_{п0}, \quad (4.24)$$

где $i = 1...K_1$ — количество приватизированных организаций (предприятий), доход от приватизации которых поступил в федеральный бюджет;

$S_{п0}$ — общая сумма выручки от приватизации i -й организации.

2. Поступления от продажи государством принадлежащих ему акций по организациям (предприятиям)

$$S_{п2} = \sum_{i=1}^{K_2} P_{ai} S_{ai}, \quad (4.25)$$

где $i = 1...K_2$ — количество i -х организаций, акции по которым принадлежат государству и которые оно реализует на рынке;

P_{ai} — количество акций, принадлежащих государству по i -й организации;

S_{ai} — цена одной акции, реализуемой государством по i -й организации.

3. Доходы от продажи квартир

$$S_{п3} = \sum_{i=1}^{K_3} S_{ki}, \quad (4.26)$$

где $i = 1...K_3$ — количество квартир, реализуемых государством на рынке;

S_{ki} — стоимость одной квартиры, реализуемой государством на рынке.

4. Доходы от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств и другого оборудования

$$S_{\text{п}4} = \sum_{i=1}^{K_4} S_{\text{к}1}; \quad (4.27)$$

$$S_{\text{п}5} = \sum_{i=1}^{K_5} S_{\text{к}2}; \quad (4.28)$$

$$S_{\text{п}6} = \sum_{i=1}^{K_6} S_{\text{к}3}; \quad (4.29)$$

$$S_{\text{п}7} = \sum_{i=1}^{K_7} S_{\text{к}4}, \quad (4.30)$$

где $i = 1 \dots K_4$, $i = 1 \dots K_5$, $i = 1 \dots K_6$, $i = 1 \dots K_7$ — количество i -х производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств и другого оборудования, проданного государством, соответственно;

$S_{\text{к}1}$, $S_{\text{к}2}$, $S_{\text{к}3}$, $S_{\text{к}4}$ — стоимость i -го производственного или непроизводственного фонда, транспортного средства и другого оборудования соответственно.

5. Доходы от реализации государственных запасов

$$S_{\text{п}8} = \sum_{i=1}^{K_8} S_{\text{к}5} n_{\text{к}5}, \quad (4.31)$$

где $i = 1 \dots K_8$ — количество видов материалов, сырья, средств и других ценностей, реализуемых государством на рынке;

$S_{\text{к}5}$ — стоимость единицы i -го материала, сырья и других реализуемых ценностей;

$n_{\text{к}5}$ — количество материальных ценностей i -го вида, реализуемых государством.

6. Доходы от продажи земли и нематериальных активов

$$S_{\text{п}9} = \sum_{i=1}^{K_9} S_{\text{к}6} n_{\text{к}6}; \quad (4.32)$$

$$S_{\text{п}10} = \sum_{i=1}^{K_{10}} S_{\text{к}7} n_{\text{к}7}, \quad (4.33)$$

где $i = 1 \dots K_9$, $i = 1 \dots K_{10}$ — количество видов земель (согласно кадастру) или нематериальных активов, реализуемых государством;

$S_{к6}$, $S_{к7}$ — стоимость единицы земли (согласно кадастру) или нематериальных активов соответственно;

$n_{к6}$, $n_{к7}$ — количество i -х единиц земли (согласно кадастру) или нематериальных активов, реализуемых государством.

7. Поступления от трансфертов (передаточных платежей) из негосударственных источников

$$S_{п11} = \sum_{i=1}^{K_{11}} S_{к8}, \quad (4.34)$$

где $i = 1 \dots K_{11}$ — количество сделок, совершенных государством во внешнеэкономической сфере с получением средств и перечислением их в бюджет;

$S_{к8}$ — сумма, полученная государством от одной сделки.

8. Доходы, полученные государством от внешнеэкономической деятельности,

$$S_{п12} = \sum_{i=1}^{K_{12}} S_{к9}, \quad (4.35)$$

где $i = 1 \dots K_{12}$ — количество сделок, совершенных государством во внешнеэкономической сфере с получением средств и перечислением их в бюджет;

$S_{к9}$ — сумма, полученная государством от одной сделки.

9. Доходы, полученные государством за счет штрафных санкций, административных платежей, возмещений ущерба и т. д.,

$$S_{п13} = \sum_{i=1}^{K_{13}} S_{к10}, \quad (4.36)$$

где $i = 1 \dots K_{13}$ — количество штрафных санкций административных платежей, видов возмещения ущерба и т. д.;

$S_{к10}$ — сумма одной штрафной санкции, административного платежа, возмещения ущерба и т. д.

Доходы от имущества, находящегося в государственной собственности, или от деятельности государства подразделяются на следующие виды:

1. Доход от имущества, находящегося в федеральной собственности,

$$S_{c1} = \sum_{i=1}^{I_1} S_{и1}, \quad (4.37)$$

где $i = 1 \dots I_1$ — количество источников дохода i -го вида от имущества, находящегося в федеральной собственности;

$S_{и1}$ — сумма поступления средств в государственный бюджет от i -го источника дохода.

2. Доходы, полученные государством от дивидендов по акциям, принадлежащим государству по данному виду имущества,

$$S_{c2} = \sum_{i=1}^{I_2} C_{и2} n_{и2}, \quad (4.38)$$

где $n_{и2}$ — количество акций, принадлежащих государству, по данному виду имущества;

$C_{и2}$ — стоимость одной акции по данному виду имущества;

$i = 1 \dots I_2$ — количество источников дохода, акции по которым принадлежат государству.

3. Доходы, полученные от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности,

$$S_{c3} = \sum_{i=1}^{I_3} S_{и3}, \quad (4.39)$$

где $i = 1 \dots I_3$ — количество имущества, сданного в аренду и приносящего доход;

$S_{и3}$ — сумма дохода, получаемая от сдачи в аренду одного источника дохода.

4. Доходы, полученные от процентов по размещенным в кредитных организациях временно свободных средств бюджета,

$$S_{c4} = \sum_{i=1}^{I_4} \frac{S_p \lambda_i}{100}, \quad (4.40)$$

где $i = 1 \dots I_4$ — количество кредитных учреждений, в которых государство разместило временно свободные денежные средства;

S_p — сумма средств, размещенных государством в i -м кредитном учреждении;

λ_i — процентная ставка, под которую государство разместило свободные средства в i -м кредитном учреждении.

5. Доходы, полученные государством от оказания услуг другим организациям,

$$S_{с5} = \sum_{i=1}^{I_5} S_{и5}, \quad (4.41)$$

где $i = 1 \dots I_5$ — количество услуг оказываемых государством (гос-предприятиями);

$S_{и5}$ — сумма, получаемая государством за одну услугу, оказываемую организациям.

6. Доходы, полученные государством от прибыли ЦБ РФ и перечисленные в государственный бюджет в соответствии с законодательством РФ,

$$S_{с6} = \sum_{i=1}^{I_6} S_{и6} \lambda_{и6}, \quad (4.42)$$

где $i = 1 \dots I_6$ — количество сделок, осуществленных ЦБ РФ за финансовый год, по которым банк обязан перечислить в государственный бюджет часть доходов;

$S_{и6}$ — налогооблагаемая база по i -й сделке;

$\lambda_{и6}$ — налоговая ставка по i -й сделке.

7. Доходы, поступающие в федеральный бюджет за счет платежей от использования государством другого имущества, находящегося в федеральной собственности, или от деятельности (использования) этого имущества,

$$S_{с7} = \sum_{i=1}^{I_7} S_{и7}, \quad (4.43)$$

где $i = 1 \dots I_7$ — количество платежей, поступающих от использования федерального имущества;

$S_{и7}$ — сумма, поступающая в бюджет от i -го платежа за счет использования имущества или от его деятельности.

8. Доходы, поступающие в федеральный бюджет от прибыли унитарных предприятий, созданных РФ,

$$S_{\text{с8}} = \sum_{i=1}^{I_8} S_{\text{н8}}, \quad (4.44)$$

где $i = 1 \dots I_8$ — количество унитарных предприятий, созданных РФ и уплачивающих часть налога от прибыли;

$S_{\text{н8}}$ — сумма налога, уплачиваемая одним унитарным предприятием в федеральный бюджет от части прибыли.

Доходы, поступающие в федеральный бюджет от других источников (деятельности), подразделяются на следующие виды:

1. Лицензионный сбор за выдачу лицензий на право деятельности по различным источникам

$$S_{\text{л}} = \sum_{i=1}^m n S_i, \quad (4.45)$$

где S_i — сумма, уплачиваемая за приобретение лицензии на i -й вид деятельности;

n — количество однотипных i -х объектов (видов деятельности), по которым приобретаются лицензии;

$i = 1 \dots m$ — количество налогоплательщиков (видов объектов), которым выдаются лицензии на право осуществления i -го вида деятельности.

2. Плата за пользование лесным фондом (плата за древесину, отпускаемую на корню) или перевод лесных земель в нелесной фонд и перевод земель лесного фонда в земли иных категорий

$$S_{\text{лф}} = \sum_{i=1}^k S_{\text{лс}} K_{\text{л}}, \quad (4.46)$$

где $i = 1 \dots k$ — количество налогоплательщиков, уплачивающих данный сбор в федеральный бюджет;

$K_{\text{л}}$ — количество однотипных i -х лесных участков;

$S_{\text{лс}}$ — сумма лесного сбора, перечисляемого налогоплательщиком с i -го участка в бюджет в течение финансового года, равная

$$S_{\text{лс}} = \sum_{i=1}^n S_{\text{л}} \lambda_{\text{л}} \text{ или } S_{\text{лс}} = \sum_{i=1}^n S_{\text{л}} \lambda_{\text{л}}, \quad (4.47)$$

где $i = 1 \dots n$ — количество видов деятельности, на которые налогоплательщик получил лицензии;

$S_{\text{л}}$, $S_{\text{п}}$ — налоговая база — установленная сумма сбора за единицу услуг, или объем изъятия ресурсов, или площадь лесного фонда (земель);

$\lambda_{\text{л}}$, $\lambda_{\text{п}}$ — ставка, выраженная в рублях, за единицу использования лесного фонда (площади).

3. Плата за негативное воздействие на окружающую среду

$$S_{\text{оэ}} = \sum_{i=1}^m S_{\text{э}} k_{\text{э}}, \quad (4.48)$$

где $i = 1 \dots m$ — количество предприятий, уплачивающих в федеральный бюджет данный вид платежа;

$k_{\text{э}}$ — коэффициент, учитывающий часть суммы платежа налогоплательщика, засчитываемую в федеральный бюджет (установлен в размере $K_{\text{э}} = 0,2$, или 20%);

$S_{\text{э}}$ — общая сумма платежа, перечисляемая в бюджет налогоплательщиком в течение финансового года, равная

$$S_{\text{э}} = \sum_{i=1}^n V_{\text{э}} \lambda_{\text{э}} \text{ или } S_{\text{э}} = \sum_{i=1}^n Y_{\text{э}} \lambda_{\text{э}}, \quad (4.49)$$

где $i = 1 \dots n$ — количество видов вредных воздействий (предприятий) на окружающую среду, по которым уплачивают платеж налогоплательщики;

$\lambda_{\text{э}}$ — налоговая ставка;

$V_{\text{э}}$, $Y_{\text{э}}$ — база платежа за i -й вид вредного воздействия на окружающую среду, выраженная в объеме (массе) выбросов загрязняющих веществ, или в объеме (массе) размещенных отходов, или в уровне вредного воздействия соответственно.

4. Плата за консульские сборы, патентные пошлины, предоставление информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделок с ним

$$S_K = \sum_{i=1}^K n S_i, \quad (4.50)$$

где $i = 1 \dots K$ — количество разнотипных объектов сбора или налогоплательщиков;

n — количество однотипных i -х сделок;

S_i — сумма платежа по i -й сделке.

Доходы, поступающие в федеральный бюджет от безвозмездных перечислений, подразделяются на следующие виды:

1. Доходы, поступающие в бюджет от государственных организаций.

2. Доходы, поступающие в бюджет от наднациональных организаций.

3. Доходы, поступающие от юридических и физических лиц в виде пожертвований.

Общая сумма дохода, поступающая в федеральный бюджет за счет неналоговых источников, может быть описана следующим математическим выражением:

$$S_{\text{нп}} = \sum_{i=1}^{H_{\text{н}}} S_{\text{п}_i}, \quad (4.51)$$

где $i = 1 \dots H_{\text{н}}$ — общая сумма всех неналоговых источников, участвующих в формировании доходной части федерального бюджета;

$S_{\text{п}_i}$ — сумма дохода, поступающего в федеральный бюджет от i -го неналогового источника, приведенного в подп. а, б, в.

Общая сумма дохода федерального бюджета ($S_{\text{фл}}$) за счет налоговых и неналоговых источников ($S_{\text{нф}}$ и $S_{\text{нп}}$ соответственно) описывается математически равенством

$$S_{\text{фл}} = S_{\text{нф}} + S_{\text{нп}}. \quad (4.52)$$

Анализ годовых доходов, федеральных бюджетов за последние годы показывает, что их основу составляли налоговые доходы, на долю которых приходилось в разные годы от 76 до 86%. Из налоговых поступлений в доход годовых федеральных бюджетов РФ наибольший вклад вносили такие налоги, как НДС (от 36 до 37,5%), налог на прибыль (от 10 до 14,6%), акцизы (от 13 до 15%), налоги

на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции (от 8 до 12,5%). Неналоговая составляющая не превышала в общем объеме бюджетов этих лет 8—12,5%.

4.3.3. Расходы федерального бюджета

Формирование расходов федерального бюджета осуществляется в соответствии с расходными обязательствами в виде бюджетных ассигнований на очередной финансовый год (плановый период) за счет средств федерального бюджета.

Бюджетным кодексом РФ предусмотрены расходы на следующие мероприятия:

- ▶ оказание государственных услуг, в том числе на оплату контрактов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг;
- ▶ социальное обеспечение населения;
- ▶ предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными учреждениями;
- ▶ предоставление субсидий юридическим лицам, кроме государственных учреждений, а также индивидуальным предпринимателям и физическим лицам, производителям товаров, работ и услуг;
- ▶ предоставление межбюджетных трансфертов;
- ▶ предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;
- ▶ обслуживание государственного долга;
- ▶ исполнение судебных актов по искам РФ о возмещении вреда гражданину или юридическому лицу в результате действий (бездействий) органов государственной власти.

К расходам на оказание государственных услуг относят:

- ▶ финансирование выполнения функций бюджетных учреждений;
- ▶ предоставление субсидий автономным учреждениям, в том числе на оказание ими государственных услуг физическим и (или) юридическим лицам;
- ▶ предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными и автономными учреждениями, в том числе на оказание ими государственных услуг физическим и (или) юридическим лицам;

► закупку товаров, работ, услуг для государственных нужд в целях:

— оказания государственных услуг физическим и юридическим лицам;

— осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности, кроме унитарных предприятий;

— разработки, закупки и ремонта вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа;

— закупки товаров в государственный материальный резерв.

Раскрывая некоторые ассигнования по расходам, отметим следующее:

1. Бюджетные ассигнования на обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений включают:

1) оплату труда работников — денежное содержание (вознаграждение, довольствие, заработная плата), командировочные и иные выплаты в соответствии с договорами (контрактами);

2) оплату поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг;

3) уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ;

4) возмещение вреда, причиненного бюджетным учреждениям при осуществлении его деятельности.

2. Бюджетные ассигнования на социальное обеспечение населения включают ассигнования на предоставление социальных выплат гражданским лицам (в виде пенсий, пособий, компенсаций, других выплат) либо на приобретение товаров, работ, услуг для обеспечения их нужд.

3. Бюджетные ассигнования на выделение субсидий юридическим лицам (кроме государственных учреждений), индивидуальным предпринимателям и физическим лицам (производителям товаров, работ, услуг) предоставляются на безвозмездной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством или реализацией товаров, выполнением работ,

оказанием услуг из федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов.

4. Бюджетные ассигнования на предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся автономными и бюджетными учреждениями, включают субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание ими государственных услуг в соответствии с заданиями или в виде имущественного взноса в государственные корпорации.

5. Бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства (сметной стоимостью более 600 млн руб.) предусматриваются долгосрочными целевыми программами на основе решения и согласно правовым актам Правительства РФ, а сметной стоимостью менее 600 млн руб. — на основе решения главного распорядителя средств федерального бюджета в порядке решения Правительства РФ.

Бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства в соответствии с инвестиционными проектами:

1) сметной стоимостью более 8 млрд руб. включаются в федеральную адресную инвестиционную программу с отражением в федеральном законе о федеральном бюджете в составе ведомственной структуры расходов;

2) сметной стоимостью более 100 млн руб., включенные в федеральную адресную инвестиционную программу, отражаются в составе сводной бюджетной росписи федерального бюджета раздельно по каждому проекту и виду расходов;

3) сметной стоимостью менее 100 млн руб., включенные в федеральную адресную программу, отражаются в составе сводной бюджетной росписи федерального бюджета суммарно по видам расходов.

6. Бюджетные ассигнования в виде бюджетных инвестиций, предоставляемых государственному унитарному предприятию, влекут за собой увеличение уставного фонда предприятия.

7. Бюджетные ассигнования в виде субсидий могут предоставляться субъектами РФ на софинансирование объектов капиталь-

ного строительства государственной собственности, бюджетные инвестиции в которые поступают из бюджетов субъектов РФ.

8. Бюджетные ассигнования, предоставляемые в виде бюджетных инвестиций юридическим лицам (кроме государственных предприятий и учреждений), влекут возникновение права государственной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов.

Расходы бюджетов по расходным обязательствам подразделяются по разделам и подразделам, в которых предусмотрены ассигнования на обеспечение следующих мероприятий:

- ▶ общегосударственные вопросы (функционирование Президента РФ, законодательных (представительных) органов государственной власти, Правительства РФ, судебной системы, финансовых, налоговых, таможенных органов; обеспечение выборной системы, международных организаций, фундаментальных и прикладных исследований; создание государственных материальных резервов, резервных фондов; решение других вопросов);

- ▶ национальная оборона (ВС РФ, их модернизация, мобилизационная и боевая подготовка, мобилизационная подготовка экономики, ядерно-оружейный комплекс, военно-техническое содружество и т. д.);

- ▶ национальная безопасность и правоохранительная деятельность (органы прокуратуры, юстиции, системы исполнения наказаний, безопасности, пограничной службы, по контролю за оборотом наркотиков, внутренних войск и МВД России; защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций; гражданская оборона; пожарная безопасность; миграционная политика; научные исследования и т. п.);

- ▶ национальная экономика (топливно-энергетический комплекс, исследование и использование космоса, воспроизводство минерально-сырьевой базы, сельское хозяйство и рыболовство, лесное хозяйство, транспорт, дорожное хозяйство, научные исследования и т. д.);

- ▶ жилищно-коммунальное хозяйство (жилищное строительство, коммунальное хозяйство, благоустройство, научные исследования и т. д.);

► охрана окружающей среды (экологический контроль, сбор и удаление отходов, очистка сточных вод, охрана растительного и животного мира, научные исследования и т. д.);

► образование (дошкольное, общее, начальное среднее, высшее, молодежная политика, научные исследования и т. д.);

► культура, кинематография, СМИ, исследования в их области;

► здравоохранение, физическая культура и спорт (стационарная, амбулаторная и скорая медицинская помощь, санитарно-оздоровительный комплекс, санитарно-эпидемиологический комплекс, физическая культура и спорт, научные исследования и т. д.);

► социальная политика (пенсионное обеспечение, социальное обслуживание, охрана семьи и детства, научные исследования и т. д.);

► межбюджетные трансферты (дотации, субсидии, субвенции субъектам РФ, другие трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов).

Кроме того, согласно бюджетной классификации операций сектора государственного управления статьями и подстатьями расходов являются: оплата труда, работ, услуг; обслуживание государственного долга; безвозмездные перечисления организациям и бюджетам; социальное обеспечение; расходы по операциям с активами и др.

В соответствии с изложенным выше в качестве примера приведем расчет расходов на выполнение отдельных мероприятий.

Финансирование мероприятий из федерального бюджета предусматривает следующие виды расходов:

1. Расходы на обеспечение деятельности государственных органов управления (аппарата управления Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Счетной палаты РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, других органов власти)

$$S_1 = \sum_{i=1}^{P_1} S_{p1}, \quad (4.53)$$

где $i = 1 \dots P_1$ — число звеньев (органов), составляющих аппарат управления государства;

S_{p1} — сумма расходов, необходимая на содержание одного звена (органа) управления государства.

2. Расходы на обеспечение аппарата управления судебной системы РФ

$$S_2 = \sum_{i=1}^{P_2} S_{p2}, \quad (4.54)$$

где $i = 1 \dots P_2$ — количество звеньев, входящих в федеральную судебную систему, финансирование которых осуществляется за счет средств федерального бюджета;

S_{p2} — сумма расходов на одно звено федеральной судебной системы.

3. Расходы на обеспечение 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 РФ в международные организации и иные расходы в области международного сотрудничества)

$$S_3 = \sum_{i=1}^{P_3} S_{p3}, \quad (4.55)$$

где $i = 1 \dots P_3$ — количество операций, проводимых государством в соответствии с планом международного сотрудничества в финансовом году;

S_{p3} — сумма расходов, необходимая на проведение одной операции в сфере международного сотрудничества.

4. Расходы на обеспечение национальной обороны и безопасности государства, осуществление конверсии оборонных отраслей промышленности

$$S_4 = \sum_{i=1}^{P_4} S_{p4}, \quad (4.56)$$

где $i = 1 \dots P_4$ — количество органов безопасности государства, финансируемых из федерального бюджета, или статей расходов на оборону, безопасность, мероприятия по конверсии;

S_{p4} — сумма расходов по i -й статье.

5. Расходы на обеспечение фундаментальных исследований и мероприятий по содействию научно-техническому прогрессу и использованию космического пространства

$$S_5 = \sum_{i=1}^{P_5} S_{p5i}, \quad (4.57)$$

где $i = 1 \dots P_5$ — количество плановых фундаментальных исследований, в том числе исследований в области космического пространства;

S_{p5} — сумма, необходимая для проведения одного фундаментального исследования, исследования в сфере освоения космоса.

6. Расходы на обеспечение поддержки железнодорожного, воздушного и морского видов транспорта и атомной энергетики

$$S_6 = \sum_{i=1}^{P_6} S_{p6i}, \quad (4.58)$$

где $i = 1 \dots P_6$ — количество видов транспорта или организаций, которым государство оказывает поддержку за счет средств федерального бюджета;

S_{p6} — сумма средств, выделяемая государством на обеспечение одного звена системы (одной организации).

7. Расходы на обеспечение мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба

$$S_7 = \sum_{i=1}^{P_7} S_{p7i}, \quad (4.59)$$

где $i = 1 \dots P_7$ — планируемое количество стихийных бедствий (на основе опыта предыдущих лет), которые могут возникнуть в финансовом году;

S_{p7} — средняя сумма расхода на ликвидацию одного стихийного бедствия (по опыту предыдущих лет).

8. Расходы на обеспечение учреждений, находящихся в федеральной собственности или в ведении органов государственной власти РФ

$$S_8 = \sum_{i=1}^{P_8} S_{p8}, \quad (4.60)$$

где $i = 1 \dots P_8$ — общее количество учреждений, находящихся в федеральной собственности и финансируемых непосредственно из федерального бюджета;

S_{p8} — сумма расходов, необходимая на содержание i -го учреждения в течение финансового года.

9. Расходы на обеспечение мероприятий по формированию федеральной собственности (инфраструктуры)

$$S_9 = \sum_{i=1}^{P_9} S_{p9}, \quad (4.61)$$

где $i = 1 \dots P_9$ — общее число объектов инфраструктуры или число мероприятий, которые необходимо реализовать в данном финансовом году;

S_{p9} — плановая сумма, выделяемая из бюджета на финансирование i -го мероприятия.

10. Расходы на обеспечение обслуживания и погашения государственного долга РФ (внутреннего и внешнего) в течение финансового года

$$S_{10} = \sum_{i=1}^{P_{10}} S_{pвз} + \sum_{i=1}^{P_{11}} S_{pвд}, \quad (4.62)$$

где $i = 1 \dots P_{10}$, $i = 1 \dots P_{11}$ — количество внешних заимствований и внутренних долговых обязательств, которые по срокам необходимо выплатить в данном финансовом году соответственно;

$S_{pвз}$ — сумма внутреннего долга (заимствования);

$S_{pвд}$ — сумма внешнего долга.

11. Выплаты по компенсации государственным внебюджетным фондам расходов на выплату пенсий, пособий и оказание социальных услуг, подлежащих финансированию за счет средств федерального бюджета,

$$S_{12} = \sum_{i=1}^{P_{12}} S_{p12}, \quad (4.63)$$

где $i = 1 \dots P_{12}$ — количество видов внебюджетных фондов, по которым государству надлежит внести компенсационные выплаты в соответствующий фонд;

S_{p12} — сумма расхода, необходимая на компенсацию расходов одного вида фонда.

12. Расходы на обеспечение мероприятий по пополнению государственных запасов драгоценных металлов, камней и материального резерва

$$S_{13} = \sum_{i=1}^{P_{13}} S_{p13}, \quad (4.64)$$

где $i = 1 \dots P_{13}$ — количество мероприятий, проведенных государством в интересах пополнения запасов драгоценных металлов, камней и резервов или обслуживших плановое количество объектов данной группы;

S_{p13} — сумма расходов на реализацию одного мероприятия или финансирование одного объекта.

13. Расходы на обслуживание выборов и референдумов, проводимых органами власти РФ за счет средств федерального бюджета,

$$S_{14} = \sum_{i=1}^{P_{14}} S_{p14}, \quad (4.65)$$

где $i = 1 \dots P_{14}$ — количество выборов, референдумов, переписей населения, предусмотренных планом на финансовый год или реально проведенных в данном отчетном периоде;

S_{p14} — сумма расходов, необходимая на выполнение одного мероприятия согласно плану.

14. Расходы на обеспечение федеральных инвестиционных программ

$$S_{15} = \sum_{i=1}^{P_{15}} S_{p15}, \quad (4.66)$$

где $i = 1 \dots P_{15}$ — количество плановых и внеплановых объектов, в которые государство вкладывает инвестиции из федерального бюджета;

S_{p15} — сумма средств, предоставляемых государством на инвестирование одного объекта.

15. Расходы на обеспечение реализации решений федеральных органов власти, приведших к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов бюджетов других уровней бюджетной системы

$$S_{16} = \sum_{i=1}^{P_{16}} S_{p16}, \quad (4.67)$$

где $i = 1 \dots P_{16}$ — количество мероприятий, проведенных в масштабе государства, по исправлению неправильно принятых органами власти решений, повлекших за собой изменения в бюджетах территориальных образований;

S_{p16} — сумма расходов, необходимая на компенсацию одного мероприятия по реализации решений органов власти, приведших к перерасходу бюджетных средств по статьям расхода.

16. Расходы на обеспечение мероприятий по финансовой поддержке субъектов РФ

$$S_{17} = \sum_{i=1}^{P_{17}} S_{p17}, \quad (4.68)$$

где $i = 1 \dots P_{17}$ — количество субъектов РФ, которым предусматривается планом или реально оказывается финансовая поддержка;

S_{p17} — сумма расходов по оказанию финансовой поддержки конкретному i -му субъекту РФ.

17. Выделение финансовых средств, предоставляемых юридическим и физическим лицам в виде трансфертов, субсидий, субвенций и кредитов,

$$S_r = \sum_{i=1}^K n S_{ib}, \quad (4.69)$$

где $i = 1 \dots K$ — количество видов платежа, предусматриваемых бюджетом;

n — количество предполагаемых однородных элементов (видов) получателей платежей;

S_{ib} — суммы платежей, предусматриваемых для обеспечения i -го однородного элемента платежа.

18. Выделение финансовых средств, предоставляемых иностранным организациям в виде международных трансфертов и кредитов,

$$S_M = \sum_{i=1}^M S_{iM}, \quad (4.70)$$

где $i = 1 \dots M$ — количество международных организаций (государств), которым прогнозируется выдача кредитов и трансфертов;

S_{iM} — прогнозируемая сумма трансферта и кредитов.

19. Расходы на обеспечение финансовыми средствами юридических и физических лиц, выполняющих работы и услуги по государственным контрактам,

$$S_K = \sum_{i=1}^{K_K} (mS_{i1} + nS_{i2}), \quad (4.71)$$

где $i = 1 \dots K_K$ — количество заключенных контрактов;

m, n — количество юридических и физических лиц, с которыми заключены контракты;

S_{i1}, S_{i2} — суммы i -х контрактов, по которым организованы сделки.

20. Расходы на обеспечение мероприятий, не предусмотренных статьями расхода, которые финансируются за счет резервных средств бюджета,

$$S_{P18} = \sum_{i=1}^{P_{18}} S_{p18}, \quad (4.72)$$

где $i = 1 \dots P_{18}$ — количество прогнозируемых с учетом предыдущих лет мероприятий, по которым рассчитывается общая сумма резерва;

S_{p18} — прогнозируемая сумма расходов на выполнение i -го мероприятия.

Суммируя все мероприятия по расходной части федерального бюджета, общую часть расходов, финансируемых исключительно за счет федерального бюджета, можно описать следующей математической зависимостью:

$$S_{p\Phi} = \sum_{\beta=1}^{\Delta_1} S_{\beta 1}, \quad (4.73)$$

где $\beta = 1 \dots \Delta_1$ — количество общих статей расходов (элементов, предусмотренных бюджетной классификацией), финансируемых только за счет средств федерального бюджета;

$S_{\beta 1}$ — сумма расхода денежных средств, необходимая для финансирования конкретной статьи расхода.

21. Государственная поддержка отраслей промышленности, строительства, сельского хозяйства, автомобильного и речного транспорта, объектов связи, дорожного хозяйства и метрополи-
тенов

$$S_{19} = \sum_{i=1}^{P_{19}} S_{p19} k_{\Phi 19}, \quad (4.74)$$

где $i = 1 \dots P_{19}$ — количество статей расхода или видов расходов, финансируемых по данному пункту из бюджетов разных уровней;

S_{p19} — общая сумма расходов, необходимая для финансирования одного мероприятия (статьи);

$k_{\Phi 19}$ — коэффициент, учитывающий покрытие расходной части за счет федерального бюджета.

22. Расходы на обеспечение правоохранительной деятельности и противопожарной безопасности

$$S_{20} = \sum_{i=1}^{P_{20}} S_{p20} k_{\Phi 20}, \quad (4.75)$$

где $i = 1 \dots P_{20}$ — количество мероприятий (общих статей расходов), финансируемых из общих бюджетов;

S_{p20} — общая сумма расходов, необходимая для финансирования одного мероприятия за счет средств бюджетов;

$k_{\Phi 20}$ — коэффициент, учитывающий покрытие части общей суммы расходов за счет федерального бюджета.

23. Расходы на финансирование научно-исследовательских, опытно-конструкторских и проектно-изыскательских работ, обеспечивающих научно-технический прогресс,

$$S_{21} = \sum_{i=1}^{P_{21}} S_{p21} k_{\Phi 21}, \quad (4.76)$$

где $i = 1 \dots P_{21}$ — общее количество мероприятий, финансируемых средствами из общих бюджетов;

S_{p21} — общая сумма расходов, необходимая для реализации одного общего мероприятия;

$k_{\phi 21}$ — коэффициент, учитывающий покрытие расхода общей суммы расходов за счет федерального бюджета.

24. Расходы на обеспечение социальной защиты населения

$$S_{22} = \sum_{i=1}^{P_{22}} S_{p22} k_{\phi 22}, \quad (4.77)$$

где $i = 1 \dots P_{22}$ — количество мероприятий, финансируемых за счет средств всех бюджетов;

S_{p22} — общая сумма расходов, необходимая для реализации одного мероприятия;

$k_{\phi 22}$ — коэффициент, учитывающий покрытие расхода общей суммы расходов за счет федерального бюджета.

25. Обеспечение охраны окружающей природной среды, охраны и воспроизводства природных ресурсов, предупреждение и ликвидацию последствий стихийных бедствий и гидрометеорологической деятельности

$$S_{23} = \sum_{i=1}^{P_{23}} S_{p23} k_{\phi 23}, \quad (4.78)$$

где $i = 1 \dots P_{23}$ — количество мероприятий, составляющих данную группу расходов;

S_{p23} — сумма необходимых расходов на реализацию одного мероприятия;

$k_{\phi 23}$ — коэффициент, учитывающий покрытие расходов общей суммы расходов, необходимых для реализации одного мероприятия за счет средств федерального бюджета.

26. Обеспечение развития рыночной инфраструктуры, федеральных и территориальных СМИ

$$S_{24} = \sum_{i=1}^{P_{24}} S_{p24} k_{\phi 24}, \quad (4.79)$$

где $i = 1 \dots P_{24}$ — количество мероприятий, реализуемых совместно по развитию территорий;

S_{p24} — сумма расходов, необходимая на реализацию одного мероприятия в сфере развития территорий;

$k_{\phi24}$ — коэффициент, учитывающий покрытие расходов за счет средств федерального бюджета.

27. Обеспечение деятельности избирательных комиссий субъектов РФ

$$S_{25} = \sum_{i=1}^{P_{25}} S_{p25} k_{\phi25}, \quad (4.80)$$

где $i = 1 \dots P_{25}$ — количество избирательных комиссий, образованных на территории субъекта РФ;

S_{p25} — сумма расходов, необходимых для обеспечения одного звена избирательной комиссии;

$k_{\phi25}$ — коэффициент, учитывающий покрытие расходов за счет средств федерального бюджета.

28. Оказание помощи другим бюджетам, в том числе по другим расходам, находящимся в совместном ведении РФ, субъектов РФ и муниципальных образований,

$$S_{26} = \sum_{i=1}^{P_{26}} S_{p26} k_{\phi26}, \quad (4.81)$$

где $i = 1 \dots P_{26}$ — количество мероприятий, реализуемых совместно по данным статьям расходов;

S_{p26} — сумма расходов, необходимая на реализацию одного мероприятия;

$k_{\phi26}$ — коэффициент, учитывающий покрытие расходов за счет средств федерального бюджета.

Расходы федерального бюджета при реализации мероприятий за счет совместного выделения средств из бюджетов различных уровней можно описать выражением

$$S_{\phi c} = \sum_{\beta=1}^{\Theta_2} S_{\beta 2}, \quad (4.82)$$

где $\beta = 1 \dots \Theta_2$ — общее количество групп мероприятий (статей расхода), финансируемых совместно всеми звеньями бюджетной системы;

$S_{\beta 2}$ — общая сумма расходов из федерального бюджета, выделяемая на реализацию конкретной группы мероприятий.

Общую сумму расходов из федерального бюджета на реализацию всех мероприятий, предусмотренных бюджетной классификацией, можно записать в виде уравнения

$$S_{\text{ФРО}} = S_{\text{РФ}} + S_{\text{ФС}}. \quad (4.83)$$

К бюджетным ассигнованиям на социальное обеспечение населения относятся ассигнования на предоставление социальных выплат гражданам, приобретение товаров, работ и услуг в пользу граждан для обеспечения их нужд в целях реализации мер социальной поддержки населения. Бюджетные ассигнования выделяются в виде пенсий, пособий, компенсаций и других выплат.

Предоставление субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам как производителям товаров, работ и услуг производится на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг из федерального бюджета.

Субсидии некоммерческим организациям, в том числе автономным учреждениям, предоставляются в виде субсидий на возмещение нормативных затрат на оказание ими государству услуг.

Бюджетные инвестиции в объекты строительства государственной собственности в форме капитальных вложений предусматриваются в соответствии с долгосрочными целевыми программами и нормативными актами Правительства РФ. Например, решение о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности РФ сметной стоимостью менее 600 млн руб. (не включенных в долгосрочные целевые программы) принимается главным распорядителем средств федерального бюджета.

Инвестиции в федеральные инвестиционные объекты, сметная стоимость которых превышает 200 000 минимальных размеров оплаты труда, подлежат рассмотрению и утверждению Правительством РФ; в федеральные инвестиционные объекты капитального строительства государственной собственности РФ сметной стоимостью более 1 млн руб. подлежат утверждению законом о федеральном бюджете.

Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными учреждениями, влечет возникновение прав государства на эквивалентную часть складочного капитала указанных юридических лиц согласно договору Правительства РФ и данного юридического лица.

Анализ сумм расходов федеральных бюджетов последних лет свидетельствует, что наибольшая доля расходов приходится на обслуживание государственного долга (от 9,5 до 24%), национальную оборону (от 16,4 до 19%), правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности (от 8,3 до 10,4%). Вместе с тем недостаточно осуществляется финансирование таких направлений, как сельское хозяйство (от 1,4 до 2,4%), промышленность, строительство и энергетика (от 2,4 до 7%), образование (от 3,2 до 4%), здравоохранение (от 1,5 до 3%), культура и искусство (от 0,3 до 1%), транспорт, дорожное хозяйство и связь (от 0,1 до 1%).

4.3.4. Методика формирования федерального бюджета

В основу построения методики положены целостный, статистический, прогнозный и логико-математический методы.

Расчет доходов федерального бюджета

1. Исходные данные

1.1. Исходные документы:

- ▶ Бюджетный кодекс РФ;
- ▶ Налоговый кодекс РФ;
- ▶ Таможенный кодекс РФ;
- ▶ Закон РФ от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления»;
- ▶ сводный финансовый баланс РФ за предыдущий финансовый год;
- ▶ другие документы органов государственной власти, определяющие бюджетный процесс в РФ.

1.2. По документам уточнить:

- ▶ коэффициенты регулирования уровней бюджетной системы, т. е. ту часть налоговых средств, которые формируют доходную часть федерального бюджета;
- ▶ количество налогоплательщиков, статистические данные для расчета прогноза величины поступлений от налогоплательщиков;

► количество таможенных органов, собирающих таможенные пошлины и сборы;

► предприятия и организации, формирующие неналоговую часть федерального бюджета.

2. Расчет доходной части федерального бюджета (табл. 4.3).

Таблица 4.3

Расчет доходов федерального бюджета

Расчетные показатели	Сумма дохода на очередной финансовый год	
	прогноз	расчет на основе статистических данных
1	2	3
Расчет доходной части бюджета, формируемой за счет налоговых поступлений		
1. Расчет сумм дохода, поступающих в бюджет за счет сбора следующих видов налоговых платежей:		
1.1. Налога на добавленную стоимость, формулы 4.5, 4.6		
1.2. Акцизов на товары и материалы, формулы 4.7, 4.8		
1.3. Налога на прибыль (доход) организаций, формулы 4.9, 4.10		
1.4. Таможенных пошлин, сборов и иных платежей, формулы 4.11, 4.12		
1.5. Единого социального налога, формула 4.13		
1.6. Налога на доходы физических лиц, формулы 4.14, 4.15		
1.7. Налога на добычу полезных ископаемых, формулы 4.16, 4.17, 4.18		
1.8. Сбора за пользование объектами водных биоресурсов, формулы 4.19, 4.20		
1.9. Водного налога, формулы 4.21, 4.22		
1.10. Государственной пошлины, формула 4.23		
1.11. Расчет общей суммы дохода, формирующей бюджет за счет налоговых поступлений (налоговых источников дохода), формула 4.4		

1	2	3
Расчет доходной части бюджета, формируемой за счет неналоговых источников дохода		
2. Расчет суммы дохода, поступающего в бюджет за счет поступлений от следующих источников дохода:		
2.1. Поступлений от приватизации организаций (предприятий), формула 4.24		
2.2. Поступлений от продажи государством принадлежащих ему акций по организациям (предприятиям), формула 4.25		
2.3. Доходов от продажи квартир, формула 4.26		
2.4. Доходов от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов, транспорта и другого оборудования, формулы 4.27, 4.28, 4.29, 4.30		
2.5. Доходов от реализации государственных запасов, формула 4.31		
2.6. Доходов от продажи земли и нематериальных активов, формулы 4.32, 4.33		
2.7. Поступлений от капитальных трансфертов и передаточных платежей из негосударственных источников, формула 4.34		
2.8. Доходов, полученных государством от внешнеэкономической деятельности, формула 4.35		
2.9. Доходов, полученных государством за счет штрафных санкций, административных платежей, возмещений ущерба и т. д., формула 4.36		
2.10. Доходов от имущества, находящегося в федеральной собственности, формула 4.37		
2.11. Доходов, полученных государством от дивидендов по акциям, принадлежащим государству, формула 4.38		
2.12. Доходов, полученных от сдачи в аренду госимущества, формула 4.39		
2.13. Доходов, полученных от процентов по размещенным в кредитных организациях временно свободным денежным средствам, формула 4.40		
2.14. Доходов, полученных государством от оказания услуг другим организациям, формула 4.41		

1	2	3
2.15. Доходов, полученных государством от прибыли ЦБ РФ и перечисленных в госбюджет в соответствии с законодательством, формула 4.42		
2.16. Доходов, полученных государством за счет использования другого имущества, находящегося в федеральной собственности, формула 4.43		
2.17. Доходов от прибыли унитарных предприятий (организаций), формула 4.44		
2.18. Доходов, полученных государством от выдачи лицензий на право ведения определенных видов деятельности, формула 4.45		
2.19. Доходов, полученных государством за пользование физическими и юридическими лицами лесным фондом или перевод земель лесных фондов в земли нелесного фонда, формулы 4.46, 4.47		
2.20. Доходов, полученных государством от плательщиков, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду в процессе производственной деятельности, формулы 4.48, 4.49		
2.21. Доходов, полученных государством в виде консульских сборов, пошлин, за предоставленную информацию, формула 4.50		
2.22. Доходов, полученных государством от других источников неналоговых поступлений, формула 4.51		
2.23. Расчет общей суммы дохода, формирующей доходную часть бюджета за счет неналоговых источников дохода, формула 4.52		
3. Расчет общей суммы дохода федерального бюджета, образуемой за счет налоговых и неналоговых источников, формулы 4.4, 4.52		
4. По данным расчета общей суммы дохода федерального бюджета: — спрогнозировать предварительный вариант социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год; — составить предварительный вариант перспективного финансово-бюджетного плана на очередной финансовый год		

Расчет расходов федерального бюджета

1. Исходные данные:

1.1. Исходные документы:

- ▶ федеральный закон о федеральном бюджете РФ на данный финансовый год;
- ▶ федеральный закон о бюджетах государственных целевых внебюджетных фондах на данный финансовый год;
- ▶ перспективный план развития РФ на данный финансовый год;
- ▶ прогноз социально-экономического развития РФ на данный финансовый год.

1.2. По документам уточнить:

- ▶ коэффициенты регулирования уровней бюджетной системы (налоговых отчислений в бюджеты других уровней);
- ▶ статьи расходов на очередной финансовый год и ближайшую перспективу.

4.4. Бюджет субъекта РФ

В последние годы в значительной степени возрастают роль региональных органов власти в развитии регионов, социальном обеспечении населения, решении хозяйственных вопросов на территориальном уровне. Региональные бюджеты, или бюджеты субъектов РФ, становятся основным звеном, предназначенным для финансового обеспечения задач регионов и выполнения функций государственными органами управления субъектов РФ.

Анализ деятельности федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ свидетельствует, что центр тяжести перемещается от Центра к регионам. Поэтому роль региональных бюджетов усиливается, а сфера их влияния расширяется. Государство через региональные бюджеты пытается активно проводить экономическую и социальную политику путем предоставления региональным органам власти средств для увеличения их бюджетов с целью прямого финансирования социальной сферы, сельского хозяйства, промышленности, строительства, охраны окружающей среды и др.

Государство посредством регулирования бюджетов субъектов РФ стремится к выравниванию уровней социального и экономического развития территорий.

4.4.1. Формирование доходов бюджета субъекта РФ

Доходы бюджетов субъектов РФ формируются за счет собственных и регулирующих налоговых доходов и неналоговых поступлений.

Собственные налоговые доходы бюджетов субъектов РФ формируются за счет региональных налогов и сборов, виды и ставки которых определены Налоговым кодексом РФ, а пропорции их распределения между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами определены законом о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год.

Налоговые доходы бюджетов субъектов РФ поступают от федеральных налогов и сборов, которые закреплены на постоянной основе или закрепляются решением Правительства РФ в случае недостаточности средств, аккумулированных в бюджетах субъектов РФ. Регулирующие налоги формируют бюджеты субъектов РФ на 70% общей суммы бюджета.

К налоговым доходам бюджетов субъектов РФ относятся региональные и регулируемые федеральные налоги и сборы, в том числе предусмотренные специальными налоговыми режимами и нормативами, указанные в табл. 4.4.

Таблица 4.4

Налоговые доходы региональных бюджетов

Наименование налога, сбора	Норматив зачисления налога в бюджет, %	Приведенный норматив зачисления в бюджет, к ₁
1	2	3
1. Региональные налоги		
1.1. Налог на имущество организаций	100	1
1.2. Налог на игорный бизнес	100	1
1.3. Транспортный налог	100	1
2. Федеральные налоги и сборы		
2.1. Налог на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления в бюджет субъекта РФ	100	1
2.2. Налог на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции	80	0,8

1	2	3
2.3. Налог на доходы физических лиц	70	0,7
2.4. Акцизы на спирт этиловый из пищевого сырья	50	0,5
2.5. Акцизы на спиртосодержащую продукцию	50	0,5
2.6. Акцизы на автобензин, дизтопливо, моторные масла	60	0,6
2.7. Акцизы на алкогольную продукцию и пиво	100	1
2.8. Налог на добычу полезных ископаемых используемых в виде углеводородного сырья	5	0,05
2.9. Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых	100	1
2.10. Налог на добычу полезных ископаемых, кроме перечисленных в строках 2.8 и 2.9	60	0,6
2.11. Налог на добычу полезных ископаемых в виде природных алмазов	100	1
2.12. Регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (кроме газа горючего природного)	5	0,05
2.13. Сбор за пользование объектами водных биоресурсов (кроме внутренних водных объектов)	30	0,3
2.14. Сбор за пользование объектами животного мира	100	1
2.15. Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	90	0,9
2.16. Налог, взимаемый в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения	90	0,9
2.17. Единый сельхозналог	30	0,3
2.18. Госпошлина (подлежащая зачислению по месту госрегистрации)	100	1
2.19. Налоговые доходы от акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 и до 25% (кроме вин) и алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 25% (кроме вин), произведенную на территории РФ: — по месту производства продукции; — распределение между бюджетами субъектов РФ согласно закону о федеральном бюджете	20 80	0,2 0,8

Неналоговые доходы бюджетов субъектов РФ формируются за счет поступлений, указанных в табл. 4.5.

Таблица 4.5

Неналоговые доходы региональных бюджетов

Наименование налога, сбора	Норматив зачисления в бюджет, %	Приведенный норматив зачисления в бюджет, к
1	2	3
1. Доходы от использования имущества, находящегося в собственности субъекта РФ, кроме имущества автономных учреждений и унитарных предприятий субъекта РФ	100	1
2. Доходы от продажи имущества (кроме акций), находящихся в собственности субъекта РФ, кроме имущества автономных учреждений и унитарных предприятий субъекта РФ	100	1
3. Доходы от платных услуг	100	1
4. Часть прибыли унитарных предприятий, созданных субъектом РФ (после уплаты налогов)	Согласно закону субъекта РФ	
5. Плата за негативное воздействие на окружающую среду	40	0,4
6. Плата за использование лесов, превышающая минимальный размер арендной платы или платы по договору купли-продажи	100	1
7. Декларационный платеж	100	1
8. Сбор за выдачу лицензий на розничную продажу алкогольной продукции	100	1
9. Доходы от передачи в аренду земельных участков	20	0,2
10. Доходы от продажи земельных участков	20	0,2
11. Плата за пользование водными объектами, принадлежащими субъекту РФ	100	1
12. Разовые платежи за пользование недрами, оговоренные в лицензии (бонусы)	100	1
13. В бюджеты г. Москвы и г. Санкт-Петербурга: — плата за негативное воздействие на окружающую среду; — доходы от передачи в аренду земельных участков; — доходы от продажи земельных участков; — плата за снятие запрета на реконструкцию, строительство объектов на земельном участке	80 100 100 100	0,8 1 1 1

1	2	3
14. Доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных капиталах (дивиденды по акциям, принадлежащим субъекту РФ)	100	1
15. Суммы денежных штрафов за нарушение законодательства:		
— о рекламе — с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;	60	0,6
— о лесных угодьях, находящихся в ведении субъекта РФ;	100	1
— о водном хозяйстве, находящемся в ведении субъекта РФ;	100	1
— о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг	100	1
16. Суммы денежных штрафов за нарушение законодательства о налогах и сборах	100	1
17. Суммы конфискации, компенсаций и другие средства, изымаемые в установленном законом порядке в доход субъекта РФ	100	1
18. Суммы от реализации конфискованных орудий охоты, рыболовства и продукции незаконного природопользования	100	1
19. Другие виды доходов		

К безвозмездным поступлениям в доход бюджета относят:

- дотации субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы РФ;
- межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы РФ;
- безвозмездные поступления от юридических и физических лиц, международных организаций, в том числе добровольные пожертвования.

Формирование бюджета субъекта РФ за счет собственных и регулирующих налогов

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ доходы региональных бюджетов формируются за счет собственных и регулирующих налоговых доходов, сумму поступлений которых в бюджет субъекта РФ можно записать в виде выражения

$$S_{\text{HC}} = S_{\text{C}} + S_{\text{P}}, \quad (4.84)$$

где S_c , S_p — общая сумма доходов за счет собственных поступлений и регулирующих видов налогов соответственно.

Собственные доходы включают налоговые S_n и неналоговые S_{nn} поступления.

$$S_c = \sum_{a=1}^A S_{наa} + \sum_{б=1}^B S_{nnб}, \quad (4.85)$$

где $a = 1...A$ — общее число региональных налогов и сборов, формируемых доходную часть бюджета субъекта РФ;

$б = 1...B$ — общее число неналоговых поступлений в бюджет субъекта РФ;

$S_{на}$, $S_{nnб}$ — сумма налогового и неналогового платежа, поступающего от одного вида источника соответственно.

Расчет налоговых доходов субъекта РФ

1. Сумма налога на имущество организаций

$$S_{и} = \sum_1^{A_1} S_1 \lambda_1, \quad (4.86)$$

где S_1 — налоговая база конкретного вида имущества, определяемая комиссией по рыночной стоимости или по другим методикам с учетом остаточной стоимости;

λ_1 — налоговая ставка на данный вид имущества, не превышающая 2,2% от стоимости имущества, устанавливаемая субъектом РФ;

A_1 — общее число налогоплательщиков, уплачивающих данный вид налога.

2. Сумма транспортного налога

$$S_{т} = \sum_1^{A_2} S_o + \sum_1^{A_2'} S_{п}, \quad (4.87)$$

где $1...A_2$ — число организаций, уплачивающих транспортный налог;

$1...A_2'$ — число индивидуальных налогоплательщиков транспортного налога.

S_o , $S_{п}$ — сумма транспортного налога и платежа, перечисляемая в бюджет организацией и индивидуальным владельцем

транспортных средств соответственно, которые рассчитываются по выражениям

$$S_o = \sum_{i=1}^O TQ_d \lambda_2; \quad (4.88)$$

$$S_{\Pi} = Q_d \lambda_3, \quad (4.89)$$

где T — количество однотипных транспортных средств, находящихся в распоряжении организации;

Q_d — объем двигателя конкретного транспортного средства;

λ_2, λ_3 — налоговые ставки на 1 куб. см объема двигателя для транспортных средств организаций и индивидуальных владельцев соответственно, устанавливаемые законодательно органом власти субъекта РФ в соответствии с Налоговым кодексом РФ;

$i = 1...O$ — количество видов транспортных средств, находящихся на балансе организации.

3. Сумма налога на игорный бизнес

$$S_5 = \sum_{i=1}^{A_3} \sum_{a=1}^a N_3 \lambda_4, \quad (4.90)$$

где $1...A_3$ — общее количество налогоплательщиков (игорных организаций);

$i = 1...a$ — количество объектов налогообложения организации (игорный стол, автомат, другие игорные средства);

N_3 — количество i -х однотипных средств выигрыша в организации;

λ_4 — налоговая ставка на i -е однотипное средство выигрыша, устанавливаемая законодательным органом субъекта РФ.

В целом налоговую составляющую дохода бюджета субъекта РФ можно описать выражением

$$S_E = \sum_{i=1}^N S_i, \quad (4.91)$$

где $i = 1...N$ — общее количество налоговых поступлений, формирующих бюджет субъекта РФ;

S_i — сумма i -го налогового поступления, формирующего бюджет субъекта РФ.

Расчет неналоговых доходов субъекта РФ

Неналоговые доходы в региональном бюджете формируют следующие поступления:

1. Доходы от продажи имущества, находящегося в собственности субъекта РФ, источниками которых являются:

- ▶ поступления от приватизации организаций;
- ▶ поступления от продажи субъектом РФ принадлежащих ему акций организаций;
- ▶ поступления от продажи квартир;
- ▶ поступления от продажи производственных и непроизводственных фондов и активов, транспортных средств и оборудования;
- ▶ поступления от продажи конфискованного, бесхозного имущества и имущества, перешедшего в собственность субъекта РФ;
- ▶ поступления от продажи земли;
- ▶ поступления от штрафных санкций, административных платежей и сборов;
- ▶ поступления от внешнеэкономической деятельности;
- ▶ другие поступления от реализации имущества.

Неналоговые доходы от продажи имущества, находящегося в собственности субъекта РФ, рассчитывается аналогично по формулам 4.24—4.36.

2. Доходы от использования имущества, находящегося в собственности субъекта РФ или от деятельности субъекта РФ, которые подразделяются на следующие виды:

- ▶ доходы от использования имущества, находящегося в собственности субъекта РФ;
- ▶ доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в собственности субъекта РФ;
- ▶ доходы от процентов, полученных от размещения в кредитных организациях временно свободных средств бюджета субъекта РФ;
- ▶ доходы от оказания услуг или компенсации затрат субъекта РФ;
- ▶ платежи, поступающие от подведомственных субъекту РФ организаций;
- ▶ другие поступления от использования имущества, находящегося в собственности субъекта РФ.

Суммы доходов по каждому виду источников дохода в бюджет субъекта РФ и общая сумма поступлений от неналоговых источников дохода рассчитываются по формулам 4.37–4.52. Например, доходы от пользования имуществом, находящимся в собственности субъекта РФ, можно рассчитать по выражению

$$S_{\text{ин}} = \sum_{\Pi}^{A_7} S_{\Pi} \lambda_8, \quad (4.92)$$

где $1 \dots A_7$ — общее количество имущества (объектов), находящегося в ведении субъекта РФ и сдаваемого налогоплательщикам с целью получения выгоды (например, аренда объектов), или количество организаций (налогоплательщиков), которым передано имущество во временное пользование;

S_{Π} — количество одноименных элементов имущества, переданных организации во временное пользование с целью извлечения выгоды (например, площади здания);

λ_8 — ставка оплаты одного элемента имущества, переданного во временное пользование (например, 1 кв. м площади, одного станка и т. д.). Доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении субъекта РФ, например доходы от банковской деятельности, рассчитываются по выражению 4.42.

3. Региональные лицензионные сборы, которые рассчитываются по формуле

$$S_{\Pi} = \sum_{\Pi}^{A_4} \Pi \lambda_5, \quad (4.93)$$

где $1 \dots A_4$ — количество лицензируемых видов деятельности, осуществляемых субъектом РФ;

Π — общее число лицензий, выданных органом власти субъекта РФ по одному виду деятельности;

λ_5 — налоговая ставка лицензионного сбора по одному конкретному виду деятельности, устанавливаемая законодательным органом субъекта РФ на основании Налогового кодекса РФ.

4. Государственная пошлина, взимаемая с юридических и физических лиц за оказываемые услуги учреждениями субъекта РФ, в соответствии с НК РФ поступает полностью в бюджет субъекта РФ и рассчитывается аналогично формуле 4.23.

Доходы бюджета субъекта РФ

Доходы, формирующие бюджет субъекта РФ, включают отчисления от федеральных налогов и сборов, распределенных к зачислению в бюджет субъекта РФ по нормативам в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, а также дотаций, субсидий и трансфертов из федерального бюджета, которые можно описать выражением

$$S_p = \sum_{i=1}^{A_8} S_i \lambda_i k_i + \sum_{\alpha=1}^{A_9} S_{\alpha} \quad (4.94)$$

или

$$S_p = \sum_{i=1}^{A_8} S_i \lambda_i^* k_i + \sum_{i=1}^{A_9} S_i, \quad (4.95)$$

где $i = 1 \dots A_8$ — общее количество налогов, отчисления от которых поступают в бюджет субъекта РФ на основании Налогового кодекса РФ и решения Правительства РФ;

S_i — налоговая база i -го налога;

λ_i — часть налоговой ставки по i -му налогу от общей ставки налога, которая закрепляется за субъектом РФ;

λ_i^* — налоговая ставка по i -му налогу согласно Налоговому кодексу РФ;

k_i — норматив зачисления i -го налога в бюджет субъекта РФ, выраженный в относительных единицах (см. табл. 4.4, 4.5);

$\alpha = 1 \dots A_9$ — общее число отчислений из федерального бюджета в бюджет субъекта РФ в виде дотаций, субсидий, субвенций, трансфертов и т. д.;

S_{α} — сумма α -го вида отчисления (дотации, субвенции, субсидии и т. д.).

В частности, каждую часть дохода бюджета субъекта РФ за счет регулируемых видов налогов в отдельности можно описать следующим образом:

► налог на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции — формулами 4.9, 4.10 при $k_{\pi} = 0,8$ (см. табл. 4.4);

► налог на доходы физических лиц — формулами 4.14, 4.15 при $k_{\phi} = 0,7$ (см. табл. 4.4);

► акцизы на спирт этиловый, на спиртосодержащую продукцию, автобензин, дизельное топливо, моторные масла — формулами 4.7, 4.8 при $k_a = 0,5$, или $0,6$, или 1 (см. табл. 4.4);

► налог на добычу полезных ископаемых — формулами 4.16, 4.17 при $k_{\pi} = 0,05$, или $0,6$, или 1 (см. табл. 4.4);

► сбор за пользование объектами водных биоресурсов — формулами 4.19, 4.20 при $k_s = 0,3$ или 1 (см. табл. 4.4);

► единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — формулой

$$S_y = \sum_{i=1}^n S_{\Pi} \lambda_{\Pi}, \quad (4.96)$$

где $i = 1 \dots n$ — количество налогоплательщиков, уплачивающих налог в бюджет субъекта РФ;

S_{Π} — сумма дохода налогоплательщика, получаемая в течение отчетного года;

λ_{Π} — налоговая ставка, равная $0,9$ (норматив 90%);

► единый сельскохозяйственный налог, взимаемый с товаропроизводителей по нормативу 30% , — формулой, аналогичной формуле 4.91, при $k_c = 0,3$ (см. табл. 4.4).

Анализ доходов региональных бюджетов свидетельствует, что в большинстве субъектов РФ главную роль играют регулирующие виды федеральных налогов, доля которых превышает 65% . Безвозмездные отчисления из федерального бюджета превышают 25% . На долю неналоговых доходов субъектов РФ приходилось не более 6% , а в последние годы она сокращается и не превышает $3-4\%$.

4.4.2. Расходы бюджета субъекта РФ

Формирование расходов бюджетов субъектов РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами органов государственной власти субъектов РФ за счет средств собственных бюджетов.

Органы государственной власти субъекта РФ ведут реестры расходных обязательств с указанием статей, частей, пунктов, подпунктов и абзацев с указанием бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств.

В соответствии с задачами и функциями органов власти субъекта РФ основные средства бюджетных доходов используются по следующим направлениям на выполнение мероприятий:

- ▶ обеспечение функционирования органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъекта РФ;
- ▶ обслуживание и погашение государственного долга субъекта РФ;
- ▶ обеспечение реализации региональных целевых программ;
- ▶ содержание и развитие учреждений и объектов, находящихся в ведении органов власти субъекта РФ;
- ▶ формирование государственной собственности субъектов РФ;
- ▶ обеспечение деятельности СМИ;
- ▶ обеспечение выборов в органы власти субъекта РФ;
- ▶ оказание финансовой помощи местным бюджетам и т. д.

1. Расходы на обеспечение функционирования органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъекта РФ рассчитываются по выражению, аналогичному выражению 4.53.

2. Расходы на обслуживание и погашение государственного долга субъектом РФ могут быть рассчитаны по выражению, аналогичному выражению 4.62.

3. Расходы на обеспечение реализации региональных целевых программ рассчитываются по выражению, аналогичному выражению 4.66.

4. Расходы на содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов власти субъекта РФ можно рассчитать по выражению, аналогичному выражению 2.60, или по выражению

$$S_4 = \sum_1^R S_{p_1} + \sum_1^{R_1} S_{p_2}, \quad (4.97)$$

где $1...R$ — общее количество учреждений (организаций, предприятий), находящихся на обеспечении субъекта РФ;

$1...R_1$ — количество объектов (учреждений, предприятий, организаций), которые предполагается создать (реализовать) в соответствии с планом развития в очередном финансовом году;

S_{p1} — общая сумма расходов, выделяемая из бюджета субъекта РФ на содержание конкретного учреждения (организации, предприятия);

S_{p2} — общая сумма расходов на один объект (предприятие, учреждение, организацию) в очередном финансовом году.

5. Расходы на формирование государственной собственности субъекта РФ можно рассчитать по выражению, аналогичному выражению 4.61.

6. Расходы на обеспечение деятельности СМИ субъекта РФ рассчитываются по выражению

$$S_6 = \sum_1^{P_6} S_c, \quad (4.98)$$

где $1...P_6$ — количество организаций СМИ, которым оказывается помощь из бюджета субъекта РФ;

S_c — общая сумма расхода из бюджета субъекта РФ, выделяемая одной организации СМИ.

7. Расходы на обеспечение выборов в органы власти субъекта РФ S_7 рассчитываются по выражению, аналогичному выражению 4.65.

8. Расходы на оказание финансовой помощи местным бюджетам из бюджета субъекта РФ рассчитываются по выражению

$$S_8 = \sum_1^{P_8} S_m, \quad (4.99)$$

где $1...P_8$ — количество местных административно-территориальных образований (местных бюджетов), входящих территориально в субъект РФ;

S_m — сумма средств, выделяемая из бюджета субъекта РФ в виде помощи конкретному местному бюджету.

9. Расходы на обеспечение мероприятий по осуществлению международных и внешнеэкономических связей субъекта РФ рассчитываются по выражению, аналогичному выражению 4.55.

10. Расходы на обеспечение реализации отдельных мероприятий, передаваемых муниципальным органам власти, или компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате

решений, принятых органами власти субъекта РФ и приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов местных бюджетов, рассчитываются по выражению, аналогичному выражению 4.67.

11. Расходы на обеспечение совместных расходов субъекта РФ по финансированию проектов (программ), реализуемых субъектом РФ и федеральным центром, рассмотрены в разделе 4.3.3 и рассчитываются по выражениям 4.74—4.83.

12. Совместные расходы субъекта РФ на обеспечение финансирования программ, реализуемых субъектом РФ и местными органами власти, рассчитываются по выражениям, аналогичным 4.74—4.83.

Общую сумму прямых расходов $S_{РП}$, совместных расходов $S_{РСФ}$, S_{PCM} и общих расходов S_{PO} бюджета субъекта РФ по аналогии с расходами федерального бюджета можно описать выражениями

$$S_{РП} = \sum_1^{\mathfrak{A}_3} S_3; \quad (4.100)$$

$$S_{РСФ} = \sum_1^{\mathfrak{A}_4} S_4; \quad (4.101)$$

$$S_{PCM} = \sum_1^{\mathfrak{A}_5} S_5; \quad (4.102)$$

$$S_{PO} = S_{РП} + S_{РСФ} + S_{PCM}, \quad (4.103)$$

где $1... \mathfrak{A}_3$ — количество общих статей расхода согласно бюджетной классификации, финансируемых только за счет средств бюджета субъекта РФ;

$1... \mathfrak{A}_4$ — общее количество групп мероприятий (статей расходов), финансируемых совместно за счет средств бюджета субъекта РФ и федерального бюджета;

$1... \mathfrak{A}_5$ — общее количество групп мероприятий (статей расхода), финансируемых совместно за счет средств бюджета субъекта РФ и местных бюджетов;

S_3, S_4, S_5 — общая сумма расхода из бюджета субъекта РФ по конкретной статье расхода в соответствии с бюджетной классификацией на выполнение прямых и совместных мероприятий соответственно.

Анализ бюджетных ассигнований на выполнение задач и функций органами власти субъектов РФ свидетельствуют, что многим более 20% бюджетных средств расходуется на национальное хозяйство, до 18% — на ЖКХ, более 25% — на социальную сферу и образование. Вместе с тем анализ расходов бюджетных средств свидетельствует о недостаточности выделения средств на социальную сферу, ЖКХ и сельское хозяйство. Снижение затрат из бюджета или их недостаточное выделение на ЖКХ приведет к развалу этой одной из важнейших сфер, увеличению платежей граждан, что породит антагонизм между властью и населением.

4.4.3. Методика формирования бюджета субъекта РФ

Расчет дохода бюджета субъекта РФ

1. Исходные данные:

1.1. Исходные документы:

- ▶ Бюджетный кодекс РФ;
- ▶ Налоговый кодекс РФ;
- ▶ Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»;
- ▶ сводный финансовый баланс субъекта РФ за предыдущий финансовый год;
- ▶ другие документы органов власти РФ и субъекта РФ, регулирующие бюджетный процесс.

1.2. По документам уточнить:

- ▶ коэффициенты регулирования уровней бюджетной системы;
- ▶ количество налогоплательщиков и статистические данные для расчета прогноза величины поступлений от налогоплательщиков;
- ▶ количество предприятий и организаций, формирующих неналоговую часть дохода бюджета субъекта РФ;
- ▶ по каким из видов налогов будут производиться отчисления в бюджеты субъектов РФ в новом финансовом году, какие суммы кредитов, дотаций, субвенций, субсидий могут быть выделены в состав бюджетов субъектов РФ;
- ▶ какие совместные программы будут финансироваться из совместных бюджетов (бюджетов субъекта РФ и федерального бюджета).

2. Расчет доходной части бюджета субъекта РФ (табл. 4.6).

Расчет доходной части регионального бюджета

Расчетные показатели	Сумма дохода на очередной финансовый год	
	прогноз	на основе статистических данных
1	2	3
1. Расчет сумм дохода, поступающих в бюджет за счет сбора следующих видов налоговых платежей:		
1.1. Налога на имущество организаций, формула 4.86		
1.2. Транспортного налога, формулы 4.87–4.89		
1.3. Налог на игорный бизнес, формула 4.90		
1.6. Расчет общей суммы дохода бюджета субъекта РФ за счет налоговых источников (поступлений), формула 4.91		
2. Расчет доходной части бюджета субъекта РФ, формируемой за счет неналоговых поступлений		
2.1. Расчет доходов бюджета от продажи имущества, находящегося в собственности субъекта РФ:		
– поступлений от приватизации имущества (предприятий), аналогично формуле 4.24		
– поступлений от продажи субъектом РФ принадлежащих ему акций организаций, аналогично формуле 4.25		
– поступлений от продажи квартир, аналогично формуле 4.26		
– поступлений от продажи производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств и другого оборудования, согласно формулам 4.27–4.30		
– поступлений от продажи конфискованного, бесхозного имущества и имущества, перешедшего в собственность субъекта РФ, аналогично формуле 4.31		
– поступлений от продажи земли, аналогично формулам 4.32 и 4.33		
– поступлений от штрафных санкций, административных платежей и сборов, аналогично формуле 4.36		

1	2	3
— поступлений от внешнеэкономической деятельности, аналогично формуле 4.35		
2.2. Расчет доходов от использования имущества, находящегося в собственности субъекта РФ:		
— доходов от использования имущества, аналогично формуле 4.37		
— доходов от сдачи в аренду имущества, аналогично формуле 4.39		
— доходов от процентов, полученных от размещения свободных средств в кредитных учреждениях, аналогично формуле 4.40		
— доходов от оказания услуг или компенсации затрат субъекта РФ, аналогично формуле 4.41		
— поступлений (платежей) от подведомственных субъекту РФ организаций, аналогично формуле 4.44		
— других поступлений от использования имущества, аналогично формуле 4.43		
2.3. Региональных лицензионных сборов, формула 4.92		
2.4. Государственной пошлины, формула 4.23		
2.5. Расчет общей суммы дохода бюджета субъекта РФ за счет неналоговых поступлений, аналогично формуле 4.51		
2.6. Расчет общей суммы дохода бюджета субъекта РФ за счет собственных (налоговых и неналоговых) источников, аналогично формуле 4.52		
3. Расчет доходной части бюджета субъекта РФ за счет регулируемых федеральных видов налогов:		
3.1. Акцизов на определенные виды товаров и минерального сырья, аналогично формулам 4.7 и 4.8		
3.2. Налога на прибыль (доход) организаций, аналогично формулам 4.9 и 4.10		
3.3. Подоходного налога с физических лиц, аналогично формулам 4.14 и 4.15		
3.4. Налога на добычу полезных ископаемых, аналогично формулам 4.16, 4.17		
3.5. Сбора за пользование объектами водных биоресурсов, формулы 4.19, 4.20		
3.6. Сбора за пользование объектами животного мира, формула 4.19, 4.20		

1	2	3
3.7. Единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, формула 4.96		
3.8. Единого сельскохозяйственного налога, аналогично формуле 4.93		
3.9. Расчет общей суммы дохода, поступающей в бюджет, за счет регулирующих видов налогов, аналогично формулам 4.94, 4.95		
4. Расчет общей суммы дохода бюджета субъекта РФ за счет всех источников поступлений денежных средств, аналогично формулам 4.52, 4.85, 4.94, 4.95		
5. По данным расчета общей суммы дохода бюджета: — спрогнозировать предварительный вариант социально-экономического развития на очередной финансовый год; — разработать предварительный вариант (уточнить существующий) перспективного финансового плана на очередной (очередные) финансовый год (годы)		

Расчет расхода бюджета субъекта РФ

1. Исходные данные

1.1. Исходные документы:

- ▶ бюджет субъекта РФ на данный финансовый год;
- ▶ бюджет целевых фондов субъекта РФ на данный финансовый год;
- ▶ сводный финансовый баланс субъекта РФ на данный финансовый год;
- ▶ перспективный финансовый план субъекта РФ на данный финансовый год;
- ▶ прогноз социально-экономического развития региона на данный финансовый год;
- ▶ предварительные итоги социально-экономического развития региона на данный финансовый год;
- ▶ заявки от органов местного самоуправления на оказание финансовой помощи в реализации планов развития муниципальных образований;

► другие документы, характеризующие бюджетный процесс субъекта РФ.

1.2. На основании исходных документов:

► уточнить коэффициенты регулирования уровней бюджетной системы;

► уточнить статьи расходов в соответствии с планом развития региона на ближайшую и долгосрочную перспективу;

► обработать заявки местных органов управления на обеспечение социальных нужд и развитие муниципальных образований.

2. Расчет расхода средств бюджета субъекта РФ (табл. 4.7).

Таблица 4.7

Расчет расходной части регионального бюджета

Расчетные показатели	Суммы расхода		
	на очередной финансовый год	на ближайшую перспективу (3 года)	на долгосрочную перспективу (5 лет)
1	2	3	4
1. Расчет прямых расходов по статьям классификации регионального бюджета:			
1.1. Расчет расходов бюджета на обеспечение финансирования органов власти субъекта РФ, аналогично выражению 4.53;			
— обслуживание и погашение государственного (внешнего и внутреннего) долга, аналогично выражению 4.62			
— обеспечение реализации региональных целевых программ, аналогично выражению 4.66			
— содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении субъекта РФ, аналогично выражению 4.60 или 4.97			
— формирование государственной собственности субъекта РФ, аналогично выражению 4.61			
— обеспечение деятельности СМИ субъекта РФ, аналогично формуле 4.98			
— обеспечение выборов в органы власти субъекта РФ, аналогично выражению 4.65			

1	2	3	4
— оказание финансовой помощи местным бюджетам, аналогично выражению 4.99			
— обеспечение мероприятий по осуществлению международных и внешнеэкономических связей субъекта РФ, аналогично выражению 4.55			
— обеспечение реализации отдельных мероприятий, передаваемых муниципальным органам, или компенсации дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами власти субъекта РФ и приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов местных бюджетов, аналогично выражению 4.67			
1.2. Расчет общей суммы прямых расходов средств из бюджета субъекта РФ по формуле 4.100			
2. Расчет дополнительных расходов из регионального бюджета на выполнение совместных мероприятий, финансируемых из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, аналогично выражениям 4.74–4.83			
3. Расчет дополнительных расходов из регионального бюджета на выполнение совместных мероприятий, финансируемых из бюджета субъекта РФ и местных бюджетов муниципальных образований, входящих в субъект РФ:			
3.1. Обеспечение отдельных мероприятий по поддержке и развитию сельского хозяйства, дорожного хозяйства, системы противопожарной безопасности, по социальной защите населения, охране окружающей среды, предупреждению и ликвидации последствий стихийных бедствий, оказанию помощи в обеспечении деятельности местных СМ и избирательных комиссий, аналогично выражениям 4.74, 4.75, 4.77, 4.78, 4.80, 4.82.			
3.2. Расчет общей суммы дополнительных расходов бюджета субъекта РФ на финансирование совместных мероприятий из бюджета субъекта РФ и федерального бюджета, бюджета субъекта РФ и местных бюджетов, по выражениям 4.101 и 4.102			

1	2	3	4
4. Расчет общей суммы расходов бюджета субъекта РФ по всем статьям в соответствии с бюджетной классификацией, по выражению 4.103			
5. Сравнить общие суммы доходной и расходной части бюджета, формулы 4.84 и 4.103			
6. Проанализировать соотношение $S_{\text{НС}}$ и $S_{\text{РО}}$. Если $S_{\text{НС}} > S_{\text{РО}}$, то $S_{\text{НС}} - S_{\text{РО}} = \text{П}_\text{С}$, образуется резерв (профицит) денежных средств, который может быть использован на выполнение дополнительных мероприятий в масштабе субъекта РФ или на увеличение статей расходов бюджета. Если $S_{\text{НС}} = S_{\text{РО}}$, то $S_{\text{НС}} - S_{\text{РО}} = 0$, доходы равны расходам, бюджет называют бездефицитным и безпрофицитным, резервы отсутствуют. Если $S_{\text{НС}} < S_{\text{РО}}$, то $S_{\text{НС}} - S_{\text{РО}} = -\text{Д}_\text{С}$, образуется дефицит в средствах бюджета, возникает потребность в изыскании дополнительных источников покрытия дефицита или уменьшения статей расходов			
7. Оформить документы и представить на рассмотрение в законодательный орган субъекта РФ: — проект бюджета субъекта РФ; — проект бюджета целевых фондов субъекта РФ; — проект сводного финансового баланса субъекта РФ; — прогноз социально-экономического развития региона; — перспективный финансовый план субъекта РФ на финансовый год; — другие документы согласно Бюджетному кодексу РФ			

4.5. Местный бюджет

Одним из важных условий выполнения функций и решения задач местными органами управления являются их финансово-бюджетные права. То есть финансовой базой местных органов власти

являются местные бюджеты. Из местных бюджетов финансируется развитие производственной сферы, в первую очередь пищевой промышленности и коммунального хозяйства. Экономическая сущность местных бюджетов проявляется непосредственно через их назначение и выполнение органами власти следующих функций:

- ▶ формирование денежных фондов, которые являются финансовым обеспечением деятельности местных органов власти;
- ▶ распределение денежных фондов между отраслями хозяйства;
- ▶ контроль за финансово-хозяйственной деятельностью организаций, предприятий и учреждений, подведомственных органам местной власти;
- ▶ распределение государственных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры общества.

4.5.1. Формирование доходов местного бюджета

В основу формирования местных бюджетов (муниципальных районов и поселений) заложены принципы самостоятельности местных бюджетов и их государственной финансовой поддержки со стороны государства и субъекта РФ. В соответствии с данными принципами происходит формирование доходов местного бюджета. Доходы местного бюджета формируются за счет доходов от налоговых источников и поступлений в доход от неналоговых источников. Собственные доходы местных бюджетов не являются основными источниками формирования бюджета. Собственными налоговыми доходами местного бюджета являются следующие местные налоги и сборы: земельный налог, налог на имущество физических лиц.

Исходя из административного деления следует рассмотреть формирование следующих местных бюджетов:

- налоговых доходов бюджетов поселений;
- налоговых доходов муниципальных районов;
- налоговых доходов бюджетов городских округов.

Налоговые доходы бюджетов поселений формируются за счет следующих местных налогов, регулируемых федеральными налогами и налогов субъекта РФ по нормативам, указанным в табл. 4.8.

Таблица 4.8

Налоговые доходы бюджетов поселений

Наименование налога	Норматив зачисления дохода в бюджет, %	Приведенный норматив зачисления дохода в бюджет, k_i
1. Местные налоги		
1.1. Земельный налог	100	1
1.2. Налог на имущество физических лиц	100	1
2. Федеральные налоги и сборы		
2.1. Налог на доходы физических лиц	10	0,1
2.2. Единый сельскохозяйственный налог	30	0,3
2.3. Государственная пошлина за совершение нотариальных действий	100	1
2.4. Другие виды налогов, предусмотренные законодательством РФ и субъекта РФ	Согласно муниципальным правовым актам	—

Налоговые доходы муниципальных районов формируются за счет местных налогов, федеральных налогов и сборов по нормативам, указанным в табл. 4.9.

Таблица 4.9

Налоговые доходы муниципальных районов

Наименование налога	Норматив зачисления дохода в бюджет, %	Приведенный норматив зачисления дохода в бюджет, k_i
1	2	3
1. Местные налоги		
1.1. Земельный налог	100	1
1.2. Налог на имущество физических лиц	100	1
2. Федеральные налоги и сборы		
2.1. Налог на доходы физических лиц	20	0,2
2.2. Налог на доходы физических лиц, взимаемый на межселенных территориях	30	0,3

1	2	3
2.3. Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	90	0,9
2.4. Единый сельскохозяйственный налог	30	0,3
2.5. Единый сельхозналог, взимаемый на межселенных территориях	60	0,6
2.6. Госпошлина (зачисляемая по месту госрегистрации):		
– плата за рассмотрение дел судами общей юрисдикции и мировыми судьями	100	1
– плата за госрегистрацию транспортных средств, техосмотр, выдачу номеров, справок и т. д.	100	1
– плата за получение права на установку рекламной конструкции	100	1
2.7. Другие виды налогов и сборов	Согласно муниципальным правовым актам	—

В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от местных налогов, регулирующих федеральных налогов и сборов по нормативам, указанным в табл. 4.10.

Таблица 4.10

Налоговые доходы городских округов

Наименование налога	Норматив зачисления дохода в бюджет, %	Приведенный норматив зачисления дохода в бюджет, к ₁
1	2	3
1. Местные налоги		
1.1. Земельный налог	100	1
1.2. Налог на имущество физических лиц	100	1
2. Федеральные налоги и сборы		
2.1. Налог на доходы физических лиц	30	0,3
2.2. Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	90	0,9
2.3. Единый сельскохозяйственный налог	60	0,6

1	2	3
2.4. Госпошлина (по месту госрегистрации)	100	1
2.5. Другие виды налогов в соответствии с законодательными актами	Согласно муниципальным правовым актам	—

Неналоговые доходы местных бюджетов всех уровней (поселений, муниципальных районов и городских округов) формируются за счет доходов согласно табл. 4.11.

Таблица 4.11

Неналоговые доходы местных бюджетов

Наименование налога	Норматив зачисления дохода в бюджет, %	Приведенный норматив зачисления дохода в бюджет, k _i
1	2	3
1. Доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, кроме имущества автономных учреждений и унитарных предприятий	100	1
2. Доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящихся в собственности, за исключением имущества автономных учреждений и унитарных предприятий	100	1
3. Доходы от платных услуг	100	1
4. Часть прибыли унитарных предприятий (после уплаты налогов и иных обязательных платежей)	Согласно муниципальному правовому акту	—
5. Плата за негативное воздействие на окружающую среду (только в бюджет муниципального района)	40	0,4
6. Сбор за выдачу лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами местного самоуправления (только в бюджет городских округов и муниципальных районов г. Москвы и г. Санкт-Петербурга)	100	1

1	2	3
7. Доходы от передачи в аренду земельных участков и средства от продажи права на заключение договоров аренды земли (только в бюджеты городских округов)	80	0,8
8. Доходы от продажи земельных участков (только в бюджеты городских округов)	80	0,8
9. Доходы от передачи в аренду земельных участков и средства от продажи прав на заключение договоров аренды земельных участков (только в бюджеты муниципальных районов)	50	0,5
10. Доходы от продажи земельных участков (только в бюджеты муниципальных районов)	100	1
11. Доходы от продажи земельных участков, расположенных в границах поселений (в бюджеты муниципальных районов)	50	0,5
12. Доходы от передачи в аренду земельных участков, расположенных в границах межселенных территорий (в бюджеты муниципальных районов)	100	1
13. Доходы от передачи в аренду земельных участков в границах поселений, средства от продажи права на заключение договоров аренды на земельные участки или доходы от продажи этих земельных участков (только в бюджеты поселений)	50	0,5
14. Плата за пользование водными объектами (в зависимости от права собственности)	100	1

Расчет налоговых доходов местного бюджета

1. Земельный налог (засчитывается по нормативу 100%)

$$S_3 = \sum_{i=1}^{A_1} \sum_{j=1}^n C_1 \lambda_1, \quad (4.104)$$

где $1...A_1$ — общее количество налогоплательщиков земельного налога;

$1...n$ — количество земельных участков, переданных налогоплательщику и имеющих различные налоговые ставки;

C_1 — налоговая база каждого i -го земельного участка, выраженная в кадастровой стоимости или в нормативной цене за единицу площади;

λ_1 — налоговая ставка на каждый кадастровый участок земли, устанавливается законодательным органом местного самоуправления на основе Налогового кодекса РФ.

2. Налог на имущество физических лиц (засчитывается по нормативу 100%)

$$S_{\Phi} = \sum_{i=1}^{A_2} \sum_{j=1}^K C_2 \lambda_2, \quad (4.105)$$

где $1...A_2$ — общее количество физических лиц (граждан), уплачивающих налог на имущество;

$i = 1...K$ — количество видов (типов) имущества, находящегося в распоряжении физического лица, которое подлежит налогообложению;

C_2 — налоговая база конкретного объекта налогообложения;

λ_2 — налоговая ставка на конкретный тип (вид) имущества, устанавливаемая местным законодательным органом власти.

Общую сумму доходов налоговых поступлений в бюджет местного образования можно рассчитать по формуле, аналогичной формуле 4.4.

В местный бюджет поступают доходы от неналоговых источников, к которым относятся (см. табл. 4.9, 4.10, 4.11):

1. Доходы от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности, а именно:

- ▶ поступления от приватизации имущества;
- ▶ поступления от продажи квартир;
- ▶ поступления от продажи акций;
- ▶ поступления от продажи производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств и другого оборудования;
- ▶ поступления от реализации бесхозного имущества и имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- ▶ поступления от продажи земли;
- ▶ поступления от штрафов, за возмещение ущерба, от административных платежей и т. д.

2. Доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, и деятельности муниципальных организаций:

- ▶ поступления от неиспользованного имущества;
- ▶ поступления от сдачи в аренду имущества;
- ▶ платежи от муниципальных организаций;
- ▶ другие поступления от использования имущества.

3. Доходы от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления и бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления.

4. Доходы от безвозмездных перечислений, в частности:

- ▶ перечисления из федерального и регионального бюджетов в виде безвозмездной помощи;
- ▶ перечисления из государственных внебюджетных фондов;
- ▶ перечисления от юридических и физических лиц.

Кроме того, в местные бюджеты поступают:

- ▶ доходы от части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и других платежей;
- ▶ другие поступления, установленные федеральными законами, законами субъекта РФ и правовыми актами местного самоуправления.

Расчет неналоговых доходов местного бюджета

1. Доход от приватизации объектов государственной и муниципальной собственности

$$S_{\pi} = \sum_1^{A_1} C_1 k_m + \sum_1^{A_2} C_2, \quad (4.106)$$

где $1...A_1$, $1...A_2$ — количество объектов, принадлежащих государству и муниципалитету, подлежащих приватизации в планируемом финансовом году соответственно;

C_1 , C_2 — стоимость приватизированных объектов, принадлежащих государству и муниципалитету соответственно;

k_m — коэффициент, учитывающий ту часть суммы стоимости объекта, принадлежащего государству, которая будет передана в местный бюджет в соответствии с законодательством или решением Правительства РФ.

2. Доходы от продажи земли

$$S_3 = \sum_1^{A_3} C_3 n_3, \quad (4.107)$$

где $1...A_3$ — количество участков земли, которые предполагается продать в очередном финансовом году;

C_3 — кадастровая или нормативная стоимость земельного участка, равного одной единице;

n_3 — количество единиц, содержащихся в передаваемом участке.

3. Доходы от продажи квартир

$$S_k = \sum_1^{A_4} C_4 \quad (4.108)$$

или

$$S_k = \sum_1^{A_5} S_5 C_5, \quad (4.109)$$

где $1...A_4, 1...A_5$ — количество квартир, которые предстоит продать в очередном финансовом году;

C_4 — стоимость квартиры;

S_5 — площадь квартиры;

C_5 — стоимость 1 кв. м.

Доходы от продажи (приватизации) имущества, принадлежащего органам местного самоуправления, или от его использования рассчитываются аналогично, как представлено в разделе 4.3.2.

Доходная часть местного бюджета формируется за счет регулирующих федеральных видов налогов. Нормативы отчислений регулирующих налогов установлены Налоговым и Бюджетным кодексами РФ и регулируются органами власти субъекта РФ с учетом сумм расходов местного бюджета и объема его дохода. К регулирующим налогам относятся: налог на прибыль, налог на доход физических лиц, акцизы и другие виды налогов (см. табл. 4.8–4.10).

Расчет регулируемых федеральных налогов и сборов, поступающих в местный бюджет

1. Сумма налога на доход физических лиц по нормативам, приведенным в табл. 4.8—4.10, рассчитывается по формулам 4.14 и 4.15.

2. Сумма единого сельскохозяйственного налога по нормативам, приведенным в табл. 4.8—4.10, рассчитывается по формуле 4.92.

3. Сумма государственной пошлины по нормативам, указанным в табл. 4.8—4.10, рассчитывается по формуле 4.23.

4. Сумма налога на прибыль организаций, предусмотренных специальными налоговыми режимами, если она предусмотрена Налоговым и Бюджетным кодексами РФ, рассчитывается по формулам 4.9, 4.10.

5. Сумма единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности по нормативу 90% рассчитывается по формуле

$$S_b = \sum_1^n S_c k_n, \quad (4.110)$$

где $i = 1 \dots n$ — количество плательщиков единого налога на вмененный доход, зарегистрированных в муниципальном образовании;

S_c — сумма уплаты налога i -м налогоплательщиком за финансовый год;

k_n — норматив отчисления в бюджет муниципального образования, равный 0,9.

6. Плата за негативное воздействие на окружающую среду организаций (производств) по нормативу 40% рассчитывается по формуле 4.48.

7. Суммы доходов, поступающие в местный бюджет за счет отчислений от регулирующих налогов, рассчитываются аналогично выражениям 4.9, 4.10, 4.14, 4.15, 4.48 и 4.110.

Общую сумму дохода, поступающую в местный бюджет за счет регулирующих налогов, субсидий, субвенций, трансфертов, дотаций и других поступлений, можно рассчитать согласно выражениям 4.94, 4.95.

Общую сумму дохода местного бюджета, формируемую за счет всех источников дохода, можно описать аналогично выражению 4.84.

Анализ формирования местных бюджетов последних лет свидетельствует, что основными источниками доходов местных бюджетов являются регулируемые налоги и безвозмездные перечисления, на долю которых приходится более 70%, из них на долю регулирующих налогов — более 40%. Доля доходов от собственных доходов не превышает 15%, что является основной проблемой зависимости местных органов власти от вышестоящих инстанций.

4.5.2. Расходы местного бюджета

Главной задачей деятельности местных органов власти является разработка и реализация планов социального и экономического развития муниципальных образований. Возрастание расходов в муниципальных образованиях связано в последние годы не столько со строительством, сколько с социальным обеспечением граждан и преобразованиями в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Расходные обязательства муниципальные образования осуществляют за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита местного бюджета. Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников учреждений. Органы местного самоуправления вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции субъекта РФ или федеральных органов власти.

Органы местного самоуправления ведут реестры расходных обязательств с указанием соответствующих статей, частей, пунктов, подпунктов и абзацев с указанием объемов бюджетных ассигнований по расходным обязательствам.

Из местных бюджетов финансируются следующие программы:

- ▶ содержание органов местного самоуправления, органов охраны общественного порядка и противопожарной безопасности;
- ▶ формирование объектов муниципальной собственности и управление ею;
- ▶ развитие и содержание учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, СМИ, архивов;

► развитие и содержание ЖКХ и муниципального дорожного хозяйства, благоустройство территорий, переработка бытовых отходов, охрана окружающей среды;

► обеспечение транспорта, обслуживающего население муниципального образования;

► реализация целевых программ муниципального масштаба;

► целевое дотирование граждан;

► проведение муниципальных выборов и т. д.

Расчет расходов местного бюджета

1. Расходы на содержание органов местного самоуправления

$$S_y = \sum_1^A m_1 S_1, \quad (4.111)$$

где $1...A_1$ — количество звеньев (органов) управления в системе местного управления;

m_1 — количество служащих в одном звене (органе) управления;

S_1 — общая (годовая) сумма расходов на содержание одного служащего соответствующего звена (органа) управления.

2. Расходы на формирование муниципальной собственности и управления ею, рассчитываются аналогично выражению 4.61.

3. Расходы на организацию, содержание и развитие учреждений образования, здравоохранения, культуры, спорта, СМИ и других учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления,

$$S_c = \sum_1^{A_2} \sum_1^n S_2, \quad (4.112)$$

где $1...A_2$ — общее число статей расходов по направлениям деятельности: образование, здравоохранение, спорт, СМИ и т. д.;

$1...n$ — количество мероприятий одного направления, на которые планируется расходовать средства в очередном финансовом году;

S_2 — сумма расхода на одно мероприятие конкретного направления (статьи расхода).

4. Расходы на содержание муниципальных органов охраны общественного порядка и обеспечение пожарной безопасности

$$S_n = \sum_1^{A_3} m_3 S_3, \quad (4.113)$$

где $1...A_3$ — общее количество подразделений (организаций) органов общественного порядка и пожарной безопасности в системе муниципального образования;

m_3 — количество служащих в одном подразделении (организации) муниципального органа общественного порядка и пожарной безопасности;

S_3 — средняя годовая сумма содержания одного служащего подразделения муниципального органа общественного порядка.

5. Расходы на организацию, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства

$$S_k = \sum_1^{A_4} S_4, \quad (4.114)$$

где $1...A_4$ — общее количество учреждений (звеньев) в системе ЖКХ муниципального образования;

S_4 — общая годовая сумма расходов на одно звено ЖКХ муниципального образования.

6. Расходы на муниципальное строительство и содержание дорог местного значения

$$S_d = \sum_1^{A_5} S_5 + \sum_1^{A_6} S_6, \quad (4.115)$$

где $1...A_5$, $1...A_6$ — общее количество объектов и дорог соответственно, которые планируется построить или отремонтировать на территории муниципального образования;

S_5 , S_6 — общая сумма расходов на строительство и ремонт (содержание).

7. Расходы на благоустройство и озеленение территории муниципального образования

$$S_{60} = \sum_1^{A_7} S_7, \quad (4.116)$$

где $1...A_7$ — общее число мероприятий, предусмотренных планом по благоустройству территорий муниципального образования в очередном финансовом году;

S_7 — общая сумма расходов на выполнение одного мероприятия по благоустройству территории.

8. Расходы на организацию мероприятий по утилизации и переработке бытовых отходов (за исключением радиоактивных отходов)

$$S_8 = \sum_1^{A_8} S_8 + \sum_1^{A_9} S_9, \quad (4.117)$$

где $1...A_8, 1...A_9$ — количество мероприятий по утилизации и переработке отходов соответственно, которые планируется выполнить в очередном финансовом году;

S_8, S_9 — годовая сумма расходов на выполнение одного мероприятия по утилизации и переработке бытовых отходов соответственно.

9. Расходы на содержание мест захоронения, находящихся в ведении муниципальных органов власти,

$$S_9 = \sum_1^{A_{10}} S_{10}, \quad (4.118)$$

где $1...A_{10}$ — общее количество мест захоронения, которым предусматривается финансовая поддержка из местного бюджета;

S_{10} — общая сумма расходов, планируемая на оказание финансовой помощи одному объекту захоронения.

10. Расходы на содержание и организацию системы транспортного обслуживания населения и учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления,

$$S_{11} = \sum_1^{A_{11}} S_{11} + \sum_1^{A_{12}} S_{12}, \quad (4.119)$$

где $1...A_{11}$ — общее количество транспортных организаций, которые планируется организовать (развернуть) на территории муниципального образования в целях обслуживания населения;

1... A_{12} — количество имеющихся транспортных организаций, находящихся в ведении муниципального образования, которые необходимо содержать за счет средств местного бюджета;

S_{11} , S_{12} — планируемая сумма расходов на организацию и содержание транспортных организаций соответственно.

11. Расходы на охрану окружающей природной среды на территории муниципального образования

$$S_x = \sum_1^{A_{13}} S_{13}, \quad (4.120)$$

где 1... A_{13} — количество мероприятий по охране окружающей среды, которые планируется провести;

S_{13} — планируемая сумма расходов на реализацию одного мероприятия по охране окружающей среды.

12. Расходы по реализации целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления,

$$S_u = \sum_1^{A_{14}} S_{14}, \quad (4.121)$$

где 1... A_{14} — количество целевых программ, планируемых к реализации органами местного самоуправления;

S_{14} — планируемая сумма расходов на реализацию одного мероприятия целевой программы.

13. Расходы на обслуживание и погашение муниципального долга

$$S_{\text{д}} = \sum_1^{A_{15}} S_{15}, \quad (4.122)$$

где 1... A_{15} — количество мероприятий, требующих обслуживания и погашения муниципального долга в очередном финансовом году;

S_{15} — общая сумма денежных средств, потребных на выполнение одного мероприятия по обслуживанию и погашению долга.

14. Расходы на содержание муниципальных архивов, библиотек

$$S_a = \sum_1^{A_{16}} S_{16}, \quad (4.123)$$

где $1...A_{16}$ — общее количество архивов, библиотек, находящихся в ведении муниципального образования;

S_{16} — общая сумма средств, выделяемая из бюджета на содержание одного архива, библиотеки.

15. Расходы на проведение муниципальных выборов и местных референдумов (собраний)

$$S_b = \sum_1^{A_{17}} S_{17}, \quad (4.124)$$

где $1...A_{17}$ — общее число планируемых мероприятий, связанных с проведением выборов, референдумов и т. д.;

S_{17} — сумма расходов, планируемых на обеспечение одного мероприятия.

Общую сумму расходов местного бюджета математически можно описать выражением

$$S_{MP} = \sum_{i=1}^M S_i, \quad (4.125)$$

где $i = 1...M$ — общее число статей расходов местного бюджета в соответствии с ведомственной (бюджетной) классификацией;

S_i — сумма расходов местного бюджета по i -й статье расхода, описанных в формулах 4.111–4.124.

Опыт формирования местных бюджетов позволяет сделать вывод, что главными направлениями использования местных бюджетов являются расходы на ЖКХ, образование, здравоохранение, социальную защиту населения, доля которых в течение ряда лет практически остается неизменной.

4.5.3. Методика формирования местного бюджета

Расчет доходов местного бюджета

1. Исходные данные:

1.1. Исходные документы:

- ▶ Бюджетный кодекс РФ;
- ▶ Налоговый кодекс РФ;
- ▶ Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»;

► сводный финансовый баланс местного бюджета на данный финансовый год;

► другие документы органов государственной власти и местного самоуправления, регулирующие бюджетный процесс.

1.2. На основании данных документов уточнить:

► общее количество налогоплательщиков, их качественный состав;

► виды регулирующих налогов на очередной финансовый год и коэффициенты отчислений в местные бюджеты;

► изменения в налоговом законодательстве (налоговую базу, налоговые ставки, введение новых налогов или исключение из налогового законодательства существующих налогов и т. д.);

► у органов власти субъекта РФ — какие из поданных заявок на оказание помощи из вышестоящих бюджетов будут удовлетворены и насколько;

► у органов власти субъекта РФ — в какие из программ развития регионов планируется выделение средств из местного бюджета.

2. Расчет доходов местного бюджета (табл. 4.12)

Таблица 4.12

Расчет доходной части местного бюджета

Расчет показателя	Сумма доходов на планируемый финансовый год	
	прогноз	расчет по статистическим данным
1	2	3
1. Расчет сумм доходов, поступающих в местный бюджет за счет следующих видов налогов:		
1.1. Земельного налога, формула 4.104.		
1.2. Налога на имущество физических лиц, формула 4.105		
1.3. Расчет общей суммы доходов местного бюджета за счет налоговых источников, формула 4.4		
2. Расчет дохода местного бюджета за счет неналоговых поступлений:		

1	2	3
2.1. От продажи (приватизации) объектов государственной и муниципальной собственности, формула 4.106		
2.2. От продажи земли, формула 4.107		
2.3. От продажи квартир, формулы 4.108 или 4.109		
2.4. От продажи имущества, находящегося в собственности или ведении местного самоуправления, формулы 4.24, 4.37, 4.39, 4.43, 4.44		
2.5. Расчет общей суммы местного бюджета за счет неналоговых доходов, формула 4.51		
3. Расчет общей суммы местного бюджета за счет собственных источников дохода, формула 4.55		
4. Расчет сумм дохода местного бюджета за счет регулирующих видов налогов:		
4.1. Налога на прибыль (доход) организаций, аналогично формулам 4.9 и 4.10		
4.2. Акцизов на отдельные виды товаров и минерального сырья, аналогично формулам 4.7 и 4.8		
4.3. Налога на доходы физических лиц, аналогично формулам 4.14 и 4.15		
4.4. Единого сельскохозяйственного налога на товаропроизводителей, формула 4.93		
4.5. Единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, формула 4.110		
4.6. Платы за негативное воздействие на окружающую среду, формула 4.48		
4.7. Государственной пошлины, формула 4.23		
4.8. Расчет общей суммы доходов местного бюджета за счет поступлений от регулирующих видов налогов, аналогично формуле 4.94		
5. Расчет общей суммы дохода местного бюджета по всем источникам доходов, аналогично формуле 4.85 и 4.94		
6. На основе данных расчетов общей суммы дохода местного бюджета: — спрогнозировать предварительный вариант социально-экономического развития муниципального образования на финансовый год		

1	2	3
– разработать предварительный или уточнить существующий вариант перспективного финансового плана на планируемый финансовый год		

Расчет расходов местного бюджета

1. Исходные данные:

1.1. Исходные документы:

- ▶ местный бюджет на данный отчетный год;
- ▶ сводный финансовый баланс на данный отчетный год;
- ▶ заявки организаций, учреждений и предприятий на оказание финансовой помощи из местного бюджета на реализацию своих планов.

1.2. По данным документам:

- ▶ уточнить статьи расходов, предусмотренные планом развития муниципального образования;
- ▶ обработать заявки, поступившие от организаций, выявить потребную сумму на их удовлетворение.

2. Расчет расходов местного бюджета (табл. 4.13)

Таблица 4.13

Расчет расходной части местного бюджета

Наименование показателя	Сумма расходов	
	на очередной год	на ближайшую перспективу
1	2	3
1. Расчет расходов по статьям классификации расхода местного бюджета:		
1.1. Обеспечение финансирования органов власти местного самоуправления, формула 4.111		
1.2. Формирование муниципальной собственности и управление ею, аналогично формуле 4.61		

1	2	3
1.3. Обеспечение организации, содержания и развития учреждений образования, здравоохранения, культуры, спорта, СМИ и других учреждений, находящихся в ведении органов муниципального управления, формула 4.112		
1.4. Обеспечение содержания органов охраны общественного порядка и пожарной безопасности, формула 4.113		
1.5. Обеспечение организации, содержания и развития муниципального жилищно-коммунального хозяйства, формула 4.114		
1.6. Обеспечение строительства и содержания дорог местного значения, формула 4.115		
1.7. Благоустройство и озеленение территории, формула 4.116		
1.8. Организация мероприятий по утилизации и переработке бытовых отходов, формула 4.117		
1.9. Содержание мест захоронения, находящихся в ведении органов местного самоуправления, формула 4.118		
1.10. Содержание и организация системы транспортного обеспечения населения и учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении местных органов власти, формула 4.119		
1.11. Охрана окружающей природной среды, формула 4.120		
1.12. Обеспечение реализации целевых программ, принимаемых органами муниципального образования, формула 4.121		
1.13. Обслуживание и погашение муниципального долга, формула 4.122		
1.14. Содержание архивов и библиотек, находящихся в ведении муниципального образования, формула 4.123		
1.15. Обеспечение муниципальных выборов и местных референдумов (собраний), формула 4.124		

1	2	3
1.16. Обеспечение других статей расходов в соответствии с планом социально-экономического развития муниципального образования		
2. Расчет общей суммы расходов местного бюджета, формула 4.125		
3. Сравнить общую сумму доходов местного бюджета и его расходов, формулы 4.52 и 4.125		
4. Проанализировать соотношение $S_{\text{мд}}$ и $S_{\text{мо}}$. Если $S_{\text{мд}} > S_{\text{мо}}$, то образуется резерв (профицит бюджета) $P_{\text{м}} = S_{\text{мд}} - S_{\text{мр}}$, который можно использовать для решения других задач или регулировать статьи расходов. Если $S_{\text{мд}} = S_{\text{мр}}$, то баланс бездефицитен и беспрофицитен, не имеет резерва, $S_{\text{мд}} - S_{\text{мр}} = 0$. Если $S_{\text{мд}} < S_{\text{мр}}$, то образуется дефицит бюджета $D_{\text{м}} = S_{\text{мд}} - S_{\text{мр}}$, и необходимо изыскивать новые источники дохода для его покрытия или регулировать статьи расходов		
5. Оформить и представить на рассмотрение представительного органа местного самоуправления: — проект местного бюджета на очередной финансовый год; — проект сводного финансового баланса муниципального образования на очередной финансовый год; — прогноз социально-экономического развития муниципального образования на очередной финансовый год		

Глава 5. ОСОБЕННОСТИ РАСХОДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ И СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТА

5.1. Основы планирования и финансирования расходов

Расходы бюджетов представляют собой процесс планирования, выделения и использования финансовых средств, аккумулированных в бюджетах всех уровней бюджетной системы, в соответствии с законодательством о бюджетах на очередной финансовый год.

Главное звено в бюджетной системе — это финансовое обеспечение направлений бюджетной политики по выполнению задач и функций, возложенных на органы власти. В соответствии с бюджетной политикой и функциями государства формируется система бюджетных расходов по направлениям использования бюджетных средств на основе росписи бюджетной классификации.

Наиболее важными признаками классификации расходов являются признаки уровня бюджетных расходов (федерального, регионального, местного).

Расходы бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ направлены на выполнение экономических, социальных, политических, долговых и иных задач, стоящих перед соответствующим уровнем государственной власти и местным самоуправлением. В бюджетах всех уровней предусматриваются расходы не только на производственную и непроизводственную сферы, но и на специальные выплаты в виде бюджетных кредитов, трансфертов, дотаций, субсидий, субвенций, ссуд и др.

Бюджетный кредит может предоставляться РФ, субъекту РФ, муниципальному образованию или юридическому лицу в соответствии с договором на условиях и в пределах бюджетных ассигно-

ваний, заложенных в соответствующих статьях бюджета. Причем такой кредит выдается субъекту РФ, муниципальному образованию или юридическому лицу, если они не имеют просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом.

Бюджетный кредит предоставляется на условиях возмездности и возвратности по целевому принципу. Заемщики обязаны вернуть бюджетный кредит и уплатить проценты за пользование кредитом в сроки, согласно договору.

Бюджетам субъектов РФ могут предоставляться бюджетные кредиты из федерального бюджета на срок до одного года в пределах бюджетных ассигнований. Если кредит не будет погашен в установленные сроки, остаток непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени, взыскивается за счет межбюджетных трансфертов и за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ.

Местным бюджетам могут предоставляться бюджетные кредиты из бюджета субъекта РФ, а бюджетам поселений — из бюджетов муниципальных районов сроком до одного года на возвратной и возмездной основе. Если кредиты не будут погашены в установленные сроки, процедура погашения непогашенных кредитов, взыскания штрафов и пеней аналогична процедуре погашения бюджетных кредитов, получаемых субъектом РФ из федерального бюджета.

Бюджетные кредиты субъектам РФ, муниципальным образованиям и юридическим лицам могут предоставляться и за счет целевых иностранных кредитов в соответствии с программой государственных внешних заимствований РФ.

Государственные финансовые и государственные экспортные кредиты представляют собой кредиты, выдаваемые иностранному государству и (или) иностранному юридическому лицу в соответствии с условиями договора, в котором указываются цель, общая сумма, срок использования, процентная ставка, срок погашения и санкции.

Нефтегазовый трансферт представляет собой часть средств федерального бюджета, используемых для финансирования ненеф-

тегазового дефицита федерального бюджета за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета и средств Резервного фонда. Величина нефтегазового трансферта на финансовый год исчисляется в размере 3,7% прогнозируемого объема ВВП.

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы РФ выдаются в форме:

- ▶ дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ;
- ▶ субсидий бюджетам субъектов РФ;
- ▶ субвенций бюджетам субъектов РФ;
- ▶ иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ;
- ▶ межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ предусматриваются в составе федерального бюджета и распределяются между субъектами РФ в соответствии с единой методикой, утверждаемой Правительством РФ.

Общий объем дотаций определяется исходя их необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Объем дотаций на очередной финансовый год не может быть менее общего объема дотаций, утвержденных на текущий финансовый год.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта РФ исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов РФ с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и других условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема услуг в расчете на одного жителя.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ для краев, областей и автономного округа рассчитываются

для консолидированного бюджета соответствующего территориального образования.

Субсидии бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета предоставляются в целях софинансирования расходных обязательств или выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

Субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета предоставляются в целях финансирования обеспечения отдельных расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий РФ, переданных для осуществления органам власти субъектов РФ и (или) местного самоуправления.

Субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета распределяются между субъектами РФ в соответствии с методиками, утвержденными Правительством РФ.

Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ бюджетам бюджетной системы РФ предоставляются в форме:

- дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и муниципальных районов (городских округов);
- субсидий местным бюджетам;
- субвенций местным бюджетам, бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей;
- иных межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы РФ.

Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ выдаются местным бюджетам для тех же целей, что и межбюджетные трансферты федерального значения бюджетам субъектов РФ.

Межбюджетные трансферты из местных бюджетов предоставляются в форме:

- дотаций из бюджетов муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений;
- субсидий, перечисляемых из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов муниципального характера;
- субсидий, перечисляемых в бюджеты субъектов РФ для формирования региональных фондов финансовой поддержки

поселений и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);

— иных межбюджетных трансфертов.

Межбюджетные трансферты местных бюджетов предоставляются для тех же целей, что и межбюджетные трансферты субъектов РФ для бюджетов муниципальных образований.

Важное значение при планировании и финансировании расходов имеют расходы бюджетов на развитие предприятий, аграрного сектора, фундаментальные исследования, жилищно-коммунальное хозяйство, образование и культуру, здравоохранение, социальное обеспечение, органов управления, безопасности государства и обороны, государственных резервов и др.

5.2. Расходы на развитие предприятий

Финансы предприятия являются исходным звеном финансирования бюджетной системы государства, поскольку именно в сфере материального производства создаются ВВП общества и первичные денежные накопления, которые перераспределяются в централизованные фонды и обеспечивают основную часть доходов бюджетной системы.

Финансирование развития сферы материального производства осуществляется за счет собственных средств, ассигнований из бюджета, внебюджетных фондов и кредитов.

На предприятии основным документом, определяющим размеры и источники бюджетного финансирования, является расчетный баланс доходов и расходов. В балансе отражаются в денежном эквиваленте доходы, расходы и финансовые результаты по видам деятельности, внереализационные доходы и расходы, платежи в бюджет и ассигнования из бюджета.

Баланс доходов и расходов предприятия состоит из двух частей (разделов):

1. В разделе «Доходы и поступления» отражаются:

- ▶ выручка от реализации продукции;
- ▶ средства, мобилизуемые при капитальном строительстве;
- ▶ средства, поступающие в порядке долевого участия в строи-

тельстве;

- кредиты, займы и другие поступления.

2. В раздел «Расходы и отчисления» включаются:

- текущие затраты на производство;

- затраты на расширение воспроизводства, содержание социальной сферы, НИР;

- погашение кредитов и займов, уплата процентов по займам;

- расходы на материальное производство, ЖКХ и бытовое обеспечение рабочих.

С переходом на рыночные отношения сократился объем бюджетных затрат на сферу материального производства, которые в настоящее время не превышают 15–20% всех затрат предприятия, предусмотренных расходной частью консолидированных бюджетов.

Ухудшение финансового положения в условиях перехода к рыночной экономике, резкое сокращение бюджетного финансирования, инвестиций в производстве, трудности с получением кредитов из-за высоких процентных ставок, неблагоприятный инвестиционный климат из-за высоких рисков вложений капиталов в производство, несовершенство правового регулирования хозяйственной деятельности продолжают негативно сказываться на деятельности предприятий. Поэтому бюджетные средства в основном направляются на обеспечение следующих задач:

- финансирование приоритетных направлений, связанных с ключевыми отраслями экономики (космические программы, атомная промышленность, энергетика, машиностроение, самолетостроение, оборонный заказ и т. д.);

- финансирование научно-технических разработок, в том числе в области ВПК, совершенствование технологий двойного назначения;

- финансирование высокоэффективных и быстроокупаемых инвестиционных проектов;

- финансирование инвестиционных расходов на вводимые в строй объекты с высокой степенью готовности;

- финансирование предприятий и технологий агропромышленного комплекса;

► финансирование системы промышленной и социально-бытовой инфраструктуры.

5.3. Расходы на развитие агропромышленного комплекса

Важнейшим сектором экономики России является АПК как жизненно обеспечивающий сектор, что обуславливает необходимость его государственной поддержки и регулирования. Эта необходимость прежде всего продиктована следующими особенностями АПК:

- сезонным характером сельскохозяйственного производства;
- постоянными изменениями состояния почвы как основного средства производства;
- относительно длительным циклом производства;
- дисбалансом цен на сельскохозяйственную продукцию;
- значительными размерами затрат капитального характера на мелиорацию (осушение, орошение) и рекультивацию земель.

В силу этой специфики развитие АПК является важнейшим приоритетным направлением перестройки экономики.

Доля государства в сельскохозяйственном секторе экономики сократилась и в настоящее время не превышает 12%. Сельскохозяйственным производством занимаются в основном предприятия нового типа — хозяйственные товарищества, акционерные общества, кооперативы, крестьянские (фермерские) хозяйства. В связи с этими изменениями значительно сократились не только расходная часть бюджетов субъектов РФ и федерального бюджета в сфере АПК, но и вложения инвестиций. Объем инвестиций в сельское производственное строительство сократился в 25 раз, значительно увеличилась дебиторско-кредиторская задолженность, резко возрос удельный вес убыточных хозяйств. Сельское хозяйство в настоящее время не в состоянии обеспечить потребление продуктов питания на душу населения по рекомендуемым нормам и рациону. Сложившееся на продовольственном рынке относительное равновесие спроса и предложения в условиях сокращения собственного сельскохозяйственного производства компенсируется импортом продуктов питания.

Бюджетная поддержка АПК в условиях поддержки собственного производителя и развития сельскохозяйственного сектора экономики направлена на следующее:

- ▶ финансирование мероприятий по проведению земельной реформы;
- ▶ поддержку развития фермерских хозяйств;
- ▶ поддержку социальной инфраструктуры села;
- ▶ мелиорацию земель и улучшение их плодородия;
- ▶ строительство и реконструкцию предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности;
- ▶ поддержку строительной индустрии;
- ▶ выделение средств на выплату долгов и компенсаций сельхозпредприятиям на приобретение минеральных удобрений, развитие элитного семеноводства, энергию, приобретение техники.

Государственная поддержка сельскохозяйственного товаропроизводителя осуществляется за счет реализации следующих мероприятий:

- ▶ периодического списания задолженности сельскохозяйственным предприятиям по кредитам и процентам с отнесением списанных сумм на государственный внутренний долг;
- ▶ дотирования из бюджета стоимости средств производства, приобретаемых для села;
- ▶ обеспечения села ГСМ, минеральными удобрениями на условиях товарного кредита;
- ▶ понижения нормативных отчислений во внебюджетные фонды.

5.4. Финансирование фундаментальных исследований и расходов на охрану окружающей среды

Финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ за счет средств бюджета и внебюджетных фондов остается важной задачей государственного обеспечения научно-технического прогресса. В условиях сложной экономической ситуации бюджетные ассигнования на научные исследования не превышают 0,5% ВВП. В условиях недостаточности финансирования исследований планами предусматривается приоритетное

финансирование расходов на фундаментальные изыскания, проводимые в академиях наук, и реализацию федеральных целевых программ. В качестве приоритетных программ выбраны:

- ▶ федеральная космическая программа;
- ▶ развитие гражданской авиации;
- ▶ индустрия детского питания;
- ▶ развитие медицинской промышленности и др.

В целях рационального использования бюджетных средств, выделенных на реализацию целевых программ, они направляются непосредственно тем научным учреждениям, которые выиграли конкурс.

Расходы бюджета на обеспечение охраны окружающей среды направляются на выполнение следующих мероприятий:

- ▶ осуществление государственного экологического контроля;
- ▶ организацию и содержание заповедников и национальных парков;
- ▶ реализацию программ «Лесовосстановление в России» и «Охрана лесов от пожаров»;
- ▶ укрепление берегов рек, противопаводковые работы, ремонт дамб, расчистку устьев рек, очистку водохранилищ, содержание гидросооружений;
- ▶ проведение топографо-геодезических и картографических работ, дистанционного зондирования земли, демаркацию границ РФ;
- ▶ реализацию федеральной программы «Развитие сейсмологических наблюдений и прогноза землетрясений».

5.5. Расходы на непроеизводственную сферу

Огромную роль в жизнеобеспечении человека играет непроеизводственная сфера как важнейший фактор развития производительных сил общества. Социальная инфраструктура занимает важное место в жизни человека, в нее входят учреждения образования, здравоохранения, культуры, искусства, СМИ, социального обеспечения. В данной сфере в России занято около 25% работающих, основные фонды социальной инфраструктуры составляют до

30% основных фондов национального хозяйства. На их содержание и развитие выделяется около 25% всех бюджетных ассигнований.

Развитие социальной инфраструктуры определяет уровень развития материального производства, объем создаваемого дохода и его направление в непроеизводственную сферу. Материальные и духовные блага, предоставляемые учреждениями социальной инфраструктуры гражданам, являются важнейшим условием воспроизводства квалифицированной рабочей силы и развития эффективного производства.

С переходом к рыночным отношениям будет постоянно развиваться и изменяться промышленный и социальный сектор экономики, совершенствоваться материально-техническая база сельского хозяйства, что скажется на содержании и развитии социальной инфраструктуры.

Бюджетные ассигнования на социально-культурные мероприятия и ЖКХ служат гарантией социальной защиты граждан и их конституционных прав на минимальный размер социально-культурных и жилищно-коммунальных услуг. Доля этих ассигнований в консолидированном бюджете РФ составляет около 40%, в федеральном бюджете — до 10%, в консолидированных бюджетах субъектов РФ — до 60%, в региональных бюджетах — более 30%, в местных бюджетах — около 70%. В общем плане расходов на социально-культурные мероприятия и ЖКХ наибольшая часть приходится на местные бюджеты. Роль бюджетов территорий наиболее велика в социальной защите населения, а федерального бюджета — в финансировании искусства, СМИ, высших учебных заведений и науки.

5.5.1. Финансирование жилищно-коммунального хозяйства

Жилищно-коммунальное хозяйство является составной частью и самостоятельной отраслью экономики, обеспечивающей социальную сферу общества. Отрасль ЖКХ имеет двусторонние отношения с бюджетом. С одной стороны, она вносит доход в бюджет, с другой — финансируется из бюджета. Причем она получает из бюджета средств больше, чем вносит в него. ЖКХ включает в себя ряд подотраслей:

- ▶ жилищное хозяйство;
- ▶ водопроводно-канализационное хозяйство;
- ▶ топливно-энергетическое хозяйство;
- ▶ городской пассажирский транспорт;
- ▶ гостиницы;
- ▶ благоустройство населенных пунктов.

Источниками финансирования расходов на развитие и содержание ЖКХ являются:

- ▶ бюджетные средства;
- ▶ средства, получаемые жилищно-коммунальными предприятиями за реализацию услуг и продукции;
- ▶ средства предприятий.

В консолидированном бюджете РФ предусматривается выделение финансовых средств на ЖКХ до 14% от общих расходов ежегодно. Эти средства выделяются за счет территориальных бюджетов, 5% расходов которых приходится на региональные бюджеты, 9% — на местные бюджеты.

За счет бюджетных ассигнований полностью финансируются дорожное хозяйство, озеленение, освещение, уборка территорий населенных пунктов. Городской пассажирский транспорт, жилищное хозяйство и энергетика для отопления жилых домов, кроме того, дотируются из бюджетов вышестоящих уровней.

Выделение дотаций рассматривается как один из способов возмещения предприятиям их затрат на ЖКХ, что в конечном счете не способствует усилению интенсивных методов хозяйствования, повышению заинтересованности в экономном расходовании материальных и финансовых ресурсов. Расходы на финансирование коммунальных предприятий составляют до 1,7% общей суммы территориального бюджета, выделяемой на ЖКХ в виде дотаций. Дотации расходуются на покрытие разницы в ценах за предоставляемые услуги и продукцию (отопление домов, транспортные услуги), на капитальные вложения (водопроводно-канализационное хозяйство) и оплату работ.

В условиях рыночных отношений в целях повышения эффективности работы всего комплекса ЖКХ необходимо:

► передать предприятия жилищно-коммунальной сферы в ведение местных органов власти;

► перейти к самофинансированию предприятий ЖКХ с предоставлением им дотаций из бюджета;

► увеличить тарифы на жилищно-коммунальные услуги, но с учетом экономических обоснований затрат на ЖКХ.

Жилищное хозяйство как важнейший элемент отрасли и инфраструктуры социальной сферы городов и поселков требует значительных средств на строительство, реконструкцию и ремонт. Однако в настоящее время бюджетные средства в жилищное хозяйство направляются только из территориальных бюджетов: 4,2% из регионального бюджета и 9,8% из местного. Причем из этих затрат более 4,5% приходится на оплату труда работников ввиду низкой механизации работ, отсутствия автоматизации инженерных систем в домах, применения ручного труда.

Источниками доходов жилищного хозяйства являются:

► квартирная плата;

► арендная плата и сборы с арендаторов;

► другие доходы.

Основными путями совершенствования систем эксплуатации жилищного хозяйства могут быть:

► механизация и автоматизация производственных процессов;

► создание специализированных подразделений и организаций обслуживания инженерных сетей и ремонта объектов;

► концентрация материальных и финансовых ресурсов непосредственно в ведении местных органов власти.

Главными направлениями совершенствования и развития водопроводно-канализационного хозяйства могут быть:

► строительство крупных предприятий и объединение мелких хозяйств, что повысит производительность труда, снизит затраты, повысит рентабельность и в целом эффективность работы ЖКХ;

► оснащение предприятий новыми, более мощными автоматизированными системами, оборудованием и приборами, что будет способствовать экономному расходованию водных ресурсов и снижению тарифов на оплату услуг.

Основные пути снижения себестоимости перевозок городским пассажирским транспортом следующие:

- ▶ эффективное использование средств, выделяемых из бюджета на заработную плату, и повышение производительности труда;
- ▶ перевод транспорта на более экономичные виды топлива: электроэнергию и сжиженный газ;
- ▶ замена старого подвижного состава новыми, более совершенными и экономичными видами транспорта;
- ▶ перевод транспорта на коммерческую основу.

В настоящее время рассматривается программа реформирования ЖКХ. На первом этапе реформы предусматривается реализация мер, направленных на повышение эффективности использования средств на содержание ЖКХ. В числе таких мер выделяются:

- ▶ формирование системы учета потребления коммунальных услуг;
- ▶ формирование конкурентной среды;
- ▶ формирование современной, совершенной и экономичной системы обслуживания.

На втором этапе развития предусматривается полный переход ЖКХ на самофинансирование, но при соблюдении условия, что доля оплаты жилищно-коммунальных услуг не превысит 20% совокупного дохода семьи.

5.5.2. Финансирование образования и культуры

Расходы на образование в соответствии с бюджетной классификацией включают затраты:

- ▶ на общее образование;
- ▶ на воспитание детей и подростков;
- ▶ на культурно-просветительскую работу;
- ▶ на содержание учреждений образования.

Расходы на образование финансируются за счет федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. На содержание учреждений образования планируется около 12% общих расходов консолидированного бюджета, из них из федерального бюджета — примерно 2%. В общей сумме расходов затраты по статьям распределяются следующим образом:

- ▶ 1,8% — на детские дошкольные учреждения;
- ▶ 4,9% — на общее среднее образование;
- ▶ 0,1% — на школы-интернаты;
- ▶ 1,3% — на специальное образование;
- ▶ 1,4% — на высшее образование.

При этом удельный вес бюджетов различных уровней в финансировании учебных учреждений не одинаков. Например, средние школы на 99% финансируются из бюджетов субъектов РФ и только на 1% — из федерального бюджета, в то же время высшие учебные заведения на 96% финансируются из федерального бюджета и только на 4% — из территориальных бюджетов.

Финансирование учреждений образования осуществляется на принципах нормативного финансирования в расчете на одного обучающегося по каждому типу и виду образовательного учреждения. Нормативы утверждаются Государственной Думой РФ одновременно с принятием закона о федеральном бюджете. Региональные и местные нормативы финансирования учитывают свою специфику, в том числе по содержанию зданий, сооружений и штатному расписанию учреждений. Схема финансирования государственных и муниципальных образовательных учреждений устанавливается типовым положением о соответствующем виде образовательного учреждения. В соответствии с федеральным законом «Об образовании» бюджетное финансирование должны получать и негосударственные образовательные учреждения по нормативам, аналогичным нормативам для государственных и муниципальных образовательных учреждений, с момента их государственной аккредитации.

Привлечение образовательным учреждением дополнительных средств не влечет за собой снижения государственных нормативов и абсолютных размеров финансирования за счет бюджетных средств. К дополнительным платным услугам относятся:

- ▶ обучение по дополнительным образовательным программам;
- ▶ преподавание специальных курсов и циклов дисциплин;
- ▶ репетиторство;
- ▶ углубленное изучение отдельных предметов и т. д.

Доходы от дополнительной образовательной деятельности направляются на развитие уставной деятельности учреждения и заработную плату сотрудников, и такая деятельность согласно законодательству не является предпринимательской.

Негосударственные образовательные учреждения взимают плату с обучающихся за образовательные услуги, в том числе за обучение в рамках государственных образовательных стандартов. Их деятельность не рассматривается как предпринимательская, если полученный доход идет на возмещение затрат по обеспечению учебного процесса, развитие учебного процесса и выплату заработной платы сотрудникам учреждения.

Вместе с тем образовательному учреждению разрешено заниматься предпринимательской деятельностью, предусмотренной уставом и российским законодательством. К такой деятельности относятся реализация и сдача в аренду основных фондов, имущества, торговля покупными товарами, оказание посреднических услуг, долевое участие в деятельности других предприятий и организаций, приобретение ценных бумаг и получение доходов по ним.

Образовательные учреждения самостоятельно осуществляют финансово-хозяйственную деятельность, имеют самостоятельный баланс и расчетный счет. Не использованные в течение одного года средства не могут быть изъяты у образовательного учреждения или зачтены в объем следующего финансового года.

Расходы на общеобразовательные школы включают:

- ▶ текущее содержание школ;
- ▶ приобретение оборудования и инвентаря;
- ▶ капитальный ремонт;
- ▶ строительство новых объектов.

К текущим расходам относят заработную плату, канцелярские и хозяйственные расходы, расходы на командировки, служебные поездки, бесплатное питание школьников и т. д. Расходы на текущее содержание рассчитываются исходя из следующих показателей:

- среднегодового числа учащихся;
- количества классов;
- педагогических ставок;
- объема ремонтных работ.

Среднегодовое количество учащихся и классов рассчитывается по выражению:

$$K_{\text{ср}} = \frac{8N_{\text{н}} + 4N_{\text{к}}}{12}; \quad (5.1)$$

где $K_{\text{ср}}$ — среднее годовое число классов или учащихся;
 $N_{\text{н}}$, $N_{\text{к}}$ — количество классов или учащихся на начало и конец года соответственно.

Наполняемость классов по нормам: в 1–9 классах — по 30 учащихся, в 10–11 классах — по 25 учащихся.

По среднегодовому количеству классов рассчитываются все расходы на содержание школ.

Расходы на заработную плату рассчитываются с учетом того, что заработная плата учителям за 3,5 месяца платится из средств бюджета данного года, а за следующие 8,5 месяца — из средств бюджета очередного финансового года. Поэтому среднее количество классов $K_{\text{кл}}$ для расчета фонда заработной платы городских школ исчисляется по формулам:

$$K_{\text{кл}} = \frac{8,5N_{\text{н}} + 3,5N_{\text{к}}}{12}; \quad (5.2)$$

$$K_{\text{кл}} = \frac{N_{\text{н}} + 29,2\%(N_{\text{к}} - N_{\text{н}})}{3,5}, \quad (5.3)$$

где $\left(\frac{3,5}{12}\right)$ — отношение 3,5 месяца к 12 месяцам года $\left(\frac{3,5}{12} \cdot 100\%\right)$.

Фонд заработной платы по школе включает:

- ▶ заработную плату учителей за уроки;
- ▶ оплату за проверку тетрадей (5–10% в зависимости от дисциплины и класса);
- ▶ заработную плату административных и других работников;
- ▶ дополнительные виды оплаты учителям (за классное руководство, руководство кружком, кабинетом и т. д.), которые составляют от 10 до 80% оклада.

Фонд заработной платы учителей определяется на основе среднегодового количества педагогических ставок на один класс и средней ставки учителя в месяц. Ставки и оклады устанавливаются в соответствии с разрядами Единой тарифной сетки (с 7 по 14 разряд) и аттестацией персонала. Нормативная нагрузка составляет: учителя 1–4 классов — 20 часов в неделю, остальных классов — по 18 часов. Количество ставок на один класс рассчитывается по выражению

$$C_{\text{ик}} = \frac{K_{\text{ч}} + K_{\text{ф}}}{K_{\text{п}}}, \quad (5.4)$$

где $K_{\text{ч}}$ — сумма часов в классе за неделю;

$K_{\text{ф}}$ — сумма часов факультативных занятий в классе за неделю;

$K_{\text{п}}$ — сумма часов по учебному плану.

Фонд заработной платы административного персонала определяется по типовым штатам и должностным окладам работников.

Расходы на бесплатное питание учащихся групп продленного дня определяются по нормам расхода, количеству учащихся и количеству дней, в течение которых учащиеся получают бесплатное питание.

Расходы на приобретение инвентаря и оборудования определяются с учетом обеспечения школ на начало учебного года и необходимости его обновления в плановом порядке по нормам на одну школу или одного ученика (учебное место).

Расходы на капитальный ремонт определяются исходя из общей кубатуры школьных зданий и расчетных норм расходов на 1 кв. м. За счет средств, выделяемых на капитальный ремонт, могут проводиться реконструкция и пристройка классных комнат.

Расходы на строительство новых школ определяются сметами расходов в соответствии с планами строительства за счет бюджетных средств.

Расходы средств на хозяйственное обслуживание определяются по действующим материальным нормативам на отопление, освещение, коммунальные услуги, хозяйственные нужды.

Расходы на приобретение одежды, учебников и оплату питания финансируются из создаваемого фонда. Фонд создается за счет следующих источников:

- ▶ из бюджета (выделяется 1% от суммы ассигнований на текущее содержание учащихся);
- ▶ поступлений от предприятий и учреждений;
- ▶ средств школ, например, за аренду помещений.

Средства фонда распределяются по школам с учетом учащихся, нуждающихся в помощи.

Расходы на школы-интернаты и дошкольные учреждения-интернаты.

При финансировании расходов на школы-интернаты исходят из следующего:

- ▶ основными показателями для расчетов служат число воспитанников, количество классов и педагогических ставок;

- ▶ фонд заработной платы учителей планируется, как в общеобразовательных школах, но с учетом доплат штатным воспитателям на каждую группу классов;

- ▶ фонд заработной платы административно-хозяйственным работникам начисляется по типовым штатам с предусмотрением должностей поваров, ночных нянь и медицинских работников;

- ▶ расходы на содержание школ-интернатов рассчитываются на одного учащегося;

- ▶ среднегодовое количество учащихся определяется, как в общеобразовательной школе;

- ▶ канцелярские и хозяйственные расходы, расходы на приобретение инвентаря, оборудования и капитальный ремонт исчисляются, как для общеобразовательных школ;

- ▶ для учащихся школ-интернатов дополнительно предусматриваются расходы на приобретение мягкого инвентаря и оборудования из расчета норм затрат на одного учащегося и времени его пребывания в интернате;

- ▶ расходы на питание рассчитываются исходя из норм на одного воспитанника в день, общего числа воспитанников и времени их пребывания в интернате;

► учебные и другие расходы определяются по нормам затрат на одного воспитанника в год;

► все затраты на содержание детей финансируются исключительно из бюджета.

Расходы на дошкольные учреждения и детские ясли.

Финансирование детских дошкольных учреждений осуществляется следующим образом:

► расходы на содержание детских садов определяются среднегодовым числом детей, количеством групп, количеством часов пребывания одного ребенка в саду;

► расходы на заработную плату планируются исходя из штатов и ставок заработной платы, а число штатных единиц определяется количеством групп и длительностью пребывания детей в саду;

► ставки заработной платы педагогам и воспитателям устанавливаются в соответствии с разрядом по Единой тарифной сетке;

► расходы на питание планируются исходя из денежных норм на одного ребенка в день с учетом режима его пребывания в учреждении;

► канцелярские и хозяйственные расходы рассчитываются, как в общеобразовательной школе — по кубатуре зданий и условиям функционирования;

► расходы на приобретение игрушек, учебных пособий, материалов, проведение праздников планируются по нормам на одного ребенка в год;

► расходы на приобретение оборудования, мягкого инвентаря и изделий определяются по нормам с учетом обеспеченности на начало учебного года.

Около 80% всех расходов по содержанию дошкольных учреждений и детских яслей приходится на бюджет, 20% — на родителей.

Расходы на подготовку кадров.

Подготовку кадров осуществляют профессионально-технические лицеи, средние специальные и высшие учебные заведения. Бюджетные ассигнования направляются органами власти в настоящее время только на подготовку кадров в государственных учебных заведениях.

Расходы на содержание вузов определяются отдельно по каждому из них с учетом следующих условий:

- ▶ среднегодового числа студентов вуза;
- ▶ норм материального обеспечения одного студента;
- ▶ ставок по заработной плате профессорско-преподавательского состава вуза;
- ▶ должностных окладов административно-хозяйственных работников по штатному расписанию;
- ▶ других показателей, характеризующих деятельность вуза.

Расходование средств вузом осуществляется в соответствии со сметой по целевому принципу поквартально; смету утверждает соответствующее министерство или ведомство. Сметой определяются фонд заработной платы со всеми дополнительными начислениями, фонд стипендий, затраты на капитальный ремонт, капитальные вложения, средства на приобретение инвентаря и оборудования. Расходы по остальным затратам утверждаются по строке «Прочие расходы», а распределение средств по статьям осуществляется непосредственно ректором вуза.

Среднегодовое число студентов на планируемый год определяется с учетом выпуска и приема отдельно по дневному, вечернему и заочному обучению по выражению

$$N_{\text{ср}} = N_{\text{н}} - \frac{N_{\text{в}}}{2} + \frac{N_{\text{п}}}{3} - \Delta, \quad (5.5)$$

где $N_{\text{н}}$ — число студентов на начало года по данной форме обучения;

$N_{\text{в}}$ — число выпускаемых студентов (на 1 июля) по данной форме обучения;

$N_{\text{п}}$ — планируемое число студентов, принятых на 1 сентября по данной форме обучения;

Δ — число отсева студентов за год по данной форме обучения.

Фонд заработной платы включает заработную плату штатного состава преподавательского персонала, включая преподавателей-совместителей и лиц, привлекаемых на почасовую оплату, адми-

нистративно-технического и учебно-вспомогательного персонала в соответствии со штатным расписанием.

Фонд заработной платы преподавателей рассчитывается исходя из количества должностей и средних ставок заработной платы. Количество должностей преподавателей определяется по расчетным коэффициентам с учетом числа студентов и аспирантов на одного преподавателя. Ставки заработной платы определяются по разрядам Единой тарифной сетки, ученого звания и ученой степени из расчета шестичасового рабочего дня.

Заработная плата привлекаемых к учебной работе специалистов выплачивается из почасового фонда, который планируется в процентах к годовому фонду заработной платы штатного персонала.

Фонд заработной платы административно-хозяйственного и обслуживающего персонала рассчитывается по типовым штатным расписаниям вузов.

Оплата стипендий студентам, аспирантам и докторантам рассчитывается с учетом установленных размеров ставок и среднегодового числа студентов, аспирантов, докторантов.

Расходы на приобретение учебной литературы для комплектования библиотеки рассчитываются с учетом профиля подготовки специалистов, форм их подготовки на основании нормативов, определенных законодательными нормами.

В сумму расходов закладываются расходы на производственную практику студентов, плату преподавателям за руководство практикой, командировки, проведение НИР, подготовку и защиту диссертаций, приобретение инвентаря, оборудования, проведение капитального ремонта и другие расходы.

При расчете затрат на финансирование среднеспециальных заведений учитывают среднее число учащихся и число групп, обучающихся по различным формам обучения. Среднее число учащихся определяется аналогично расчетам по вузам. Фонд заработной платы планируется с учетом среднегодового числа групп учащихся. В фонд заработной платы входят:

- ▶ заработная плата педагогических работников;
- ▶ доплаты за проверку письменных работ;

- ▶ доплаты за руководство предметными комиссиями;
- ▶ доплаты за заведование кабинетами и лабораториями;
- ▶ доплаты за классное руководство;
- ▶ заработная плата административно-хозяйственного персонала.

Фонд заработной платы педагогических работников определяется исходя из средней ставки педагога и общего количества педагогических ставок. Ставки заработной платы устанавливаются на основе Единой тарифной сетки по результатам аттестации работника.

Фонд заработной платы административно-хозяйственных работников планируется по количеству штатных единиц и средней ставке заработной платы.

Расходы на выплату стипендий, производственную практику, учебные, канцелярские и хозяйственные расходы исчисляются как в вузах.

Расходы на культуру.

Ежегодно на финансовое обеспечение социально-культурных мероприятий направляется до 30% доходов консолидированного бюджета РФ, в том числе до 4,2% — из федерального бюджета и 25,8% — из территориальных бюджетов. При финансировании культурных учреждений учитываются следующие факторы:

- ▶ нормы бюджетного финансирования на человека и численность населения;
- ▶ отчисления определенного процента от суммы национального дохода региона;
- ▶ отчисления определенного процента от общей суммы бюджетных расходов.

Согласно бюджетной классификации расходы на культуру отражаются в разделах «Культура и искусство», «СМИ». Распределение расходов осуществляется по целевому принципу.

Финансирование музеев зависит от численности хранителей музейного фонда, структуры музея, его характеристик. При финансировании фонда оплаты труда не предусматривается создание фондов материального поощрения работников музеев. Их доходы и расходы определяются сметой.

Заработная плата артистов и художников театров и концертных организаций подразделяется на фонд оплаты труда штатных и приглашаемых сотрудников. Другие расходы регулируются объемом доходов и бюджетных поступлений в соответствии со сметой театра и концертной организации. Из федерального бюджета финансируются учреждения культуры по перечню Правительства РФ. За счет региональных бюджетов финансируются объекты культуры регионального уровня. Из местных бюджетов финансируется вся сеть остальных государственных учреждений культуры.

5.5.3. Финансирование здравоохранения

В настоящее время модель финансового обеспечения сферы здравоохранения включает:

- ▶ бюджетный ресурс;
- ▶ ресурсы фондов обязательного медицинского страхования;
- ▶ ресурсы фондов медицинского страхования организаций и предприятий;
- ▶ ресурсы добровольного медицинского страхования;
- ▶ ресурсы благотворительных фондов.

Наметившаяся реформа в области здравоохранения предполагает разработку и реализацию на региональном и городском уровнях целевых программ обеспечения населения медицинской помощью. На медицинскую помощь бюджетные и внебюджетные средства расходуются в соответствии с планом, постатейно.

Заработная плата работникам медицинских учреждений устанавливается по Единой тарифной сетке по оплате труда работников бюджетной сферы. На заработную плату работников медицинских учреждений приходится более 60% общих затрат на медицинские услуги.

Административно-хозяйственные, командировочные, канцелярские расходы, расходы на питание, приобретение медикаментов, перевязочных средств, медицинского оборудования, капитальный и текущий ремонт медицинских учреждений и другие расходы не превышают 40% общих расходов на медицинские услуги.

Основными направлениями в области реализации программ медицинского обеспечения являются:

- ▶ обеспечение гарантированных объемов и повышение качества медицинской помощи;
- ▶ внедрение новых форм деятельности медицинских учреждений на базе бюджетно-страхового финансирования и формирования рынка медицинских услуг;
- ▶ переход на финансирование по подушному нормативу (по принципу «деньги следуют за пациентом») за счет средств территориального бюджета и платежей хозяйствующих субъектов на обязательное медицинское страхование.

Финансирование гарантированной медицинской помощи определяется по нормативам, размер которых зависит от финансовых возможностей федерального и территориальных бюджетов. Источниками финансирования медицинской помощи являются средства обязательного медицинского страхования (ОМС), состоящие из страховых взносов предприятий, бюджетных платежей за неработающее население, средств целевых государственных программ, платных услуг по договорам и других средств.

Медицинское страхование является формой социальной защиты населения в охране здоровья. Оно представляет собой совокупность видов страхования, предусматривающих обязательное страхование по осуществлению страховых выплат в размере частичной или полной компенсации расходов застрахованного лица на медицинские услуги, включая гарантированный перечень медицинских услуг, предоставляемых всем категориям населения за счет средств обязательного медицинского страхования. Цель медицинского страхования состоит в гарантии гражданам права на получение медицинской помощи в случае заболевания за счет накопленных средств. Сущность медицинского страхования заключается в создании механизма финансовых взаимоотношений субъектов медицинского страхования. Создаваемый механизм должен обеспечить здравоохранение финансовыми ресурсами посредством обязательного медицинского страхования и дополнительными услугами за счет добровольного медицинского страхования. Обязательное медицинское страхование является составной частью

государственного социального страхования и обеспечивает всем гражданам РФ равные возможности в получении медицинской помощи и лекарственных средств за счет средств ОМС.

Органы исполнительной власти перечисляют платежи на ОМС на неработающую часть населения два раза в месяц в размере одной шестой квартальной суммы средств, предусмотренной в территориальном бюджете. Территориальный фонд ежемесячно перечисляет на счета страховщиков ОМС средства для оплаты медицинских услуг с учетом среднендушевых нормативов и количества застрахованных. Страховщики производят оплату, контролируют объем, сроки и качество предоставления услуг. Оплата счетов-фактур медицинских учреждений производится ежемесячно в соответствии с объемом оказанной населению медицинской помощи.

В дополнение к государственной системе обязательного медицинского страхования действует дополнительная система медицинского страхования, организованная на смешанной и акционерной формах собственности и коммерческих принципах оказания медицинских услуг населению. Добровольное медицинское страхование действует на коммерческой основе и оказывает помощь только тем, кто дополнительно страхует свое здоровье и жизнь.

Субъектами медицинского страхования выступают: гражданин, страхователь, страховой медицинский орган (страховщик), медицинское учреждение.

Страхователями ОМС являются:

- ▶ предприятия, организации, учреждения, лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью, и лица свободных профессий — для работающих граждан;

- ▶ министерства финансов республик в составе РФ, органы государственного управления краев, областей, автономной области (округов), местная администрация — для неработающих граждан.

Страхователями добровольного медицинского страхования являются:

- ▶ дееспособные граждане;
- ▶ предприятия, представляющие интересы граждан.

Страховщиками выступают страховые медицинские организации как юридические лица, осуществляющие медицинское страхование на основе лицензии (разрешения). К медицинским учреждениям относятся лечебно-профилактические учреждения, научно-исследовательские и медицинские институты, другие учреждения, имеющие лицензию и оказывающие медицинскую помощь гражданам.

Методика расчета расходов на здравоохранение

1. Рассчитать среднегодовое количество коек на содержание стационарных учреждений по выражению

$$K_{\text{ср}} = K_{\text{н}} + \frac{n(K_{\text{к}} - K_{\text{н}})}{12}, \quad (5.6)$$

где $K_{\text{н}}$, $K_{\text{к}}$ — количество коек на начало и конец года соответственно;

n — число месяцев функционирования вновь развернутых коек.

2. Рассчитать величину фонда заработной платы отдельно по больницам, диспансерам и стационарам города, рабочего поселка и села

$$\Phi_{\text{зп}} = K_{\text{ср}} S_{\text{к}}, \quad (5.7)$$

где $S_{\text{к}}$ — средняя заработная плата на одну койку в год.

3. Рассчитать расходы на медикаменты для стационаров (на бесплатную и льготную выдачу по больницам, находящимся в городской и сельской местностях)

$$S_{\text{м}} = m_1 K_{\text{д}}, \quad (5.8)$$

где m_1 — норма расходов на медикаменты на одно койко-место;

$K_{\text{д}}$ — количество койко-дней.

4. Рассчитать общую сумму расходов на медикаменты

$$S_{\text{ом}} = S_{\text{м}} + S_{\text{бл}}, \quad (5.9)$$

где $S_{\text{бл}}$ — расходы на бесплатную (льготную) выдачу медикаментов.

5. Рассчитать сумму расходов на канцелярские и хозяйственные потребности

$$S_{\text{х}} = K_{\text{ср}} m_2, \quad (5.10)$$

где m_2 — норма расходов на канцелярские и хозяйственные потребности на койко-место.

6. Рассчитать нормы расходов на питание на одно койко-место в год

$$K_1 = D_{cp} m_3, \quad (5.11)$$

где D_{cp} — число дней функционирования койко-мест в год;

m_3 — норма расходов на питание на одно койко-место в день.

7. Рассчитать общую сумму расходов на питание

$$S_o = K_{cp} K_1. \quad (5.12)$$

8. Рассчитать количество койко-дней по больницам и диспансерам в городских и сельских местностях

$$K_{кл} = D_{cp} K_{cp}. \quad (5.13)$$

9. Рассчитать прирост койко-дней

$$K_{п} = K_{к} - K_{н}. \quad (5.14)$$

10. Рассчитать сумму расходов на оборудование новых койко-мест

$$S_{н1} = K_{п} C, \quad (5.15)$$

где C — стоимость мягкого инвентаря (имущества) на дооборудование одного койко-места.

11. Рассчитать сумму расходов на мягкий инвентарь

$$S_{н} = S_{н1} + S_{д1}, \quad (5.16)$$

где $S_{д1}$ — сумма расходов на оборудование прежних койко-мест.

12. Рассчитать общую сумму расходов (свод расходов проекта бюджета района) по больницам и диспансерам городов, рабочих поселков и сел

$$S_{об} = \sum_{j=1}^J \sum_{i=1}^I S_i, \quad (5.17)$$

где S_i — суммы расходов на выполнение i -го мероприятия (по позициям 2–11);

$i = 1...I$ — количество мероприятий (позиций) на которые расходуются денежные средства;

$j = 1 \dots J$ — количество больниц, диспансеров в районе (городе, поселке, селе).

5.5.4. Расходы на социальное обеспечение и социальную защиту населения

Источником формирования фондов финансирования мероприятий по социальной защите населения является национальный доход государства, создаваемый трудоспособными гражданами, прошедший перераспределение через бюджетную систему и внебюджетные фонды.

В соответствии с законодательством РФ в целях социального обеспечения населения в России созданы и постоянно действуют:

- ▶ Пенсионный фонд РФ;
- ▶ Фонд социального страхования РФ;
- ▶ Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ.

Внебюджетные фонды формируются за счет налоговых и неналоговых доходов, страховых взносов, недоимок, штрафов, пеней, доходов от размещения средств фондов, безвозмездных поступлений, межбюджетных трансфертов и других перечислений, которые по видам фондов будут рассмотрены в разделе III.

Средства бюджетных государственных внебюджетных фондов используются в соответствии с бюджетным законодательством на всех уровнях бюджетной системы.

Пенсионный фонд используется для выплат государственных трудовых пенсий, пенсий по инвалидности, пособий на детей в возрасте от 1,5 до 6 лет, а также выплат компенсаций пенсионерам.

Исключительно из федерального бюджета производится выплата пенсий военнослужащим, компенсаций Пенсионному фонду РФ расходов по выплате государственных пособий и пенсий, подлежащих финансированию за счет средств федерального бюджета, финансирование программ «Дети-сироты», «Дети-инвалиды» и др. Расходы на пенсии и пособия планируются по видам пенсий и пособий исходя из среднегодового числа получателей и среднего расхода на одного получателя на основе статистических данных

органов социального обеспечения, демографических расчетов и утвержденных размеров пенсий и пособий.

Фонд социального страхования РФ предназначен для финансирования выплат пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка и уходе за ребенком до полутора лет, финансирования организаций санаторно-курортного лечения и отдыха.

Средства фонда используются на следующие цели:

- ▶ строительство и содержание домов-интернатов для престарелых и инвалидов;
- ▶ обеспечение инвалидов средствами передвижения и протезами;
- ▶ обучение и трудоустройство инвалидов;
- ▶ оказание помощи инвалидам и престарелым, нуждающимся в санаторно-курортном лечении;
- ▶ оказание помощи малоимущим, многодетным семьям, одиноким матерям;
- ▶ оказание помощи реабилитационным центрам, приютам, службам психологической помощи и поддержки и т. д.

Несмотря на работу государства в отношении социальной защиты граждан, в сложившихся условиях переходного периода к новым экономическим отношениям государство в лице органов власти способно лишь обеспечить минимальный уровень социальных благ и услуг. Если Россия как социально ориентированное государство видит себя в системе передовых стран, она непременно должна провести реформирование социальной сферы в направлениях:

- ▶ разработки обоснованной нормативной базы формирования фондов на основе государственных минимально-достаточных социальных стандартов;
- ▶ пересмотра условий выплат пенсий и пособий по уровню не ниже прожиточного минимума;
- ▶ пересмотра условий выплат по болезни, беременности и родам;
- ▶ перехода к финансированию пособий по временной нетрудоспособности за счет средств работодателей в пределах 1–1,5%

фонда заработной платы с возмещением расходов, превышающих этот уровень;

- ▶ отказа от субсидирования санаторно-курортных мероприятий, кроме как реально нуждающимся;

- ▶ перевода страховых выплат по инвалидности в систему обязательного пенсионного страхования;

- ▶ перевода системы пенсионного обеспечения на накопительный принцип выплат;

- ▶ сокращения числа или полной ликвидации фондов и создания единого фонда социальной защиты населения РФ.

5.5.5. Расходы на содержание системы органов государственной власти и управления

Система органов управления в РФ представляет собой совокупность представительных, исполнительных и судебных органов власти всех уровней. Система государственной власти РФ основана на принципах разделения властей: законодательной, исполнительной и судебной, разграничения предметов ведения между РФ, субъектами РФ и местного самоуправления.

Законодательная власть на федеральном уровне представлена Федеральным Собранием — парламентом РФ, являющимся представительным и законодательным органом в составе Совета Федерации РФ, и Государственной Думой РФ. Исполнительную власть в РФ на федеральном уровне осуществляет Правительство РФ.

Высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам в РФ является Верховный Суд РФ, по разрешению экономических споров и иных дел — Верховный Арбитражный Суд РФ, по разрешению дел о соответствии тех или иных законов, уставов и иных нормативных актов по вопросам, отнесенным к ведению органов государственной власти, — Конституционный Суд РФ.

Система органов власти (законодательных, исполнительных) субъектов РФ устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с Конституцией РФ, конституциями субъектов РФ, общими принципами, устанавливаемыми федеральными законами.

Местное самоуправление в РФ осуществляется в городах, сельских поселениях и на других территориях. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью.

В соответствии с действующим в РФ законодательством расходы на содержание федеральных и территориальных органов власти утверждаются ежегодно в соответствующих бюджетах. В консолидированном бюджете РФ доля расходов на государственное управление и местное самоуправление не превышает 4%, а расходы на судебную систему составляют 0,5%.

Финансирование органов управления осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. Размеры ассигнований на финансирование органов управления не могут превышать объема, утвержденного бюджетом. Размеры ассигнований рассчитываются на основании утвержденных тарифов и норм. В состав расходов на содержание аппарата управления входят:

- ▶ заработная плата (должностной оклад и надбавки);
- ▶ начисления на заработную плату;
- ▶ хозяйственные расходы;
- ▶ канцелярские расходы;
- ▶ командировочные;
- ▶ другие расходы.

Фонд заработной платы работников аппарата управления на год

$$\Phi_{\text{зп}} = 12 C_{\text{ср}} M_{\text{ср}}, \quad (5.18)$$

где $C_{\text{ср}}$ — среднемесячная ставка заработной платы одного служащего;

$M_{\text{ср}}$ — среднегодовое число служащих аппарата управления (учреждения).

Средняя ставка заработной платы рассчитывается исходя из месячного фонда заработной платы по должностным окладам, утвержденным по штатному расписанию.

$$C_{\text{ср}} = \frac{\Phi_{\text{мз}}}{N_{\text{шт}}}, \quad (5.19)$$

где $\Phi_{\text{мз}}$ — месячный фонд заработной платы аппарата управления (учреждения);

$N_{\text{ш}}$ — количество штатных единиц аппарата управления (учреждения).

Расходы на командировки и служебные поездки работников аппарата управления включают оплату стоимости проезда, различные надбавки к заработной плате, выплаты суточных, квартирных и т. д.

Затраты на транспортные услуги включают содержание транспорта, его текущий ремонт, компенсации за использование личного транспорта и т. д.

Оплата услуг связи включает расходы по международным и иным телефонным переговорам, оплату почасовых отправок и т. д.

К расходам на коммунальные услуги относятся расходы по аренде помещений, отоплению, освещению, водоснабжению и др.

Контроль за расходованием бюджетных ассигнований на управление осуществляют Контрольно-счетная палата РФ, Контрольно-ревизионное управление при Президенте РФ и другие контрольно-финансовые органы. По результатам проверок составляются акты, в которых указываются выявленные нарушения с требованием их устранения к определенным срокам.

5.5.6. Расходы на обеспечение обороны и безопасности государства

Финансирование мероприятий по обеспечению обороны, безопасности государства и правоохранительной деятельности является одной из важнейших задач сохранения России как суверенного государства и ее территориальной целостности.

Несмотря на снижение угроз со стороны США и блока НАТО в целом, сохраняются региональные вооруженные конфликты и локальные войны, разрастается международный терроризм, распространяется ядерное и другие виды оружия массового уничтожения. Кроме того, Россия значительно утратила свои позиции в вопросах реформирования силовых структур, приведения их в соответствие с задачами, которые им предстоит решать в ближайшем будущем

или в отдаленной перспективе. В частности, до настоящего времени не стало целью общее реформирование армии в направлении ее соответствия как экономическим возможностям страны, так и изменившейся военно-стратегической обстановке.

При планировании расходов на оборону следует учитывать реализацию первоочередных мероприятий военной реформы:

- ▶ сокращение численности армии и флота, но до уровней достаточности;
- ▶ совершенствование и оптимизация структуры видов вооруженных сил, родов войск и сил;
- ▶ совершенствование (модернизация) и производство новых видов вооружения, отвечающих требованиям середины XXI в.;
- ▶ переход армии на комплектование по смешанному, а в ближайшее десятилетие — и по добровольному принципу;
- ▶ перестройка системы подготовки офицерских кадров и кадров младшего командного состава;
- ▶ создание системы гарантированного материального и социального обеспечения военнослужащих в ходе проведения реформы.

Доля расходов на оборону, безопасность и правоохранительную деятельность незначительна и составляет немногим больше 5% ВВП, в том числе на оборону — 3,5%.

Военные расходы ввиду их важности включены непосредственно в единую систему государственных расходов. Военный бюджет представляет собой группировку расходов, связанных с обеспечением обороны страны. Планирование расходов на оборону, безопасность и правоохранительную деятельность является неотъемлемой частью планирования расходов федерального бюджета не только на очередной финансовый год, но с учетом прогноза развития РФ на среднесрочную (на 3 года) и долгосрочную (5 лет) перспективу. Планирование расходов на оборону и правоохранительную деятельность осуществляется в соответствии с бюджетной классификацией расходов федерального бюджета. При формировании и исполнении военного бюджета учитываются следующие обстоятельства:

► закрытость части сведений, содержащих государственную тайну;

► широкий номенклатурный перечень потребляемых и используемых материальных ресурсов, высокая степень дифференциации техники и оружия;

► особенности формирования договорных цен на поставляемую продукцию (технику, оружие, продовольствие, обмундирование, ГСМ и т. д.);

► специфика учета производимых расходов материальных ресурсов и денежных средств.

Финансирование расходов на оборону осуществляется непосредственно из федерального бюджета путем ассигнований средств Министерству обороны РФ и другим федеральным органам исполнительной власти, обеспечивающим реализацию мероприятий в области обороны страны.

Расходы федерального бюджета на оборону, безопасность и правоохранительную деятельность расписываются по разделам и подразделам бюджетной классификации, по целевым статьям, видам расходов, по прямым получателям средств из федерального бюджета, например:

Раздел I. Национальная оборона.

Подраздел 1. Строительство и содержание ВС РФ.

Статья 1. Денежное довольствие военнослужащих и т. д.

Подраздел 2. Военная программа «Росатома» и т. д.

Подраздел 3. Поддержание мобилизационной и войсковой подготовки и т. д.

Подраздел 4. Участие в обеспечении коллективной безопасности государств — членов СНГ и т. д.

Раздел II. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства.

Подраздел 1. Органы внутренних дел и т. д.

Планирование расходов на оборону, безопасность и правоохранительную деятельность осуществляется в соответствии с ведомственной классификацией расходов, отражающей распределение бюджета по прямым получателям ассигнований из федерального бюджета, а в рамках их бюджетов — по целевым статьям и видам

расходов. Первым получателем средств из федерального бюджета является Министерство обороны РФ, другие ведомства и министерства, которые составляют первый уровень бюджетной классификации. Классификация целевых статей расходов образует второй уровень и отражает финансирование по конкретным направлениям деятельности прямых получателей средств из федерального бюджета по отдельным разделам и подразделам.

Расходы по текущему содержанию этих структур определяются методом прямого счета исходя из числа личного состава и норм выплат денежного довольствия, заработной платы, продовольственных расходов, компенсаций, выплат по воинскому званию, единовременному вознаграждению по итогам года и т. д.

Расчеты по денежному довольствию определяются по категориям военнослужащих: офицеры (на уровне майора), офицеры старшего и высшего состава, прапорщики, сержанты и солдаты, в том числе проходящие службу по контракту, курсанты и слушатели учебных заведений.

Расходы на продовольственное 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.

Ассигнования из бюджета на закупку вооружения и техники, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы выделяются из общей суммы военных расходов.

Расходы на социальное обеспечение военнослужащих, в том числе жильем, предусматриваются в федеральном бюджете по разделу «Социальная политика» и по отдельным федеральным программам, например «Государственные жилищные сертификаты».

Проекты смет расходов на планируемый год с приложением необходимых расчетов и обоснований соответствующие ведомства к установленному сроку направляют в Минфин России и Минэкономразвития России, где они анализируются, обобщаются, согласовываются и сопоставляются с экономическими и финансовыми возможностями государства.

Проект военного бюджета Министерства обороны РФ согласовывается с другими заинтересованными министерствами и ведомствами и представляется в составе проекта федерального бюджета на рассмотрение и утверждение Федерального Собрания РФ. В аналогичном порядке формируются и составляются сметы расходов на правоохранительную деятельность.

По результатам исполнения федерального бюджета за отчетный год ведомства представляют в Минфин России отчеты о расходовании бюджетных средств силовыми министерствами и ведомствами. Контроль за правильностью расходов средств силовыми министерствами и ведомствами осуществляют специальные финансовые службы воинских частей, учебных заведений, соединений и министерств. Кроме того, проверку расходов проводят Счетная палата РФ и Главное контрольное управление при Президенте РФ.

5.5.7. Расходы на государственные резервы

Государственный запас представляет собой специальный запас материальных ценностей государства, включающий запасы материальных средств для мобилизационных целей РФ, запасы стратегических материалов и товаров, запасы материальных средств для ликвидации чрезвычайных ситуаций и катастроф.

Формирование, хранение и использование запасов государственных резервов осуществляются федеральными органами исполнительной власти и ее территориальными органами и организациями. Структура системы государственного резерва, порядок управления государственным резервом и его использование определяются решением Правительства РФ.

Запасы государственного резерва независимо от места их размещения на территории РФ являются федеральной собственностью и не могут быть использованы в качестве предмета залога или приватизированы.

Ежегодный объем накопления материальных ценностей в государственном резерве планируется в составе государственного оборонного заказа в пределах средств и количества, предусмотрен-

ных на эти цели в федеральном бюджете на текущий финансовый год.

В составе государственного резерва образуется неснижаемый запас материальных ценностей, объем которого поддерживается на постоянном уровне. Номенклатура и объем материальных ценностей, подлежащих хранению в неснижаемом запасе государственного резерва, и порядок его использования и пополнения определяются Правительством РФ.

При размещении запасов государственного резерва Правительство РФ согласовывает с субъектами РФ следующие вопросы:

- ▶ места хранения материальных ценностей государственного резерва на подведомственных субъектам РФ территориях;

- ▶ порядок заключения договоров с подведомственными субъектам РФ организациями на поставку материальных ценностей в государственный резерв;

- ▶ разграничение ответственности за создание мобилизационного резерва между Правительством РФ, администрацией субъекта РФ и администрацией организации, подведомственной субъекту РФ;

- ▶ порядок закладки материальных ценностей в государственный резерв;

- ▶ порядок введения в действие мобилизационного плана согласно мобилизационному заданию;

- ▶ порядок разблокирования материальных ценностей из материального резерва и передачи их организациям для использования.

Финансирование расходов на содержание и развитие системы государственного резерва, проведение операций с материальными ценностями государственного резерва осуществляется исключительно за счет средств федерального бюджета и средств, полученных от реализации материальных ценностей резерва. Все средства, полученные от реализации материальных ценностей резерва, в том числе от другой хозяйственной деятельности государственного резерва, не подлежат налогообложению и используются исключительно для формирования (обновления, пополнения) резерва и его содержания.

Формирование расходов на накопление материальных ценностей, возмещение убытков от их замены, списание потерь от естественной убыли и уценки материальных ценностей государственного запаса, возмещение затрат организациям, осуществляющим хранение и обслуживание резерва, осуществляются за счет средств федерального бюджета, предусмотренных в нем отдельной статьей.

Финансирование расходов на капитальное строительство, реконструкцию и техническое перевооружение организаций и других объектов системы государственного резерва, на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы также предусматривается за счет федерального бюджета отдельной статьей.

Государственным заказчиком на поставку материальных ценностей в государственный резерв является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий управление государственным резервом. Государственным заказчиком на поставку материальных ценностей в мобилизационный резерв являются федеральные органы исполнительной власти, имеющие мобилизационные задания.

Федеральный орган власти, осуществляющий управление государственным резервом, выполняет следующие мероприятия:

- ▶ формирует блок предложений к проекту федерального бюджета на соответствующий финансовый год по структуре расходов системы государственного резерва;

- ▶ осуществляет отбор поставщиков материальных ценностей государственного резерва для заключения с ними государственных договоров;

- ▶ определяет конкретных получателей материальных ценностей государственного резерва, рассматривает и согласовывает с поставщиками номенклатуру, объемы, качество, цену и сроки поставок материальных ценностей в государственный резерв;

- ▶ заключает или поручает заключать подведомственным территориальным органам государственные договоры на поставку материальных ценностей в государственный резерв;

- ▶ обеспечивает расчеты с поставщиками за материальные ценности, поставляемые в государственный резерв в соответствии с государственными договорами.

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий управление государственным резервом, на договорной основе может передать органам исполнительной власти субъекта РФ или организации часть своих полномочий по размещению заказов на поставку материальных ценностей в государственный резерв. Перечень организаций, осуществляющих хранение материальных ценностей государственного резерва, номенклатура и объем хранения материальных ценностей определяются мобилизационным и другими специальными планами. Организации, которым установлены мобилизационные и специальные задания, обеспечивают размещение, хранение, замену и выпуск материальных ценностей из государственного резерва в соответствии с заданиями своими силами и средствами, но за счет средств, выделяемых из федерального бюджета. За невыполнение договорных обязательств поставщики материальных ценностей в государственный резерв или организации, осуществляющие их хранение, замену и другие операции, уплачивают штрафные санкции. За просрочку поставки, недопоставку материальных ценностей в государственный резерв поставщик уплачивает неустойку в размере 50% стоимости материальных ценностей. Неустойка взыскивается до фактического выполнения условий договора с учетом недопоставленного количества продукции. Кроме того, поставщик возмещает понесенные получателем убытки в полном объеме.

За поставку в государственный резерв материальных ценностей, не пригодных для длительного хранения, некомплектных или не соответствующих по своему качеству и ассортименту условиям государственного договора, изготовитель уплачивает штраф в размере 20% стоимости не соответствующих условиям государственного договора материальных ценностей.

За необеспечение количественного сохранения материальных ценностей государственного резерва, хранящихся в пунктах ответственного хранения, организации уплачивают штраф в размере 100% стоимости недостающих материальных ценностей государственного резерва и пени в размере 0,5% их стоимости за каждый день просрочки до полного восстановления в государственном резерве недостающих материальных ценностей.

При невыборке из государственного резерва материальных ценностей в предусмотренные договором сроки получатели возмещают затраты, связанные с их хранением сверх этих сроков, и убытки, вызванные снижением качества материальных ценностей за время просрочки их выборки, а также расходы на уплату штрафов за использование и простой транспортных средств, предназначенных для отгрузки материальных ценностей.

Сведения о нормах накопления, поставке, выпуске, закладке, дислокации и фактических запасах государственного резерва являются государственной тайной. Поставки материальных ценностей в государственный резерв являются поставками продукции для федеральных государственных нужд.

Федеральные органы исполнительной власти, органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, которым установлены мобилизационные задания, выдают организациям разрешения на заимствование до 30% имеющихся запасов материальных ценностей мобилизационного резерва на срок до трех месяцев. Выпуск в обращение материальных ценностей в порядке заимствования осуществляется на основе договоров, заключенных соответствующим органом управления государственным резервом с получателями. За заимствование материальных ценностей из государственного резерва устанавливается плата, размер которой определяется федеральным органом исполнительной власти. За несвоевременный возврат в государственный резерв заимствованных материальных ценностей получатель уплачивает штраф в размере 100% стоимости невозвращенных материальных ценностей и пени в размере 0,5% их стоимости за каждый день просрочки до полного выполнения обязательств.

Выпуск материальных ценностей из государственного резерва для обеспечения неотложных нужд при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций осуществляется по запросу федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта РФ, на который возлагаются функции координации работ по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Расходы по выпуску материальных ценностей, включающие оплату их стоимости, возмещаются за счет средств федерального бюджета.

При возникновении диспропорции между спросом и предложением на внутреннем рынке ресурсы государственного резерва могут быть использованы для стабилизации экономической сферы и оказания регулирующего воздействия на рынок. С этой целью Правительство РФ может принять решение о закупке и закладке материальных ценностей в государственный резерв сверх установленных объемов и норм за счет федерального бюджета в интересах их последующего использования.

5.5.8. Сбалансированность бюджета и государственные долги

В процессе составления, утверждения и исполнения бюджетов большое значение имеет сбалансированность доходов и расходов, т. е. в бюджете любого уровня должно выполняться условие

$$S_{\text{до}} = S_{\text{ро}}, \quad (5.20)$$

где $S_{\text{до}}$, $S_{\text{ро}}$ — общая сумма доходов и расходов бюджета (федерального, регионального, местного) соответственно.

В процессе исполнения бюджета может возникнуть ситуация, при которой сумма доходов превысит сумму расходов, такое явление в бюджете называют профицитом, который не предусматривается теперешним Бюджетным кодексом РФ:

$$\Pi = S_{\text{до}} - S_{\text{ро}} > 0. \quad (5.21)$$

Если в процессе исполнения бюджета обнаружится превышение расходов над доходами, такое состояние называют дефицитом:

$$Д = S_{\text{до}} - S_{\text{ро}} < 0. \quad (5.22)$$

Если в процессе исполнения бюджета окажется, что доходы и расходы сопоставимы, бюджет называют бездефицитным:

$$S_{\text{до}} - S_{\text{ро}} = 0. \quad (5.23)$$

Бюджеты всех уровней составляются и утверждаются без профицита. В случае если в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов обнаружится профицит, то до утверждения бюджета производится его сокращение:

► сокращается привлечение доходов от продажи государственной и муниципальной собственности и (или) доходов от реализации государственных запасов и резервов;

► предусматривается направление бюджетных средств на дополнительное погашение долговых обязательств;

► предусматривается увеличение расходов бюджета;

► сокращаются налоговые доходы бюджета.

Если оказывается, что доходы превышают расходы без учета расходов на обслуживание государственного долга, то профицит называют первичным. В этом случае обслуживание государственного долга превышает сумму дефицита бюджета, т. е. выполняется условие $S_{\text{гд}} > S_{\text{дб}}$.

Для финансирования дефицита бюджета предусматриваются источники его покрытия в виде внутренних и внешних заимствований и другие средства.

Особенность внутренних источников финансирования бюджетного дефицита связана с тем, что Правительство РФ постоянно увеличивает сроки заимствования на внутреннем рынке, что, естественно, приводит к общей реструктуризации задолженности и изменению соотношения государственных ценных бумаг с различными сроками погашения. Подобная практика снижает уровень доверия юридических и физических лиц, являющихся инвесторами на рынке ценных бумаг. Гарантии стабильности ценных бумаг, в том числе по срокам погашения, означают не только доверие к правительству, но и поддержание минимальных рисков вложений на длительную перспективу.

Внешние источники финансирования бюджетного дефицита обеспечивают поступление иностранной валюты в бюджет на финансирование текущих расходов и импортных закупок. Улучшению структуры внешних заимствований в значительной степени способствует получение кредитов от ведущих международных организаций. Однако внешние заимствования сопряжены с необходимостью поддержания такой структуры платежного баланса, когда валютные поступления достаточны для своевременного выполнения обязательств по займам. В противном случае создаются

дополнительные сложности в регулировании валютного курса относительно российского рубля.

Долг возникает всякий раз, когда расходы бюджета начинают превышать его доходы, когда бюджетный дефицит становится хроническим явлением, а его покрытие осуществляется не эмиссионными методами, а в результате заимствований Правительства РФ у юридических и физических лиц, иностранных государств, иностранных финансовых и международных организаций.

Заимствование средств бюджетами различных уровней приводит к накоплению задолженности, подлежащей погашению в форме основного долга и накопленных на него процентов.

Государственный долг представляет собой сумму задолженности по выпущенным и непогашенным государственным займам, полученным кредитам, включая начисленные по ним проценты и выданные государственные гарантии. Собственно, государственный долг представляет собой долговые обязательства РФ перед юридическими и физическими лицами, иностранными и международными организациями, другими субъектами права. Государственный долг РФ обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну.

В состав государственного долга РФ входят долговые обязательства в виде:

- ▶ кредитов, привлекаемых от имени РФ как заемщика от кредитных организаций, иностранных государств, международных финансовых организаций и иностранных юридических лиц;
- ▶ государственных ценных бумаг, выпускаемых от имени РФ;
- ▶ бюджетных кредитов, перечисляемых в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы РФ;
- ▶ других долговых обязательств, ранее отнесенных на государственный долг РФ.

Долговые обязательства РФ могут быть краткосрочными (менее 1 года), среднесрочными (от 1 до 5 лет) и долгосрочными (от 5 до 30 лет).

В объем *государственного внутреннего долга РФ* включаются:

— номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам РФ;

— объем основного долга по кредитам, полученным РФ;

— объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным РФ;

— объем обязательств по государственным гарантиям;

— объем иных долговых обязательств РФ.

В объем *государственного внешнего долга РФ* включаются:

— номинальная сумма в иностранной валюте по государственным ценным бумагам РФ;

— объем основного долга по кредитам в иностранной валюте, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям);

— объем обязательств по государственным гарантиям РФ, выраженным в иностранной валюте.

Долговые обязательства субъекта РФ предоставляются в виде:

► государственных ценных бумаг субъекта РФ;

► бюджетных кредитов, привлеченных в бюджет субъекта РФ;

► кредита, полученного субъектом РФ от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций;

► государственных гарантий субъекта РФ.

В объем *государственного внутреннего долга субъекта РФ* включаются:

— номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъекта РФ;

— объем основного долга по кредитам, полученным субъектом РФ;

— объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта РФ от других бюджетов бюджетной системы РФ;

— объем обязательств по государственным гарантиям, предъявленным субъектом РФ;

— объем обязательств субъекта РФ перед РФ, возникающих в иностранной валюте;

— объем иных непогашенных долговых обязательств субъекта РФ.

В объем *государственного внешнего долга субъекта РФ* включаются:

- номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъекта РФ, выраженная в иностранной валюте;
- объем основного долга по кредитам, полученным субъектом РФ в иностранной валюте;
- объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом РФ в иностранной валюте;
- объем иных непогашенных долговых обязательств субъекта РФ в иностранной валюте.

Долговые обязательства субъекта РФ могут быть краткосрочными (до 1 года), среднесрочными (от 1 до 5 лет) и долгосрочными (от 5 до 30 лет).

Долговые обязательства муниципального образования представляются в виде:

- ▶ ценных бумаг муниципального образования;
- ▶ бюджетных кредитов, перечисленных в местный бюджет из других бюджетов бюджетной системы РФ;
- ▶ кредитов, полученных муниципальным образованием от кредитных организаций;
- ▶ гарантий муниципального образования.

В объем *муниципального долга* включаются:

- номинальная сумма долга по муниципальным ценным бумагам;
- объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным в местный бюджет;
- объем основного долга по кредитам, полученным муниципальным образованием;
- объем обязательств по муниципальным гарантиям;
- объем иных непогашенных долговых обязательств муниципального образования.

Долговые обязательства муниципального образования могут быть краткосрочными (до 1 года), среднесрочными (от 1 до 5 лет) и долгосрочными (от 5 до 10 лет).

Управление государственным долгом РФ осуществляет Правительство РФ или уполномоченный им Минфин России, а долговыми обязательствами субъекта РФ и муниципального образования — соответствующий орган исполнительной власти.

Долговые обязательства РФ, субъекта РФ и муниципального образования обеспечиваются собственными бюджетами, имуществом и иными средствами. Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов РФ и муниципальных образований, равно и субъект РФ не несет ответственности по долговым обязательствам РФ и муниципальных образований.

Погашение государственного долга производится за счет доходов бюджетов соответствующего уровня или за счет выпуска новых государственных займов. Государственный долг погашается через казначейства и банки путем выкупа облигаций на фондовой бирже или непосредственно у кредиторов путем проведения тиражей погашения или ежегодных платежей.

Государственные и муниципальные кредиты

Государственные и муниципальные кредиты представляют собой финансовые отношения, по которым РФ, субъекты РФ или муниципальные образования становятся кредиторами или заемщиками. Государственные и муниципальные кредиты могут быть получены (предоставлены) РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием, юридическим и физическим лицом, другими бюджетами, иностранными государствами, международными организациями в пределах, установленных правовыми актами соответствующего уровня законодательной власти.

Государство или муниципальное образование в лице уполномоченного органа исполнительной власти заключает кредитный договор, в соответствии с которым возникают соответствующие финансовые отношения. Условиями кредитного договора являются:

- ▶ срок предоставления или получения кредита;
- ▶ обязательства сторон;
- ▶ условия обеспечения возврата ссуды;
- ▶ размер процентной ставки за пользование кредитом;
- ▶ другие условия.

Государственные и муниципальные кредиты выполняют перераспределительную, регулирующую, учетную и контрольную функции.

Основной функцией кредита является перераспределение денежных ресурсов для нужд социально-экономической деятельности. Источниками кредитов ввиду отсутствия специальных централизованных кредитных фондов, являются средства федерального и территориальных бюджетов.

Перераспределение средств осуществляется между следующими звеньями:

- ▶ федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ;
- ▶ региональными бюджетами и местными бюджетами;
- ▶ финансово-кредитными организациями и бюджетами всех уровней бюджетной системы;
- ▶ иностранными государствами, международными организациями, кредитными иностранными организациями, юридическими, физическими лицами и федеральным (региональным) бюджетом;
- ▶ бюджетами всех уровней бюджетной системы и физическими и юридическими лицами и т. д.

Регулирующая функция кредита проявляется при выделении бюджетных ресурсов на возвратной, платной и безвозмездной основе, а также при получении РФ займов от международных валютных фондов на финансирование бюджетного дефицита, проведение структурных реформ, реструктуризации экономики, приватизационных мероприятий и т. д.

Учетная и контрольная функция проявляются на всех уровнях бюджетной системы. Необходимость учета и контроля вытекает из самой природы кредита. Формами контроля являются:

- ▶ контроль за движением кредитных средств, осуществляемый через органы Федерального казначейства РФ или уполномоченные банки;
- ▶ контроль за соблюдением условий кредитного договора;
- ▶ контроль за целевым использованием кредитов;
- ▶ контроль за выполнением принятых обязательств согласно кредитному договору.

Целями государственного и муниципального кредитования являются:

- ▶ решение проблем финансирования бюджетного кредита;
- ▶ проведение финансово-кредитной политики, направленной на выравнивание социально-экономических условий регионов;
- ▶ поддержка приоритетных секторов экономики и видов деятельности территориальных образований;
- ▶ поддержка территориальных образований в решении социально-экономических задач.

Законом о бюджете утверждаются:

- ▶ суммы погашения и выплаты по процентам по долгам иностранным государствам;
- ▶ размеры долга иностранных государств на конец финансового года;
- ▶ предельный объем государственных кредитов, предоставляемых РФ и субъектами РФ иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям, в том числе странам СНГ.

Государственные кредиты можно подразделить на внутренние и внешние.

Внутренние кредиты — это форма предоставления финансовых средств юридическим лицам на возвратной и возмездной основе под инвестиционные проекты за счет бюджетных средств.

Внешние кредиты — это форма предоставления РФ финансовых средств иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям.

Государственный внутренний долг

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ государственным внутренним долгом являются долговые обязательства Правительства РФ, выраженные в валюте РФ. Государственный внутренний долг включает:

- ▶ государственные кредиты, полученные Правительством РФ от национальных (российских) банков;
- ▶ государственные и муниципальные займы;
- ▶ долговые обязательства, или государственные гарантии.

Государственный кредит может выступать в форме государственных займов посредством выпуска государственных долговых казначейских обязательств.

Внутренние государственные и муниципальные займы представляют собой денежные ресурсы, привлекаемые для покрытия дефицита соответствующего бюджета от юридических и физических лиц на основе заключенных договоров, по которым возникают долговые обязательства РФ, субъекта РФ или муниципального образования как заемщиков или гарантов.

Право осуществления от имени РФ государственных внутренних заимствований и выдачи гарантий другим заемщикам для привлечения кредитов принадлежит Правительству РФ. Право осуществлять внешние заимствования и выдавать гарантии от имени субъекта РФ принадлежит уполномоченному органу исполнительной власти субъекта РФ, а от имени муниципального образования — уполномоченному органу местного самоуправления.

Государственные и муниципальные займы осуществляются путем выпуска ценных бумаг от имени РФ, субъекта РФ или муниципального образования, т. е. заемщиком выступают государство в лице РФ, субъект РФ или муниципальное образование, а инвестором — гражданин или организация.

Роль государственных кредитов в виде заимствований (займов) сводится к покрытию государственных или муниципальных расходов при недостатке бюджетных средств. Государственный кредит по своей сути является дополнительным источником финансирования мероприятий, реализуемых в рамках бюджетной политики. Выпуск государственных займов, сроки и время их размещения определяются не только дефицитом бюджета, но и потребностями регулирования денежного обращения. Государственные займы являются одной из форм государственных кредитных отношений, в которых государство выступает в качестве заемщика.

Задолженность по государственным займам включается в сумму государственного долга РФ.

Классифицировать государственные займы можно по способу размещения; срокам погашения; видам доходности; месту

размещения; эмитентам; обращению на фондовом рынке; методу определения обеспеченности имуществом.

По способу размещения государственные займы можно подразделить на группы:

- ▶ свободного обращения;
- ▶ размещаемые по подписке;
- ▶ принудительные.

Государственные займы размещаются Правительством РФ на рынке ссудного капитала при участии банков и небанковских финансовых структур. Облигации, предназначенные для реализации основной суммы займа, размещаются, как правило, через банки, а для мобилизации сбережений населения — непосредственно через систему сберегательных касс банков. Основными подписчиками по государственным займам являются правительственные учреждения, специальные фонды, управляемые правительством, промышленные корпорации, банки, местные органы власти, частные инвесторы, страховые компании и другие структуры.

По срокам погашения государственные займы подразделяются на краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные. Срок погашения краткосрочных государственных займов составляет три, шесть, девять или двенадцать месяцев. Среднесрочные займы погашаются не позднее чем через 5 лет, долгосрочные — не позднее чем через 30 лет с момента их выпуска в обращение. Краткосрочные облигации не имеют купонов. Они продаются со скидкой номинала, а выкупаются по полному номиналу. Такой вид облигаций получил название «облигации с нулевым купоном».

По видам доходности государственные займы подразделяются на процентные, выигрышные (лотерейные) или «с нулевым купоном». При приобретении процентных государственных займов займодержатели получают ежегодно равными долями твердый доход по ставке, утвержденной Правительством РФ. При приобретении выигрышных государственных займов займодержателям выплачивается доход при выходе облигаций в тираж погашения или в процессе выигрышей.

По месту размещения государственные займы подразделяют на внутренние и внешние, которые реализуются на иностранных

денежных рынках в валюте страны-кредитора, государства-заемщика и третьей стороны. Облигации внутренних займов покупаются не только гражданами РФ, но и иностранными гражданами.

По эмитентам, или уровням, займы подразделяются на займы, размещаемые федеральными органами власти и управления, органами власти и управления субъектов РФ и органами местного самоуправления.

По обращению на фондовом рынке выделяют рыночные и нерыночные займы. Рыночные займы свободно передаются и покупаются. Нерыночные займы не подлежат обращению на рынке ценных бумаг и выпускаются государством в целях привлечения инвесторов.

Облигация — это ценная государственная бумага, символизирующая собой государственное долговое обязательство и дающая право ее владельцу по истечении определенного срока получить обратно сумму долга и проценты по ней. Продавая облигацию, государство обязуется вернуть сумму долга с процентами или выплатить кредитору доход в течение срока пользования заемными средствами, а по истечении срока вернуть сумму долга. На облигации указывается нарицательная стоимость, выражающая денежную сумму, по которой продается облигация и по которой выплачивается сумма владельцу в момент ее погашения с начислением процента выплат. Реальная же доходность облигаций для их держателей может быть выше или ниже установленного номинального процента ввиду того, что облигации могут продаваться по курсовой цене, которая отклоняется от нарицательной стоимости ввиду ряда факторов. К таким факторам можно отнести величину дохода, выплачиваемого по займу; уровень ссудного процента; время покупки облигаций; степень насыщенности фондового рынка государственными ценными бумагами; привлекательность условий выпуска частных ценных бумаг; степень доверия населения правительству и т. д.

Реальная курсовая цена облигаций займов и их привлекательность могут быть выяснены только при свободном обращении государственных ценных бумаг на фондовом рынке.

В зависимости от обеспеченности долговых обязательств различают закладные и беззакладные облигации. Закладные облигации обеспечиваются залогом, конкретным имуществом, а для беззакладных обеспечением служит все имущество государства или территориального образования.

По методу определения обеспеченности имуществом займы подразделяют на долговременные обязательства с твердым или плавающим доходом. Фиксированная ставка по ценным бумагам является иногда причиной роста расходов государства на выплату процентов, поэтому государство зачастую использует на практике плавающую ставку процента от займа к займу.

По способу погашения займы подразделяют на займы с правом досрочного погашения и без права досрочного погашения.

Займы не только в России, но и в других государствах являются важным средством мобилизации доходов, так как налоговые и другие неналоговые доходы не могут обеспечить рост расходов государства на реализацию мероприятий бюджетной политики.

Сущность государственных займов состоит в том, что в качестве кредитора государства выступают собственники ссудного капитала, добровольно дающие средства государству в ссуду под определенный процент и на определенный срок. Источниками погашения государственных займов и уплаты по ним процентов являются средства, мобилизуемые государством посредством сбора налоговых и неналоговых доходов. Кредиторы государства получают гарантированный доход в виде процентов. Государственные займы имеют как денежную форму, так и натуральную — в виде выигрышей материальных ценностей.

Государственные займы выпускаются Правительством РФ и территориальными органами власти. Государственные займы подразделяются на облигационные и безоблигационные. Внутренние государственные займы оформляются, как правило, облигациями на всю сумму займа. Безоблигационные займы — это займы Правительства РФ у сберегательных касс банков или внешние межправительственные займы, оформляемые путем записей по счетам государственного долга. Кроме того, в системе облигаций выделяют рыночные, нерыночные и специальные выпуски.

Рыночные облигации государственных займов свободно продаются и покупаются на рынке и не могут быть предъявлены к оплате до установленного при выпуске государственного займа срока.

Нерыночные облигации государственного займа не продаются и не покупаются. Они могут быть предъявлены к оплате по желанию вкладчика в любой момент до истечения срока займа с уменьшением процента выплат по облигациям.

Специальные выпуски государственных займов размещаются среди правительственных учреждений, страховых, пенсионных и других фондов. Облигации специальных выпусков не подлежат купле-продаже.

В случае, если государство не в состоянии выплатить по облигациям в сроки, установленные при выпуске займов, оно может принять решение о продлении срока или уменьшении размеров выплачиваемых по облигациям процентов или о сочетании обоих способов, что является исполнением обязательств перед гражданами, организациями и учреждениями.

Государственные облигации, некоторые типы векселей, банкнот и казначейских векселей составляют государственные ценные бумаги.

Целями выпуска государственных ценных бумаг могут быть:

- ▶ финансирование текущего бюджетного дефицита;
- ▶ погашение ранее выпущенных займов;
- ▶ обеспечение кассового исполнения государственного бюджета;
- ▶ обеспечение равномерного поступления налоговых платежей в течение финансового года;
- ▶ финансирование отдельных целевых программ;
- ▶ финансовая поддержка учреждений и организаций, имеющих общенациональное экономическое значение.

Рынок государственных ценных бумаг является неотъемлемой частью хозяйственного механизма. Он призван обеспечить надежную систему подачи денежных средств в бюджет государства и предоставить возможность юридическим и физическим лицам получать доход на их свободные финансовые средства.

Рынки государственных ценных бумаг подразделяют на первичные и вторичные. Первичный рынок обеспечивает размещение различных видов государственных ценных бумаг. Методами размещения ценных бумаг могут выступать:

- ▶ реализация государственных ценных бумаг непосредственно Федеральным казначейством РФ путем проведения еженедельных аукционов;

- ▶ распространение государственных бумаг банками путем подписки.

Вторичный рынок государственных ценных бумаг является в основном внебюджетным и складывается при контактах сторон. На вторичном рынке работают практически все финансовые инструменты.

Государственные ценные бумаги можно подразделить на две большие группы: рыночные и нерыночные.

К рыночным государственным ценным бумагам относят казначейские векселя, различные среднесрочные и долгосрочные государственные облигации. Рыночные государственные ценные бумаги свободно обращаются и перепродаются после первичного размещения.

Нерыночные государственные ценные бумаги не могут свободно переходить от одного экономического субъекта к другому. Нерыночные государственные ценные бумаги размещаются среди специализированных финансовых институтов и населения. Нерыночные ценные бумаги невозможно ни продать другим лицам, ни погасить до истечения определенного срока. Негосударственные ценные бумаги могут быть эффективным средством в условиях нестабильности рынка кредитных ресурсов, когда вкладчики начинают избавляться от рыночных ценных бумаг.

Анализ ряда лет по государственному внутреннему долгу свидетельствует, что не просматриваются тенденции его уменьшения, а, наоборот, имеет место рост. В начале 90-х гг. большая часть бюджетного дефицита покрывалась за счет кредитов ЦБ РФ, предоставляемых Правительству РФ. Кредитно-денежная эмиссия не только выступает в качестве фактора расстройств кредитной системы и денежного обращения, но и углубляет кризис в реальном

секторе экономики и в социальной сфере. Поэтому наиболее приемлемым способом регулирования бюджетного дефицита является его покрытие исключительно за счет неэмиссионных источников, а именно за счет внутренних и внешних заимствований, которые, в свою очередь, нуждаются в централизованном регулировании.

С 1995 г. дефицитное финансирование не применялось, и было начато частичное погашение задолженности Минфина России перед ЦБ РФ.

С 2002 г. в динамике структуры внутреннего государственного долга наметились прогрессивные изменения. Кардинально снижается доля кредитов ЦБ РФ, прекращается выпуск и наметилось погашение казначейских обязательств, снижается доля казначейских векселей (ценных бумаг, не размещаемых на финансовом рынке и носящих полудирективный характер), повышается доля ценных бумаг в виде облигаций федерального займа и облигаций сберегательного займа.

Выпуск государственных ценных бумаг в условиях перехода России к рыночным отношениям открывает возможности для внедрения в экономику прогрессивных методов финансирования дефицита государственного бюджета, что, в свою очередь, позволит нормализовать ситуацию в финансово-кредитной сфере. В условиях рынка для России наиболее приемлемым способом регулирования бюджетного дефицита является его покрытие исключительно за счет государственного долга, который, в свою очередь, нуждается в централизованном управлении.

Под управлением государственным долгом следует понимать совокупность действий государства, связанных с изучением рынка ссудных капиталов, выпуском займов, выплатой процентов по выпущенным займам, проведением конверсии и консолидации займов, определением курса облигаций на денежном рынке, проведением мероприятий по определению ставок процентов по государственному кредиту и погашению выпущенных займов.

Операции, связанные с подготовкой документов, необходимых для продажи государственных ценных бумаг, изучением конъюнктуры на рынке ссудных капиталов, размещением займов среди

кредиторов, выплатой и начислением процентов, осуществляют Минфин России и другие подразделения при Правительстве РФ.

Расходы по управлению государственным долгом показываются в качестве особых финансовых операций отдельно от бюджета, а в расход бюджета включаются только процентные выплаты по долгу.

Важную роль в управлении государственным долгом играет вторичный рынок государственных облигаций, на котором обращаются ценные бумаги. Операции на первичном и вторичном рынках государственных облигаций осуществляются инвестиционными и универсальными банками (дилерами). Суммы, которые государство получает у кредиторов, а также проценты по ним погашаются в основном за счет бюджетных средств, текущих доходов и выпуска новых займов. Такой способ погашения государственных займов называют рефинансированием.

Операции по управлению государственным долгом связаны с кассовым исполнением бюджета, их выполняют эмиссионные банки. Банки участвуют в выпуске займов, выплате процентов по ним и выплате облигаций, подлежащих выкупу.

Государство в целях управления государственным долгом прибегает к уточнению условий займа, касающихся доходности, путем уменьшения размера номинального процента (конверсия), или превращает краткосрочные обязательства в средне- и долгосрочные (консолидация), или объединяет несколько займов в один заем (унификация), который образует консолидированный долг.

Одним из методов управления государственным долгом является выкуп займов, обращающихся на рынке ссудного капитала. В данном варианте государство поручает центральному и коммерческим банкам произвести выкуп займов с последующей выплатой денежных средств. В случае отсутствия у государства денежных средств на погашение государственного внутреннего долга (банкротство) оно может аннулировать заем или отказаться от его уплаты, но данный способ применяется в практике крайне редко.

Управление государственным долгом в РФ осуществляется Федеральным казначейством, входящим организационно в Минфин России. На него возлагается решение следующих задач:

- ▶ регистрация всех долговых обязательств государства и долговых гарантий (внешних и внутренних);
- ▶ подготовка предложений по обслуживанию государственных долгов;
- ▶ определение уровней, состава, времени и условий выпуска внутренних и внешних займов, включая эмиссию государственных ценных бумаг.

Минфин России выступает от лица Правительства РФ в качестве заемщика как на внутреннем, так и на внешнем финансовом рынке. Между Минфином России и ЦБ РФ устанавливается сотрудничество в области эмиссии государственных ценных бумаг и управления внутренним и внешним государственным долгом. ЦБ РФ осуществляет операции по государственным ценным бумагам, а именно их куплю-продажу, выкуп, выдает кредиты под залог государственных ценных бумаг, выступает в качестве агента Минфина России по размещению новых выпусков государственных долговых обязательств.

Государственные ценные бумаги

В РФ выпускались в течение ряда лет следующие виды ценных бумаг:

1. Государственный российский республиканский внутренний 5-процентный заем 1990 г.: срок действия 16 лет; начало срока выкупа 1996 г.; реализация облигаций через коммерческие банки; ежегодный доход по облигациям 5%; обслуживание займа осуществляется через Мосбизнесбанк.

2. Облигации Государственного республиканского внутреннего займа РСФСР 1991 г.: срок действия 30 лет; реализация среди юридических лиц со свободной продажей и перепродажей; выпущено облигаций на покрытие задолженности республиканского бюджета на сумму около 80 млрд руб. под 5% годовых; куплены ЦБ РФ; облигации не получили широкого распространения.

3. Первый Государственный внутренний заем РСФСР 1991 г.: срок обращения 3 года; форма выпуска безбумажная, в виде специальных именных счетов заимствования (счет «депо») с плавающей процентной ставкой по годам; распространение среди предприятий и учреждений со свободной продажей и перепродажей; выпущено

облигаций на сумму 9 млрд руб.; погашение займа единовременное по номиналу с перечислением суммы долга на счет владельцев облигаций. Однако выпуск потерпел неудачу, не дал никакого эффекта и не сыграл роли в развитии технологии эмиссии государственных ценных бумаг.

4. Золотые сертификаты 1993 г.: выпускались сроком на 1 год; эмитентом выступал Минфин России; сертификаты были именными, номинал составлял 19 кг золота пробы 0,9999; доходность гарантировалась на уровне трехмесячной ставки ЛИБОР по долларам США и 3%; цена продажи устанавливалась с премией; владельцы имели право пользоваться и распоряжаться принадлежащим им сертификатом в соответствии с действующим законодательством и могли его продавать по разрешению Минфина России; участниками первичного рынка являлись Минфин России (продавец) и уполномоченные коммерческие банки РФ (покупатели), которые имели право продажи как целых, так и долей золотых сертификатов юридическим лицам, а нерезидентам — на договорной основе; начисление и выплата процентного дохода производились Минфином России ежеквартально вплоть до погашения в октябре 1994 г. по средней цене золота пробы 0,9999.

5. Облигации Государственного займа РФ 1995 г.: эмитентом выступал Минфин России; облигации выпускались на предъявителя с ежеквартальным начислением процентного дохода; форма выпуска — документарная с купонной формой выплаты процентного дохода; процентный доход по купону определялся Минфином России на каждый купонный период, равный последней официально объявленной купонной ставке по облигациям федеральных займов с переменным купонным доходом.

6. Облигации внутреннего валютного займа: выпущены в документарной форме для оформления задолженности Внешэкономбанка по счетам юридических лиц; по каждой облигации производятся купонные выплаты в размере 3% комиссионной стоимости облигации; при погашении облигаций владельцу выплачиваются номинальная стоимость и процентный доход по последнему купону.

7. Государственные краткосрочные бескупонные облигации РФ: эмитентом ГКО выступал Минфин России; облигация — бескупонная (дисконтная) ценная бумага с доходом в виде разницы между ценой реализации (номиналом) и ценой покупки на вторичном рынке или аукционе; выпуск в бездокументарной форме с оформлением глобального сертификата с хранением в ЦБ РФ.

8. Облигации Федерального займа с переменным купоном: выпускались с 1993 г.; эмитентом являлся Минфин России; облигация — именная купонная среднесрочная ценная бумага в бездокументарной форме с оформлением в виде глобального сертификата с хранением в ЦБ РФ; владельцами могли выступать юридические и физические лица, а также нерезиденты; величина купонного дохода не являлась фиксированной и рассчитывалась для каждого периода выплат купонного дохода на вторичных торгах; кроме купонного дохода доход инвестора включал еще положительную разницу между ценой приобретения и ценой реализации (погашения).

9. Казначейские обязательства РФ — государственные ценные бумаги, выпускались с 1994 по 1996 г. Эмитентом выступал Минфин России. Ставка дохода по казначейским обязательствам устанавливалась в зависимости от срока погашения и доходила до 40%. Кроме того, казначейские обязательства могли выступать в качестве платежного средства, в частности обмениваться на налоговые освобождения. Владельцами казначейских обязательств выступали юридические и физические лица. Погашение казначейских обязательств осуществлялось Минфином России путем перевода на счета владельцев номинальной стоимости обязательства и суммы процентов по нему.

Кроме перечисленных выше ценных бумаг в РФ использовались разнообразные казначейские векселя, налоговые освобождения, векселя, по которым переоформлялась задолженность федерального бюджета перед банками и субъектами хозяйствования. Однако эти ценные бумаги носят, как правило, разовый характер.

Государственные и муниципальные гарантии

Помимо прямых долгов Правительства РФ в состав внутреннего государственного долга включаются государственные гаран-

тии, по которым Правительство РФ гарантирует оплату отдельных инвестиционных проспектов или выпуск ценных бумаг местных органов власти или субъектов хозяйствования. Государственные гарантии включаются в состав текущего государственного долга, но на практике они представляют собой не текущую, а потенциальную задолженность государства, поскольку эти долги становятся реальными только в случае, когда заемщик в лице местного органа власти или субъекта хозяйствования оказывается не в состоянии погасить свои долговые обязательства.

Государственные гарантии представляют собой форму внутреннего или внешнего государственного долга, поскольку представляют собой гарантированное погашение инвестиционных капиталов, не направленных на финансирование бюджетного дефицита, а имеющих целевой характер и конкретный целевой проект (программу).

Государственная или муниципальная гарантия является одним из способов обеспечения правовых обязательств, в силу которых государство, его субъект или муниципальное образование как гарант дает письменное обязательство отвечать полностью или частично за исполнение лицом, которому дается гарантия, обязательства перед третьими лицами. Срок гарантии определяется сроком исполнения обязательств.

Гарант, исполнивший обязательство получателя гарантии, имеет право требовать от последнего возмещения в полном объеме сумм, уплаченных третьему лицу по гарантии.

Государственные и муниципальные гарантии могут предусматривать субсидарную или солидарную ответственность гаранта по обеспеченному им обязательству принципала (основного должника).

В государственной и муниципальной гарантии указываются:

- наименования гаранта и наименования органа, выдавшего гарантию от имени гаранта;
- обязательство, в обеспечение которого выдается гарантия;
- объем обязательств гаранта по гарантии и предельная сумма гарантии;
- определение гарантийного случая;

- наименование принципала;
- безотзывность гарантии при условии ее отзыва;
- основания для выдачи гарантии;
- дата выдачи гарантии и срок ее действия;
- порядок исполнения гарантом обязательств;
- порядок и условия сокращения предоставленной суммы гарантии при исполнении гарантом обязательств принципала;
- наличие или отсутствие права требования гаранта к принципалу о возмещении сумм, уплаченных гарантом бенефициару (лицу, в пользу которого совершается платеж);
- иные сведения, определяемые сторонами.

В соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете устанавливаются верхний предел общей суммы государственных гарантий РФ, предоставляемых в национальной валюте, и верхний предел суммы государственных гарантий РФ, предоставляемых для обеспечения обязательств в иностранной валюте. Федеральным законом о федеральном бюджете утверждаются государственные гарантии РФ, выдаваемые отдельному субъекту РФ, муниципальному образованию или юридическому лицу на сумму, превышающую в миллион раз минимальный размер оплаты труда. Отдельно утверждаются государственные гарантии РФ на сумму, превышающую 10 млн долл. США.

Государственные гарантии РФ предоставляются Правительством РФ, органом власти субъекта РФ или муниципального образования для обеспечения исполнения их обязательств перед третьими лицами.

Законом о бюджете на очередной финансовый год устанавливается перечень предоставляемых отдельным субъектам РФ, муниципальным образованиям и юридическим лицам гарантий на сумму, превышающую 0,01% расходов соответствующего бюджета.

Общая сумма предоставленных государственных гарантий РФ для обеспечения обязательств включается в состав государственного долга РФ как вид долгового обязательства.

Государственные или муниципальные гарантии предоставляются, как правило, на конкурсной основе за счет средств бюджета

развития РФ и являются поручительством Правительства РФ. Гарантии предоставляются российским инвесторам под заемные средства для реализации инвестиционных проектов. Основной целью таких гарантий является стимулирование инвестиционных активов и привлечение средств инвесторов в интересах развития экономики по ключевым направлениям или социальной сферы. К рассмотрению принимаются инвестиционные проекты претендентов, имеющих устойчивое финансовое положение и способных вернуть кредит с начисленными на него процентами в срок и в полном объеме. При этом проекты должны иметь положительную величину чистого дисконтированного дохода в расчетный период.

Величина чистого дисконтированного дохода D_d рассчитывается путем сложения за все годы дисконтированных показателей чистой прибыли P_i и амортизации A_i за вычетом из полученной суммы объема инвестиций $S_{ин}$, использованных на реализацию данного проекта:

$$D_d = \sum_{i=1}^n (P_i + A_i) - S_{ин}, \quad (5.24)$$

где $i = 1...n$ — количество лет, затраченных на реализацию проекта.

Критерием отбора инвестиционных проектов для оказания государственной поддержки служит величина дохода, который получит государство в результате реализации проекта. Принятые к реализации проекты ранжируются по показателю бюджетной эффективности

$$B_3 = \frac{\sum_{i=1}^{K_n} S_{нп}}{0,4S_{ин}}, \quad (5.25)$$

где $i = 1...K_n$ — количество видов налогов, уплачиваемых инвестором в течение реализации проекта;

$S_{нп}$ — общая сумма дисконтированной величины i -го налогового платежа в течение реализации проекта.

Государственный внешний долг

В целях покрытия дефицита бюджета государство в лице Правительства РФ прибегает не только к внутренним заимствованиям,

но и к внешним. Право осуществления государственных внешних заимствований и заключения договоров о предоставлении государственных гарантированных договоров поручительства другим заемщикам для привлечения внешних кредитов (займов) принадлежит Правительству РФ либо уполномоченному от его имени органу, например, Минфину России и правительству субъекта РФ.

Программа внешних заимствований представляет собой перечень заимствований с разделением на финансовые и целевые иностранные заимствования с указанием источника привлечения, суммы заимствования, срока погашения, получателя средств, цели и направления использования, гарантий по возврату. В программе отдельно предусматриваются все займы и госгарантии на сумму, эквивалентную 10 млн долл. В программе государственных внешних заимствований детально прописывается не менее 85% общего объема заимствований. В программу заимствований в обязательном порядке включаются все соглашения о займах, заключенных в предыдущие годы, если соглашения не утратили силу в установленном порядке.

Предельный объем государственных внешних заимствований РФ устанавливается на уровне годового объема платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга РФ. Однако Правительство РФ, исходя из условий нестабильности ситуации, может осуществлять внешние заимствования в объеме сверх установленного федеральным законом о федеральном бюджете объема средств, в случае если оно осуществляет реструктуризацию государственного внешнего долга, которая приводит к снижению расходов на его обслуживание в рамках установленного предельного объема государственного внешнего долга.

Большую часть долга РФ составляют долги Парижскому, Лондонскому и Токийскому клубам кредиторов. Основная сумма внешнего долга приходится на Парижский клуб, объединяющий около 20 государств и несколько сотен банков. Лондонский клуб кредиторов объединяет свыше 600 банков, в том числе такие, как Внешэкономбанк, Международный банк развития и другие крупные банки, перед которыми Россия имеет задолженность. В целях сокращения долговых обязательств Россия заключила ряд догово-

ров и соглашений с Парижским клубом кредиторов о долгосрочной реструктуризации долговых обязательств. Достигнут также ряд договоренностей с Лондонским клубом, согласно которым долги России разбиты на две части:

- ▶ основной долг, который оформлен ценными бездокументарными бумагами;
- ▶ долги по процентам, которые оформлены процентными облигациями.

Однако достигнутая отсрочка платежей по долгам клубам кредиторов не означает, что Россия пытается их частично или полностью списать (реструктуризировать) за счет просрочки времени.

В целях сокращения долгов Россией заключен ряд соглашений с кредиторами о конверсии внешних долговых обязательств.

Под конверсией долговых обязательств понимается замещение внешнего долга другими видами обязательств, например погашение долга товарными поставками, обратным выкупом долга заемщиками на особых условиях, обменом на долговые обязательства третьих сторон, обменом на собственность или на ценные бумаги (облигации) и т. д.

С целью своевременного осуществления неотложных платежей по погашению и обслуживанию государственного внешнего долга РФ законодательством РФ предусмотрено привлечение кредитов Внешэкономбанка и Внешторгбанка для расчетов по государственному внешнему долгу РФ за счет перечисления ЦБ РФ средств в иностранной валюте этим банкам.

Выводы

1. Бюджетная система Российской Федерации является трехуровневой, включающей:

- ▶ федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;
- ▶ бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных внебюджетных фондов;
- ▶ местные бюджеты.

2. Доходы бюджетов всех уровней формируют часть национального дохода, подлежащего централизации в бюджеты различных

уровней на налоговой и неналоговой основе за счет безвозмездных перечислений.

3. Доходы бюджетов подразделяются на собственные и регулирующие. Доходы, закрепленные действующим законодательством на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами, относятся к собственным. Регулирующие доходы бюджеты получают в виде отчислений от собственных доходов бюджетов других уровней в соответствии с установленными нормами.

4. Расходы бюджетов любого уровня бюджетной системы означают процесс выделения и использования финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах всех уровней, в соответствии с законодательством о бюджетах на соответствующий финансовый год.

5. Расходы связаны с расширенным воспроизводством, при котором создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности РФ, субъекта РФ или муниципального образования. Расходы обеспечивают текущее финансирование органов государственной власти, местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки юридическим и физическим лицам, бюджетам нижестоящих уровней, отдельным отраслям экономики в виде дотаций, субсидий и субвенций.

6. Бюджет обеспечивает целевое инвестиционное бюджетное финансирование и выступает в качестве механизма выделения бюджетных ассигнований на инвестиционные цели.

7. Финансовая помощь из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ предоставляется в форме бюджетных кредитов, нефтегазовых трансфертов, межбюджетных трансфертов (дотаций, субсидий, субвенций и др.), используемых для погашения задолженностей, дефицита бюджета, выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований и выполнения расходных обязательств.

8. Государственные и муниципальные кредиты представляют собой отношения, по которым РФ, субъекты РФ и муниципальные образования являются кредиторами или заемщиками. Они выполняют функцию перераспределения денежных ресурсов, а также регулирующую, учетную и контрольную функции.

9. Основными целями государственных и муниципальных кредитов являются:

- ▶ финансирование бюджетного дефицита;
- ▶ проведение региональной финансово-кредитной политики, направленной на выравнивание социально-экономических условий жизни населения и экономики регионов;
- ▶ поддержание приоритетных секторов экономики, социальной сферы и других видов деятельности.

10. Целевые бюджетные ссуды являются источниками финансирования отраслевых инвестиционных программ, конверсии оборонной промышленности, пополнения оборотных средств предприятий и т. д.

11. Межгосударственные кредиты предоставляются Правительством РФ правительствам других государств в соответствии с двусторонними межправительственными соглашениями за счет средств федерального бюджета.

12. Для финансирования дефицита бюджета предусматриваются альтернативные источники его покрытия в форме заемных средств, привлекаемых с денежного, кредитного и финансового внутреннего и внешнего рынков.

13. Государственные и муниципальные займы по своей сути являются денежными ресурсами, привлекаемыми от юридических и физических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций на основании заключенных договоров, по которым у государства возникают долговые обязательства заемщика или гаранта обязательств.

14. Договор государственного или муниципального займа заключается путем приобретения инвестором выпущенных государственных или муниципальных ценных бумаг, удостоверяющих право инвестора на получение от заемщика предоставленных ему займы средств и установленных процентов.

15. Заимствования бюджетов различных уровней бюджетной системы приводят к формированию государственного или муниципального долга, т. е. накоплению РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями задолженности, подлежащей погашению в форме основного долга и начисленных на него процентов.

16. Поступления средств от займов и других долговых обязательств отражаются в бюджетах как источники финансирования дефицита бюджета. Расходы на обслуживание долговых обязательств отражаются в бюджетах как расходы на обслуживание государственного и муниципального долга.

17. Государственной и муниципальной гарантией является способ обеспечения обязательства, согласно которому РФ, субъект РФ или муниципальное образование дают письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается гарантия, этого обязательства перед третьими лицами.

Контрольные вопросы

1. Перечислите уровни бюджетной системы РФ. Дайте краткую характеристику бюджетной системы РФ.

2. Дайте краткую характеристику федерального, региональных, местных бюджетов.

3. Перечислите и охарактеризуйте модели распределения доходов в бюджетной системе РФ.

4. Дайте определение консолидированного бюджета. В чем отличие консолидированных бюджетов РФ от территориальных бюджетов.

5. Охарактеризуйте доходы и расходы консолидированных бюджетов.

6. Перечислите основные функции федерального (регионального, местного) бюджета и дайте их краткую характеристику.

7. Перечислите налоговые доходы федерального (регионального, местного) бюджета.

8. Перечислите неналоговые доходы федерального (регионального, местного) бюджета.

9. Какие расходы финансируются исключительно из федерального (регионального) бюджета?

10. Каким образом формируются доходы федерального (регионального, местного) бюджета?

11. Перечислите направления использования средств федерального (регионального, местного) бюджета.

12. Охарактеризуйте расходы федерального (регионального, местного) бюджета.

13. Охарактеризуйте систему регулирования региональных (местных) бюджетов.

14. Дайте краткую характеристику федеральных (региональных, местных) налогов.

15. Охарактеризуйте кратко регулирующие виды налогов.

16. Как бы вы построили методику формирования доходной части федерального (регионального, местного) бюджета?

17. Как бы вы построили методику расходования средств федерального (регионального, местного) бюджета?

18. Какова цель выделения бюджетных кредитов?

19. Для каких целей используются государственные кредиты?

20. Перечислите формы межбюджетных трансфертов. Для каких целей выделяются дотации?

21. В чем разница между субсидиями и субвенциями?

22. Перечислите внутренние источники финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета субъекта РФ, местного бюджета).

23. Перечислите внешние источники финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета субъекта РФ, местного бюджета).

24. Перечислите источники расходов на содержание и развитие ЖКХ и дайте их краткую характеристику.

25. Перечислите резервы экономического формирования ресурсов в сфере ЖКХ, дайте их характеристику.

26. Дайте определение понятия «социальная инфраструктура». Что включает в себя социальная инфраструктура?

27. Перечислите источники финансирования расходов на содержание и развитие социальной инфраструктуры.

28. Охарактеризуйте расходы на текущее содержание общеобразовательных школ.

29. В чем состоит отличие финансирования общеобразовательной школы и школы-интерната (детского дошкольного учреждения)?

30. Представьте схему управления бюджетной системой РФ и дайте краткую характеристику системы их финансирования за счет средств федерального (регионального, местного) бюджета.

31. Дайте краткую характеристику расходов на обеспечение национальной обороны, правоохранительной деятельности и безопасности страны.

32. Каково экономическое назначение и содержание государственного внутреннего (внешнего) долга?

33. Что такое государственные ценные бумаги? Дайте их краткую характеристику.

34. Дайте краткую характеристику методов управления государственным долгом.

35. Каким образом образуется государственный долг? Какими способами погашаются внутренние (внешние) долги?

36. Как вы понимаете категорию «сбалансированность бюджета»? Охарактеризуйте бюджет с точки зрения его сбалансированности.

37. Какие проблемы вы видите в бюджетной системе РФ?

38. Что бы вы изменили в структуре формирования доходов федерального (регионального, местного) бюджета?

39. Что бы вы изменили в структуре расходов федерального (регионального, местного) бюджета?

40. Изобразите схематично ваши предложения по совершенствованию бюджетной системы РФ. Почему вы так считаете?

Раздел III ФОНДЫ

Глава 6. ХАРАКТЕРИСТИКА ФОНДОВ

6.1. Общие положения

Переход России на рыночные принципы ведения хозяйства привел к децентрализации и ослаблению роли государства в системе экономических отношений. Переход к рынку коренным образом изменил содержание и организационную структуру всего хозяйственного механизма экономики и социальной сферы, что потребовало модернизации финансово-бюджетной системы.

Реформирование бюджетной системы, в том числе выделение внебюджетных фондов со своими источниками финансирования и статьями расходов, значительно усложнило всю систему формирования и распределения денежных средств. Возникновение за рамками бюджетов внебюджетных фондов, а в рамках бюджетов — специальных или целевых фондов привело к усложнению формирования и использования бюджетных средств, росту надстройки по распоряжению этими средствами, усложнению механизма планирования, распределения и перераспределения источников доходов между элементами бюджетной системы, усложнению контроля за эффективным расходованием средств бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Фонд как категория экономическая представляет собой централизацию денежных средств, аккумулированных для решения определенных задач, как категория общественная фонд есть организация, которая принимает и распределяет денежные средства, поступившие в ее распоряжение, между потребителями.

Фондам, как и любым другим явлениям природы и общества, присущи определенные признаки, по которым их можно классифицировать. К таким признакам, характеризующим фонды, можно отнести следующие:

- ▶ принадлежность фонда;
- ▶ источник формирования средств фонда;
- ▶ сфера использования средств фонда;
- ▶ период функционирования (действия) фонда.

По признаку принадлежности к уровню власти различают федеральные и территориальные внебюджетные и бюджетные фонды.

По источникам формирования средств фонды подразделяют на фонды, формируемые непосредственно за счет налоговых и неналоговых поступлений, и фонды, формируемые из средств бюджета.

По целевому признаку, или сфере деятельности, фонды можно классифицировать на фонды, обеспечивающие социальную сферу, сферу экономики, сферу страхования и т. д.

В зависимости от продолжительности действия и с учетом реализации конкретных мероприятий фонды можно подразделить на бессрочные, долгосрочные и краткосрочные.

По охвату решаемых проблем (задач) фонды можно подразделить на фонды общего и конкретного характера.

Согласно бюджетному законодательству фонды подразделяют по признаку их формирования и принадлежности к бюджету на две группы:

- ▶ государственные внебюджетные фонды, которые имеют отдельный бюджет;
- ▶ бюджетные фонды, входящие в реестры бюджета РФ и бюджетов субъектов РФ.

6.2. Общая характеристика фондов

6.2.1. Бюджеты государственных внебюджетных фондов

В состав бюджетов государственных внебюджетных фондов входят бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов.

В частности, бюджетами государственных внебюджетных фондов РФ являются:

- ▶ бюджет Пенсионного фонда РФ;
- ▶ бюджет Фонда социального страхования РФ;
- ▶ бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Бюджетами территориальных государственных внебюджетных фондов являются бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Средства бюджетов государственных внебюджетных фондов относятся к федеральной собственности. Они имеют социально-экономическую направленность. Через внебюджетные фонды осуществляется перераспределение части национального дохода в интересах социальных групп населения.

Возникновение внебюджетных фондов связано со специальными видами расходов по обеспечению населения и защиты работников труда. Впервые внебюджетные фонды стали создаваться в России в 1991 г. и в настоящее время регулируются федеральными законами:

- ▶ Бюджетным кодексом РФ;
- ▶ от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- ▶ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Решение об образовании федеральных внебюджетных фондов принимает Федеральное Собрание РФ, а территориальных фондов — представительные органы субъектов РФ и местного самоуправления.

Внебюджетные фонды имеют строго целевое назначение, в принципе не включаются в бюджетную систему и создаются под конкретные программы, имеющие общегосударственное, региональное и местное значение, для реализации которых недостаточно бюджетных средств и необходимы дополнительные финансовые ресурсы.

Внебюджетные фонды включают денежные и иные виды средств всех форм собственности, использование которых не регламентируется бюджетным законодательством.

Бюджеты государственных внебюджетных фондов формируются за счет следующих источников доходов:

- ▶ налоговых доходов согласно законодательству РФ;
- ▶ неналоговых доходов;
- ▶ страховых взносов;
- ▶ недоимок, пеней, штрафов;
- ▶ доходов от размещения средств в кредитных организациях;
- ▶ безвозмездных поступлений;
- ▶ межбюджетных трансфертов;
- ▶ других поступлений.

Статьи расходов внебюджетных фондов устанавливаются в строгом соответствии с их целевым назначением и законодательством.

Доходы и расходы внебюджетных фондов образуют их бюджеты. Отчет об исполнении бюджета федерального внебюджетного фонда составляется органом управления фонда и представляется Правительством РФ на рассмотрение и утверждение Федеральным Собранием РФ в форме федерального закона. Контроль за использованием бюджетов внебюджетных фондов возлагается на органы, обеспечивающие контроль за исполнением бюджетов бюджетной системы РФ.

Территориальные внебюджетные фонды формируются за счет следующих средств (источников):

- ▶ налоговых доходов;
- ▶ неналоговых доходов;
- ▶ безвозмездных поступлений;
- ▶ иных поступлений.

Фонды создаются на основе решений территориальных представительных органов власти. Средства поступают на специальный счет соответствующего фонда и используются по прямому назначению в соответствии с законодательством территориальных образований.

С помощью средств внебюджетных фондов всех уровней государство решает важнейшие социально-экономические задачи:

- ▶ социальной защиты населения;
- ▶ повышения жизненного уровня населения;

- ▶ сохранения и улучшения здоровья населения;
- ▶ социальной ориентации безработного населения;
- ▶ оказания социальных услуг населению;
- ▶ развития социальной инфраструктуры.

6.2.2. Бюджетные фонды

Бюджетные фонды стали создаваться с 1995 г. в качестве целевых или специальных источников финансирования отдельных государственных расходов по статьям бюджетных расходов. Включение фондов в бюджет придает им официальные признаки бюджетных средств как по формированию их доходной части, так и по расходам, что наглядно отражает функцию распределения средств относительно простого их перемещения за рамки бюджетов.

Источниками финансирования бюджетных фондов являются:

- ▶ налоговые доходы;
- ▶ неналоговые доходы;
- ▶ безвозмездные поступления;
- ▶ иные поступления.

В настоящее время Бюджетным кодексом РФ определены следующие виды бюджетных фондов:

- ▶ Резервный фонд;
- ▶ Резервный фонд Президента РФ;
- ▶ резервные фонды исполнительных органов государственной власти (местных администраций);
- ▶ Фонд национального благосостояния;
- ▶ Инвестиционный фонд РФ;
- ▶ Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ;
- ▶ Федеральный фонд софинансирования расходов;
- ▶ региональные фонды софинансирования расходов;
- ▶ региональные фонды финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и поселений.

Анализируя структуру бюджетных фондов, их формирование и предназначение, можно констатировать, что их создание связано с необходимостью обеспечения развития социальной сферы, поддержки субъектов РФ и муниципальных образований, то есть они носят целевую направленность и их можно именовать целевыми.

Анализ целевых фондов позволяет сделать ряд выводов:

- ▶ фонды формируются как за счет поступления средств непосредственно из бюджетов, так и за счет прямых отчислений от налогов и сборов и других источников дохода, и поэтому целевые фонды имеют внебюджетно-бюджетную структуру;

- ▶ наблюдается распыление государственных средств по статьям финансирования отдельных направлений, что приводит к неэкономичному и неэффективному использованию бюджетных средств в рамках централизованной системы;

- ▶ наличие большого количества целевых фондов, как и других фондов, ослабляет проведение государственного контроля за целевым использованием финансовых средств бюджетов;

- ▶ включение внебюджетных фондов в бюджеты приводит к их использованию на другие нужды, не связанные с целевым характером их использования;

- ▶ для учета доходов и расходов целевых фондов в Главном управлении Федерального казначейства РФ открываются дополнительные специальные счета, управление которыми осуществляют уполномоченные государственные органы, что усложняет бюджетную систему и в целом весь бюджетный процесс.

Глава 7. БЮДЖЕТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ

Вне федерального бюджета образуются бюджеты государственных внебюджетных фондов, денежные средства которых предназначены для реализации прав граждан на социальное обеспечение и охрану здоровья. Бюджеты государственных внебюджетных фондов подразделяются на бюджет Пенсионного фонда РФ; бюджет Фонда социального страхования РФ; бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования; бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования, которые являются государственными внебюджетными фондами.

Проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов по представлению Правительства РФ рассматриваются и утверждаются Федеральным Собранием РФ в форме федеральных законов одновременно с принятием федерального бюджета РФ.

Проекты бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов по представлению органов исполнительной власти субъектов РФ рассматриваются и утверждаются законодательным собранием субъекта РФ одновременно с принятием бюджета на очередной финансовый год.

Доходы государственных внебюджетных фондов формируются за счет обязательных платежей, добровольных взносов юридических и физических лиц, других доходов, предусмотренных законодательством РФ.

7.1. Государственное и негосударственное пенсионное обеспечение

Бюджет Пенсионного фонда РФ представляет собой централизованный внебюджетный фонд государства, обеспечивающий

формирование и распределение денежных средств в целях пенсионного обеспечения граждан РФ.

К функциям фонда относятся:

- ▶ аккумуляция денежных средств фонда на специальном счете;
- ▶ финансирование расходов в соответствии с федеральным законом о бюджете фонда;
- ▶ организация работы по формированию и расходованию денежных средств фонда;
- ▶ организация и ведение индивидуально-персонифицированного учета застрахованных лиц;
- ▶ участие в разработке и реализации государственных и международных договоров по вопросам пенсионного обеспечения граждан;
- ▶ контроль за своевременным и полным поступлением денежных средств, правильным и рациональным их расходованием в соответствии с федеральным законом о фонде.

Источниками финансирования бюджета фонда являются:

1. Налоговые доходы, распределяемые Федеральным казначейством РФ между бюджетами бюджетной системы РФ, от минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 60% ($k_i = 0,6$).

2. Неналоговые доходы:

- страховые взносы на обязательное пенсионное страхование;
- страховые взносы по дополнительному тарифу для организаций, использующих труд летных экипажей гражданской авиации;
- недоимки, пени и штрафы по взносам в Пенсионный фонд РФ;
- доходы от размещения средств Пенсионного фонда РФ;
- штрафы, санкции, суммы возмещения ущерба.

3. Безвозмездные поступления:

- межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые Пенсионному фонду РФ;

— безвозмездные поступления от негосударственных пенсионных фондов;

— другие поступления.

Денежные средства фонда направляются на следующие цели:

► выплату трудовых пенсий, в том числе гражданам, выезжающим за пределы РФ;

► выплату социальных пособий на погребение пенсионеров;

► финансирование текущей деятельности фонда и его органов;

► доставку пенсий и др.

Плательщиками страховых взносов в фонд являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, занимающиеся отдельными видами деятельности и уплачивающие единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 60% от общей суммы дохода.

Страховые взносы начисляются на все виды оплаты труда, в том числе на вознаграждение за выполнение работ по договорам подряда и поручения.

Работодатели представляют в банк платежные поручения на перечисление страховых взносов, которые банком перечисляются на расчетный счет фонда. За несвоевременное зачисление и перечисление по вине коммерческих банков страховых взносов в доход фонда с них взыскиваются пени за каждый день просрочки из расчета 0,12% суммы страхового взноса.

Индивидуально-персонифицированный учет в системе государственного страхования обусловлен следующими факторами:

► созданием условий назначения пенсий в соответствии с результатами труда каждого гражданина;

► созданием информационной базы учета стажа и заработной платы каждого работника, а также стажа застрахованных лиц и их страховых взносов;

► развитием заинтересованности застрахованных лиц в уплате страховых взносов в фонд;

► упрощением процедуры назначения трудовых пенсий застрахованным лицам.

В основу индивидуального учета в системе пенсионного страхования положены принципы:

- ▶ единства государственного пенсионного страхования в РФ;
- ▶ всеобщности и обязательности уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд РФ и учета сведений о застрахованных лицах;
- ▶ доступности для каждого застрахованного лица сведений о нем;
- ▶ использования сведений о застрахованных лицах для целей пенсионного обеспечения;
- ▶ достоверности сведений о суммах страховых взносов каждого плательщика для индивидуального учета;
- ▶ осуществления индивидуального учета страховых взносов плательщика в процессе всей трудовой деятельности.

В соответствии с данными принципами Пенсионный фонд РФ открывает индивидуальный лицевой счет на каждое застрахованное лицо с постоянным страховым номером. Пенсионный фонд РФ и его территориальные органы выдают каждому застрахованному лицу страховое свидетельство государственного пенсионного страхования. Лицо, впервые поступающее на работу по трудовому договору, получает страховое свидетельство по месту работы. Несовершеннолетние, не достигшие 14 лет, не являются субъектами пенсионного страхования, за исключением несовершеннолетних, получающих пенсию по случаю потери кормильца.

Сведения о застрахованных лицах представляются плательщиками страховых взносов в Пенсионный фонд РФ. Работодатели представляют сведения о всех лицах, работающих у них по трудовым договорам, за которых они уплачивают страховые взносы. Эти сведения передаются в органы, в которых работодатели зарегистрированы в качестве плательщиков страховых взносов. Граждане, самостоятельно уплачивающие страховые взносы в фонд, сами представляют сведения о себе в органы фонда по месту своей регистрации в качестве плательщиков страховых взносов.

Негосударственное пенсионное обеспечение является дополнительным по отношению к государственному и может осуществляться в формах:

- ▶ дополнительных профессиональных пенсионных систем отдельных предприятий, отраслей экономики или территорий;

- ▶ личного пенсионного страхования граждан, осуществляющих накопление средств на дополнительное пенсионное обеспечение.

Дополнительная профессиональная пенсионная система:

- ▶ обеспечивает выплату пенсий, а не единовременные выплаты, что согласовывается с государственной пенсионной системой в отношении видов пенсий и условий их назначения и выплат;

- ▶ устанавливает размер выплат, является солидарной или накопительной или сочетает одновременно оба принципа;

- ▶ финансируется как за счет взносов работодателя, так и за счет средств работника.

По своей сути негосударственный пенсионный фонд является некоммерческой организацией социального обеспечения, видом деятельности которой может быть только негосударственное пенсионное обеспечение участников фонда на основании договоров о негосударственном пенсионном обеспечении населения.

Функциями негосударственного фонда являются:

- ▶ аккумулирование пенсионных взносов;

- ▶ размещение пенсионных резервов;

- ▶ учет пенсионных обязательств;

- ▶ выплата негосударственных пенсий только участникам фонда.

Учредителями фонда могут быть юридические и физические лица. В целях защиты прав и интересов вкладчиков и участников деятельность фонда подлежит обязательному лицензированию.

Негосударственный пенсионный фонд:

- ▶ разрабатывает условия пенсионного обеспечения участников фонда;

- ▶ заключает пенсионные договоры;

- ▶ организует прием денежных средств каждого из участников фонда;

- ▶ ведет бухгалтерский учет и осуществляет актуарные расчеты;

- ▶ производит выплаты негосударственных пенсий;

► осуществляет контроль за своевременным поступлением средств в фонд и их распределением в соответствии с положением о фонде.

Вкладчики фонда имеют право:

► требовать от фонда исполнения обязательств по выплате пенсий в соответствии с пенсионным договором;

► представлять перед фондом свои интересы и интересы участников;

► обжаловать действия фонда;

► требовать от фонда перевода выкупных сумм в другой фонд в соответствии с положением о фонде и пенсионным договором.

Вкладчики фонда вносят взносы только денежными средствами в порядке и размерах, предусмотренных положением о фонде и пенсионным договором.

Фонд обязан:

► осуществлять учет своих обязательств перед вкладчиками и участниками в форме ведения пенсионных счетов;

► представлять вкладчикам и участникам информацию о состоянии солидарных или именных пенсионных счетов;

► выплачивать участникам негосударственные пенсии в соответствии с условиями пенсионных договоров;

► переводить по поручению вкладчика или участника выкупную сумму в другой фонд в соответствии с условиями пенсионного договора;

► не принимать в одностороннем порядке решения, противоречащие положению о фонде.

Негосударственный пенсионный фонд осуществляет размещение пенсионных резервов через управляющего фондом, который обеспечивает возврат переданных фондом пенсионных резервов по договорам доверительного управления и иным договорам в соответствии с положением о фонде.

Система пенсионного обеспечения представляет собой цепочку звеньев от назначения до выплаты пенсий. Назначением пенсий занимаются органы социальной защиты, а финансирование выплат пенсий возлагается на органы пенсионного фонда.

Цепочка назначения и выдачи пенсий включает следующие звенья: управление социальной защиты населения субъекта РФ; районный (городской) орган социальной защиты; региональное отделение пенсионного фонда; банк; пенсионер.

Анализ пенсионной системы и бюджетной классификации свидетельствует:

1. Пенсионный фонд РФ по своему определению является внебюджетным целевым фондом, и поэтому его денежные средства не должны включаться в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ. Однако организационно и финансово они включены в федеральный бюджет, консолидированные бюджеты субъектов РФ и в целом в консолидированный бюджет РФ. Как было изложено выше, часть средств фонда образуется за счет денежных средств бюджетов. И уже поэтому фонд формально считается внебюджетным, но по назначению является действительно целевым.

2. Пенсионный фонд РФ формируется из тех же источников, что и бюджет любого уровня. Основным источником доходов фонда являются страховые взносы работодателей (предприятий, организаций, индивидуальных предпринимателей).

3. Пенсионный фонд РФ по определению, организационному построению системы пенсионного обеспечения обслуживает только гражданских лиц.

4. Уволенные военнослужащие Вооруженных Сил РФ, служащие органов МВД России, ФСБ России, МЧС России и других силовых ведомств обеспечиваются пенсиями непосредственно за счет средств, выделяемых из федерального бюджета.

5. В РФ создана самостоятельная пенсионная структура органов с многочисленным штатом и техническим оснащением, на обеспечение которой требуются значительные ассигнования денежных средств за счет налогоплательщиков.

6. Назначением пенсий занимаются органы социальной защиты населения, организационно входящие в состав органов исполнительной власти, а финансирование выплат пенсий производит Пенсионный фонд РФ. То есть аккумулированными средствами пенсионного фонда распоряжаются исполнительные органы субъектов РФ, которые не заинтересованы в их экономном

и целевом использовании, хотя положением о Пенсионном фонде РФ предусматривается, что управление фондом и его средствами должен осуществлять сам фонд.

Исходя из изложенных замечаний, пенсионная система организационно, структурно и функционально требует реструктуризации.

В настоящее время рассматриваются две альтернативные модели пенсионной системы: существующая и гипотетическая — накопительная.

Сторонники накопительной системы строят свою позицию на принципе индивидуальности: каждый человек сам себе формирует пенсию. То есть его взносы поступают на индивидуальный счет, зарегистрированный в специальной страховой компании. Накопительная система гарантирует реализацию принципа справедливости: сколько заработал, сколько вложил — столько получил. Однако система имеет множество недостатков, а именно:

- ▶ при слабом законодательстве РФ специальная страховая компания не является гарантийной организацией, которая через *n* лет выполнит свои обязательства перед гражданином. Риск вклада очень велик (банкротство, воровство и т. д.);

- ▶ законодательством РФ не прописано, за счет каких средств страховая компания должна платить пенсии инвалидам детства, гражданам свободных профессий (художникам, писателям, индивидуальным предпринимателям и т. д.) и другим категориям граждан, или эту обязанность должно взять на себя государство;

- ▶ неизвестно, кому будут принадлежать пенсионные средства граждан, не доживших до пенсионного возраста: останутся в собственности страховой компании, перейдут государству или их получают родственники по завещанию;

- ▶ неизвестно, кому будут принадлежать денежные средства, полученные от коммерческой деятельности фонда (страховой компании), и суммы процентов по вкладам или переданные под проценты коммерческим структурам — страховой компании, гражданину или делиться между ними в какой-то пропорции;

- ▶ неизвестно, кто определит фонд заработной платы административным работникам страховой компании и в каком размере.

А это означает, что за счет пенсионных средств громадные суммы уйдут на выплату заработной платы.

В значительной степени этих недостатков лишена ныне существующая распределительная пенсионная система, построенная на принципах коллективности, гарантированности, гуманности.

Во-первых, пенсионная система, будь она распределительной или накопительной, должна обеспечить гарантию прав граждан на достойное пенсионное обеспечение в условиях нестабильности развития России и ее несовершенной законодательной базы.

Во-вторых, реформирование пенсионной системы должно идти в направлении оптимизации организационной структуры системы и повышения ее эффективности за счет сокращения числа звеньев Пенсионного фонда РФ, а возможно, и его ликвидации как организационного звена. Выделение пенсионных средств должно быть предусмотрено в бюджетах местного уровня, и органы местного самоуправления должны нести персональную ответственность за пенсионное обеспечение граждан, или весь пенсионный фонд должен быть сосредоточен в федеральном бюджете и определен отдельной статьей согласно бюджетной классификации, как это предусмотрено в бюджете для военнослужащих и служащих силовых министерств и ведомств.

В-третьих, чтобы базовые пенсии были предоставлены всем гражданам с учетом прожиточного минимума пенсионера и степени утраты трудоспособности.

Трудовые или страховые пенсии должны предоставляться всем лицам, работающим по найму, и другим категориям граждан, на которых распространяется государственное пенсионное страхование. Все участники трудовых отношений должны нести одинаковые обязанности по финансированию пенсионного фонда и иметь одинаковые права в отношении назначения и размеров пенсий. Размер трудовой пенсии по старости должен определяться с учетом трудового стажа и заработка. Исходным критерием определения размера пенсии должна быть цена одного года страхового стажа, выраженная в процентах к заработку, из которого исчисляется пенсия. В этом случае базовая пенсия будет являться минимальным размером трудовой пенсии.

Пенсии по инвалидности и по случаю потери кормильца должны базироваться на тех же принципах, что и пенсии по старости, и быть сопоставимы по размерам с пенсиями по старости.

Пенсии, назначаемые в связи с несчастными случаями на производстве и профессиональными заболеваниями, должны предоставляться в рамках системы страхования от несчастных случаев и профессиональных заболеваний на производстве за счет работодателей.

Индексация пенсий является необходимым условием любой пенсионной системы.

В-четвертых, при реформировании пенсионной системы следует учитывать относительно низкий пенсионный возраст в России, высокую долю пенсионеров-льготников, возможности получения пенсий при продолжении трудовой деятельности по достижении пенсионного возраста. Отмена этих факторов в случае реформирования системы требует обоснований с точки зрения демографии, изменения налогового законодательства, учета прожиточного минимума, экономического и социального развития регионов и т. д.

В-пятых, реформирование пенсионной системы должно идти с учетом реализации следующих мероприятий:

- ▶ принятия новых законодательных актов, определяющих развитие новых форм и методов пенсионного обеспечения;
- ▶ совершенствования системы управления пенсионным обеспечением;
- ▶ совершенствования и оптимизации структуры пенсионной системы;
- ▶ введения трудовых и социальных пенсий для тех категорий граждан, которые не смогут сформировать достаточные пенсионные сбережения;
- ▶ введения обязательного пенсионного страхования, построенного по накопительному принципу;
- ▶ создания системы негосударственных пенсионных фондов, построенных по принципу добровольности пенсионного страхования с учетом государственных гарантий;

► учета мирового опыта и опыта наиболее развитых стран по обеспечению граждан пенсиями различного вида.

7.2. Бюджет Фонда социального страхования РФ

Бюджет Фонда социального страхования РФ является государственным внебюджетным централизованным фондом финансовых ресурсов, предназначенных для оказания социальной помощи и социальных услуг.

Фонд формируется на страховой основе. Бюджет Фонда социального страхования РФ и отчет о его исполнении утверждаются федеральным законом, а бюджеты региональных и центральных отраслевых отделений и отчеты об их исполнении после рассмотрения правлением фонда утверждаются председателем фонда.

С точки зрения организации фонд является специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве РФ, имеющим региональные отделения. Его имущество является собственностью государства, оно передано фонду в оперативное управление.

В обязанности фонда входит обеспечение сбора страховых взносов и иных платежей, перечисляемых работодателями на государственное социальное страхование на единый текущий счет фонда и счета исполнительных органов. На текущие счета фонда зачисляются суммы:

1. Налоговых доходов:

1) единого социального налога — по ставке, равной 3,2%;

2) доходов, распределяемых Федеральным казначейством РФ между бюджетами бюджетной системы РФ, от следующих налогов:

— налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 5% ($k_i = 0,05$);

— налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 5% ($k_i = 0,05$);

— минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 20% ($k_i = 0,2$);

— единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности — по нормативу 5% ($k_i = 0,05$);

— единого сельхозналога — по нормативу 6,4% ($k_i = 0,064$).

2. Неналоговых доходов:

1) страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний;

2) недоимок, пеней, штрафов по взносам в Фонд социального страхования РФ;

3) доходов от размещения временно свободных средств Фонда социального страхования РФ;

4) штрафов, санкций, сумм возмещения ущерба.

3. Безвозмездных поступлений:

1) межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, передаваемых в Фонд социального страхования РФ;

2) иных поступлений.

Контроль за полнотой и своевременностью начисления и уплаты страхователями страховых взносов и иных платежей осуществляется фондом.

Задачами фонда являются:

► обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет;

► обеспечение социального пособия, а также на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг;

► участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования и мер, обеспечивающих финансовую устойчивость фонда;

► разработка предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование;

► организация работы по подготовке и повышению квалификации специалистов для системы государственного социального страхования;

► международное сотрудничество по вопросам социального страхования работников.

В состав фонда входят:

► региональные отделения, управляющие средствами государственного социального страхования на территории субъекта РФ;

► центральные отраслевые отделения, управляющие средствами государственного социального страхования в отдельных отраслях экономики;

► филиалы отделений, создаваемые региональными и центральными отраслевыми отделениями фонда.

Региональные отделения фонда образуются в субъектах РФ и решают следующие задачи:

► регистрируют страхователей, выдают удостоверения о регистрации, организуют банки данных по всем категориям страхователей;

► осуществляют финансовую деятельность по обеспечению социального страхования в регионе или отрасли экономики;

► устанавливают для страхователей нормативы расходов, необходимых для обеспечения государственных гарантий по социальному страхованию работников;

► обеспечивают полноту и своевременность уплаты страхователями взносов на социальное страхование, исполнение доходных и расходных частей бюджетов органов фонда;

► аккумулируют страховые взносы и другие платежи для создания резервов, принимают решения об использовании свободных денежных средств;

► разрабатывают проекты бюджетов органов фонда и смет расходов;

► производят расчеты со страхователями и другими органами фонда и организациями;

► организуют и осуществляют контроль за расходованием средств фонда.

Средства фонда используются на следующие мероприятия:

► выплату пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности;

► выплату на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг;

► оплату дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства до достижения им совершеннолетия;

► оплату путевок, проезд и питание работников и их детей в санаторно-курортных учреждениях в пределах РФ или стран СНГ в случае отсутствия на территории России аналогичных учреждений;

► частичное содержание находящихся на балансе страхователей санаторно-оздоровительных учреждений, имеющих лицензии на право занятия данными видами деятельности;

► создание резерва для обеспечения финансовой устойчивости фонда, его текущей деятельности и содержание аппарата управления фонда;

► финансирование подразделений органов исполнительной власти, обеспечивающих защиту трудовых прав работников и охрану труда;

► проведение НИР по вопросам социального страхования и охраны труда;

► финансирование программ международного сотрудничества по вопросам социального страхования и охраны труда;

► осуществление других мероприятий в соответствии с задачами и планами деятельности фонда.

Средства социального страхования являются централизованными и не зачисляются на личные счета застрахованных. Выплата пособий, оплата путевок в оздоровительные заведения, финансирование других мероприятий осуществляются непосредственно через бухгалтерии работодателей. Ответственность за правильность начисления и расходования средств государственного социального страхования несет непосредственно администрация страхователя в лице руководителя и главного бухгалтера организации.

Страхователь не вправе приостановить выплату пособий по государственному социальному страхованию даже в том случае, когда фактические расходы превышают сумму начисленных страховых взносов. Недостающая сумма возмещается страхователю в

десятидневный срок по получении от него расчетной ведомости за отчетный период (квартал) путем перечисления денежных средств с текущего счета исполнительного органа фонда на расчетный или текущий счет страхователя.

Расходы на санаторно-курортное обслуживание производятся страхователем в пределах нормативов, установленных исполнительным органом фонда на текущий финансовый год.

Страхователи ведут учет:

- ▶ сумм начисленных страховых взносов и других платежей в бюджет фонда;

- ▶ сумм произведенных расходов по их видам;

- ▶ сумм произведенных платежей в счет начисленных страховых взносов;

- ▶ расчетов по средствам социального страхования с исполнительным органом фонда, в котором они зарегистрированы.

Страхователи составляют финансовые отчеты об исполнении бюджета фонда ежеквартально.

Система социального страхования, как и пенсионная система, имеет ряд недостатков в структурном, организационном и функциональном плане. Основными направлениями реформирования системы могут быть следующие:

- ▶ совершенствование законодательной базы системы социального страхования в направлении разработки механизма передачи страховых взносов непосредственно страховым фондам предприятий или бюджетам муниципальных образований с определением размеров и порядка использования в соответствии с бюджетной классификацией;

- ▶ упрощение структуры системы социального страхования и передача функций формирования средств фонда социального страхования и распоряжения этими средствами непосредственно предприятиям или системе муниципального образования, что сократило бы бюрократический аппарат, сделало бы систему простой, гибкой, прозрачной и более эффективной;

- ▶ сокращение непроизводительных финансовых расходов фонда за счет отказа от субсидирования санаторно-курортных мероприятий для всех лиц, кроме действительно нуждающихся в лечении;

► создание рынка обязательного социального страхования на альтернативной основе с расширением сети страховых компаний, но при условии разработки законодательного механизма гарантий гражданам со стороны государства;

► перевод страховых выплат пособий по временной нетрудоспособности и вновь назначенных пособий по трудовой инвалидности в рамки индивидуального обязательного страхования жизни, выработка механизма социальной защиты граждан со стороны работодателей и государства;

► снижение размеров выплат по временной нетрудоспособности в рамках обязательного социального страхования, выработка механизма оказания помощи со стороны работодателей всех форм собственности.

7.3. Обязательное и добровольное медицинское страхование

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ является государственным учреждением. Фонд является юридическим лицом и подотчетен только Правительству РФ.

Средства фонда формируются за счет обязательных отчислений страхователей на медицинское страхование граждан и являются федеральной собственностью, но не входят в состав средств бюджетов.

На текущие счета фонда зачисляются суммы:

1. Налоговых доходов:

1) единого социального налога — по ставке 0,8%;

2) доходов, распределяемых Федеральным казначейством между бюджетами бюджетной системы РФ, поступающих от уплаты следующих налогов:

— налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 0,5% ($k_i = 0,005$);

— налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 0,5% ($k_i = 0,005$);

— минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 2% ($k_i = 0,02$);

— единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности — по нормативу 0,5% ($k_i = 0,005$);

— единого сельхозналога — по нормативу 0,2% ($k_i = 0,002$).

2. Неналоговых доходов:

1) недоимок, пеней и штрафов по взносам в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ;

2) доходов от размещения временно свободных средств фонда;

3) штрафов, санкций и сумм возмещения ущерба.

3. Безвозмездных поступлений:

— межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, передаваемых фонду;

— других поступлений.

Фонд обязательного медицинского страхования представляет собой централизованную систему финансовых ресурсов для целей медицинского страхования как одной из форм социальной защиты отдельных групп граждан.

Главной задачей фонда являются гарантированное получение медицинской помощи гражданами за счет накопленных средств и проведение профилактических мероприятий среди населения страны.

Основными задачами фонда являются:

► финансовое обеспечение права граждан на медицинскую помощь за счет средств обязательного медицинского страхования;

► обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования и создание условий для выравнивания объема медицинской помощи гражданам на всей территории РФ;

► аккумулирование финансовых средств фонда для обеспечения финансовой стабильности системы обязательного медицинского страхования.

Медицинское страхование осуществляется в двух видах: обязательном и добровольном.

Обязательное медицинское страхование является частью государственного медицинского страхования и обеспечивает всем гражданам РФ равные возможности в получении медицинской и лекарственной помощи и предоставление ее за счет средств обязательного медицинского страхования.

Добровольное медицинское страхование строится на основе соответствующих программ и обеспечивает гражданам получение дополнительных медицинских и иных услуг сверх установленных программой обязательного медицинского страхования. Добровольное медицинское страхование осуществляется за счет средств предприятий и личных средств граждан путем заключения между страхователем и медицинским учреждением договора, в котором устанавливается размер страховых взносов. Добровольное медицинское страхование может быть коллективным и индивидуальным.

Коллективное медицинское страхование осуществляется в соответствии с социальными программами развития предприятий и является дополнительным по отношению к обязательному государственному медицинскому страхованию.

Субъектами медицинского страхования выступают: страхователь, страховая медицинская организация и само медицинское учреждение.

Страхователями являются:

- ▶ при обязательном медицинском страховании для неработающих граждан — исполнительные органы власти субъекта РФ и местная администрация, а для работающих граждан — предприятия, учреждения, организации, лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью, и лица свободных профессий;

- ▶ при добровольном медицинском страховании — отдельные граждане или предприятия, представляющие интересы граждан.

В качестве страховых медицинских организаций выступают юридические лица, имеющие соответствующую лицензию и осуществляющие медицинское страхование. Страховые медицинские организации не входят в систему здравоохранения.

Медицинскими учреждениями в системе медицинского страхования являются лечебно-профилактические учреждения, научно-исследовательские, медицинские институты, другие учреждения и отдельные лица, имеющие соответствующую лицензию и оказывающие медицинскую помощь.

Медицинское страхование осуществляется на основе договора, заключаемого между страхователем и медицинским учреждением. Договор медицинского страхования считается заключенным с момента уплаты первого страхового взноса. Каждый гражданин, в

отношении которого заключен договор или который заключил договор самостоятельно, получает страховой медицинский полис.

Гражданин РФ имеет право:

- ▶ выбирать медицинскую страховую организацию, медицинское учреждение и врача;
- ▶ получать медицинскую помощь на всей территории РФ, в том числе за пределами постоянного места жительства;
- ▶ получать медицинские услуги в соответствии с условиями договора независимо от размера фактически выплаченного страхового взноса;
- ▶ предъявлять иски страхователю, страховой медицинской организации, медицинскому учреждению, в том числе на материальное возмещение причиненного по их вине ущерба независимо от того, предусмотрено это договором или нет.

Граждане, не имеющие гражданства РФ, и иностранные граждане, проживающие на территории РФ, имеют такие же права и обязанности в системе медицинского страхования, как и граждане РФ. Медицинское страхование граждан РФ, находящихся за рубежом, осуществляется на основе двусторонних соглашений РФ со странами пребывания граждан РФ.

Фонд имеет право временно разместить на банковских счетах свободные финансовые средства с целью получения доходов или приобретения на них государственных ценных бумаг.

Средства фонда используются на следующие цели:

- ▶ финансовое обеспечение медицинской помощи гражданам в соответствии с законодательными актами РФ;
- ▶ обеспечение финансовой устойчивости системы медицинского страхования;
- ▶ финансирование мероприятий по разработке и реализации целевых программ;
- ▶ обеспечение профессиональной подготовки кадров сферы медицинского страхования;
- ▶ финансирование НИР и развитие материально-технической базы учреждений медицинского страхования;
- ▶ субсидирование конкретных территорий с целью выравнивания условий оказания медицинской помощи населению по обязательному медицинскому страхованию;

- ▶ оплату особо дорогостоящих видов медицинской помощи;
- ▶ финансирование медицинских учреждений, оказывающих помощь при социально значимых заболеваниях;
- ▶ оказание медицинской помощи при массовых заболеваниях, в зонах стихийных бедствий, катастроф;
- ▶ финансирование иных мероприятий в области медицинской помощи населению.

Фонд обязательного медицинского страхования РФ ежегодно разрабатывает проект бюджета и готовит отчет о его использовании, которые по представлению Правительства РФ утверждаются федеральным законом в Государственной Думе РФ.

Финансовые средства фонда, не израсходованные в истекшем отчетном году, изъятию из фонда не подлежат, не учитываются при утверждении бюджета на очередной финансовый год и являются резервом Фонда обязательного медицинского страхования РФ.

Управление Федеральным фондом обязательного медицинского страхования РФ осуществляется коллективным органом — правлением фонда и постоянно действующим исполнительным органом — директором фонда. Управление финансами фонда заключается в том, чтобы наряду с финансированием целевых программ медицинского страхования выравнивать условия деятельности территориальных фондов медицинского страхования не только в объемах, но и в отношении качества оказания медицинской помощи регионам.

Анализ системы Фонда обязательного медицинского страхования РФ свидетельствует, что она не отвечает потребностям населения в плане медицинского обеспечения и в обязательном порядке подлежит реорганизации, которая должна идти в направлении реализации следующих мероприятий:

- ▶ совершенствование законодательной базы с определением простого и понятного механизма финансирования обязательного и дополнительного медицинского страхования с передачей местным органам власти функций по формированию и расходованию средств медицинского страхования непосредственно через местные бюджеты и с расширением функций предприятий в сфере обеспечения денежными выплатами работников за счет страховых взносов;

- ▶ упрощение организационной структуры системы государственного медицинского страхования за счет расширения сети страховых компаний и гарантий со стороны государства;
- ▶ разработка единой системы оплаты медицинской помощи, предоставляемой в рамках медицинского страхования;
- ▶ переход к финансированию основной части медицинских услуг лицам пенсионного возраста за счет обязательных сбережений целевого характера по принципу накопительной системы;
- ▶ сужение сферы прямого бюджетного финансирования системы обязательного медицинского страхования;
- ▶ создание механизмов финансового взаимодействия взносов юридических и физических лиц в системе обязательного медицинского страхования, усиление роли местных бюджетов;
- ▶ разработка механизмов выравнивания финансовых возможностей регионов по финансированию медицинского страхования за счет средств бюджетов вышестоящих уровней;
- ▶ уменьшение тарифов на медицинское страхование за счет сокращения организационно-штатных структур всех уровней системы медицинского страхования;
- ▶ разработка механизмов участия юридических и физических лиц в затратах на оказание медицинской помощи в сочетании с реализацией механизмов адресности социальной защиты отдельных групп граждан;
- ▶ обеспечение прозрачности финансовых потоков в системе медицинского страхования.

7.4. Бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования

Бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования являются государственными внебюджетными фондами, формируемые субъектами РФ для оказания медицинской помощи гражданам территориального образования.

Бюджет фонда формируется за счет обязательных отчислений от налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений. Основными источниками формирования фонда являются:

1. Налоговые доходы, в том числе суммы:

1) единого социального налога — по ставке 2%;

2) доходов, распределяемых Федеральным казначейством между бюджетами бюджетной системы РФ, поступающих от следующих налогов:

— налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 4,5% ($k_i = 0,045$);

— налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 4,5% ($k_i = 0,045$);

— минимального налога в связи с применением упрощенной системы налогообложения — по нормативу 18% ($k_i = 0,18$);

— единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности — по нормативу 4,5% ($k_i = 0,045$);

— единого сельхозналога — по нормативу 3,4% ($k_i = 0,034$).

2. Неналоговые доходы:

1) доходы от размещения временно свободных средств территориальных фондов обязательного медицинского страхования;

2) штрафы, санкции и суммы возмещения ущерба;

3) недоимки и пени по взносам в территориальные фонды ОМС.

3. Безвозмездные поступления:

1) межбюджетные трансферты из Федерального фонда обязательного медицинского страхования РФ;

2) межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ, передаваемые территориальным фондам обязательного медицинского страхования, в том числе в виде страховых взносов;

3) другие поступления.

Расходы бюджетов территориальных внебюджетных фондов осуществляются на цели по конкретному виду медицинского страхования в соответствии с законодательным актом. Кассовое обслуживание фонда осуществляется органами Федерального казначейства.

Территориальные фонды обязательного медицинского страхования создаются с теми же целями, задачами и выполняют те же функции, что и Федеральный фонд обязательного медицинского

страхования РФ, но применительно к конкретному территориальному образованию.

7.5. Исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов

Составление отчетов об исполнении бюджета возлагается на соответствующий орган управления фондом, который представляет отчет в федеральный орган исполнительной власти.

Все отчеты об исполнении бюджетных фондов за отчетный финансовый год не позднее 15 июня текущего года представляются Правительством РФ в Счетную палату РФ для внешней проверки. Счетная палата РФ готовит заключение и не позднее 15 сентября текущего года представляет заключение об исполнении бюджетов бюджетных фондов в Государственную Думу, Совет Федерации и в Правительство РФ. Правительство РФ представляет в Госдуму отчеты об исполнении бюджетов внебюджетных фондов не позднее 26 августа текущего года одновременно с проектом федерального закона об исполнении бюджетов.

По результатам рассмотрения годовых отчетов об исполнении бюджетов внебюджетных фондов Госдума принимает либо отклоняет федеральный закон об исполнении бюджетов.

Отчет об исполнении бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов составляется органом управления фонда и представляется в высший исполнительный орган субъекта РФ, который не позднее 15 апреля текущего года представляет отчет об пополнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда в орган финансового контроля субъекта РФ. Орган финансового контроля субъекта РФ проводит проверку отчета об исполнении бюджета территориального внебюджетного фонда, готовит заключение и к 1 января текущего года представляет заключение органу государственной власти субъекта РФ. Орган государственной власти субъекта РФ представляет отчет об исполнении бюджета территориального внебюджетного фонда законодательному органу власти субъекта РФ совместно с проектом закона субъекта РФ об исполнении бюджета территориального внебюджетного фонда.

Глава 8. БЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

8.1. Резервный фонд

Резервный фонд представляет собой часть средств федерального бюджета. Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год устанавливается величина Резервного фонда в абсолютном размере 10% прогнозируемого на соответствующий финансовый год объема ВВП.

Резервный фонд формируется за счет:

- ▶ нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденную на соответствующий финансовый год величину нефтегазового трансферта при условии, что накопленный объем Резервного фонда не превышает его нормативной величины;

- ▶ доходов от управления средствами Резервного фонда.

До 1 января 2011 г. объем нефтегазового трансферта утверждается федеральным законом о федеральном бюджете в размере, не превышающем:

- в 2008 г. — 6,1% прогнозируемого на 2008 г. объема ВВП;
- в 2009 г. — 5,5% прогнозируемого на 2009 г. объема ВВП;
- в 2010 г. — 4,5% прогнозируемого на 2010 г. объема ВВП;

Резервный фонд в соответствии с федеральным законом о бюджете может быть использован на досрочное погашение государственного внешнего долга РФ. Кроме того, Минфин России в установленном Правительством РФ порядке может без внесения изменений в федеральный закон о бюджете использовать средства фонда на финансовое обеспечение нефтегазового трансферта в случае недостаточности для его осуществления фактически поступивших в отчетном периоде текущего финансового года нефтегазовых доходов в федеральный бюджет.

Управление средствами Резервного фонда осуществляется Минфином России. Отдельные полномочия управления фондом могут передаваться Центральному банку РФ. Целями управления средствами фонда является обеспечение сохранности средств и стабильного уровня доходов от их размещения. Средства фонда могут размещаться в иностранной валюте в виде долговых обязательств, ценных бумаг, депозитов.

8.2. Резервный фонд Президента РФ

Федеральным бюджетом также предусматривается создание резервного фонда Президента РФ в размере не более 1% утвержденных расходов федерального бюджета. Средства фонда расходуются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов. Расходование средств фонда осуществляется на основании указов и распоряжений Президента РФ. Средства фонда не могут быть направлены на проведение выборов, референдумов или освещение деятельности Президента РФ.

8.3. Резервные фонды исполнительных органов государственной власти (местных администраций)

В расходной части федерального бюджета, бюджета РФ и бюджета муниципального образования предусматривается создание:

- ▶ резервного фонда Правительства РФ;
- ▶ резервных фондов высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ;
- ▶ резервных фондов местных администраций.

Размер резервных фондов исполнительных органов власти устанавливается законом (решением) о соответствующих бюджетах и не может превышать 3% общего объема расходов бюджета.

Средства резервных фондов исполнительных органов власти направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов: аварийно-восстановительных работ, ликвидацию последствий стихийных бедствий и другие чрезвычайные ситуации.

Порядок использования средств резервного фонда устанавливается соответствующим органом исполнительной власти.

8.4. Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ

Фонд образуется в виде дотаций в составе федерального бюджета в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ и распределяется между ними в соответствии с единой методикой, утвержденной Правительством РФ.

Общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности, который определяется в порядке, установленном Правительством РФ. Вместе с тем объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, подлежащих утверждению на очередной финансовый год и плановый период не может быть менее общего объема указанных дотаций, утвержденных на текущий финансовый год. При этом допускается утверждение на плановый период нераспределенного между субъектами РФ объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ в размере не более 15% общего объема указанных дотаций, утвержденного на первый год планового периода, и не более 20% — на второй год планового периода.

В составе фонда могут быть выделены дотации, отражающие отдельные факты и условия, учитываемые при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Объем указанных дотаций не может превышать 10% объема дотаций, составляющих фонд.

Кроме того, для выравнивания обеспеченности субъектов РФ в целях реализации отдельных расходных обязательств в составе федерального бюджета могут предусматриваться субсидии.

Методика расчета дотаций (трансфертов) фонда

1. Рассчитать доходную часть бюджета субъекта РФ, формулы 4.84–4.93.

2. Рассчитать суммы государственных внебюджетных фондов субъекта РФ.

3. Рассчитать доходную часть отчислений $S_{от}$ от налоговых доходов федерального уровня, поступающих в бюджет субъекта РФ, формулы 4.94–4.96 и 8.1.

$$S_{\text{ог}} = \sum_{i=1}^n S_{\text{ни}} P_i, \quad (8.1)$$

где $i = 1 \dots n$ — количество источников дохода (видов налогов), за счет которых осуществляется перераспределение средств федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ;

$S_{\text{ни}}$ — сумма дохода, поступающая в федеральный бюджет за счет i -го источника дохода (i -го вида регулирующего налога);

P_i — процент отчислений, выраженный в относительных единицах, от суммы, поступившей в федеральный бюджет за счет i -го источника (i -го вида регулирующего налога).

4. Рассчитать доходные части бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ, формулы 4.104–4.110, 4.9, 4.10, 4.14, 4.15, 4.48, 4.93.

5. Рассчитать объем доходной части консолидированного бюджета данного субъекта РФ.

6. Рассчитать фактический среднедушевой доход D_d консолидированного бюджета субъекта РФ:

$$D_d = \frac{S_k}{N_{\text{суб}}}, \quad (8.2)$$

где S_k — доходная часть консолидированного бюджета субъекта РФ;

$N_{\text{суб}}$ — численность населения субъекта РФ по состоянию на данный финансовый год.

7. Рассчитать индекс бюджетных расходов по группам регионов, который показывает, насколько больше необходимо затратить бюджетных средств (в расчете на душу населения) в регионе по сравнению с минимальными по РФ затратами для обеспечения одного и того же уровня финансирования бюджетных расходов. При расчете индексов бюджетных расходов используется группировка субъектов РФ по крупным экономическим регионам (кроме г. Москвы). Индекс бюджетных расходов

$$m_i = \rho_i S_{\text{min}}, \quad (8.3)$$

где ρ_i — средневзвешенное значение удельных (в расчете на душу населения) бюджетных расходов по группе субъектов РФ;

S_{min} — минимальное среди всех групп средневзвешенное значение удельных бюджетных расходов за год.

8. Рассчитать приведенный к сопоставимым условиям собственный среднедушевой бюджетный доход $D_{пр}$ субъекта РФ по формуле

$$D_{пр} = \frac{D_d}{m_i}. \quad (8.4)$$

9. Рассчитать сумму необходимых дотаций (трансфертов) для регионов в целях создания фонда:

1) определить субъект РФ с наименьшим значением приведенного к сопоставимым условиям средневзвешенного бюджетного дохода, т. е. выявить право на получение дотаций (трансфертов). Такое право имеют те субъекты РФ, доля которых в фонде в результате расчетов больше нуля, т. е. $\Delta_{СФ} > 0$;

2) построить рейтинговую схему по принципу минимального приведенного среднедушевого бюджетного дохода:

$$D_{пр1} < D_{пр2} < \dots < D_{прi}; \quad (8.5)$$

3) рассчитать сумму недостающих бюджету первого региона средств для доведения его приведенного среднедушевого бюджетного дохода до уровня следующего за ним региона, т. е. до выполнения условия

$$\Delta_1 = D_{пр2} - D_{пр1}; \quad (8.6)$$

4) рассчитать часть дотаций (трансфертов) T_1 для региона с минимальным приведенным среднедушевым доходом, с учетом которого его приведенный среднедушевой доход становится равным аналогичному показателю второго региона:

$$T_1 = \Delta_1 m_1 N_{суб}, \quad (8.7)$$

где все показатели (T_1 , m_1 , $N_{суб}$) берутся для рассчитываемого субъекта РФ;

5) рассчитать остаток средств из проектируемого фонда:

$$S_{ф1} = S_{ф} - T_1; \quad (8.8)$$

где $S_{ф}$ — сумма средств проектируемого фонда;

6) итерации повторяются по другой группе регионов

$$\Delta_2 = D_{пр3} - D_{пр2} \quad (8.9)$$

до тех пор, пока объем фонда с учетом уже распределенных сумм $S_{ф1}$, $S_{ф2}$ и т. д. не станет равным нулю:

$$S_{\Phi} - (T_1 + T_2 + \dots + T_n) = 0, \quad (8.10)$$

где n — количество регионов.

10. Рассчитать доли фонда в пределах субъекта РФ, имеющего право на получение дотаций (трансфертов):

$$B_i = \frac{T_i}{S_{\Phi}} \cdot 100\%. \quad (8.11)$$

8.5. Фонд национального благосостояния

Фонд представляет собой часть средств федерального бюджета, используемых в целях обеспечения:

- ▶ софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ;
- ▶ сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ.

Фонд формируется за счет:

- нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденный на соответствующий финансовый год объем нефтегазового трансферта, если накопленный объем средств Резервного фонда достигает (превышает) его нормативную величину;
- доходов от управления средствами Фонда национального благосостояния.

Управление фондом осуществляется Минфином России. Отдельные полномочия управления фондом могут осуществляться ЦБ РФ или специализированными финансовыми организациями по согласованию (по договорам) с Минфином России. Средства фонда могут размещаться в иностранной валюте в виде долговых обязательств, ценных бумаг, депозитов, акций, паев.

8.6. Федеральный фонд софинансирования расходов

Федеральный фонд софинансирования расходов представляет собой совокупность субсидий, выделяемых бюджетам субъектов РФ, под которыми понимаются межбюджетные трансферты в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.

Цели и условия предоставления и расходования средств фонда (субсидий), критерии отбора субъектов РФ устанавливаются федеральным законом и (или) нормативными актами Правительства РФ на срок не менее трех лет. При этом допускается утверждение не распределенного между субъектами РФ объема фонда (субсидий) в размере не более 5% общего объема соответствующей субсидии, утвержденного на первый год планового периода, и не более 10% — на второй год планового периода.

8.7. Региональный фонд софинансирования расходов

Региональный фонд софинансирования расходов представляет собой совокупность субсидий, выделяемых местным бюджетам из бюджета субъекта РФ. При этом под субсидиями понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Выделения средств фонда (субсидий) из бюджета субъекта РФ местным бюджетам определяется законом субъекта РФ.

8.8. Инвестиционный фонд РФ

Инвестиционный фонд РФ представляет собой часть средств федерального бюджета, используемых в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства.

Бюджетные средства фонда, которые не могли быть использованы в текущем финансовом году, направляются на увеличение размера фонда на очередной финансовый год. Порядок формирования и использования бюджетных средств фонда устанавливается Правительством РФ.

8.9. Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)

Фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) образуется за счет выделения дотаций, предусмат-

риваемых бюджетом субъекта РФ, на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

Порядок и методика распределения дотаций фонда, в том числе порядок расчета и установления заменяющих часть дотаций отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты, утверждаются законом субъекта РФ.

Дотации из фонда на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) предоставляются муниципальным районам (городским округам), уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов). Уровень расчетной бюджетной обеспеченности определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя с учетом уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы и аналогичного показателя в среднем по муниципальным районам и городским округам данного субъекта РФ. Определение уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) производится по единой методике.

8.10. Региональный фонд финансовой поддержки поселений

Региональный фонд финансовой поддержки образуется за счет дотаций, выделяемых из бюджета субъекта РФ на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений. Фонд предназначен для выравнивания финансовых возможностей поселений по осуществлению органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения исходя из численности жителей и (или) бюджетной обеспеченности.

Порядок распределения фонда (дотаций) на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, в том числе дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты, утверждается законом субъекта РФ. При составлении и утверждении бюджета субъекта РФ дотации из фонда финансовой поддержки поселений в целях выравнивания

бюджетной обеспеченности поселений могут быть полностью или частично заменены дополнительными отчислениями в бюджеты поселений от налога на доходы физических лиц, которые утверждаются законом субъекта РФ.

Выводы

1. Государственные внебюджетные фонды — это централизованные фонды государственных денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, предназначенные для реализации прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь.

Государственные внебюджетные фонды являются целевыми фондами финансовых ресурсов, формируемых за счет обязательных платежей и добровольных отчислений юридических и физических лиц с целью реализации социальных, экономических и научных задач, стоящих перед обществом и государством.

С помощью внебюджетных фондов решаются важные социально-экономические задачи:

- ▶ социальная защита населения;
- ▶ повышение жизненного уровня наименее обеспеченной части населения;
- ▶ сохранение и улучшение здоровья определенной части населения;
- ▶ социальная ориентация безработной части населения;
- ▶ оказание социальных услуг различным категориям граждан и т. д.

2. Все фонды имеют целевую направленность и используются по целевому назначению. Все целевые бюджетные фонды являются централизованными фондами денежных ресурсов, создаваемыми за счет доходов по целевому назначению или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов и иных поступлений. Целевые фонды создаются с целью развития отдельных направлений или сфер деятельности: экономической, социальной, научной и формируются в основном за счет бюджетов соответствующего уровня.

3. Все фонды на 80—85% формируются за счет налоговых платежей, и с этой точки зрения нет необходимости образования отдельных структур, каковыми являются фонды. Все расходы по социальному, экономическому, научному и иному обеспечению можно предусмотреть в бюджетах всех уровней согласно бюджетной классификации по статьям целевого назначения, что упростит бюджетную систему и сделает ее более простой, прозрачной, экономической, эффективной.

Все фонды неэкономичны и неэффективны. Они требуют огромных затрат бюджетных средств (налоговых поступлений) на содержание административно-обслуживающего персонала фондов и создание информационных систем сбора, учета и распределения финансовых потоков фондов.

4. Пенсионный фонд РФ представляет собой централизованный фонд государства, обеспечивающий формирование и распределение финансовых ресурсов в целях социальной защиты граждан. Индексация пенсий — необходимое условие защиты граждан, позволяющее предупредить падение реальной стоимости пенсий в условиях постоянной инфляции.

Негосударственное пенсионное обеспечение является дополнительным условием повышения жизненного уровня граждан за счет дополнительных пенсионных систем организаций и (или) личного пенсионного страхования граждан.

Негосударственный пенсионный фонд — некоммерческая организация социального обеспечения, формирующая свой фонд на страховой и договорной основах.

5. Фонд социального страхования представляет собой централизованный фонд финансовых ресурсов, предназначенных для оказания социальной помощи и услуг населению. Фонд построен на страховой основе и распределении денежных средств по территориальному принципу.

6. Фонд обязательного медицинского страхования является централизованным источником финансовых ресурсов для социальной защиты населения. Обязательное медицинское страхование обеспечивает всех граждан и гарантирует всем равные права и возможности в получении медицинской и лекарственной помощи.

Добровольное медицинское страхование обеспечивает гражданам получение дополнительных медицинских услуг сверх установленных программой обязательного медицинского страхования. Добровольное медицинское страхование гарантирует получение медицинских услуг только тем гражданам, которые лично застраховали свою жизнь или за которых уплатило страховку предприятие.

7. Бюджетные фонды представляют собой определенную часть средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ или муниципального образования, направляемых на финансирование целевых или специальных государственных и муниципальных программ развития территориальных образований и обеспечения жизни населения.

8. Центральное место среди бюджетных фондов занимают Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ и региональные фонды финансовой поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов), средства которых обеспечивают выравнивание бюджетной обеспеченности территориальных образований.

9. Инвестиционный фонд РФ, федеральные фонды компенсаций и софинансирования расходов являются важными фондами, способствующими экономическому оздоровлению территориальных образований и выполнению договорных обязательств органов власти субъектов РФ и местного самоуправления перед своими территориальными образованиями.

10. Резервный фонд РФ, Резервный фонд Президента РФ, резервные фонды исполнительных органов государственной власти (местной администрации) и Фонд национального благосостояния имеют целевое назначение по решению частных задач исполнения бюджетов соответствующими органами исполнительной власти.

11. Система социальной защиты населения состоит из трех основных элементов:

- ▶ социального обеспечения;
- ▶ социального страхования;
- ▶ социального вспомоществования (оказание материальной помощи, выдача пособий).

Контрольные вопросы

1. Объясните сущность и функции государственных внебюджетных фондов.
2. Перечислите источники формирования доходов бюджетов внебюджетных фондов.
3. Перечислите федеральные внебюджетные фонды и выделите те из них, которые формируются за счет налоговых поступлений.
4. Какие функции выполняет Пенсионный фонд РФ и кто является плательщиками в данный фонд?
5. Дайте общую характеристику Пенсионного фонда РФ и перечислите источники его формирования.
6. Каким целям служит индивидуально-персонифицированный учет в системе государственного пенсионного страхования?
7. Как вы представляете дальнейшее реформирование пенсионной системы РФ?
8. Перечислите цели и особенности формирования и использования Федерального фонда социального страхования РФ.
9. Дайте краткую характеристику Федерального фонда социального страхования РФ и выявите его сущность и назначение.
10. Что представляет собой Фонд обязательного медицинского страхования? В чем заключаются его сущность и значение?
11. В чем заключаются особенности Федерального и территориальных фондов медицинского страхования?
12. В чем суть и значение добровольного медицинского страхования?
13. Как вы считаете, каким должно быть медицинское страхование в России? Обязательным, добровольным, смешанным?
14. Что является базой для начисления страховых взносов в социальные внебюджетные фонды и каковы ставки этих начислений?
15. Перечислите направления расходования средств Пенсионного фонда РФ (Фонда социального страхования РФ, Федерального и территориального фонда обязательного медицинского страхования).
16. Перечислите бюджетные фонды и назовите их отличия от государственных внебюджетных фондов.
17. Кратко раскройте суть каждого из бюджетных фондов.
18. Какие из бюджетных фондов способствуют выравниванию бюджетной обеспеченности территориальных образований?
19. Перечислите бюджетные фонды, обеспечивающие финансовую поддержку территориальных образований.

20. Перечислите бюджетные фонды, способствующие экономическому развитию территориальных образований.

21. Назовите бюджетные фонды, участвующие в решении частных (специальных) проблем (задач).

22. Какой вы представляете в перспективе систему государственных внебюджетных фондов?

23. Какой вы представляете в перспективе систему государственных бюджетных фондов? Обоснуйте свои предложения.

24. Считаете ли вы необходимой устанавливаемую Бюджетным кодексом РФ систему фондов? Обоснуйте свои предложения.

25. В чем вы видите проблемы в системе формирования фондов?

26. Что необходимо изменить в бюджетном праве относительно образования фондов?

27. Что, на ваш взгляд, не отражают фонды?

28. Необходимо ли иметь перечисленное в Бюджетном кодексе РФ количество бюджетных фондов? Обоснуйте свои предложения.

29. Какую систему фондов предложили бы вы? Обоснуйте свои предложения.

Раздел IV БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС И БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО

Глава 9. БЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

Под **бюджетным процессом** понимается определенная последовательность действий органов законодательной, представительной, исполнительной власти и должностных лиц государства и местного самоуправления, а также организаций, связанных с планированием и составлением проектов бюджетов, их рассмотрением, утверждением, исполнением и выполнением контрольных функций.

Участниками бюджетного процесса являются:

- ▶ Президент РФ;
- ▶ высшее должностное лицо субъекта РФ;
- ▶ законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления;
- ▶ исполнительные органы государственной власти и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления;
- ▶ органы государственного и муниципального финансового контроля;
- ▶ органы управления государственными внебюджетными фондами;
- ▶ Счетная палата РФ;
- ▶ Центральный банк РФ;
- ▶ главные распорядители бюджетных средств;

- ▶ главные администраторы доходов бюджета и источников финансирования дефицита бюджета;
- ▶ получатели бюджетных средств.

9.1. Принципы построения бюджетных отношений

Бюджетные отношения представляют собой отношения между органами всех уровней власти бюджетной системы по вопросам разграничения и закрепления бюджетных полномочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности в области составления, утверждения и исполнения бюджетов и бюджетного процесса.

Бюджетные отношения строятся на принципах:

- ▶ бюджетного федерализма;
- ▶ распределения и закрепления доходов и расходов бюджетов по уровням бюджетной системы;
- ▶ равенства бюджетных прав РФ, субъектов РФ и муниципальных образований в отношении собственных бюджетов;
- ▶ выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований;
- ▶ равенства всех бюджетов субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом;
- ▶ равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ;
- ▶ передачи отдельных видов расходов федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ и расходов субъектов РФ в местные бюджеты путем включения соответствующих норм и закрепления их федеральным законом о федеральном бюджете и законами о бюджетах субъектов РФ.

Распределение и закрепление доходов и расходов бюджетов по уровням бюджетной системы производится по единым базовым нормативам, закреплённым федеральным законодательством.

Для расширения возможностей федерального бюджета по выравниванию уровней бюджетной обеспеченности регионов налогоплательщики должны по специальному перечню в полном объеме перечислять платежи непосредственно в местные или региональные бюджеты.

В интересах реализации принципа равенства бюджетов субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом законом устанавливаются не только единые для всех субъектов РФ нормативные отчисления от федеральных видов налогов, но и единый порядок уплаты налогов и сборов.

Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг и нормативы минимальной бюджетной обеспеченности являются основой для расчета финансовой помощи субъектам РФ из федерального бюджета. Они определяются на основе единой методики с учетом социально-экономических, географических, климатических и других особенностей регионов. Всякого рода соглашения между РФ и ее субъектами, содержащие определенные нормы, нарушающие единый порядок взаимоотношений между федеральным бюджетом и бюджетами РФ, а также другие положения, устанавливающие и закрепляющие иные бюджетные взаимоотношения, являются недействительными. В течение финансового года органы законодательной, представительной и исполнительной власти всех уровней не могут принимать решений, приводящих к увеличению расходов бюджетов либо к снижению доходов бюджетов других уровней бюджетной системы, без внесения изменений и дополнений в соответствующий закон о бюджете, компенсирующих увеличение расходов или снижение доходов.

Финансовая помощь из федерального бюджета субъектам РФ осуществляется в форме:

- ▶ дотаций или субвенций на выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ;
- ▶ субвенций на финансирование отдельных целевых расходов.

Дотации и субвенции из федерального бюджета предоставляются субъекту РФ на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности исходя из нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг, обеспечивающих минимальные социальные стандарты. Перечень, виды и количественные значения минимальных государственных социальных стандартов устанавливаются федеральным законом с учетом определения возможностей консолидированного бюджета РФ. Порядок предо-

ставления и расчета конкретных размеров финансовой помощи на выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности также определяется федеральным законом.

Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг и нормативы минимальной бюджетной обеспеченности устанавливаются Правительством РФ. Составление и исполнение бюджетов основано на приоритетном финансировании расходов, связанных с обеспечением минимальных государственных социальных стандартов при безусловном исполнении долговых обязательств.

Предоставление субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на финансирование расходов, имеющих целевой характер, осуществляется в соответствии с федеральным законом.

Субъектам РФ из федерального бюджета также предоставляются целевые бюджетные ссуды на финансирование кассовых разрывов, связанных с сезонным характером затрат либо характером непоступлений доходов, на срок до 6 месяцев на возмездных и безвозмездных условиях. Цели предоставления таких ссуд, условия оплаты и возврата определяются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Если предоставленные бюджетные ссуды не погашены до конца финансового года, то остаток непогашенной ссуды погашается за счет средств финансовой помощи, оказываемой бюджету субъекта РФ из федерального бюджета в очередном финансовом году. Если же бюджет субъекта РФ не получит финансовой помощи из федерального бюджета в очередном финансовом году, то часть бюджетной ссуды погашается за счет отчислений от федеральных налогов, зачисляемых в бюджет субъекта РФ.

Субъекты РФ, получившие финансовую помощь из федерального бюджета, подлежат проверке контрольными органами Минфина России и Счетной палаты РФ, в том числе в обязательном порядке, если они получили финансовую помощь в размере, превышающем 50% расходов их консолидированного бюджета.

Финансовая помощь из бюджета субъекта РФ муниципальным (местным) бюджетам осуществляется в виде:

► финансовой помощи на выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований с целью обеспечения минимальных государственных специальных стандартов;

► субвенций на финансирование отдельных целевых расходов;

► ссуд на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при использовании средств местных бюджетов.

Порядок предоставления и расчета финансовой помощи на выравнивание уровня социально-экономического развития и субвенций на финансирование целевых расходов местных бюджетов определяется законом субъекта РФ.

Порядок и условия предоставления бюджетных ссуд из бюджета субъекта РФ определяются органом исполнительной власти субъекта РФ в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и законодательными актами субъекта РФ о бюджете.

Местные бюджеты, получившие финансовую помощь, субвенции и ссуды из бюджета субъекта РФ, подвергаются проверке (ревизии) уполномоченными органами власти субъекта РФ на предмет целевого и эффективного использования выделенных средств.

Формирование бюджетов закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) имеет свои особенности:

► в доход бюджета ЗАТО в полном объеме зачисляются все виды федеральных, региональных и местных налогов, сборов и других поступлений, аккумулированных на его территории;

► при недостатке собственных средств и ресурсов в доходной части бюджета ЗАТО в его бюджет выделяются из федерального бюджета дотации на финансирование расходов, связанных с функционированием органов местного самоуправления. Размер дотаций утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

► превышение доходов над расходами бюджета ЗАТО не подлежит изъятию в бюджет другого уровня бюджетной системы;

► исполнение бюджета ЗАТО производится непосредственно Федеральным казначейством РФ.

9.2. Бюджетный федерализм

Основу бюджетного федерализма составляет разграничение предметов ведения и полномочий РФ и субъектов РФ, заложенных в Конституции РФ.

Конституцией РФ закреплено как федеративное устройство Российской Федерации, так и разграничение предметов ведения и полномочий органов всех уровней власти. Федеративное устройство РФ, разграничение прав и полномочий между Центром и субъектами РФ, с одной стороны, и между субъектами РФ и муниципальными образованиями, с другой стороны, является основой бюджетного федерализма, который базируется на следующих принципах:

- ▶ разграничение прав и полномочий между органами всех уровней власти по формированию соответствующих бюджетов;
- ▶ законодательное разграничение прав и полномочий всех уровней власти по исполнению соответствующих бюджетов;
- ▶ обеспечение соответствующих органов власти необходимыми финансовыми ресурсами для выполнения ими своих задач и функций;
- ▶ обеспечение единого механизма выравнивания доходов всех звеньев бюджетной системы по вертикали и горизонтали;
- ▶ наличие единых, прозрачных и понятных методов регулирования бюджета для каждого звена бюджетной системы;
- ▶ самостоятельность и равноправие каждого бюджета, входящего в единую бюджетную систему, в определении направлений использования бюджетных средств, в подконтрольности исполнения бюджета соответствующим законодательным органам власти.

В соответствии с Конституцией РФ субъектами РФ являются республики в составе РФ, края, области, автономные округа и автономные области, города Москва и Санкт-Петербург.

В соответствии с федеративным принципом построения государства каждый субъект РФ имеет свой бюджет, средства которого используются для решения задач и выполнения функций, отнесенных к органам власти субъекта РФ. Согласно Бюджетному кодексу РФ бюджеты субъектов РФ именуются региональными бюджетами.

В ведении РФ находятся:

- ▶ управление федеральной собственностью;
- ▶ установление основ бюджетной политики и федеральных программ в области государственного, экономического, социального и культурного развития;
- ▶ установление правовых основ доходной и расходной части бюджетов и кредитных отношений;
- ▶ установление основ ценовой политики;
- ▶ определение федерального бюджета, федеральных налогов и федеральных фондов.

По предметам ведения РФ принимаются федеральные конституционные и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ.

В совместном ведении РФ и субъектов РФ находятся:

- ▶ ведение, пользование и распоряжение землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- ▶ разграничение государственной собственности;
- ▶ природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
- ▶ вопросы образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- ▶ вопросы здравоохранения, защиты семьи, материнства и детства, социальная защита и социальное обеспечение;
- ▶ административное, процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах и об охране окружающей среды;
- ▶ координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров и другие вопросы.

По предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и в соответствии с ними принимаются законы и другие нормативно-правовые акты.

Вне предметов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

Вне пределов ведения РФ, совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и других нормативно-правовых актов. Законы и другие нормативно-правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам.

Принципы бюджетного федерализма реализуются в региональной политике РФ, целями которой являются:

- ▶ обеспечение социальных, экономических, правовых и организационных основ федерализма РФ, создание единого правового и экономического пространства;
- ▶ обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты и гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией РФ;
- ▶ выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
- ▶ приоритетное развитие регионов, имеющих более важное стратегическое значение;
- ▶ становление и обеспечение гарантий и прав местных органов самоуправления.

Основным элементом социальной политики является повышение уровня минимальных государственных гарантий:

- ▶ минимально-достаточной заработной платы;
- ▶ минимально-необходимых пенсий и пособий с учетом роста цен на товары и услуги.

Главными целями региональной политики в области доходов являются:

- ▶ обеспечение максимально благоприятных экономических, правовых и организационных условий для роста заработной платы, пенсий, пособий и других денежных доходов граждан;
- ▶ стабилизация уровня жизни населения, создание условий для повышения уровня жизни населения регионов.

Для реализации задач региональной политики в бюджетной сфере необходимо обеспечить:

- ▶ бездефицитность бюджетов субъектов РФ за счет изменения налоговой системы и получения доходов от других источников;

- ▶ законодательное разграничение полномочий между федеральными органами власти, органами власти субъектов РФ, органами власти местного самоуправления по реализации социально-экономической политики;

- ▶ формирование доходов бюджетов и распределение средств по статьям расходов в соответствии с возможностями и потребностями;

- ▶ возможность при формировании бюджетов определять и учитывать финансовый и налоговый потенциал каждого источника и субъекта РФ;

- ▶ сбалансированность бюджетов всех уровней, согласование между РФ и ее субъектами расчетных принципов и методов;

- ▶ право самостоятельного принятия каждым органом власти решения о направлениях и масштабах использования бюджетных средств;

- ▶ контроль за целевым и эффективным расходованием средств, выделяемых из бюджетов на социально-экономическое развитие;

- ▶ решение вопросов образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, ЖКХ, социально-бытового обслуживания населения и других вопросов на уровне органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления.

Вместе с тем решение крупномасштабных социально-экономических проблем требует совместных усилий федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ в направлении:

- ▶ противодействия тенденциям ухудшения демографической ситуации в стране в целом;

- ▶ предотвращения обнищания населения и минимизации отрицательных последствий безработицы;

- ▶ регулирования миграционных процессов, особенно по размещению беженцев и переселенцев, в соответствии с федеральными и региональными программами;

- ▶ содействия развитию и совершенствованию системы образования на всех уровнях и на всех территориях, особенно в труднодоступных районах и в сельской местности;

► оказания помощи населению регионов, попавших в трудные ситуации в результате стихийных бедствий, экологических и техногенных катастроф, в зону военных действий или межнациональных конфликтов.

Совершенствование федеративных отношений в условиях новой экономической политики входит в число приоритетных задач. Оптимизация федеративных отношений не преследует целей «возвеличивания» субъектов РФ, ее задачи:

► совершенствование механизма учета интересов субъектов РФ на федеральном уровне, расширение полномочий органов власти субъектов РФ, повышение их ответственности за положение дел не только в своем регионе, но и в стране в целом;

► принятие федеральных законов, договоров и соглашений, направленных на укрепление общероссийской государственности и повышение самостоятельности субъектов РФ и местного самоуправления;

► осуществление мер политического, экономического и правового характера, обеспечивающих государственную поддержку и стимулирование активности регионов непосредственно через бюджетные отношения;

► совершенствование экономического механизма федеративных отношений, в том числе бюджетной системы;

► разработка правовых механизмов реализации совместных полномочий всех уровней власти в области бюджетных отношений и бюджетного права;

► совместная реализация федеральных и региональных целевых программ развития регионов и страны в целом;

► учет региональных особенностей при проведении социально-экономических реформ и межрегионального сотрудничества в целях обеспечения стабилизации общества и экономики;

► увеличение доли связанных трансфертов, направляемых на реализацию конкретных программ;

► повышение эффективности использования средств федерального, регионального и местного бюджетов в целях решения социально-экономических проблем;

► мобилизация доходов в федеральный, региональные и местные бюджеты и их целевое перераспределение между уровнями бюджетной системы;

► совершенствование законодательной базы в сфере федерализма и соблюдение федерального законодательства всеми органами государственной власти и местного самоуправления.

9.3. Функции органов государственной власти и местного самоуправления

Администрация Президента РФ и Правительство РФ ежегодно готовят Бюджетное послание Президента РФ, с которым он не позднее марта, предшествующего очередному финансовому году, выступает перед Федеральным Собранием РФ. В своем послании Президент РФ определяет бюджетную политику государства на очередной финансовый год.

Законодательные и представительные органы государственной власти и органы власти местного самоуправления рассматривают, корректируют и утверждают разработанные и представленные соответствующими исполнительными органами проекты бюджетов и проекты бюджетов внебюджетных фондов, а также утверждают отчеты об их исполнении, осуществляют контроль за исполнением бюджетов, формируют и определяют правовой статус контрольных органов.

Исполнительные органы власти государства, субъектов РФ и местного самоуправления осуществляют разработку проектов бюджетов и бюджетов внебюджетных фондов, рассматривают их на своих заседаниях, вносят их на рассмотрение и утверждение законодательных и представительных органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляют исполнение бюджетов, управление государственным и муниципальным долгом, организуют контроль за исполнением бюджета, представляют отчеты об исполнении бюджетов на утверждение законодательных и представительных органов власти и местного самоуправления.

Основная роль в составлении проектов бюджетов и их исполнении принадлежит Минфину России, финансовым органам субъектов РФ и муниципальных образований.

Минфин России в области бюджетов выполняет следующие функции:

- ▶ разрабатывает предложения и реализует меры по совершенствованию бюджетной системы РФ, развитию бюджетного федерализма и механизма межбюджетных отношений с субъектами РФ;

- ▶ разрабатывает проекты федерального бюджета, внебюджетных фондов и прогноз консолидированного бюджета РФ, организует исполнение федерального бюджета, составляет отчет об исполнении федерального бюджета, внебюджетных фондов и консолидированного бюджета РФ, осуществляет контроль за целевым использованием средств федеральных бюджетов;

- ▶ готовит предложения и реализует меры, направленные на совершенствование структуры государственных бюджетных расходов;

- ▶ совершенствует методы бюджетного планирования и порядок бюджетного финансирования, осуществляет руководство в сфере составления и исполнения федеральных бюджетов;

- ▶ координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти в сфере поступления доходов в федеральные бюджеты за счет налоговых и неналоговых доходов;

- ▶ разрабатывает и реализует единую политику формирования структуры государственных заимствований для покрытия дефицита федерального бюджета;

- ▶ готовит предложения по формированию и использованию средств государственных внебюджетных фондов, бюджетных фондов по установленным размерам отчислений в эти фонды;

- ▶ разрабатывает совместно с Минэкономразвития России программу государственных внешних заимствований с целью покрытия бюджетного дефицита и организует работу по привлечению в экономику РФ иностранных инвестиций и кредитов;

- ▶ разрабатывает условия выпуска и размещения государственных займов;

- ▶ устанавливает порядок ведения бухгалтерского учета и составления отчетности об исполнении федерального бюджета и смет расходов бюджетными организациями;

► устанавливает формы учета и отчетности по кассовому исполнению федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ;

► проводит в пределах российского законодательства комплексные ревизии и тематические проверки поступления средств в федеральный бюджет и их расходования по бюджетной классификации;

► контролирует эффективность и целевое использование средств государственных внебюджетных фондов и других государственных финансовых средств;

► ограничивает, приостанавливает, а в отдельных случаях прекращает финансирование из федерального бюджета организаций при выявлении фактов нецелевого использования ими средств федерального бюджета или в случае непредставления в установленные сроки отчетов о расходовании полученных бюджетных средств;

► взыскивает с организаций средства в федеральный бюджет, израсходованные не по целевому назначению;

► организует формирование за счет средств федерального бюджета Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ и предоставляет помощь за счет фонда в порядке и размерах, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год;

► предоставляет межбюджетные трансферты и кредиты за счет средств федерального бюджета;

► предоставляет от имени РФ государственные гарантии субъектам РФ, муниципальным образованиям и юридическим лицам в пределах лимита бюджетных средств, утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете;

► составляет сводную бюджетную роспись федерального бюджета и доводит ее до главных распорядителей бюджетных средств.

Финансовый орган субъекта РФ в сфере бюджетов выполняет следующие функции:

► составляет проекты бюджета субъекта РФ, бюджета внебюджетных фондов и консолидированного бюджета субъекта РФ на основе данных муниципальных бюджетов;

► разрабатывает проекты нормативов отчислений от налогов и других платежей в местные бюджеты, размеры дотаций и субвенций из бюджета субъекта РФ в местные бюджеты;

► обеспечивает исполнение бюджетов субъекта РФ, осуществляет корректировку бюджетных назначений с учетом динамики цен и поступлений доходов;

► осуществляет контроль за использованием бюджета субъекта РФ, фондов, целевым и эффективным использованием бюджетных средств, выделенных учреждениям, организациям и предприятиям;

► предоставляет ссуды местным бюджетам из бюджета субъекта РФ на покрытие временных кассовых разрывов с погашением этих ссуд в течение финансового года;

► предоставляет отсрочки и рассрочки платежей по налогам и сборам в бюджет субъекта РФ в соответствии с законодательством РФ;

► выполняет иные функции в соответствии с законодательными актами субъекта РФ.

Федеральное казначейство РФ в области бюджетов выполняет следующие функции:

► организует исполнение и накопление федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в случае заключения соответствующих бюджетных соглашений;

► составляет отчет об исполнении федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в случае заключения бюджетных соглашений;

► осуществляет операции с денежными средствами федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в случае заключения бюджетных соглашений;

► готовит отчет об использовании консолидированного бюджета РФ;

► представляет отчет об исполнении федерального бюджета Правительству РФ и Минфину России;

► осуществляет предварительный и текущий контроль за исполнением федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в случае заключения бюджетных соглашений;

► устанавливает порядок ведения учета и составления отчетности об исполнении бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, смет расходов бюджетных учреждений, устанавливает формы учета и отчетности по исполнению бюджетов всех уровней бюджетной системы;

► открывает и закрывает в ЦБ РФ, его учреждениях, в уполномоченных кредитных организациях счета для зачисления и выдачи бюджетных средств;

► открывает и закрывает лицевые счета главным распорядителям, распорядителям бюджетных средств, бюджетным учреждениям и получателям бюджетных средств;

► получает от кредитных организаций сведения об операциях с бюджетными средствами и средствами внебюджетных фондов;

► приостанавливает операции по лицевым счетам главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств федерального бюджета и направляет им требования об устранении выявленных нарушений бюджетного законодательства в ходе проведения контрольных мероприятий;

► направляет представления ЦБ РФ, его учреждениям, кредитным организациям с требованием устранения выявленных нарушений бюджетного законодательства в ходе проведения контрольных проверок;

► взыскивает в бесспорном порядке с лицевых счетов главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств бюджетные средства, использованные не по целевому назначению;

► взыскивает со всех счетов бюджетные средства, выданные в виде бюджетных ссуд и кредитов, по которым истек срок возврата, а также проценты, подлежащие уплате за пользование ссудами и кредитами;

► налагает на главных распорядителей, распорядителей, получателей бюджетных средств и кредитные организации штрафы в соответствии с законодательством РФ;

► ведет сводный реестр главных распорядителей, распорядителей, получателей бюджетных средств и осуществляет регистрацию

бюджетных учреждений, деятельность которых финансируется из федерального бюджета;

- ▶ регулирует бюджетные отношения между бюджетом РФ и государственными бюджетами внебюджетных фондов;

- ▶ осуществляет сбор, обработку и анализ информации о состоянии федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и бюджетной системы РФ;

- ▶ осуществляет контроль за соблюдением законодательства РФ главными распорядителями, распорядителями, получателями бюджетных средств и кредитными организациями.

Одним из участников бюджетного процесса является **Центральный банк РФ**, который совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы РФ проект основных направлений кредитно-денежной политики. ЦБ РФ обслуживает счета бюджетов и осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам РФ.

Осуществление платежей и расчетов, связанных с кассовым исполнением бюджетов, производится структурными подразделениями ЦБ РФ и уполномоченными кредитными организациями.

Учреждения ЦБ РФ выполняют следующие функции:

- ▶ принимают и зачисляют денежные средства, поступающие в доходы бюджетов;

- ▶ распределяют в установленных размерах доходы между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ;

- ▶ производят отчисления от поступлений по налоговым и неналоговым доходам в местные бюджеты;

- ▶ выдают бюджетные средства в пределах сумм, имеющих на счетах получателей бюджетных средств, в соответствии с классификацией расходов;

- ▶ ведут учет доходов и расходов федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов;

- ▶ представляют в установленные сроки отчеты о кассовом исполнении бюджетов всеми уровнями бюджетной системы вышестоящим органам ЦБ РФ и финансовым органам;

- ▶ производят расчетное и кассовое обслуживание учреждений и организаций, состоящих на обеспечении подразделений ЦБ РФ;

- ▶ осуществляют контроль за расходованием бюджетов и внебюджетных фондов путем сверки учетных данных ЦБ РФ по расходам бюджетов с данными распорядителей кредитов;

- ▶ открывают лицевые счета учета доходов федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов применительно к каждому виду платежа отдельно по каждому финансовому органу и по каждому учреждению;

- ▶ открывают отдельные счета главным распорядителям бюджетных средств на основании расходных расписаний Минфина России и министерств субъектов РФ: на расходы учреждений, организаций и для перевода средств подведомственным предприятиям и организациям;

- ▶ открывают основные текущие счета местных бюджетов для зачисления доходов и перечисления в их бюджеты, производят перечисление средств с этих счетов на текущие счета главных распорядителей бюджетных средств, учреждений ЦБ РФ, кредитных организаций и вышестоящих бюджетов.

Главный распорядитель средств федерального бюджета является органом государственной власти РФ, имеющим право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств в соответствии с ведомственной классификацией расходов федерального бюджета.

Главный распорядитель средств бюджета субъекта РФ или средств местного бюджета является органом власти субъекта РФ или органом власти местного самоуправления или бюджетного учреждения, имеющим право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств субъекта РФ или средств местного бюджета в соответствии с ведомственной классификацией.

Главный распорядитель бюджетных средств выполняет следующие функции:

- ▶ определяет задания по представлению государственных или муниципальных услуг для подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств с учетом нормативов финансовых затрат;

- ▶ утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений;

- ▶ вносит изменения в утвержденную смету доходов и расходов бюджетного учреждения в части распределения средств между ее статьями с уведомлением органа, использующего бюджет;

- ▶ составляет бюджетную роспись по статьям расходов;

- ▶ распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств;

- ▶ осуществляет контроль за распорядителями и получателями бюджетных средств по вопросам целевого использования бюджетных средств, своевременным их возвратом и представлением отчетности об использовании бюджетных средств;

- ▶ осуществляет контроль за целевым и эффективным использованием собственности государственными и муниципальными унитарными предприятиями;

- ▶ готовит и представляет органу, использующему соответствующий бюджет, сводный отчет об исполнении бюджета по выделенным средствам, сводную смету доходов и расходов и отчет о выполнении задания по предоставленным государственным или муниципальным услугам.

Распорядители бюджетных средств являются органами государственной власти или местного самоуправления, имеющие право распределять бюджетные средства по их подведомственным получателям. Распорядители бюджетных средств выполняют функции:

- ▶ распределяют лимиты бюджетных обязательств по подведомственным получателям бюджетных средств и направляют их в органы, исполняющие бюджет;

- ▶ определяют задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг для получения бюджетных средств с учетом нормативов финансовых затрат;

- ▶ утверждают сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений;

- ▶ осуществляют контроль за исполнением бюджетов подведомственными получателями бюджетных средств.

Главный администратор доходов бюджета:

- ▶ формирует перечень подведомственных ему администраторов доходов бюджета и представляет сведения для составления среднесрочного финансового плана и проекта бюджета;
- ▶ формирует и представляет бюджетную отчетность доходов бюджета и т.д.

Администратор доходов бюджета:

- ▶ осуществляет начисление, учет и контроль правильности начисления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним;
- ▶ осуществляет взыскание задолженностей по платежам в бюджет, пеней и штрафов;
- ▶ принимает решение о возврате излишне уплаченных платежей в бюджет, пеней, штрафов и процентов, за излишне взысканных сумм.

Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета:

- ▶ формирует перечни подведомственных ему администраторов источников финансирования дефицитов бюджета;
- ▶ осуществляет планирование поступлений и выплат по источникам финансирования дефицита бюджета;
- ▶ распределяет бюджетные ассигнования по подведомственным администраторам источников финансирования дефицита бюджета;
- ▶ организует и осуществляет ведомственный финансовый контроль;
- ▶ формирует бюджетную отчетность главного администратора источников финансирования дефицита бюджета;

Администратор источников финансирования дефицита бюджета:

- ▶ планирует (прогнозирует) поступления и выплаты по источникам финансирования дефицита бюджета;
- ▶ контролирует полноту и своевременность поступления в бюджет источников финансирования дефицита бюджета;
- ▶ обеспечивает поступления в бюджет и выплаты из бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета;
- ▶ формирует и представляет бюджетную отчетность.

Получатель бюджетных средств:

- ▶ составляет и исполняет бюджетную смету;

- ▶ принимает и исполняет в пределах доведенных лимитов и (или) бюджетных ассигнований бюджетные обязательства;

- ▶ обеспечивает целевое использование бюджетных ассигнований;

- ▶ вносит соответствующему распорядителю (распорядителю) бюджетных средств предложения по изменению бюджетной росписи;

- ▶ ведет бюджетный учет;

- ▶ формирует и представляет бюджетную отчетность главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств и т. д.

Органы государственного и муниципального финансового контроля, созданные законодательными или представительными органами РФ, осуществляют предварительный, текущий и последующий виды контроля за исполнением соответствующих бюджетов, бюджетов внебюджетных фондов и проводят экспертизы проектов бюджетов, федеральных и региональных целевых программ, актов органов местного самоуправления.

Органами контроля государственной и муниципальной власти являются:

- ▶ Счетная палата РФ;

- ▶ контрольные и финансовые органы исполнительной власти;

- ▶ контрольные учреждения законодательных и представительных органов субъектов РФ и местного самоуправления.

Счетная палата РФ является органом государственного финансового контроля. Она образуется Федеральным Собранием РФ и подчинена ему. Ее задачи:

- ▶ организация и осуществление контроля за исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

- ▶ контроль за эффективным и целевым использованием расходов средств федерального бюджета и использованием федеральной собственности;

- ▶ оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных фондов;

► финансовая экспертиза проектов федеральных законов и нормативных актов федеральных органов государственной власти, определяющих расходы за счет средств федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

► выявление отклонений от установленных федеральным законом норм федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, подготовка предложений, направленных на совершенствование бюджетного процесса;

► контроль за законностью и своевременностью прохождения средств федерального бюджета и средств внебюджетных фондов в ЦБ РФ и уполномоченные кредитные организации;

► проведение контрольно-ревизионной, экспертно-аналитической и информационной работы в целях повышения эффективности использования бюджетных средств и средств внебюджетных фондов, а также совершенствование системы контроля за использованием бюджетных средств.

Контрольные функции Счетной палаты РФ распространяются:

► на государственные органы и учреждения РФ, федеральные внебюджетные фонды;

► на органы местного самоуправления, предприятия, организации и финансово-кредитные органы, если они получают, перечисляют и используют средства из федерального бюджета и внебюджетных фондов или используют федеральную собственность либо управляют ею;

► на коммерческие организации, если они получают, перечисляют или используют средства федерального бюджета, федеральную собственность или управляют ею.

Счетная палата РФ контролирует:

► управление и обслуживание государственного внутреннего и внешнего долга РФ;

► законность, эффективность и целевое использованием кредитов и займов, полученных Правительством РФ от иностранных государств и международных финансовых организаций;

► эффективность размещения финансовых ресурсов, выдаваемых на возмездной основе;

► предоставление государственных кредитов на безвозмездной основе иностранным государствам и международным организациям;

► эффективное и целевое использование средств федерального бюджета, средств внебюджетных фондов и валютных средств, находящихся в ведении Правительства РФ;

► поступления средств в федеральный бюджет, полученных от использования государственного имущества и управления объектами федеральной собственности;

► деятельность ЦБ РФ, его структурных подразделений, финансово-кредитных организаций в части обслуживания ими федерального бюджета и государственного долга РФ.

Наряду со Счетной палатой РФ созданы и постоянно действуют **контрольно-счетные органы** в субъектах РФ, деятельность которых определена законодательством субъектов РФ. Контрольно-счетные палаты (органы) субъектов РФ создаются по решению законодательных органов субъектов РФ, которые подконтрольны им и независимы от органов исполнительной власти субъекта РФ.

Задачами контрольно-счетных органов (палат) являются:

► выявление нецелевого, незаконного, неэффективного использования бюджетных средств субъекта РФ органом исполнительной власти и предприятиями субъекта РФ;

► контроль за законностью и своевременностью прохождения средств бюджета субъекта РФ через кредитные организации;

► контроль за полнотой и своевременностью поступлений финансовых средств в доход бюджета субъекта РФ;

► проверка законности и эффективности расходования бюджетных средств по статьям расхода бюджета субъекта РФ;

► проверка финансово-хозяйственной деятельности органов власти субъекта РФ, ведомств, учреждений и организаций, финансируемых за счет средств бюджета субъекта РФ, средств от продажи и использования собственности субъекта РФ и внебюджетных фондов;

► оценка обоснованности доходных и расходных статей проекта бюджета субъекта РФ и проектов бюджетов внебюджетных фондов субъекта РФ;

► финансовая экспертиза проектов законов и подзаконных актов органов власти субъекта РФ, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта РФ и бюджетов внебюджетных фондов;

► контроль за соблюдением установленного порядка выдачи из бюджета субъекта РФ, бюджетов внебюджетных фондов субъекта РФ ссуд, льготных кредитов, валютных средств, их целевым использованием и своевременностью погашения;

► контроль за обоснованностью и эффективностью размещения временно свободных средств бюджета и средств внебюджетных фондов субъекта РФ;

► контроль за использованием заемных средств, привлекаемых администрацией субъекта РФ путем выпуска облигаций, долговых обязательств и других ценных бумаг.

9.4. Полномочия органов власти в сфере бюджетных отношений

Бюджетными полномочиями в области бюджетных отношений, согласно законодательству РФ, обладают:

► Президент РФ;
► Государственная Дума и Совет Федерации РФ;
► Правительство РФ;
► Минфин России;
► Федеральное казначейство;
► Центральный банк РФ;
► Счетная палата РФ;
► Федеральная служба финансово-бюджетного надзора;
► органы управления государственными внебюджетными фондами РФ;

► главные распорядители, распорядители и получатели средств федерального бюджета и внебюджетных фондов РФ;

► главные администраторы (администраторы) доходов федерального бюджета;

► главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита федерального бюджета и внебюджетных фондов РФ.

В области регулирования бюджетных отношений к **ведению РФ** относятся:

- ▶ установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ;
- ▶ распределение доходов за счет поступлений от федеральных налогов и других платежей между бюджетами различных уровней бюджетной системы РФ;
- ▶ разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетами различных уровней бюджетной системы РФ;
- ▶ определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, утверждение и исполнение бюджетов, утверждение отчетов об их исполнении и осуществление контроля за их исполнением;
- ▶ определение источников формирования доходов, порядка распределения расходов из бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ;
- ▶ определение основ осуществления государственных и муниципальных заимствований, управления государственным и муниципальным долгом;
- ▶ установление порядка составления и рассмотрения проекта федерального бюджета, утверждение и исполнение федерального бюджета, осуществление контроля за исполнением федерального бюджета, составление отчетности об исполнении и утверждении отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- ▶ составление и рассмотрение проекта федерального бюджета, утверждение и исполнение федерального бюджета, осуществление контроля за его использованием и утверждение отчетов об использовании федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- ▶ установление порядка и осуществление государственных заимствований, управление государственным долгом;
- ▶ установление порядка формирования доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществление расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

► установление порядка и условий предоставления бюджетных ссуд и кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам;

► утверждение бюджетной классификации, установление единых форм бюджетной документации для бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ;

► формирование и обслуживание внешнего долга, определение перечня и порядка осуществления государственных внешних заимствований;

► определение перечня, источников и порядка формирования государственных внебюджетных фондов и управление их деятельностью;

► установление оснований и порядка привлечения должностных лиц и организаций к ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Минфин России принимает нормативные акты в финансовой сфере деятельности; составляет проект федерального бюджета; осуществляет руководство исполнением бюджетов; разрабатывает предложения бюджетной и налоговой политики; разрабатывает прогноз параметров бюджетной системы РФ; проектирует предельные объемы бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств федерального бюджета; разрабатывает программу государственных внутренних и внешних заимствований РФ по предложению Правительства РФ; осуществляет управление госдолгом и госактивами РФ; организует исполнение федерального бюджета; составляет и ведет сводную бюджетную роспись федерального бюджета; утверждает коды бюджетной классификации РФ; разрабатывает методики распределения межбюджетных трансфертов; обеспечивает предоставление бюджетных кредитов; устанавливает план счетов бюджетного учета и др.

Федеральное казначейство распределяет доходы от источников их поступления на единые счета; открывает в ЦБ РФ и кредитных организациях счета по учету бюджетных средств; осуществляет приостановление операций по лицевым счетам, открытым главным распорядителям, распределителям и получателям средств федерального бюджета; управляет операциями со средствами на

едином счете федерального бюджета; устанавливает единый порядок кассового обслуживания исполнения бюджета; ведет сводный реестр главных администраторов и администраторов доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета; доводит до всех уровней бюджетной системы выделение бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств; ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета и др.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и **Счетная палата РФ** обладают бюджетными полномочиями в пределах Бюджетного кодекса РФ и федеральных законов о данных организациях.

В области регулирования бюджетных отношений к **ведению субъектов РФ** относятся:

- ▶ установление порядка составления и рассмотрения проекта бюджета субъекта РФ, его утверждения, исполнения и осуществления контроля за исполнением бюджета, а также утверждение отчетов об исполнении бюджета;

- ▶ составление и утверждение проекта бюджета субъекта РФ, консолидированного бюджета, утверждение и исполнение бюджета, осуществление контроля за исполнением бюджета, утверждение отчетов об исполнении бюджета;

- ▶ распределение доходов, полученных от региональных налогов и сборов, других поступлений в доходы субъекта РФ между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами;

- ▶ установление порядка направления в бюджет субъекта РФ доходов от использования собственности субъекта РФ, доходов от сбора налогов субъекта РФ и других доходов, поступающих в доходы бюджета субъекта РФ;

- ▶ разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами;

- ▶ определение порядка и условий предоставления бюджетных ссуд и другой финансовой помощи из бюджета субъекта РФ местным бюджетам;

- ▶ определение перечня и порядка осуществления государственных внутренних заимствований субъектом РФ;

► осуществление государственных внутренних заимствований субъектом РФ и управление государственным долгом субъекта РФ.

В области регулирования бюджетных отношений к **ведению органов местного самоуправления** относятся:

► установление порядка составления и рассмотрения проекта бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за исполнением бюджета и утверждения отчетов об исполнении местного бюджета;

► составление и рассмотрение проекта, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за исполнением бюджета и утверждением отчетов об исполнении бюджета;

► определение порядка и условий предоставления бюджетных ссуд и оказания финансовой помощи из местного бюджета предприятиям, организациям и гражданам;

► предоставление бюджетных ссуд и финансовых средств из местного бюджета предприятиям, организациям и гражданам;

► определение порядка осуществления муниципальных заимствований и управления муниципальным долгом.

Реализация полномочий и функций органов всех уровней власти позволяет осуществлять единый подход к регулированию государственных и муниципальных бюджетов на принципе разграничения прав и обязанностей в области бюджетных отношений.

Глава 10. ПЛАНИРОВАНИЕ, УТВЕРЖДЕНИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ БЮДЖЕТОВ

10.1. Бюджетное планирование

Выполнение органами власти возложенных на них функций связано в первую очередь с наличием у государства финансовых средств, которые концентрируются в составе бюджетов. Процесс мобилизации денежных средств в бюджеты и последующее их использование приводят к возникновению финансовых отношений между органами власти и налогоплательщиками, с одной стороны, и между органами различных уровней бюджетной системы, с другой стороны. Управление процессами мобилизации денежных средств в бюджеты и их распределения между бюджетами и внутри бюджетов осуществляется посредством планирования, прогнозирования, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, а также осуществления контроля за выполнением этих мероприятий.

Бюджетное планирование на государственном уровне базируется на существующей в РФ методике и многолетнем опыте сбора и распределения финансовых средств в целях выполнения государственных функций перед обществом. Весь цикл управления процессами формирования, распределения, перераспределения и потребления бюджетных ресурсов осуществляется посредством бюджетного планирования, объектом которого являются фонды денежных средств. Благодаря бюджетному планированию обеспечивается сбалансированность экономических и межотраслевых пропорций, определяются пути рационального использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов.

Бюджетное планирование на федеральном уровне и уровнях территориальных образований обеспечивается системой финансовых планов, которые увязываются с материальными и трудо-

выми балансами в стоимостном выражении. Исходя из бюджета (федерального, территориального), каждый финансовый план решает задачи организации и управления бюджетными средствами. В систему бюджетно-финансовых планов входят перспективные и сводные финансовые балансы, составляемые на государственном и территориальных уровнях управления с учетом их возможностей по формированию бюджетов и их исполнению. Целями такого планирования на всех уровнях власти являются:

- ▶ обеспечение координации социального и экономического развития государства и его территорий на основе бюджетной политики;

- ▶ прогнозирование объемов финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения планируемых мероприятий;

- ▶ прогнозирование финансовых последствий проведения реформ и выполнения программ;

- ▶ определение возможностей по реализации различных мер в области финансово-бюджетной системы.

Составление проектов бюджетов является исключительной прерогативой Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований. В целях качественно-го и своевременного составления проектов бюджетов необходимы сведения:

- ▶ о налоговом законодательстве;

- ▶ о предполагаемых объемах финансовой помощи, предоставляемой нижестоящим уровням бюджетной системы;

- ▶ о видах и объемах расходов всех уровней бюджетной системы (иногда передаваемых с одного уровня на другой);

- ▶ о нормативах финансовых затрат и др.

Проект бюджета основывается на Бюджетном послании Президента РФ; прогнозе социально-экономического развития соответствующего территориального образования; направлениях бюджетной и налоговой политики соответствующего территориального образования; плане развития сектора экономики соответствующего территориального образования.

В бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ определяется бюджетная политика РФ на очередной финансовый год и плановый период.

Прогноз социально-экономического развития РФ, субъекта РФ и муниципального района (городского округа) разрабатывается на период не менее трех лет, а поселений — на очередной финансовый год или очередной финансовый год и плановый период. К прогнозу развития составляется пояснительная записка, в которой указываются причины и факторы прогнозируемых изменений, если таковые имеют место. Изменения в прогнозе развития влекут за собой изменение основного характера проекта бюджета.

В плане содержатся данные о возможностях бюджетов по мобилизации доходов и финансированию расходов по статьям бюджета. План составляется на три года по укрупненным показателям бюджета и ежегодно корректируется с учетом реального и прогнозного социально-экономического развития государства. Перспективный финансовый план как документ составляется одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе данных прогноза социально-экономического развития РФ, субъекта РФ или муниципального образования и содержит данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов и заимствований.

Перспективный финансовый план законодательно не утверждается и разрабатывается в целях информирования законодательных и представительных органов власти о предполагаемых направлениях социально-экономического развития, выявления возможностей в перспективе реализации мер в области финансовой политики, отслеживания долгосрочных целевых программ и своевременного контроля мер в определенных ситуациях. План разрабатывается на три года и ежегодно корректируется со сдвигом на один год вперед с учетом социально-экономического развития.

В субъектах РФ и муниципальных образованиях разрабатывается среднесрочный финансовый план как документ, содержащий параметры бюджета:

- ▶ прогнозируемый общий объем доходов и расходов бюджета (консолидированного бюджета);
- ▶ объемы бюджетных ассигнований по распорядителям бюджетных средств по разделам, подразделам, статьям и видам расходов классификации расходов бюджета;

► распределение в финансовом году (плановом периоде) дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности территориальных образований;

► нормативы отчислений от доходов в соответствующие территориальные образования;

► дефицит (профицит) бюджета;

► верхний предел внутреннего и внешнего госдолга субъекта РФ.

При разработке прогноза социально-экономического прогноза разрабатывается сводный финансовый баланс как документ, характеризующий объем и использование финансовых ресурсов (валового национального располагаемого дохода) и секторов экономики. Сводный финансовый баланс составляется в целях оценки объемов финансовых ресурсов.

Сводный финансовый баланс представляет собой баланс всех доходов и расходов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований хозяйствующих субъектов. Он составляется на основе отчетного баланса финансовых ресурсов за предыдущий год с учетом прогноза социально-экономического развития и является основой для составления проекта бюджета. По своей сути сводный финансовый баланс является балансом финансовых ресурсов, создаваемых и используемых в масштабе государства или в его территориальном образовании. Сводный баланс охватывает средства всех бюджетов, внебюджетных целевых фондов и средства государственных предприятий, расположенных на соответствующей территории.

Сводный финансовый баланс позволяет:

► увязать материальные и финансовые пропорции в экономике;

► скоординировать показатели всех звеньев финансово-кредитной системы;

► обеспечить проверку сбалансированности прогноза социального и экономического развития государства;

► установить (уточнить) источники поступления средств, за счет которых финансируются мероприятия;

► выявить резервы в целях их изъятия в доход бюджетов;

► произвести прогнозные расчеты финансовых средств, поступающих в доходы бюджетов;

► провести анализ финансового состояния бюджетных средств и разработать направления бюджетной политики.

Сводный финансовый баланс государства разрабатывается Правительством РФ (Минэкономразвития России при участии Минфина России) на основе макроэкономических показателей (см. таблицу).

Сводный финансовый баланс РФ

№ п/п	Доходы	№ п/п	Расходы
1	От налога на прибыль	1	Затраты на государственные инвестиции и т. д.
2	От налога на добавленную стоимость и т. д.		
...	...	...	...
Итого доходов:		Итого расходов:	

Наряду с разработкой финансового баланса РФ в последние годы получили распространение сводные финансовые балансы территориальных образований. Необходимость разработки территориальных сводных финансовых балансов обусловлена:

► разработкой совместных программ, предусматривающих объединение усилий территориальных органов власти и государственных предприятий, расположенных на их территориях;

► значительными финансовыми затратами на осуществление совместных программ по обеспечению финансовыми ресурсами мероприятий, намеченных этими программами;

► сведением воедино финансовых планов хозяйственных организаций и предприятий, территориального бюджета и внебюджетных фондов в целях решения территориальных задач.

Основной задачей территориального сводного финансового баланса является определение объемов финансовых ресурсов, созданных, поступивших и используемых в регионе.

Планирование финансовых ресурсов основано на анализе достигнутого уровня мобилизации и использования финансовых

ресурсов региона и выявлении степени соответствия этого уровня потребностям развития региона.

Информационной базой для разработки сводного финансового баланса региона являются:

- ▶ данные территориальных экономических, финансовых, статистических органов и территориальных органов власти;
- ▶ экономические нормативы и лимиты по основным показателям развития региона, показатели проектов и планов социального и экономического развития территорий;
- ▶ данные территориального бюджета, внебюджетных фондов, балансов доходов и расходов всех предприятий и организаций, расположенных на территории, независимо от их ведомственной принадлежности.

Сводный территориальный финансовый баланс разрабатывается аналогично сводному финансовому балансу государства.

Составление территориального сводного финансового баланса позволяет:

- ▶ 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 территориальных организаций и предприятий, расположенных в регионе;
- ▶ сконцентрировать финансовые ресурсы на наиболее важных направлениях социального и экономического развития территории;
- ▶ изыскать внутрирегиональные резервы для финансирования мероприятий, намеченных территориальными программами;
- ▶ более 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 развития региона;
- ▶ добиваться сочетания территориальных и ведомственных интересов.

10.2. Бюджетное прогнозирование

В отличие от сводного финансового планирования, осуществляемого, как правило, на более длительный период, бюджетное прогнозирование рассчитано на бюджетный период. Бюджетное прогнозирование проводится на основе прогнозных расчетов основных бюджетных показателей.

Под прогнозом бюджета понимается комплекс вероятностных оценок возможных направлений формирования доходной и расходной частей бюджета.

Целью бюджетного прогнозирования является разработка и обоснование оптимальных путей формирования бюджета на основе статистических данных, анализа сложившихся тенденций, конкретных социально-экономических условий и перспективных оценок. Бюджетное прогнозирование позволяет своевременно принять эффективные меры в финансово-бюджетной политике государства или отдельно взятого региона.

Бюджетное прогнозирование базируется на выбранных показателях, к которым можно отнести:

- ▶ прогнозируемый общий объем доходов бюджета по всем источникам доходов;
- ▶ прогнозируемый общий объем расходов по всем разделам, подразделам, группам, статьям бюджетной классификации;
- ▶ общий объем капитальных и текущих расходов бюджета;
- ▶ объем финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы, предоставляемой в форме дотаций, субвенций, субсидий;
- ▶ иные показатели, установленные законодательными актами, например верхний предел государственного внешнего долга, предел заимствований и т. д.

Расчет прогнозируемых бюджетных показателей основан на иных методологических подходах, чем расчет показателей годового

бюджета. В частности, если показатели годового или квартальных бюджетов определяются на базе прямых расчетов экономических и финансовых параметров или на базе статистических данных, то при расчете прогнозных бюджетных показателей такие данные отсутствуют или могут быть в виде статистических данных за предшествующие финансовые годы.

При разработке прогноза развития бюджета могут использоваться методы экстраполяции, экспертных оценок и смешанный метод.

1. *Метод экстраполяции* основан на практике и использовании данных предыдущих периодов формирования и использования бюджетов. Однако данный метод используется, как правило, для прогнозирования отдельных статей доходов и расходов бюджета, имеющих более-менее стабильный характер.

В методе экстраполяции используются закономерности так называемых линий регрессии, надежность которых повышается путем построения многошаговых корреляционных моделей, ставящих прогнозируемые бюджетные показатели в зависимость от нескольких переменных. Поэтому, прежде чем начать работу над бюджетным прогнозом, необходимо выявить и изучить эти переменные (факторы). К такого рода переменным можно отнести наличие бюджетных (федеральных, территориальных) ресурсов, демографические изменения в стране (субъекте РФ), развитие отраслей хозяйства, рост или снижение числа федеральных (территориальных) производств и т. д. Кроме того, прежде чем приступить к бюджетному прогнозированию, необходимо выявить корреляционные связи между объемом федерального (территориального) бюджета и следующими двумя переменными:

- национальным доходом за предыдущий финансовый год;
- произведенной валовой продукцией промышленности и сельского хозяйства за этот же финансовый год.

Далее необходимо установить связь между этими показателями и налогом на прибыль. Это связано с тем, что доходы бюджета формируются прежде всего за счет национального дохода, а связь между налогом на прибыль и самой прибылью определена законодательством.

В принципе, уравнение регрессии с указанными выше двумя переменными величинами можно записать в виде линейного уравнения

$$V_0 = a_0 + a_1 \lambda,$$

где V_0 — объем доходов федерального (территориального) бюджета; a_0, a_1 — коэффициенты корреляции (линии регрессии), которые задают ее конкретный вид, базируясь на исходных данных;

λ — произведенная в отрасли экономики валовая продукция, или произведенный национальный доход, для определения которых используются прогнозные расчеты экономических показателей.

2. *Метод экспертных оценок* строится на основе оценок, сделанных и обоснованных компетентными специалистами-экспертами по своим отраслям знаний (экономика, социальная сфера, налогообложение, финансы, бюджеты и т. д.). Метод имеет существенные недостатки: чем меньше экспертов, тем менее точен результат; в методе заложен субъективизм оценки эксперта (знания, умения, практика), который весьма сложно учесть; точность среднего значения результата зависит от числа экспертов.

$$V_o = \frac{\sum_{i=1}^n b}{n},$$

где b — оценка (значение) эксперта, данная по определенному бюджетному показателю;

$i = 1 \dots n$ — количество экспертов.

3. *Смешанный метод* совмещает первые два метода. Он позволяет одновременно учитывать объективные тенденции развития определенных сфер деятельности общества и государства и мнения экспертов по данной проблеме.

При прогнозировании объема ресурсов бюджета на перспективу необходимо использовать глубокий экономический и статистический анализ сложившихся в государстве тенденций социально-экономического развития, позволяющий с определенной степенью вероятности установить влияние различных факторов и условий.

Прогнозирование развития бюджетов любого уровня основывается на показателях роста производственной инфраструктуры,

принадлежности собственности, налоговом и таможенном законодательстве, росте населения и его структуре, которые оказывают непосредственное влияние на развитие отраслей федерального, территориального и местного хозяйства и социально-экономическое развитие в целом.

Демографическое прогнозирование позволяет определить направления использования бюджетных средств и выявить приоритеты в финансировании отраслей социальной сферы и экономики.

Функциональную зависимость объема территориального бюджета от роста численности населения можно описать как линейной, так и параболической зависимостью, в частности:

$$V_T = a_0 + a_1 N_{\text{нас}};$$

или

$$V_T = a_2 N_{\text{нас}}^2,$$

где V_T — доход (объем дохода) территориального бюджета;

a_0, a_1, a_2 — коэффициенты корреляции, или линии регрессии, которые определяют ее вид на основе исходных данных;

$N_{\text{нас}}$ — численность населения административно-территориальной единицы.

С помощью данных экономико-математических моделей представляется возможность рассчитать объем не только общих доходов или расходов территориального бюджета, но и расходов на финансирование экономики, социально-культурные мероприятия и других расходов. И это вполне понятно, так как размеры расходов территориального бюджета зависят в первую очередь от численности населения, для которого и предназначены расходы. Зная потребность в средствах, проще решить задачу формирования бюджета за счет собственных источников поступлений в бюджет и поступлений от сбора налогов, которые можно регулировать законодательными актами в целях поддержания соответствующего уровня обеспеченности населения.

Используя данные методы, можно спрогнозировать величину расходов по отдельным сферам, например на образование и здравоохранение. Для этого достаточно использовать многофакторную линейную модель, описываемую уравнением

$$C_p = a_1 s_1 + a_2 s_2,$$

где C_p — расходы на социально-культурные мероприятия в сфере образования и здравоохранения;

a_1, a_2 — коэффициенты корреляции (линия регрессии), определяемые конкретным видом расходов на базе исходных данных;

s_1 — расходы на образование;

s_2 — расходы на здравоохранение.

Экономико-математические методы в сочетании с долгосрочными государственными минимальными социальными стандартами и нормами могут найти в перспективе достаточно широкое применение в бюджетном прогнозировании на всех уровнях бюджетной системы при более полной переработке основ теории научного прогнозирования.

10.3. Составление проектов бюджетов

Одним из заключительных этапов бюджетного планирования является процесс составления проекта бюджета. Основной задачей его разработки является определение объема денежных средств, централизуемых в бюджете с целью финансового обеспечения функций органов власти и выполнения ими мероприятий экономического и социального развития государства и его территорий.

Проекты бюджетов составляют Правительство РФ, исполнительные органы власти субъектов РФ и муниципальных образований. Непосредственными исполнителями, разрабатывающими проекты бюджетов, являются Минфин России и территориальные финансовые органы. В связи с этим Минфин России и территориальные финансовые органы обеспечиваются соответствующей информацией, поступающей от Правительства РФ, статистических, налоговых, таможенных органов и учреждений. Главными для составления проекта бюджета служат прогнозные данные социально-экономического развития государства или территориального образования. Прогноз, как отмечено выше, разрабатывается на основе данных (показателей) за предыдущие годы, периоды отчетного года и тенденций развития с учетом финансово-бюджетной политики.

Для составления проектов бюджетов используется следующая информация:

► изменения в налоговом и таможенном законодательстве на момент начала разработки проекта;

► нормативы отчислений от собственных и регулирующих доходов в бюджеты других уровней бюджетной системы;

► предполагаемые объемы финансовой помощи, предоставляемой из бюджета другим уровням бюджетной системы;

► виды и объемы расходов, передаваемых с одного уровня бюджетной системы на другой;

► нормативы финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг юридическим и физическим лицам;

► нормативы минимальной бюджетной обеспеченности.

Используя данную информацию, Минфин России разрабатывает:

► проект федерального бюджета;

► величины основных показателей федерального бюджета на среднесрочную перспективу;

► проект федерального закона о федеральном бюджете на планируемый финансовый год.

В основу разработки проекта федерального бюджета закладываются:

► основные направления финансово-бюджетной политики;

► показатели прогноза социально-экономического развития на очередной финансовый год;

► уточненные параметры среднесрочного прогноза социально-экономического развития государства;

► показатели сводного финансового баланса;

► показатели денежной программы, составленной ЦБ РФ;

► показатели долгосрочных федеральных целевых программ.

На стадии формирования проекта бюджета Минфин России разрабатывает сценарные условия экономического и социального развития на очередной финансовый год с отражением в них главных макроэкономических показателей с целью уточнения параметров среднесрочного прогноза социально-экономического развития государства.

Предварительный проект бюджета представляется в Правительство РФ, и после его одобрения Минфин России разрабатывает основные характеристики доходов и расходов федерального бюджета на очередной финансовый год, прогнозирует размеры основных доходов и расходов федерального бюджета на среднесрочную перспективу, рассматривает предложения о минимальном размере оплаты труда и пенсионного обеспечения, о порядке индексации заработной платы работников бюджетной сферы и пенсий в планируемом году и на среднесрочную перспективу. Все разработанные материалы и расчеты Минфин России направляет на рассмотрение Правительства РФ.

Параллельно Минфин России направляет основные характеристики по доходам и расходам федерального бюджета федеральным органам исполнительной власти, доводит до органов исполнительной власти субъектов РФ методику формирования межбюджетных расчетов (отношений) на планируемый финансовый год и среднесрочную перспективу. Кроме того, эти материалы и расчеты Минфин России может представить в Бюджетный комитет Государственной Думы и в Совет Федерации для ознакомления (как правило, по их запросу).

На основе расчетных материалов Минфина России по федеральному бюджету органы исполнительной власти производят распределение предметных объемов бюджетных средств по показателям бюджетной классификации, адресное распределение финансовых ресурсов между главными распределителями бюджетных средств. При этом Минэкономразвития России по запросам министерств, ведомств и субъектов РФ определяет федеральные целевые программы, подлежащие финансированию, уточняет их с заинтересованными сторонами, согласовывает объемы требуемых ресурсов на их реализацию в очередном финансовом году и в среднесрочной перспективе.

В процессе согласования федеральных целевых программ и анализа проекта бюджета в целом Минэкономразвития России и Минфин России уточняют расчетные показатели финансовых планов министерств и ведомств, выявляют дополнительные доходы, возможности по экономному расходованию бюджетных средств

и мобилизации средств на главных социально-экономических направлениях развития с учетом финансово-бюджетной политики государства.

Уточненные расчеты с внесенными изменениями рассматриваются с руководителями департаментов Минфина России и направляются в Бюджетный департамент Минфина России. Бюджетный департамент окончательно согласовывает все бюджетные расчеты с ведомствами и субъектами РФ, составляет окончательный проект федерального бюджета.

В случае, если у бюджетодержателей имеются разногласия по показателям бюджета, несогласованные вопросы выносятся на рассмотрение Межведомственной правительственной комиссии.

С одобрения Бюджетного департамента проект федерального бюджета представляется Минфину России, который направляет его в окончательно сформированном виде Правительству РФ.

Вся подготовка и согласование с органами федеральной власти проекта федерального бюджета должны быть закончены не позднее 15 августа года, предшествующего планируемому.

Проекты бюджетов территориальных образований составляются финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований.

Финансовые органы субъекта РФ при планировании своей работы по составлению проекта бюджета получают из Минфина России следующие материалы:

- ▶ предполагаемые изменения в системе налогообложения;
- ▶ расходы, передаваемые из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ;
- ▶ порядок формирования фонда финансовой поддержки субъектов РФ и распределения его средств;
- ▶ перечень целевых федеральных программ, совместно реализуемых федеральным центром и субъектами РФ, и объемы средств, выделяемых сторонами на их реализацию;
- ▶ перечень заявок на выделение субвенций и дотаций с указанием их сумм.

Финансовые организации муниципальных образований получают от финансовых органов субъекта РФ следующие материалы:

- ▶ предполагаемые изменения в отчислениях по закрепленным за местными бюджетами доходам от налогов и сборов;

- ▶ порядок формирования регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований и распределения его средств;

- ▶ возможные суммы выделения субвенций и дотаций из бюджета субъекта РФ муниципальному образованию.

Порядок организации и планирования работы по разработке территориального проекта бюджета аналогичен работам, проводимым Минфином России. В ходе работы по составлению проекта бюджета в случае несбалансированности доходов и расходов территориальных бюджетов орган исполнительной власти направляет в вышестоящий орган исполнительной власти расчеты для обоснования необходимого размера суммы дотаций из вышестоящего бюджета.

Кроме составления проекта бюджета на очередной финансовый год, Правительство РФ, орган исполнительной власти субъекта РФ и муниципального образования в интересах составления консолидированного бюджета РФ, обеспечения единой финансово-бюджетной политики государства представляют в вышестоящий орган исполнительной власти следующие документы:

- ▶ прогноз социально-экономического развития соответствующего территориального образования на очередной финансовый год;

- ▶ основные направления развития бюджетной и налоговой политики или перспективный финансовый план;

- ▶ план развития государственного (муниципального) сектора экономики территориального образования;

- ▶ долгосрочные целевые программы развития территориального образования;

- ▶ прогноз сводного финансового баланса на очередной финансовый год;

- ▶ прогноз консолидированного бюджета на очередной финансовый год;

- ▶ адресную инвестиционную программу на очередной финансовый год;

► программу приватизации государственных предприятий на очередной финансовый год;

► структуру внутреннего государственного долга и программу внутренних заимствований, предусматривающую заимствования в очередном финансовом году для финансирования дефицита бюджета;

► программу предоставления гарантий на очередной финансовый год;

► оценку ожидаемого исполнения бюджета на текущий год.

Прогноз социально-экономического развития территориального образования разрабатывается на основе данных социально-экономического развития региона за последний отчетный период, прогноза социально-экономического развития до конца базового года и тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год. Изменение прогноза социально-экономического развития территориального образования в ходе составления и рассмотрения проекта бюджета предполагает изменение основных характеристик проекта бюджета.

План развития государственного или муниципального сектора экономики включает:

— перечень и сводный план финансово-хозяйственной деятельности федеральных предприятий, предприятий субъекта РФ или муниципального образования, а также государственных и муниципальных унитарных предприятий;

— программу приватизации государственного и муниципального имущества, приобретения имущества в государственную или муниципальную собственность;

— сведения о предельной штатной численности государственных или муниципальных служащих по главным распорядителям бюджетных средств.

Долгосрочные целевые программы разрабатываются органом исполнительной государственной власти или органом исполнительной власти местного самоуправления и утверждаются соответствующим законодательным или представительным органом власти. Долгосрочные целевые программы содержат технико-экономическое обоснование, прогноз ожидаемых социально-

экономических результатов реализации программы, сведения о распределении объектов и источников финансирования по годам и другие данные.

В проекте закона о бюджете в обязательном порядке должны быть заложены следующие основные характеристики:

- ▶ общий объем доходов по источникам поступлений;
- ▶ общий объем расходов по статьям расходов;
- ▶ дефицит бюджета и источники его покрытия.

В доходной части бюджета указываются:

- прогнозируемые доходы бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов;
- нормативы отчислений от собственных доходов бюджета, передаваемых бюджетам других уровней;
- нормативы перераспределения бюджетных средств между уровнями бюджетной системы для целевого финансирования общих централизованных мероприятий и программ.

В расходной части бюджета указываются:

- расходы бюджета по разделам, подразделам и статьям функциональной классификации расходов;
- общий объем капитальных и текущих расходов бюджета;
- доходы и расходы целевых бюджетных фондов;
- объемы финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы, предоставляемых в виде субвенций и дотаций;
- распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств в соответствии с ведомственной классификацией расходов.

В проекте закона о бюджете закладываются следующие характеристики государственного или муниципального долга, государственных или муниципальных заимствований:

- ▶ источники финансирования дефицита бюджета за счет государственных или муниципальных внутренних заимствований;
- ▶ верхний предел государственного или муниципального внутреннего долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом;
- ▶ порядок предоставления государственных или муниципальных гарантий третьим лицам на привлечение внутренних заимствований;

- ▶ верхний предел государственного внешнего долга РФ по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом;

- ▶ предел государственных внешних заимствований РФ: объемы и перечень государственных внешних заимствований по показателям источников внешнего финансирования дефицита бюджета;

- ▶ пределы предоставления РФ государственных кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям;

- ▶ предел предоставления государственных гарантий третьим лицам на привлечение внешних заимствований.

10.4. Рассмотрение и утверждение проекта федерального бюджета

Правительство РФ до 15 августа года, предшествующего планируемому, рассматривает прогноз социально-экономического развития, проекты федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов, проекты государственных целевых фондов, проект сводного финансового баланса и другие документы, определяющие финансово-бюджетную политику на очередной планируемый год, и по их рассмотрению вносит на рассмотрение Государственной Думы следующие материалы:

- ▶ проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;

- ▶ предварительные итоги социально-экономического развития РФ за истекший период текущего года;

- ▶ прогноз социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год;

- ▶ основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год;

- ▶ план развития государственного и муниципального секторов экономики на очередной год;

- ▶ прогноз сводного финансового баланса с учетом развития территорий на очередной финансовый год;

- ▶ прогноз консолидированного бюджета РФ на очередной финансовый год;
- ▶ основные принципы и расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ на очередной финансовый год;
- ▶ порядок индексации заработной платы работников бюджетной сферы на планируемый год;
- ▶ проекты федеральных целевых программ и федеральных программ по развитию регионов, финансируемых из федерального бюджета в очередном финансовом году;
- ▶ проект федеральной адресной инвестиционной программы на очередной финансовый год;
- ▶ проект программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в очередном финансовом году;
- ▶ расчеты по статьям классификации доходов федерального бюджета, разделам и подразделам функциональной классификации расходов и дефициту федерального бюджета в очередном финансовом году;
- ▶ международные договоры РФ, вступившие в силу и содержащие обязательства РФ перед ними в очередном финансовом году, включая нератифицированные международные договоры РФ о государственных внешних заимствованиях и государственных кредитах;
- ▶ проект программы государственных внешних заимствований РФ и предоставления государственных кредитов РФ иностранными государствами на планируемый год;
- ▶ проект структуры внешнего долга РФ по видам задолженностей с разбивкой по отдельным государствам на очередной финансовый год;
- ▶ проект структуры внутреннего долга РФ и проект программы внутренних заимствований на очередной финансовый год с целью покрытия дефицита федерального бюджета;
- ▶ проект программы предоставления гарантий Правительством РФ на очередной финансовый год и отчет о предоставлении гарантий за истекший период текущего финансового года;

- ▶ проект программы развития государственных и унитарных предприятий в очередном финансовом году;

- ▶ проекты федеральных законов об отмене или приостановлении действия федеральных законов.

Вместе с проектом федерального закона о федеральном бюджете Правительство РФ вносит в Государственную Думу следующие проекты законов:

- ▶ об утверждении отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов в отчетном финансовом году;

- ▶ о бюджетах государственных внебюджетных фондах;

- ▶ о приостановке или отмене федеральных законов, реализация которых требует осуществления расходов, что не предусмотрено в федеральном бюджете в очередном финансовом году;

- ▶ об изменении налогового законодательства (если такое необходимо);

- ▶ об изменении страховых тарифов на ОМС;

- ▶ об изменении тарифов таможенных пошлин и сборов;

- ▶ другие проекты законов, касающиеся бюджетного процесса.

Правительство РФ весь перечень документов о бюджете представляет на рассмотрение Государственной Думы не позднее 26 августа текущего года.

Дополнительно до 1 октября года, предшествующего планируемому, Правительство РФ представляет в Государственную Думу:

- ▶ оценку ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий год и консолидированного бюджета РФ за отчетный год;

- ▶ проект программы 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;

- ▶ поквартальное распределение доходов и расходов федерального бюджета на планируемый год;

- ▶ предложения по расходам на содержание вооруженных формирований с указанием их штатной численности на начало и конец очередного финансового года.

Центральный банк РФ до 1 октября текущего года представляет в Государственную Думу проект государственной денежно-кредитной политики на планируемый год, согласованный с Президентом РФ и Правительством РФ.

Совет Государственной Думы или во время парламентских каникул Председатель Государственной Думы в течение суток направляет весь комплект документов, полученных от Правительства РФ, в Комитет Государственной Думы по бюджету.

Комитет Государственной Думы РФ по бюджету совместно с другими комитетами и комиссиями изучают документы и готовят заключение по проекту федерального закона о федеральном бюджете, предложения о его принятии или об отклонении, рекомендации по вопросам рассмотрения проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Государственная Дума рассматривает проект закона о федеральном бюджете в трех чтениях.

Причем до принятия федерального закона о федеральном бюджете в первую очередь должны быть приняты федеральные законы о внесении изменений и дополнений в законодательные акты по налогам и налогообложению, по тарифам страховых взносов в государственные внебюджетные фонды, о повышении минимального размера пенсий, о порядке индексирования и пересчета государственных пенсий и пособий, о повышении минимального размера оплаты труда работников бюджетной сферы, влияющих на доходную и расходную части федерального бюджета.

В первом чтении Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в течение 30 дней со дня его внесения в Государственную Думу Правительством РФ.

В первом чтении проект федерального закона о бюджете подлежит обсуждению в комитетах, комиссиях и на пленарном заседании по следующим направлениям:

- ▶ концепции и прогнозу социально-экономического развития государства;
- ▶ основным направлениям бюджетной и налоговой политики государства на очередной год;

► основным принципам взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов РФ;

► программе государственных внешних заимствований РФ;

► программе предоставления государственных кредитов РФ иностранным государствам;

► основным показателям федерального бюджета: доходам в размере групп, подгрупп и статей бюджетной классификации доходов;

► распределению доходов от федеральных налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ;

► размерам несбалансированности (дефицита) федерального бюджета в абсолютных цифрах и в процентах к расходам федерального бюджета и источникам покрытия дефицита;

► общему объему расходов федерального бюджета в целом.

При этом в течение 15 дней со дня внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете законопроект обсуждается в комитетах и комиссиях Государственной Думы. Свои предложения и дополнения комитеты и комиссии направляют в Комитет Государственной Думы по бюджету, который обобщает предложения и готовит проект постановления о принятии или об отклонении представленного законопроекта и свои предложения и рекомендации по вопросу рассмотрения законопроекта в первом чтении.

При рассмотрении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете Государственная Дума на первом заседании заслушивает доклад Правительства РФ, содоклады Комитета Государственной Думы по бюджету, Комитета Государственной Думы по экономической политике, других комитетов и комиссий, доклад председателя Счетной палаты РФ, на основании которых принимает решение о принятии или об отклонении законопроекта о федеральном бюджете в первом чтении.

Если законопроект принимается Госдумой в первом чтении, то это означает, что утверждаются основные показатели федерального бюджета и принимается постановление Государственной Думы РФ о принятии проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом чтении.

В случае отклонения проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом чтении Государственная Дума:

- может передать законопроект в согласительную комиссию, в которую входят представители Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства РФ, с целью уточнения параметров федерального бюджета;

- может вернуть законопроект в Правительство РФ на доработку.

Согласительная комиссия в течение 10 дней разрабатывает вариант основных показателей федерального бюджета на основании предложений и заключений, внесенных депутатами в первом чтении. По окончании работы согласительной комиссии Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы согласованные основные показатели федерального бюджета, законопроекты о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о налогах, о размерах тарифов внебюджетных фондов, о повышении минимальных размеров пенсий, о порядке индексации и пересчета государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда работников бюджетной сферы.

Если Государственная Дума не примет решения по основным характеристикам федерального бюджета по итогам работы согласительной комиссии, то проект федерального закона о федеральном бюджете считается повторно отклоненным в первом чтении и Государственная Дума принимает одно из решений, указанных выше.

В случае возврата проекта федерального закона о федеральном бюджете на доработку в Правительство РФ оно в течение 20 дней дорабатывает законопроект с учетом предложений и рекомендаций, изложенных в заключении Комитета Государственной Думы по бюджету, Комитета Государственной Думы по экономической политике, и вносит на рассмотрение Государственной Думы РФ повторно в первом чтении. Государственная Дума рассматривает повторно законопроект в первом чтении в течение 10 дней со дня его повторного внесения.

В случае отставки Правительства РФ в связи с отклонением проекта федерального закона о федеральном бюджете вновь сформированное Правительство РФ представляет первый вариант

проекта федерального закона о федеральном бюджете не позднее 30 дней после его формирования.

Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период во втором чтении в течение 35 дней со дня его принятия в первом чтении.

Предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период во втором чтении являются:

- приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, устанавливающее перечень главных администраторов доходов федерального бюджета;

- приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, устанавливающее перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета;

- бюджетные ассигнования (за исключением утвержденных в первом чтении условно утверждаемых (утвержденных) расходов) по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период в пределах общего объема расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, утвержденных в первом чтении;

- приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, устанавливающее распределение между субъектами Российской Федерации межбюджетных трансфертов на очередной финансовый год и плановый период;

- программа предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов на очередной финансовый год и плановый период;

- программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

— программа государственных внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

— программа государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

— программа государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на очередной финансовый год и плановый период;

— текстовые статьи проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Субъекты права законодательной инициативы направляют поправки по предмету второго чтения в Комитет Государственной Думы по бюджету.

В течение 10 дней Комитет по бюджету готовит сводные таблицы поправок по разделам, подразделам, целевым статьям, видам расходов классификации расходов федерального бюджета, рассматриваемым во втором чтении, и направляет указанные таблицы в соответствующие профильные комитеты и в Правительство РФ.

Рассмотрение поправок по предмету второго чтения по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов Российской Федерации проводится в Комитете по бюджету и соответствующем профильном комитете.

Поправки по межбюджетным трансфертам бюджетам субъектов Российской Федерации рассматриваются в Комитете по бюджету только после их предварительного рассмотрения Комитетом Совета Федерации по бюджету.

Государственная Дума рассматривает в третьем чтении проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение 15 дней со дня принятия указанного законопроекта во втором чтении.

При рассмотрении в третьем чтении в соответствии с распределением бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета, предусмотренным отдельными приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете, принятыми во

втором чтении, утверждаются ведомственная структура расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и ведомственная структура расходов федерального бюджета на первый и второй годы планового периода. Для рассмотрения в третьем чтении законопроект выносится на голосование в целом.

Принятый Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации.

Совет Федерации рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение 14 дней со дня представления Государственной Думой.

При рассмотрении федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период голосуется на предмет его одобрения в целом.

Одобренный Советом Федерации федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение пяти дней со дня одобрения направляется Президенту РФ для подписания и обнародования.

В случае отклонения федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Советом Федерации указанный федеральный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию.

Согласительная комиссия в течение 10 дней выносит на повторное рассмотрение Государственной Думы согласованный федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Государственная Дума повторно рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в одном чтении.

Принятый Государственной Думой в результате повторного рассмотрения федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период передается в Совет Федерации.

В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон о федеральном бюджете на очеред-

ной финансовый год и плановый период считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов Государственной Думы.

В законе (решении) о бюджете содержатся основные характеристики бюджета: общий объем доходов бюджета; общий объем расходов; дефицит (профицит) бюджета; нормативы распределения доходов между бюджетами; перечень главных администраторов доходов бюджета и источников финансирования дефицита бюджета; распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджетной классификации на очередной финансовый год (и плановый период); общий объем бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств; объем межбюджетных трансфертов, получаемых из других бюджетов или предоставляемых другим бюджетам; общий объем утверждаемых расходов на первый год планового периода в объеме не менее 2,5%, на второй год планового периода в объеме не менее 5% общего объема расходов бюджетов; источники финансирования дефицита бюджета; верхний предел внутреннего и внешнего госдолга (муниципального долга) и др. показатели.

Принятый Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджете в течение пяти дней со дня его принятия передается на рассмотрение Совета Федерации. Совет Федерации рассматривает закон о федеральном бюджете в течение 14 дней со дня его представления Государственной Думой РФ.

Одобренный Советом Федерации закон в течение пяти дней со дня одобрения направляется Президенту РФ для подписания и обнародования.

При отклонении закона Советом Федерации он передается в согласительную комиссию, которая в течение 10 дней выносит на повторное рассмотрение Государственной Думы согласованный закон. Государственная Дума повторно рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете лишь в одном чтении. Принятый Государственной Думой в повторном рассмотрении закон передается в Совет Федерации. В случае несогласия Государственной Думы РФ с решением Совета Федерации закон считается принятым, если

при повторном голосовании за закон проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов Государственной Думы.

При отклонении Президентом РФ закона о федеральном бюджете он передается в согласительную комиссию. Кроме того, преодоление вето Президента РФ осуществляется повторным голосованием депутатов Государственной Думы (не менее чем двумя третями голосов общего числа депутатов Государственной Думы).

Федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год не вступает в силу до начала очередного финансового года в случае непринятия Государственной Думой закона до 1 декабря текущего года. В данном случае Государственная Дума принимает закон о финансировании расходов из федерального бюджета в первом квартале очередного финансового года. В этом случае органы исполнительной власти производят расходование бюджетных средств в соответствии с указанными в законопроекте суммами расходов.

В случае неприятия федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год до 1 января очередного года органы исполнительной власти имеют право производить расходование бюджетных средств по разделам, подразделам, видам и предметным статьям расходов функциональной и ведомственной классификаций ежемесячно в размере одной трети фактически произведенных сумм расходов за четвертый квартал текущего года до принятия федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год.

10.5. Исполнение и корректировка бюджета

Исполнение бюджета представляет собой один из важнейших этапов процесса мобилизации и экономного использования бюджетных средств, в котором участвуют органы исполнительной власти, налоговые и финансовые органы, кредитные учреждения, налогоплательщики и получатели бюджетных средств.

В основу исполнения бюджета положены принципы:

► единства бюджетного счета (кассы), предусматривающего зачисление всех поступающих доходов на единый бюджетный счет и осуществление всех расходов с единого бюджетного счета;

► обеспечение расходов в пределах фактического наличия средств на едином бюджетном счете.

Исполнение бюджета организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана.

Под кассовым планом понимается прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году. Кассовый план составляется финансовым органом или органом исполнительной власти (местной администрации). В нем устанавливаются порядок, состав и сроки представления главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета, главными администраторами финансирования дефицита бюджета.

Бюджетная роспись представляет собой документ, который составлялся в целях исполнения бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита бюджета в соответствии с бюджетной классификацией по срокам финансового года в плане распорядителей и получателей бюджетных средств.

Роспись доходов и расходов составляется по каждому главному распорядителю бюджетных средств по всем разделам, главам и статьям бюджетной классификации. Роспись составляется на основе балансов доходов и расходов, смет расходов бюджетополучателей.

Кассовое исполнение бюджета (операции по бюджетным счетам по зачислению доходов в бюджет и по платежам из средств бюджета) осуществляется органом Федерального казначейства или уполномоченным банком, в котором открыт счет на получение средств из бюджета.

Сводная бюджетная роспись федерального бюджета составляется Минфином России и утверждается министром в течение 15 дней со дня принятия федерального закона о федеральном бюджете. Утвержденная сводная роспись передается на исполнение Федерального казначейства РФ и направляется для сведения в Федеральное Собрание РФ и Счетную палату РФ.

Исполнение бюджета по расходам означает обеспечение финансирования мероприятий, предусмотренных росписью расходов.

Регулирование федерального бюджета в РФ осуществляется через казначейское исполнение федерального бюджета. С этой целью в составе Минфина России образовано Федеральное казначейство, функциями которого являются:

- ▶ организация исполнения федерального бюджета;
- ▶ контроль за исполнением федерального бюджета;
- ▶ управление бюджетными доходами и расходами;
- ▶ регулирование межбюджетных отношений;
- ▶ финансовое исполнение бюджетов внебюджетных фондов;
- ▶ управление и обслуживание государственного внешнего и внутреннего долга РФ;
- ▶ осуществление учета и отчетности по движению средств федерального бюджета;
- ▶ открытие и закрытие счетов федерального бюджета с определением режимов их работы;
- ▶ кассовое исполнение федерального бюджета.

Исполнение федерального бюджета осуществляется на основе:

- ▶ отражения Федеральным казначейством РФ всех операций и средств федерального бюджета в системе балансовых счетов;
- ▶ централизации в Федеральном казначействе РФ всех поступлений в федеральный бюджет и платежей из федерального бюджета;
- ▶ совершения Федеральным казначейством РФ всех кассовых операций с использованием единого счета и управления единым счетом.

Для исполнения федерального бюджета в ЦБ РФ открывается единый счет федерального бюджета, который является единым счетом Федерального казначейства.

Исполнение бюджетов по доходам предусматривает:

- зачисление на единый счет бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, распределяемых по нормативам, действующим в текущем финансовом году, установленным Бюджетным кодексом, законом (решением) о бюджете и иными законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, принятыми в соответствии с положениями настоящего

Кодекса, со счетов органов Федерального казначейства и иных поступлений в бюджет;

- возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы;

- зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

- уточнение администратором доходов бюджета платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

- перечисление Федеральным казначейством РФ средств, необходимых 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, с единых счетов соответствующих бюджетов на соответствующие счета Федерального казначейства, предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации.

Исполнение бюджета по расходам осуществляется в порядке, установленном соответствующим финансовым органом, с соблюдением требований Бюджетного кодекса РФ.

Исполнение бюджета по расходам предусматривает:

- принятие бюджетных обязательств;
- подтверждение денежных обязательств;
- санкционирование оплаты денежных обязательств;
- подтверждение исполнения денежных обязательств.

Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде) лимитов бюджетных обязательств.

Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими ли-

цами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением.

Получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты, а в случаях, связанных с выполнением оперативно-розыскных мероприятий, в соответствии с платежными документами.

Оплата денежных обязательств (за исключением денежных обязательств по публичным нормативным обязательствам) осуществляется в пределах доведенных до получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств.

Оплата денежных обязательств по публичным нормативным обязательствам может осуществляться в пределах доведенных до получателя бюджетных средств бюджетных ассигнований.

Подтверждение исполнения денежных обязательств осуществляется на основании платежных документов, подтверждающих списание денежных средств с единого счета бюджета в пользу физических или юридических лиц, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, субъектов международного права, а также проверки иных документов, подтверждающих проведение неденежных операций по исполнению денежных обязательств получателей бюджетных средств.

Исполнение бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета осуществляется главными администраторами, администраторами источников финансирования дефицита бюджета в соответствии со сводной бюджетной росписью.

Санкционирование оплаты денежных обязательств, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита бюджета, осуществляется в порядке, установленном соответствующим финансовым органом.

В процессе исполнения бюджета может происходить снижение поступлений доходов в бюджет или на покрытие дефицита, что приводит к несовпадению финансируемых расходов с утвержденным бюджетом. Если такое расхождение находится в пределах 5%, то

руководитель финансового органа вправе самостоятельно принять решение о введении режима сокращения расходов.

Доходы, фактически полученные при исполнении федерального бюджета сверх утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период общего объема доходов (без учета нефтегазовых доходов и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния), могут направляться Министерством финансов РФ без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период на замещение государственных заимствований, погашение государственного долга Российской Федерации, а также на исполнение публичных нормативных обязательств Российской Федерации в случае недостаточности предусмотренных на их исполнение бюджетных ассигнований.

Доходы, фактически полученные при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) сверх утвержденных законом (решением) о бюджете общего объема доходов, могут направляться соответствующим финансовым органом без внесения изменений в закон (решение) о бюджете на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период) на замещение государственных (муниципальных) заимствований, погашение государственного (муниципального) долга, а также на исполнение публичных нормативных обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в случае недостаточности предусмотренных на их исполнение бюджетных ассигнований.

Субсидии и субвенции, фактически полученные при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и местного бюджета сверх утвержденных законом (решением) о бюджете доходов, направляются на увеличение расходов соответственно целям предоставления субсидий и субвенций с внесением изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в закон (решение) о бюджете на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период).

Учет операций по исполнению бюджета в рамках бюджетных полномочий органов производится на лицевых счетах, открываемых в Федеральном казначействе или финансовом органе субъекта РФ (муниципальном образовании).

В бюджетных учреждениях составляется, утверждается и ведется бюджетная смета в порядке, определенном главным распорядителем бюджетных средств.

В процессе исполнения бюджета все доходы, расходы, дефицит бюджета и все операции регистрируются в бюджетном учете, организуемом и осуществляемом финансовым органом. Бюджетный учет ведется на основе плана счетов бюджетного учета в обособленных регистрах учета. Финансовые органы осуществляют и бюджетную отчетность об исполнении бюджета. Бюджетная отчетность может быть оперативной, ежеквартальной и годовой.

Финансовые органы готовят отчеты об исполнении бюджета на основании отчетов главных распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей.

При рассмотрении отчета об исполнении бюджета в исполнительном органе субъекта РФ или местного самоуправления назначается внутренний аудит отчета об исполнении бюджета, осуществляемый органами Минфина России согласно заключенному договору.

Финансовые органы в установленном порядке представляют квартальный и годовой отчеты об исполнении бюджетов в органы представительной власти. Кроме того, годовой отчет об исполнении бюджета финансовым органам представляется в контрольно-счетный орган представительной или законодательной власти.

Квартальные отчеты об исполнении бюджета утверждаются органами исполнительной власти, а годовой — органами представительной или законодательной власти по заключению внешнего аудита исполнения бюджета, осуществляемого контрольно-счетным органом представительной или законодательной власти соответственно.

В случае, если в ходе внешнего аудита будет выявлено несоответствие исполнения бюджета, орган представительной или законодательной власти имеет право принять решение об отклонении

отчета об исполнении бюджета и обратиться в Прокуратуру РФ для проверки обстоятельств нарушения бюджетного законодательства и привлечения к ответственности виновных должностных лиц.

После утверждения отчетов об исполнении бюджетов исполнительные органы власти публикуют отчеты в открытой печати.

10.6. Бюджетный контроль

Бюджетный контроль по своей сути является финансовым контролем, осуществляемым следующими финансовыми органами, органами законодательной и исполнительной власти:

- ▶ Федеральным казначейством;
- ▶ Федеральной службой финансово-бюджетного надзора;
- ▶ главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета;
- ▶ контрольными и финансовыми органами субъекта РФ и муниципального образования.

Формами финансового контроля, согласно законодательству, являются:

- ▶ предварительный контроль, осуществляемый в рамках обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджетах и по бюджетно-финансовым вопросам;
- ▶ текущий контроль, осуществляемый в процессе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях соответствующих органов;
- ▶ последующий контроль — в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Парламентский контроль осуществляется органами представительной или законодательной власти и предполагает право органов законодательной власти:

- ▶ получать от органов исполнительной власти необходимые сопроводительные документы при рассмотрении и утверждении бюджетов;
- ▶ получать от органов, исполняющих бюджет, определенную информацию об исполнении бюджетов;
- ▶ утверждать или не утверждать отчет об исполнении бюджета;

- ▶ создавать собственные контрольно-счетные органы для проведения внешнего аудита бюджетов;

- ▶ выносить оценку деятельности органов исполнительной власти по процессу исполнения бюджетов.

Федеральные, региональные и местные законодательные и представительные органы осуществляют финансовый контроль в процессе рассмотрения и утверждения проектов законов о бюджетах и при утверждении отчетов об использовании средств бюджетов.

Органы всех уровней законодательной власти осуществляют следующие виды контроля: предварительный, текущий и последующий.

Предварительный контроль исполнения бюджета осуществляется в ходе обсуждения и утверждения проектов законов о бюджете.

Текущий контроль проводится в процессе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами.

Последующий контроль осуществляется в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

В целях контроля за исполнением федерального бюджета Государственной Думой и Советом Федерации создается Счетная палата РФ с целью:

- ▶ организации и осуществления контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

- ▶ определения эффективности и целесообразности расходования государственных средств и использования федеральной собственности;

- ▶ оценки обоснованности доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов;

- ▶ проведения финансовой экспертизы проектов федеральных законов и нормативно-правовых актов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет федерального бюджета или влияющих

на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов;

- ▶ анализа выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов с целью подготовки предложений, направленных на их установление и совершенствование бюджетного процесса в целом;

- ▶ контроля за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств внебюджетных фондов в ЦБ РФ, уполномоченные банки и другие финансово-кредитные учреждения РФ;

- ▶ регулярного представления Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проведенных контрольных мероприятий.

Правительство РФ ежегодно не позднее 1 июня года, следующего за отчетным, представляет в Государственную Думу и Счетную палату РФ отчет об исполнении федерального бюджета в форме федерального закона и отчеты об исполнении бюджетов федеральных целевых бюджетных и внебюджетных фондов. Счетная палата РФ проводит проверку отчета об исполнении федерального бюджета в течение полутора месяцев и по окончании проверок выносит заключение по каждому разделу и подразделу функциональной классификации расходов бюджетов РФ и по каждому главному распорядителю средств федерального бюджета. Кроме того, к заключению прилагаются:

- ▶ анализ предоставления и погашения бюджетных кредитов, предоставления инвестиций, заключения договоров, выполнения плановых заданий;

- ▶ перечень выявленных нарушений по нецелевому использованию бюджетных средств и перерасходу бюджетных средств;

- ▶ предложения по совершенствованию бюджетов, бюджетной системы и бюджетных заданий.

Созданные субъектами РФ контрольно-счетные палаты осуществляют контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность применительно к своим территориальным бюджетам.

Административный контроль осуществляется Минфином России, Федеральным казначейством РФ, Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, финансовыми органами субъектов РФ и местного самоуправления, главными распорядителями бюджетных средств, главными бухгалтерами бюджетных учреждений и предприятий.

Минфин России — это федеральный орган исполнительной власти, который обеспечивает проведение единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики в РФ, координирует деятельность в финансово-бюджетной сфере всех федеральных органов исполнительной власти.

Минфин России осуществляет контроль за целевым использованием средств федерального бюджета, главными распорядителями и получателями бюджетных средств, а также за исполнением бюджетов субъектами РФ, организует проверки и ревизии получателей гарантий Правительства РФ, бюджетных кредитов, ссуд и инвестиций.

Федеральное казначейство осуществляет предварительный и текущий контроль по операциям с бюджетными средствами главных распорядителей и получателей бюджетных средств, кредитных организаций, других участников бюджетного процесса по исполненным бюджетам и бюджетам внебюджетных фондов.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет:

- ▶ финансовый контроль за использованием средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов;
- ▶ финансовый контроль за исполнением бюджетов субъектами РФ и муниципальными образованиями, получающими трансферты из федерального бюджета.

Главные распорядители и распорядители бюджетных средств осуществляют контроль за целевым использованием, своевременным предоставлением отчетности и внесением платы за пользование бюджетными средствами.

Контрольно-ревизионные управления являются территориальными контрольно-ревизионными органами Минфина России и создаются по его решению для выполнения следующих функций:

- ▶ осуществления контроля за своевременным, целевым и рациональным использованием и сохранностью средств федерального бюджета, средств внебюджетных фондов и других средств;

- ▶ проведения ревизий и тематических проверок по расходованию средств федерального бюджета, использованию внебюджетных средств и доходов от имущества, находящегося в федеральной собственности;

- ▶ проведения в установленном порядке финансовых проверок поступления и расходования средств территориальных бюджетов, средств внебюджетных доходов от имущества, находящегося в собственности территориальных органов власти;

- ▶ проведения документальных ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности организаций любых форм собственности и т. д.

Бюджетный контроль осуществляется одновременно и финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований. Эти органы проводят контрольные мероприятия за операциями с бюджетными средствами всех участников бюджетного процесса в части использования ими средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

10.7. Анализ бюджета

В течение года и по его завершении центральные и территориальные финансовые органы проводят аналитическую работу по результатам исполнения бюджета.

Целями анализа являются:

- ▶ оценка конечных результатов формирования, составления и исполнения бюджета;

- ▶ обоснование бюджетной политики государства и территориальных образований;

- ▶ обоснование параметров показателей, использованных при формировании бюджета;

- ▶ выявление причин, оказавших влияние на нерациональное и неэффективное использование средств бюджета или его исполнение;

- ▶ выявление резервов в процессе исполнения бюджета;

► выявление отрицательных моментов в деятельности бюджетополучателей, приводящих к нерациональному, нецелевому, неэффективному использованию бюджетных средств;

► разработка методов и методик рационального и эффективного планирования и использования бюджетных средств;

► совершенствование бюджетного процесса и межбюджетных отношений.

Анализ бюджета позволяет:

► уточнить уровни финансовой самодостаточности центра и территорий, способы перераспределения бюджетных средств между уровнями бюджетной системы;

► определить уровень устойчивости бюджетов всех уровней бюджетной системы;

► раскрыть факторы, влияющие на финансовое положение бюджетной системы, и степень их влияния на бюджеты всех уровней власти;

► выявить направления корректировки бюджетной политики на очередной финансовый год.

В целях проведения анализа бюджета и бюджетного процесса на практике используется ряд методов, в частности, методы сравнения, группировки, цепных постановок, горизонтального, вертикального, ретроспективного, факторного анализа и др.

Метод сравнения является наиболее простым методом анализа бюджета. При использовании метода бюджетные показатели отчетного периода сравниваются с плановыми или с аналогичными показателями за предыдущие периоды (квартал, год), которые называют базовыми.

Путем сравнения показателей за определенный период добиваются их сопоставимости методами пересчета с учетом инфляционных процессов в экономике. Например, сопоставление сбора налоговых поступлений в бюджет за первый период текущего и планируемого года можно описать соотношением вида

$$k_{и1} B_{Т1} \sim k_{и2} B_{Т2},$$

где $B_{Т1}$, $B_{Т2}$ — суммы налоговых поступлений за первый период в бюджет текущего и планируемого финансового года, соответственно;

$k_{и1}$, $k_{и2}$ — коэффициенты, учитывающие инфляционные процессы за первый период текущего и планируемого года, соответственно.

Метод группировки сводится к группировке показателей бюджетов и сведению их в таблицы, что позволяет делать аналитические расчеты, выявить отдельные тенденции, установить взаимосвязи с другими факторами и условиями, влияющими на изменение показателей бюджета.

Метод ценных постановок (метод элиминирования) заключается в замене отдельного отчетного показателя базисным при неизменности остальных показателей, что позволяет выявлять влияние отдельных факторов на совокупный бюджетный показатель.

Горизонтальный анализ используется для сравнения текущих показателей бюджета с показателями за текущие периоды или сравнения плановых показателей с фактическими.

Вертикальный анализ позволяет выявить структуру бюджета или долю отдельных бюджетных показателей в итоговом бюджетном показателе и их влияние на общие результаты.

Ретроспективный (трендовый) анализ проводится в целях выявления тенденций изменения динамики бюджетных показателей на основе сравнения плановых и отчетных показателей за несколько лет, что позволяет проводить более точное прогнозирование бюджетных показателей на перспективу.

Факторный анализ заключается в выявлении влияния отдельных факторов на бюджетные показатели, например показатели расходов на экономическую или социальную сферу.

В качестве инструментов бюджетного анализа используются бюджетные коэффициенты, представляющие собой относительные или абсолютные показатели финансового состояния государства или территориального образования. Бюджетные коэффициенты используются для сравнения показателей финансового состояния конкретного территориального образования с аналогичными показателями других территориальных образований в интересах выявления динамики изменения финансового состояния территории.

В качестве примера приведем *метод анализа устойчивости территориального бюджета*. Уровень устойчивости территориаль-

ного бюджета можно охарактеризовать объемом средств, которые необходимо иметь в составе бюджета для обеспечения минимальных бюджетных расходов. Объем минимальных бюджетных расходов — это сумма средств, необходимая для обеспечения жизнедеятельности населения территориального образования. Иначе, это средства, предусмотренные бюджетом для финансирования гарантированных Конституцией РФ мероприятий по жизнеобеспечению населения, а именно на содержание учреждений, предприятий и организаций, состоящих на бюджетном обеспечении и предоставляющих бесплатно или на льготных условиях услуги и товары населению.

Устойчивость бюджета может характеризоваться следующими состояниями:

- ▶ абсолютно устойчивым;
- ▶ нормальным;
- ▶ неустойчивым;
- ▶ кризисным.

Устойчивость состояния определяется в абсолютных величинах: в объемах доходов и расходов денежных средств.

Абсолютно устойчивое состояние бюджета возможно при выполнении следующего условия:

$$V_B < S_{\text{соб}} + S_{\text{пер}},$$

где V_B — объем денежных средств, предусмотренный бюджетом и необходимый для удовлетворения минимальных уровней потребности района;

$S_{\text{соб}}, S_{\text{пер}}$ — суммы доходов, получаемые от собственных источников дохода региона и регулирующих доходов за счет вышестоящих источников соответственно.

Нормальное состояние бюджета характеризуется соотношением

$$V_B = S_{\text{соб}} + S_{\text{пер}},$$

Неустойчивое состояние бюджета можно описать соотношением

$$V_B = S_{\text{соб}} + S_{\text{пер}} + S_{\text{доп}},$$

где $S_{\text{доп}}$ — дополнительно привлекаемые в целях выравнивания соотношения между доходами и расходами бюджета финансовые

средства. Например, такими дополнительными средствами могут быть средства внебюджетных фондов, резервы, дополнительные доходы и т. д.

Кризисное состояние описывается соотношением

$$V_B > S_{\text{соб}} + S_{\text{рег}} + S_{\text{доп}}.$$

Устойчивость бюджета характеризуют показатели, выраженные в относительных единицах, в виде различных коэффициентов:

► коэффициент соотношения регулирующих и собственных бюджетных доходов

$$k_C = \frac{S_{\text{рег}}}{S_{\text{соб}}};$$

► коэффициент автономии

$$k_A = \frac{S_{\text{соб}}}{S_O},$$

где S_O — общая сумма бюджетного дохода;

► коэффициент обеспеченности минимальных расходов собственными доходами

$$k_O = \frac{S_{\text{соб}}}{V_T};$$

► коэффициент бюджетного покрытия

$$k_{\Pi} = \frac{S_O}{S_T};$$

► коэффициент бюджетной задолженности

$$k_3 = \frac{S_3}{S_{\text{рас}}},$$

где S_3 — общая сумма бюджетной задолженности (за квартал, период, год);

$S_{\text{рас}}$ — общая сумма расходов бюджетных средств за этот же срок;

► коэффициент бюджетной результативности региона

$$k_{\text{рез}} = \frac{S_T}{N_{\text{ср}}},$$

где S_T — общая сумма доходов бюджета данного территориального образования;

$N_{\text{ср}}$ — средняя численность населения данного территориального образования;

- ▶ коэффициент бюджетной обеспеченности населения

$$k_{\text{б.о}} = \frac{S_{\text{рас}}}{N_{\text{ср}}}.$$

Рассчитав и проанализировав бюджет по приведенным коэффициентам, можно раскрыть факторы, влияющие на его состояние, и выявить причины негативных явлений в бюджетном процессе в интересах оптимального планирования и рационального использования бюджетных средств.

Бюджетный анализ, как свидетельствует опыт, проводится по результатам составления бюджета. Анализ составления бюджета проводится по следующим направлениям исследования бюджетного процесса:

- ▶ финансовое состояние сферы материального производства;
- ▶ ожидаемое исполнение бюджета текущего года;
- ▶ показатели сводного финансового баланса;
- ▶ доходной части проекта бюджета по источникам дохода;
- ▶ расходной части проекта бюджета по направлениям использования бюджетных средств.

Анализ исполнения бюджета проводится по следующим направлениям:

- ▶ выполнение показателей поступления доходов по отдельным источникам доходов и отраслям экономики;
- ▶ исполнение плана расходов бюджета по направлениям финансирования производственной и непроизводственной сферы;
- ▶ исполнение долговых бюджетных обязательств;
- ▶ налоговое исполнение бюджета;
- ▶ неналоговое исполнение бюджета.

Совместный анализ бюджета по всем абсолютным и относительным показателям, по составлению и исполнению бюджета яв-

ляется комплексным анализом, позволяющим органам власти получить наиболее полную и объективную информацию для принятия решений по корректировке бюджетной политики, формированию доходности бюджета, его исполнению, усилению мер контроля за рациональным использованием бюджетных средств.

Глава 11. БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО

11.1. Общие положения

Бюджетное устройство государства регламентируется законодательством о бюджете, о бюджетных правах органов всех ветвей власти.

Формирование и исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы государства осуществляется в соответствии с бюджетными правоотношениями, возникающими между федеральными, региональными и местными органами бюджетных правоотношений на всех этапах бюджетного процесса (планирования, формирования, рассмотрения, утверждения, исполнения и контроля).

Основным и изначальным правовым актом бюджетного права является Конституция РФ, в которой заложены основы бюджетного правового федерализма, права и функции всех органов власти, имеющих непосредственное отношение к бюджетному процессу и бюджетной системе государства.

Федеральное устройство РФ (ст. 5 Конституции РФ) основано на принципах государственной целостности и разграничения предметов ведения и полномочий между ветвями государственной власти. Эти же принципы положены в основу построения бюджетной системы РФ. В ст. 71 Конституции РФ определено, что в ведении РФ находятся:

- ▶ федеральный бюджет;
- ▶ федеральные налоги и сборы;
- ▶ федеральные фонды.

В совместном ведении РФ и субъектов РФ находится установление общих принципов налогообложения.

В дополнение к ст. 71 Конституции РФ в ст. 1 Протокола к Договору о разграничении предметов ведения и полномочий

между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти субъектов Российской Федерации записано, что к совместному ведению относится установление общих принципов бюджетной системы РФ. Кроме того, в ст. 73 Конституции РФ зафиксировано, что система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения устанавливаются федеральными законами.

В развитие основных положений в области бюджетного права принимаются специальные законодательные акты. В частности, в РФ определяют бюджетное право Бюджетный кодекс РФ и Налоговый кодекс РФ.

В приведенных выше документах изложены бюджетные права законодательных, представительных и исполнительных органов власти всех уровней по формированию и исполнению соответствующих бюджетов. Наиболее важным из приведенных актов является Бюджетный кодекс РФ, в котором изложены основы бюджетного права.

Бюджетный кодекс РФ представляет собой законодательный акт о развитии и функционировании бюджетной системы. Он устанавливает общие принципы бюджетного законодательства, правовые основы функционирования бюджетов всех уровней бюджетной системы, правовое положение субъектов бюджетных отношений, организацию бюджетного процесса, правовые основы построения бюджетной системы РФ, ответственность ветвей власти и должностных лиц за нарушение бюджетного законодательства, полномочия и компетенцию органов власти всех уровней бюджетной системы РФ.

Указы Президента РФ в области бюджетов не должны противоречить БК РФ. Они регулируют бюджетные отношения, возникающие в процессе формирования доходов и расходования бюджетных средств, осуществления государственных и муниципальных заимствований, государственного и муниципального долга, отношения между ветвями власти в процессе составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов.

Правительство РФ в области бюджетного права принимает правовые акты, регулирующие бюджетные отношения, не нашед-

шие отражения в федеральных законах о бюджетах. Органы власти субъектов РФ и местного самоуправления принимают правовые акты, регулирующие бюджетный процесс, в пределах своей компетенции.

Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления принимают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции.

Если правовые акты, принятые соответствующими органами власти, противоречат федеральным законам, то действуют правила, изложенные в законодательных актах Российской Федерации.

Если международными договорами РФ установлены другие правила, чем предусмотренные бюджетным законодательством РФ, то применяются правила международных договоров. Эти правила применяются к бюджетным отношениям международной практики непосредственно, кроме случаев, оговоренных другими договорами.

Таким образом, **бюджетное право РФ** представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих бюджетное устройство, бюджетные отношения и бюджетный процесс на всех этапах формирования, регулирования и исполнения бюджетов, как это показано выше и подробно раскрывается далее.

11.2. Бюджетные права органов государственной власти РФ

Компетенция и полномочия федеральных органов государственной власти в сфере бюджетных отношений определены в Конституции РФ и перечисленных выше законодательных актах.

К ведению РФ в области регулирования бюджетных правоотношений относятся:

- ▶ установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ;
- ▶ разграничение видов налогов и иных доходов между уровнями бюджетной системы;
- ▶ регулирование распределения доходов федерального бюджета между бюджетами различных уровней бюджетной системы;

- ▶ разграничение полномочий по исполнению бюджетов различных уровней бюджетной системы;
- ▶ разграничение полномочий по планированию, рассмотрению и утверждению бюджетов всех уровней бюджетной системы;
- ▶ закрепление основ формирования доходов и осуществление росписи расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы;
- ▶ закрепление основ и порядка государственных и муниципальных заимствований и управление государственным и муниципальным долгом;
- ▶ установление порядка составления, рассмотрения проекта федерального бюджета, его утверждения и исполнения, осуществления контроля за исполнением бюджета, составления отчетности об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- ▶ установление порядка и осуществление заимствований РФ, субъектами РФ и органами местного самоуправления;
- ▶ управление долгом РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- ▶ установление порядка формирования доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- ▶ осуществление расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- ▶ закрепление порядка и условий предоставления финансовой помощи, кредитов и ссуд из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам;
- ▶ установление минимальных государственных социальных стандартов, норм и нормативов финансовых затрат на единицу услуг;
- ▶ утверждение бюджетной классификации РФ;
- ▶ установление единых форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов всех уровней бюджетной системы;
- ▶ формирование, погашение и обслуживание внешнего долга;
- ▶ определение перечня и порядка формирования государственных внебюджетных фондов и управление их деятельностью;
- ▶ установление оснований и порядка привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушении бюджетного законодательства РФ;

► формирование и распределение целевых бюджетных фондов;

► установление новых видов налоговых доходов;

► предоставление налоговых и неналоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате платежей в федеральный бюджет;

► разграничение бюджетных доходов и расходов между федеральным и региональными бюджетами.

Разграничение расходов между уровнями бюджетной системы регламентируется Бюджетным кодексом РФ. Расходы подразделяют на ассигнования, финансируемые исключительно из федерального, региональных и местных бюджетов, и на совместные расходы, финансируемые из различных уровней бюджетной системы.

Органы государственной власти субъектов РФ действуют в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, Налоговым кодексом РФ и другими правовыми актами.

Субъекты РФ наделены правом издавать свои законодательные акты, регламентирующие бюджетные правоотношения на территории субъекта РФ.

К ведению субъектов РФ в области регулирования бюджетных правоотношений относятся:

► установление порядка рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов субъектов РФ, в том числе консолидированных бюджетов;

► осуществление контроля за исполнением бюджетов и утверждение отчетов об исполнении бюджетов субъектов РФ;

► распределение доходов от федеральных и региональных налогов, сборов и иных источников, поступающих в бюджет субъекта РФ, между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами;

► установление порядка направления в бюджет субъекта РФ доходов от использования собственности субъекта РФ, доходов, поступающих от налогов, сборов и иных поступлений в доход субъекта РФ;

► закрепление порядка и условий предоставления финансовой помощи, кредитов из бюджета субъекта РФ местным бюджетам;

► предоставление финансовой помощи, кредитов и ссуд из бюджета субъекта РФ местным бюджетам;

► определение перечня и порядка осуществления государственных внутренних заимствований субъектом РФ;

► осуществление государственных внутренних и внешних заимствований субъектом РФ и управление государственным долгом субъекта РФ;

► предоставление налоговых кредитов, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных платежей в бюджеты субъекта РФ в пределах лимитов и в части суммы федерального налога (сбора), поступающей в бюджет субъекта РФ в соответствии с законодательством РФ.

11.3. Бюджетные права органов местного самоуправления

Правовыми актами, регулирующими функционирование местных бюджетов, являются:

► Конституция РФ;

► Бюджетный кодекс РФ;

► Налоговый кодекс РФ;

► Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

► Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления».

В ст. 132 Конституции РФ определено, что органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы. Закон «О местном самоуправлении» закрепляет состав финансовых средств, которые формируются за счет бюджетных и внебюджетных ресурсов, кредитных и валютных средств местного самоуправления. Местные власти самостоятельно разрабатывают, утверждают и исполняют свои бюджеты без вмешательства вышестоящих органов власти. Причем в целях социальной защиты населения законом за местными органами власти закреплено право на установление минимального размера местного бюджета в части текущих расходов. В законе признано целесообразным право местных органов

на создание и использование внебюджетных фондов финансовых ресурсов и валютных фондов для финансирования общерегиональных программ и мероприятий. В законе местным органам власти предоставлено право самостоятельно определять направления использования средств местного бюджета и в пределах имеющихся средств разрешено увеличивать сверх установленных норм расходы на ЖКХ, здравоохранение, образование, социальное обеспечение, правоохранительную деятельность, дополнительно устанавливать льготы и пособия отдельным категориям населения, образовывать резервные фонды.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определено следующее:

- ▶ федеральные органы власти и органы власти субъектов РФ обеспечивают муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты;

- ▶ минимально необходимые расходы местных бюджетов устанавливаются законом субъекта РФ на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;

- ▶ доходная часть местных бюджетов обеспечивается путем закрепления на долговременной основе федеральным законом и законами субъекта РФ доходных источников;

- ▶ для решения отдельных мероприятий государственной программы органами местного управления в бюджет местного самоуправления ежегодно предусматривается перечисление финансовых средств из федерального бюджета и бюджетов субъекта РФ;

- ▶ увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, возникших в результате принятых федеральными органами власти или органами власти субъекта РФ компенсируются органами власти, принявшими решение.

Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления» регламентирует порядок формирования и использования финансовых ресурсов местного самоуправления; финансовые взаимоотношения органов местного самоуправления с органами государственной власти, субъектами хозяйствования и

финансово-кредитными учреждениями; разграничение доходов и расходов между бюджетами. Закон устанавливает новый принцип формирования местных бюджетов: формирование основывается на государственных минимальных социальных стандартах и социальных нормах. Законом закреплено, что каждое муниципальное образование имеет право на собственный бюджет и получение средств в процессе бюджетного регулирования за счет источников федерального и регионального бюджетов.

Компетенция органов местного самоуправления в бюджетном праве определена ст. 9 БК РФ. К компетенции органов местного самоуправления отнесены:

- ▶ установление порядка составления и рассмотрения проектов местных бюджетов, утверждения и исполнения местных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением;
- ▶ утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов;
- ▶ определение порядка направления в местные бюджеты доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов, сборов и иных поступлений;
- ▶ определение порядка и условий предоставления финансовой помощи, кредитов и ссуд из местных бюджетов;
- ▶ предоставление финансовой помощи, кредитов и ссуд из местных бюджетов;
- ▶ определение порядка осуществления муниципальных заимствований и управления муниципальным долгом;
- ▶ введение местных налогов и сборов, установление размеров налоговых ставок и льгот по уплате налогов в пределах прав, предусмотренных Налоговым кодексом РФ;
- ▶ предоставление налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и обязательных платежей в местные бюджеты в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

11.4. Ответственность органов власти за нарушение бюджетного законодательства

Бюджетным кодексом РФ законодательно закреплены основания применения мер принуждения за нарушения в сфере бюджетных отношений, в их числе:

- ▶ неисполнение закона о бюджете;
- ▶ нецелевое использование бюджетных средств;
- ▶ неперечисление или неполное перечисление или несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;
- ▶ несвоевременное зачисление бюджетных средств на счета получателей бюджетных средств;
- ▶ несвоевременное предоставление отчетов и других сведений, связанных с исполнением бюджета;
- ▶ несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств;
- ▶ несоответствие бюджетной росписи закону о бюджете;
- ▶ несоответствие уведомлений о бюджетных ассигнованиях, лимитах бюджетных обязательств утвержденным расходам и бюджетной росписи;
- ▶ несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджета, доходов бюджетов внебюджетных фондов и иных поступлений в бюджет соответствующих уровней бюджетной системы;
- ▶ несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджета и счета внебюджетных фондов;
- ▶ несвоевременное предоставление проектов бюджетов и отчетов об исполнении бюджетов;
- ▶ отказ подтвердить принятые бюджетные обязательства, кроме оснований, установленных Бюджетным кодексом РФ;
- ▶ несвоевременное подтверждение бюджетных обязательств и несвоевременное осуществление платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам;
- ▶ финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись;
- ▶ финансирование расходов в размерах, превышающих размеры, включенные в бюджетную роспись;
- ▶ несоблюдение нормативов финансовых затрат на оказание государственных и муниципальных услуг;

► несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного или муниципального долга и расходов на его обслуживание, утвержденных Бюджетным кодексом РФ;

► открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений Банка России;

► иные основания в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и федеральными законами.

За нарушение бюджетного законодательства Бюджетным кодексом РФ предусмотрены следующие санкции:

► предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;

► блокирование расходов;

► изъятие бюджетных средств;

► приостановление операций по счетам в кредитных организациях;

► наложение штрафов;

► начисление пеней;

► иные меры в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и федеральными законами.

Правом применения санкций обладают руководители органов Федерального казначейства. Им предоставлено право:

► списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, используемых не по целевому назначению;

► списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, подлежащих возврату в бюджет, срок возврата которых истек;

► списывать в бесспорном порядке суммы процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, срок уплаты которых истек;

► 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;

► выносить предупреждение руководителям органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и получателям

бюджетных средств о ненадлежащем исполнении ими бюджетного процесса;

- ▶ составлять протоколы, являющиеся основанием для наложения штрафов;

- ▶ взysкивать 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;

- ▶ приостанавливать операции по счетам в кредитных организациях сроком до одного месяца.

Выводы

1. Бюджетный процесс в РФ представляет собой сформулированную последовательность действий всех органов законодательной, представительной, исполнительной власти и организаций, связанных с составлением проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы, их рассмотрением, утверждением, исполнением и осуществлением контроля за целевым и эффективным расходованием бюджетных средств.

2. Бюджетные отношения между уровнями бюджетной системы в РФ строятся на принципах бюджетного федерализма, распределения и закрепления доходов и расходов по уровням бюджетной системы, равенства бюджетных прав субъектов бюджетного права, равенства и независимости бюджетов различных уровней друг относительно друга, передачи отдельных прав между бюджетами друг другу в соответствии с российским законодательством.

3. Межбюджетные отношения между уровнями бюджетной системы представляют совокупность отношений между органами различных ветвей государственной власти РФ, субъектов РФ и местного самоуправления по вопросам разграничения и закрепления бюджетных правомочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности между ними в области составления, утверждения, исполнения бюджетов и бюджетного процесса в целом.

4. Межбюджетные отношения между уровнями бюджетной системы строятся на принципах соблюдения интересов, самостоя-

тельности бюджетов, законодательного разграничения полномочий в области бюджетов, адекватного распределения средств, единства бюджетной системы РФ.

5. Распределение и закрепление между бюджетами различных уровней доходов и расходов бюджетных средств производится по согласованию органов власти РФ и субъектов РФ и утверждается законами о бюджетах либо по согласованию органов власти РФ, органов власти субъектов РФ и местного самоуправления.

6. Бюджетный федерализм основан на разграничении предметов ведения и полномочий РФ и субъектов РФ, заложенных в Конституции РФ. Кроме того, особая роль отведена двусторонним соглашениям, заключаемым Правительством РФ с органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в области разграничения полномочий по вопросам бюджетной и налоговой политики.

7. Исполнительные органы власти всех уровней осуществляют составление проектов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов и консолидированных бюджетов, осуществляют их исполнение, организуют контроль за исполнением бюджетов, представляют отчеты в органы законодательной или представительной власти по исполнению бюджетов.

8. Минфин России обеспечивает проведение единой финансовой, бюджетной и налоговой политики в РФ, координирует деятельность в данной сфере других федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов РФ. Минфину России принадлежит основная роль в составлении проектов бюджетов и их исполнении в течение всего финансового года. Аналогичные функции выполняют органы исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления в отношении собственных бюджетов.

9. В процессе составления бюджета каждому главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств и бюджетному учреждению устанавливаются задания по предоставлению государственных и муниципальных услуг в зависимости от их назначения и цели функционирования.

10. Исполнение бюджетов осуществляется уполномоченными исполнительными органами на основе бюджетной росписи. При

этом объемы принятых и исполненных бюджетных обязательств не превышают лимиты бюджетных обязательств. В том числе объемы подтвержденных бюджетных обязательств не превышают объемы принятых бюджетных обязательств.

11. Главные распорядители бюджетных средств имеют право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств в порядке, определенном классификацией расходов федерального бюджета. Главные распорядители контролируют целевое использование бюджетных средств, своевременность их возврата, представление отчетности, выполнение заданий по предоставлению государственных и муниципальных услуг.

12. Распорядители бюджетных средств имеют право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям средств. Распорядители составляют бюджетную роспись, распределяют лимиты бюджетных обязательств по подведомственным получателям бюджетных средств и направляют их в органы, исполняющие бюджет.

13. Бюджетными полномочиями в РФ обладают финансовые органы, органы денежно-кредитного регулирования, государственного и муниципального финансового контроля, которые осуществляют предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением бюджетов и государственных внебюджетных фондов.

14. В РФ создана и постоянно функционирует единая централизованная система органов Федерального казначейства, обеспечивающая организацию, осуществление исполнения и контроля за исполнением бюджета по счетам Казначейства, исходя из принципа единства кассы. В этой системе производится распределение поступлений, регулирование объемов денежных средств, принятие бюджетных обязательств, совершение разрешительной подписи на право осуществления расходов в рамках выделенных лимитов бюджетных средств, осуществления платежей от имени получателей бюджетных средств.

15. ЦБ РФ и его учреждения принимают и зачисляют бюджетные средства, получаемые в доход бюджета, распределяют в уста-

новленных размерах доходы между звеньями бюджетной системы, выдают бюджетные средства в пределах сумм, имеющих на счетах бюджетов и соответствующих бюджетополучателей.

16. Счетная палата РФ организует и осуществляет контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению; проводит финансовую экспертизу проектов законов и нормативных правовых актов; анализирует выявленные отклонения от установленных показателей бюджетов и внебюджетных фондов; контролирует законность и своевременность движения бюджетных средств.

17. Бюджетное планирование базируется на многолетнем опыте сбора и распределения финансовых средств в интересах выполнения государством своих функций на основе специальных методик и составления финансовых планов с увязкой материальных и трудовых ресурсов, а также с учетом условий социально-экономического развития государства и регионов.

18. Проекты федерального бюджета и государственных бюджетов внебюджетных фондов разрабатываются Правительством РФ и представляются на рассмотрение и утверждение Федерального Собрания и после их утверждения приобретают форму федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов, которые подлежат исполнению в очередном финансовом году в соответствии с бюджетным законодательством.

19. Проекты региональных бюджетов и бюджетов внебюджетных фондов, а также бюджетов муниципальных образований разрабатываются соответствующими территориальными органами исполнительной власти, представляются на рассмотрение и утверждение соответствующих законодательных или представительных органов власти и после их утверждения этими органами приобретают форму законов, обязательных к исполнению соответствующими территориальными органами исполнительной власти в планируемом финансовом году в соответствии с бюджетным законодательством РФ и территориальными законодательными актами.

20. Бюджетный кодекс РФ представляет собой законодательный акт о функционировании и развитии бюджетной системы РФ; обеспечивает финансовое регулирование бюджетных отношений, устанавливает общие принципы бюджетного законодательства и основы бюджетного процесса. В Бюджетном кодексе РФ законодательно закреплены права и ответственность должностных лиц органов всех ветвей власти за составление и исполнение бюджетов в ходе бюджетного процесса.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение бюджетного процесса. Объясните его сущность.
2. Перечислите принципы построения бюджетных отношений.
3. Дайте краткую характеристику основных принципов построения бюджетных отношений.
4. Что понимается под термином «бюджетный федерализм»? Что составляет его основу?
5. Перечислите основные принципы бюджетного федерализма.
6. Перечислите бюджетные полномочия, находящиеся в ведении Российской Федерации.
7. Перечислите бюджетные полномочия, находящиеся в ведении субъекта РФ.
8. Как вы понимаете термин «межбюджетные отношения»? Дайте определение межбюджетных отношений.
9. Какие законодательные акты способствуют финансово-бюджетному федерализму?
10. Какую роль играют межбюджетные отношения в формировании бюджетов различных уровней бюджетной системы?
11. Раскройте сущность и основные положения концепции межбюджетных отношений.
12. Каковы, на ваш взгляд, основные направления совершенствования федеративных отношений в условиях современной экономической политики РФ?
13. Перечислите основные функции Минфина России по составлению и исполнению бюджета.
14. Перечислите основные задачи Федерального казначейства.
15. Что, на ваш взгляд, следовало бы усовершенствовать в системе Минфина России?

16. Перечислите основные функции главного распорядителя бюджетных средств.

17. Перечислите основные задачи, решаемые государственными и муниципальными органами контроля в области бюджетов.

18. Перечислите основные функции Счетной палаты РФ. Как вы думаете, нужна ли Счетная палата РФ? Почему?

19. Объясните задачи и сущность бюджетного прогнозирования.

20. Объясните роль и сущность бюджетного планирования.

21. Что представляет собой система финансовых планов? Необходима ли такая система?

22. Что позволяет сделать в сфере бюджетного планирования сводный финансовый баланс?

23. Что представляет собой сводный финансовый баланс? Нужен ли он? Почему?

24. Что является информационной базой для разработки сводного финансового баланса?

25. Что положено в основу разработки проекта бюджета (федерального, региональных, местных)?

26. Перечислите комплект документов, представляемых Правительством РФ в Государственную Думу для принятия закона о федеральном бюджете.

27. Какие основные показатели закладываются в проект закона о бюджете? Что, на ваш взгляд, следовало бы исключить, а что включить в проект закона о бюджете?

28. Охарактеризуйте кратко процедуру принятия федерального закона о бюджете.

29. Сформулируйте кратко свои предложения по изменению процедуры принятия закона о бюджете.

30. Перечислите основные принципы, положенные в основу исполнения бюджета. Дайте их краткую характеристику.

31. Что представляет собой бюджетная роспись (по доходам и расходам)?

32. Дайте краткую характеристику бюджетного контроля. В чем его сущность и значение?

33. Дайте краткую характеристику этапов и целей бюджетного контроля.

34. Перечислите основные органы, осуществляющие бюджетный контроль. Какие из этих органов дублируют деятельность других органов?

35. С какой целью осуществляется анализ бюджета?
36. Дайте краткую характеристику методов бюджетного анализа.
37. Что составляет правовую основу бюджетной системы РФ?
38. Какое значение имеет Бюджетный кодекс РФ для финансового регулирования бюджетной системы?
39. Что представляет собой Бюджетный кодекс РФ?
40. Перечислите полномочия федеральных органов власти в сфере бюджетных отношений.
41. Что относится к ведению органов власти субъектов РФ в сфере бюджетных отношений?
42. Перечислите основные права органов местного самоуправления в сфере бюджетных отношений.
43. Перечислите основные меры ответственности должностных лиц за нарушение бюджетного законодательства.
44. Что, на ваш взгляд, следует изменить в области ответственности учреждений и должностных лиц с целью повышения эффективности бюджетной системы?

Раздел V

ГИПОТЕТИЧЕСКАЯ БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА И ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТОВ

Глава 12. ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ СТРУКТУРЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

12.1. Общие недостатки бюджетной системы РФ

В предыдущих разделах раскрыты недостатки бюджетов различных уровней, бюджетного процесса, бюджетной системы в целом и проблемы, которые необходимо решить в условиях реформирования экономики и модернизации общественных процессов. В целом все недостатки в обобщенном виде можно сгруппировать и представить в следующем виде.

1. К настоящему времени не нашли должной проработки теоретические основы формирования бюджетов и расходования их средств на всех уровнях бюджетной системы (принципы бюджетной классификации доходов и расходов, принципы построения бюджетов и бюджетной системы, методы, методики, алгоритмы, логико-математический аппарат расчета поступлений от источников дохода и расходования бюджетных средств на социально-экономическое развитие территориальных образований и т. д.).

В этом плане следует отметить, что недостаточно разработаны, например, следующие вопросы:

- методики и алгоритмы расчета поступлений в доход бюджетов и расходования бюджетных средств на различных уровнях бюджетной системы;

► принципы формирования бюджетов и расходования бюджетных средств, принципы построения бюджетной системы и функционирования бюджетного процесса;

► законодательный механизм мобилизации денежных средств в бюджеты и внебюджетные фонды, их перераспределение между бюджетами с учетом перспектив социально-экономического развития государства и регионов;

► необходимость и обоснованность понятия «консолидированный бюджет», разделения бюджетов на бюджеты и внебюджетные фонды и т. д., что говорит об отсутствии единой методологии подхода к бюджетному процессу как таковому с научных позиций.

Бюджетный классификатор доходов и расходов имеет сложную структуру, особенно по расходам (имеет функциональную, экономическую и ведомственную направленность расходов), хотя в принципе классификатор всех уровней бюджетной системы целесообразно стандартизировать и свести к единому постатейному классификатору.

2. Бюджеты никоим образом не увязаны в единую систему, не учитывают условия развития территориальных образований в социально-экономической сфере и в демографическом отношении и по своей сути являются разрозненными, формально составляющими единую бюджетную систему.

Основная часть денежных ресурсов РФ сосредоточивается не в территориальных бюджетах, где решается основная часть социально-экономических задач общества и государства, а в федеральном бюджете и лишь затем в виде помощи неравномерно трансформируется в территориальные бюджеты, создавая встречные потоки денежных средств. Сосредоточение основной части ресурсов в ведении Центра порождает множество негативных явлений не только в распределении денежных потоков между Центром и регионами, но и в межбюджетных отношениях различных уровней бюджетной системы, и с этой точки зрения говорить о бюджетном демократизме неправомерно. Кроме того, в государстве не может быть в принципе такого положения, чтобы его субъекты права осуществляли внешние заимствования в целях покрытия дефицитов собственных бюджетов. Это должно быть исключительным правом

Центра не только в интересах учета или установления контроля за внешними заимствованиями, но и в целях выравнивания развития регионов, эффективного и целевого использования заемных внешних средств.

3. В состав бюджетной системы входят структурно бюджеты государственных внебюджетных фондов и консолидированные бюджеты, а в составе бюджетов создаются целевые и специальные бюджетные фонды. При внимательном подходе к терминологии обнаруживается:

- консолидированные бюджеты являются «виртуальными» бюджетами, никакие денежные средства в них не аккумулируются, ничто в них не консолидируется, они не имеют статей доходов и расходов и лишь в принципе характеризуют общую сумму дохода в масштабе субъекта РФ или РФ, не более того;

- введение понятия «фонд» делает бюджетную систему в структурном плане более запутанной, сложной, размытой, менее централизованной, неэффективной, непрозрачной, бюрократической, коррумпированной, с огромным числом дополнительных звеньев, не участвующих в создании материальных благ, но получающих достойные доходы и не несущих никакой ответственности за просчеты в социально-экономической сфере;

- все государственные внебюджетные, целевые или специальные фонды имеют одни и те же налоговые и неналоговые источники доходов, лишь формируются по-разному: одни — путем прямых отчислений от налоговых доходов, другие — непосредственно из средств соответствующего бюджета. Все это лишь игра слов.

4. В межбюджетных отношениях и бюджетном федерализме выделяются:

- резкая дифференциация регионов по уровням бюджетной обеспеченности в социально-экономической сфере;

- отсутствие заинтересованности территориальных образований в повышении собираемости налоговых платежей, особенно поступающих в федеральный бюджет;

- нецелевое и неэффективное расходование средств бюджетов, особенно в звене субъекта РФ при получении трансфертов, дотаций и субсидий из федерального бюджета;

► несоответствие законодательной базы ряда субъектов РФ нормам российского законодательства, несоблюдение органами местного самоуправления законодательных актов, принятых высшими звеньями управления бюджетной системы;

► отсутствие базовых нормативных актов в сфере бюджетного демократизма и федерализма, которые в настоящее время подменяются многочисленными рядовыми соглашениями и договорами;

► несовершенство законодательства о местном самоуправлении, его функциях, задачах, правах и полномочиях по формированию собственных бюджетов и расходованию бюджетных средств.

5. В области бюджетной политики недостаточно четко прослеживаются приоритеты социально-экономической направленности развития не только территориальных образований, но и государства в целом; механизмы мобилизации денежных ресурсов, их централизации и распределения по приоритетным направлениям в масштабе государства и внутри субъектов РФ; механизмы защищенности и обеспеченности наименее развитых в экономическом отношении территориальных образований и выравнивания уровней социальной обеспеченности населения регионов.

Проводимая политика в области бюджетов до настоящего времени направлена на подавление инвестиционной активности организаций и физических лиц, что способствует деградации социально-экономической сферы, подавлению принципа социальной справедливости.

6. В существующей бюджетной системе не в полной мере реализуются на практике принципы, составляющие ее основу, в частности:

► принцип единства бюджетной системы (единства правовой базы, единства форм бюджетной классификации и документирования, использования единых правил в бюджетном процессе, применения единых санкций за нарушение бюджетного законодательства, применения единого порядка финансирования расходов бюджетов всех уровней);

► адресности и целевого характера использования бюджетных средств;

► универсальности бюджетов (использование единых методов и методик расчета нормативов финансовых затрат, оказания финансовой помощи и порядка формирования доходов от источников поступлений);

- совокупного покрытия расходов бюджета;
- сбалансированности бюджетов;
- приоритетности расходования бюджетных средств;
- эффективности поступления средств в бюджеты и их расходования;
- прозрачности, гласности и публичности бюджетов;
- ответственности должностных лиц за исполнение бюджетов

и т. д.

Очевидно, что бюджетная система РФ сложна, нерациональна, многозвенна, неэффективна, и с этой точки зрения ее необходимо совершенствовать путем решения частных проблем.

12.2. Проблемы и задачи совершенствования бюджетной системы

Реформирование бюджетной системы и бюджетного процесса требует осмысления собственного и зарубежного опыта в сфере бюджетов, выделения тенденций развития бюджетов и реализации мероприятий, направленных на разрешение наиболее важных, первоочередных проблем в бюджетной сфере. Преобразования в бюджетной сфере должны осуществляться с учетом требования быстрой адаптации реализуемых мероприятий в бюджетной сфере. В сфере бюджетов в первоочередном порядке следует реализовать следующие мероприятия.

1. В области теории:

► обобщить общие закономерности, присущие бюджетной сфере, опыт бюджетного процесса и на их основе разработать новые концептуальные положения, выстроить четкую методологию функционирования финансовых средств в бюджетном процессе всех уровней бюджетной системы;

► на основе теории и практики в области бюджетов обосновать:

- функции и задачи всех элементов бюджетной системы и бюджетного процесса без учета дублирующих элементов;
- принципы формирования бюджетов различных уровней бюджетной системы и расходования бюджетных средств;
- принципы бюджетной классификации различных уровней бюджетной системы и их оптимизацию для целей бюджетного процесса;
- принципы построения бюджетной системы, обеспечивающего наибольшую эффективность бюджетов;
- правовые основы функционирования бюджетов и бюджетной системы в целом;
- логико-аналитический аппарат формирования бюджетов всех уровней бюджетной системы, на его основе разработать методики и создать алгоритмы расчетов доходов и расходов бюджетных средств;
- единый процесс мобилизации денежных ресурсов в бюджеты различных уровней бюджетной системы, построенный на единых принципах и единой законодательной базе, что позволило бы планировать социально-экономическое развитие на краткосрочную и долгосрочную перспективу;
- персональную ответственность должностных лиц всех уровней бюджетной системы за формирование бюджетов, целевое и эффективное расходование бюджетных средств;
- наиболее рациональную структуру бюджетной системы, соответствующую ее функциям и задачам.

2. В плане бюджетов:

- обеспечить принятие реальных и прозрачных бюджетов за счет научного обоснования и коллективного принятия решений, повышения административной и уголовной ответственности руководящих работников за целевое и эффективное использование бюджетных средств, обсуждения широкой общественностью использования средств бюджета через СМИ;
- оптимизировать структуры статей доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы за счет реструктуризации государственных долгов, установления верхних пределов заимствований и налоговых платежей;

► обеспечить оперативное и эффективное перераспределение бюджетных средств между уровнями бюджетной системы в соответствии с законодательными актами;

► реализовать в бюджетной системе принцип остаточности перераспределения доходов между нижестоящими и вышестоящими бюджетами (нормативный процент отчислений от общей суммы поступлений в нижестоящий бюджет с перечислением остатка в вышестоящий бюджет);

► реализовать в бюджетной системе принцип отчисления в вышестоящий бюджет от территориального дохода, если при планировании бюджетных средств окажется больше, чем необходимо для удовлетворения социальных нормативов данного территориального образования;

► выделять из вышестоящего бюджета дотации, субвенции, субсидии или оказывать иную помощь в первую очередь тем территориальным образованиям, которые будут иметь недостаточно средств для обеспечения социальных нормативов;

► обеспечить сбалансированность бюджетов всех уровней в течение всего финансового года за счет соблюдения равенства доходов и расходов по целевому принципу доходов и расходов, за счет экономного и эффективного расходования средств бюджетов;

► обеспечить контроль за поступлением доходов в бюджеты от неналоговых источников доходов, особенно за счет использования государственной и муниципальной собственности.

3. В сфере бюджетной классификации доходов и расходов:

► упростить бюджетную классификацию по статьям формирования доходов и расходов бюджетных средств всех уровней бюджетной системы путем введения единой системы классификации формирования доходов и расходов.

Анализ бюджетной классификации свидетельствует, что классификация доходов имеет четыре группы, которые разбиваются на подгруппы, а последние, в свою очередь, разбиваются на статьи; введена дополнительная классификация источников финансирования внутренних и внешних источников дефицита, внутреннего и внешнего долга, которые, в свою очередь, подразделяются на подразделы, статьи и т. д.;

► разработать единый методологический подход к составлению и использованию всех видов и уровней бюджетов в целях единства и упрощения учета и отчетности, анализа и сравнимости бюджетных показателей, например:

- раздел (вид дохода, направление расхода);
- глава (министерство, ведомство, учреждение);
- параграф (отрасль производства, организация, производство);
- статья (конкретная статья дохода и направление расходов).

4. В области совершенствования фондов:

- пенсионную систему реформировать в направлениях:
 - оптимизации организационной структуры и повышения ее эффективности за счет сокращения числа звеньев пенсионной системы или ликвидации ее как организационного звена и передачи пенсионных средств в местные бюджеты и органы местного самоуправления, которые на деле должны нести ответственность за пенсионное обеспечение граждан или зачисление пенсионных средств в федеральном бюджете на целевые статьи расходов;
 - установления размеров базовых пенсий и пособий всем пенсионерам, неработающим инвалидам и гражданам в размере не ниже прожиточного минимума;
 - совершенствования законодательной базы;
 - оптимизации системы управления пенсионным обеспечением;
 - сочетания государственных пособий по старости и инвалидности с добровольным отчислением в пенсионные фонды;
- в системе социального страхования:
 - упростить структуру системы социального страхования и передать функции фонда социального страхования непосредственно предприятиям или муниципальным образованиям с законодательным определением их функций по социальному страхованию граждан, что приведет к сокращению бюрократического аппарата, упрощению системы, повышению ее гибкости и эффективности;
 - сократить финансовые расходы фонда социального страхования за счет отказа от выделения средств на санаторно-курортные

мероприятия для всех лиц, кроме действительно нуждающихся в лечении;

- создать альтернативные организации на принципах индивидуального и коллективного страхования за счет средств организаций (предприятий) с четким определением законодательных мер ответственности этих организаций и мер защиты со стороны государства;

- ▶ в системе обязательного медицинского страхования:

- упростить организационную структуру системы государственного медицинского страхования за счет создания альтернативных структур по медицинскому страхованию;

- усовершенствовать законодательную базу в направлении перехода на единую систему оказания обязательных медицинских услуг населению независимо от социального положения граждан и принципа территориальности;

- ликвидировать систему ведомственных учреждений оказания медицинской помощи, за исключением системы военных медицинских учреждений;

- расширить систему частных организаций по оказанию медицинских услуг с определением их функций и задач в области оказания медицинских услуг гражданам;

- ▶ упростить все бюджетные и специальные фонды, которые являются надуманными, способствующими развитию бюрократии и коррумпированности; для решения задач данных фондов предусмотреть расходы статьями бюджетов, так как все фонды финансируются на 85—95% за счет средств соответствующих бюджетов.

5. В организационном плане:

- ▶ усовершенствовать налоговую систему как основной источник пополнения бюджетов всех уровней бюджетной системы в направлении установления контроля за собираемостью налогов и расходованием бюджетных средств, изменения структуры перераспределения налоговых средств между уровнями бюджетной системы, лишения отдельных организаций монополии на определенные виды сырья и отмены льгот;

- ▶ разработать единую политику минимальных бюджетных социальных показателей: минимальной заработной платы, минимальных пенсий и пособий, минимальных стипендий и доплат

определенным категориям граждан и их своевременного регулирования в соответствии с ростом потребительских цен на товары и услуги на определенный (фиксированный) период времени. В противном случае увеличение денежной дифференциации слоев населения и повышение уровня бедности приведет к социальному неравенству, расслоению общества, росту безработицы, социальным конфликтам и революционным процессам;

- ▶ усовершенствовать систему подготовки и переподготовки специалистов в области бюджетов и бюджетного права в условиях рыночных отношений.

6. В области бюджетных отношений и бюджетного федерализма:

- ▶ привести полномочия всех уровней власти бюджетной системы по расходам в соответствие с их полномочиями по доходам;

- ▶ полностью компенсировать передачу средств расходов бюджетов верхних уровней бюджетам нижних уровней с одновременной передачей доходов;

- ▶ устранить положение, при котором встречные финансовые потоки по доходам, изымаемым в бюджеты вышестоящих уровней, вновь передаются в нижестоящие уровни в виде финансовой помощи (кредитов, субсидий, субвенций и т. д.);

- ▶ законодательно четко определить функции каждого звена бюджетной системы и разграничить бюджетные полномочия между уровнями бюджетной системы;

- ▶ внедрить в практику формирования всех бюджетов нормативно-расчетные методы, основанные на минимальных государственных стандартах, социальных и финансовых нормах обеспеченности;

- ▶ четко зафиксировать на определенный срок пропорции отчислений от совместных налогов или их полностью закрепить за нижестоящими бюджетами;

- ▶ создать механизм межбюджетных отношений, основанный на принципах гласности, прозрачности, равенства возможностей получения помощи и льготных условий для всех территориальных бюджетов;

- ▶ систематически совершенствовать бюджетный федерализм на основе постоянного совершенствования законодательной базы

за счет принятия федеральных законов, заключения соглашений и договоров в направлении разграничения и закрепления полномочий между уровнями бюджетной системы, совершенствования механизма учета интересов субъектов РФ и органов местного самоуправления, совместных усилий в области реализации федеральных и региональных социально-экономических программ.

7. В сфере бюджетного процесса:

- ▶ унифицировать бюджетный процесс применительно ко всем уровням бюджетной системы, бюджетное прогнозирование, бюджетное планирование, составление и исполнение бюджетов;

- ▶ усовершенствовать систему обсуждения и принятия бюджетов на всех уровнях бюджетной системы с учетом упрощения процедур на основе законодательных актов;

- ▶ повышать эффективность системы контроля за формированием бюджетов всех уровней и их исполнением со стороны органов власти.

8. В области совершенствования бюджетной системы:

- ▶ оптимизировать структуру бюджетной системы на основе обобщения теории, разработки новых методов, методик, методологических подходов и реализации их положений в практику бюджетов, бюджетной системы и бюджетного процесса;

- ▶ реформировать бюджетную систему за счет совершенствования бюджетного законодательства, упорядочения бюджетного процесса, совершенствования налогового законодательства, снижения инфляции, индексации оплаты труда, усиления режима экономии в бюджетной сфере, сведения до минимума государственных внутренних и внешних заимствований, усиления контроля за формированием бюджетов, экономного расходования бюджетных средств, сокращения численности работников бюджетной сферы и внебюджетных фондов, а также за счет внедрения в практику мероприятий, изложенных в параграфе 13.2.

12.3. Требования к бюджетной системе

Анализируя преимущества и недостатки отечественной и зарубежных бюджетных систем, можно выстроить такую систему, которая отвечала бы самому определению бюджетной системы

и удовлетворяла бы требованиям, предъявляемым к бюджетам, бюджетной системе в целом и строилась бы на принципах, обеспечивающих выполнение этих требований.

Бюджетная система, как любая система, представляет собой совокупность взаимосвязанных элементов, объединенных в единое целое и выполняющих единую задачу — задачу обеспечения социально-экономического развития государства и его регионов за счет средств, аккумулированных в бюджетах соответствующих уровней.

В настоящее время бюджетная система является трехуровневой, ее элементами являются бюджеты, фонды, источники формирования и органы управления (см. таблицу).

Современная бюджетная система

Элементы системы	Уровни бюджетной системы		
	федеральный	региональный	местный
1	2	3	4
1. Бюджеты	1. Консолидированный бюджет РФ. 2. Бюджет РФ	1. Консолидированный бюджет субъекта РФ. 2. Бюджет субъекта РФ	Местный (муниципальный) бюджет
2. Фонды	1. Федеральные внебюджетные фонды. 2. Федеральные бюджетные фонды. 3. Федеральные специальные бюджетные фонды	1. Региональные (территориальные) внебюджетные фонды. 2. Региональные фонды	Местные бюджетные фонды
3. Источники формирования бюджета	1. Налоговые. 2. Неналоговые: — федеральная собственность; — внешние и внутренние заимствования; — другие поступления	1. Налоговые. 2. Неналоговые: — собственность субъекта РФ; — внешние и внутренние заимствования	1. Налоговые. 2. Неналоговые: — муниципальная собственность; — другие поступления

1	2	3	4
4. Органы управления	1. Федеральные органы законодательной власти. 2. Федеральные органы исполнительной власти	1. Законодательные органы субъекта РФ. 2. Исполнительные органы субъекта РФ	1. Представительные органы местного самоуправления. 2. Исполнительные органы местного самоуправления

Бюджетам как экономической категории присущи следующие признаки:

- ▶ плановость;
- ▶ легитимность;
- ▶ бездефицитность;
- ▶ смена формы собственности дохода;
- ▶ простота формирования бюджета;
- ▶ простота схемы утверждения бюджета.

Плановость означает, что бюджет является одновременно планом и программой государства (его территориального образования) с точки зрения привлечения и использования финансовых средств на выполнение задач социально-экономического развития в очередном финансовом году. Бюджетный план представляет собой четкую роспись по источникам доходов и статьям расходов в соответствии с официально принятой бюджетной политикой.

Легитимность бюджета означает не только его признание как программного документа на основе законодательного права, но формирование доходной части за счет законных источников дохода, а расходование бюджетных средств — с учетом исключения возможности исполнительных органов распределять бюджетные средства по своему усмотрению.

Бездефицитность бюджета означает, что сумма доходов, поступающая в бюджет соответствующего уровня бюджетной системы, должна быть больше или сопоставима с суммой расходов, т. е. должно выполняться условие

$$S_d \geq S_p + \Delta,$$

где S_d , S_p — сумма доходов, поступающая в бюджет, и сумма расходов бюджета соответственно;

Δ — резерв бюджетных средств на чрезвычайные ситуации.

В случае нарушения баланса между доходом и расходом равенство может восстанавливаться:

- сокращением издержек (расходов);
- приумножением доходов за счет ужесточения налогового бремени или изыскания новых источников неналоговых поступлений;
- за счет внешних и внутренних заимствований.

Смена формы собственности дохода предполагает, что часть дохода бюджета одного уровня безвозмездно переходит в собственность бюджета другого уровня бюджетной системы.

К основным требованиям, предъявляемым к бюджетной системе, можно отнести:

- ▶ рациональность;
- ▶ экономичность;
- ▶ целостность (единство построения);
- ▶ минимизацию количества элементов в системе;
- ▶ безвозмездность отчисления части дохода вышестоящего субъекта бюджета нижестоящему;
- ▶ справедливость распределения доходов внутри бюджетной системы;
- ▶ нормативную обеспеченность доходов бюджета для покрытия расходов;
- ▶ оптимальность построения бюджетной системы;
- ▶ централизацию управления бюджетной системой;
- ▶ эффективность бюджетной системы.

Рациональность системы означает разумную ее обоснованность с точки зрения целесообразности таковой системы для государства. Рациональность системы означает, что в системе имеются единый правовой механизм регулирования бюджетного процесса, минимальное число нормативных документов, регулирующих и определяющих порядок прогнозирования, планирования, принятия и формирования бюджетов, расходования бюджетных средств и установления контроля за исполнением бюджетов на всех уровнях бюджетной системы.

Анализ бюджетной системы, ее структуры и принципов построения свидетельствует, что бюджетная система РФ — мно-

гоуровневая, многофункциональная, сложная, со значительным количеством элементов, недостаточно централизованная.

Централизованная система более стабильна. Стабильность в системе определяется законодательными актами, исключающими внесение изменений в бюджетное право ежегодно, как это принято в РФ.

Бюджетная система должна быть экономичной по своему организационно-структурному составу и эффективной по формированию бюджетов и расходованию бюджетных средств. Если невозможно достичь компромисса между организационно-структурным построением системы с точки зрения экономичности и эффективности, то в любом случае система должна удовлетворять требованию экономической целесообразности.

Критерием экономичности системы может выступать коэффициент экономичности $k_{эк}$, определяемый отношением общих расходов на содержание и обеспечение всех элементов реформируемой (вновь создаваемой или предполагаемой) структуры бюджетной системы S_1 к аналогичным расходам существующего варианта системы S_0 ,

$$k_{эк} = \frac{S_1}{S_0}.$$

Если $k_{эк} > 1$, то новая структура системы более целесообразна и экономически выгодна государству, при $k_{эк} = 1$ обе системы равнозначны, при $k_{эк} < 1$ новая система уступает по своим качествам существующей системе.

При всех равных условиях критерием экономичности может выступать коэффициент собираемости бюджетных средств в соответствующий бюджет k_c , характеризующий систему с точки зрения способности обеспечить выполнение стоящих перед системой функций:

$$k_c = \frac{S_p}{S_{п}} \cdot 100\% \geq k_{и},$$

где S_p — реально аккумулированная сумма средств в бюджете соответствующего уровня;

$S_{п}$ — прогнозируемая (планируемая) сумма поступления средств в соответствующий бюджет;

$k_{и}$ — коэффициент, показывающий ту часть средств бюджета, которая необходима для выполнения функций (задач) соответствующим бюджетом.

Выполнение условия $k_c \geq k_{и}$ характеризует систему с точки зрения стабилизирующего фактора в решении бюджетом социально-экономических задач государства или его территориальных образований.

Требование эффективности бюджетной системы сводится к максимальной собираемости (поступлению) доходов и минимальным потерям бюджетных доходов или расходов. Иными словами, эффективность определяется двумя факторами:

1. Полнотой наполнения доходной части бюджета S_d за счет максимально возможной собираемости налоговых и неналоговых доходов:

$$S_d = \sum_{i=1}^n S_{ni},$$

где S_{ni} — сумма дохода, поступающая в бюджет от i -го источника дохода;

$i = 1...n$ — количество источников дохода.

2. Минимизацией потерь по статьям расходов $S_{p\min}$ в соответствии с планом исполнения бюджета:

$$S_{p\min} = \sum_{i=1}^m (S_{pi} - S_{pi}^I),$$

где S_{pi} — сумма расходов, предусмотренная i -й статьей бюджетной классификации на выполнение мероприятий;

S_{pi}^I — реально израсходованная сумма на выполнение мероприятий, предусмотренных за счет финансирования по i -й статье бюджетной классификации;

$i = 1...m$ — количество статей расходов, предусмотренных бюджетной классификацией.

С учетом данных факторов эффективность бюджетной системы можно определить по выражению

$$\mathfrak{E}_{\text{бс}} = \frac{S_d - S_{p\min}}{S_d}.$$

Если $\Theta_{\text{бс}} < 1$, $\Theta_{\text{бс}} = 1$ или $\Theta_{\text{бс}} > 1$, то это означает, что при $S_{\text{д}} = S_{\text{р}}$ (отсутствуют дефицит и профицит) система будет эффективной, при $\Theta_{\text{бс}} < 1$ в системе бюджетные средства расходуются неэффективно, и необходимо выделять дополнительные средства на выполнение мероприятий по статьям расходов.

Также под эффективностью бюджетной системы можно понимать такое ее количественно-качественное состояние (организационно-структурное и функциональное), при котором обеспечиваются максимальная аккумуляция денежных средств в бюджете и их использование в соответствии с законом. В этом случае эффективность системы можно характеризовать коэффициентом эффективности

$$k_{\text{эф}} = \frac{S_{\text{бр}}}{S_{\text{бп}}},$$

где $S_{\text{бр}}$ — общая сумма денежных средств, реально собираемых в соответствующий бюджет за счет всех источников дохода;

$S_{\text{бп}}$ — планируемая (расчетная) сумма средств, которая должна поступить в соответствующий бюджет от всех источников дохода.

Если $k_{\text{эф}} \geq 1$, то это означает, что все звенья бюджетной системы работают эффективно на этапе формирования бюджета, при $k_{\text{эф}} < 1$ — система не выполняет своих функций и требует своего совершенствования.

Выполнение требования эффективности обеспечивается:

- обобщением опыта функционирования бюджетной системы, обоснованием выбора источников доходов, проведением их учета и классификации, прогнозированием и обоснованием реальных доходов с учетом реальных возможностей получения доходов и дополнительных средств;

- организацией контроля за своевременным и полным поступлением в бюджет доходов от налоговых и неналоговых источников доходов;

- организацией контроля за целевым и экономным расходованием бюджетных средств по статьям расхода;

- определением реальной бюджетной политики, ее целей и задач, соответствующих возможностям бюджетного дохода;

— тщательным анализом возможностей бюджетов по удовлетворению нормативных требований социальной защищенности граждан, обеспечению их безопасности и обороноспособности государства;

— организацией и плановым распределением бюджетных средств между уровнями бюджетной системы и бюджетополучателями внутри бюджетной классификации;

— принятием четких и понятных законодательных актов, определяющих нормативы и порядок перераспределения денежных средств в бюджетной системе, права и ответственность должностных лиц исполнительной власти и кредитно-денежных учреждений за соблюдение бюджетного законодательства;

— своевременным принятием мер по устранению возникшего бюджетного дефицита, в первую очередь — за счет внутренних резервов, в том числе займов, печатания денежных знаков и лишь при необходимости — использования внешних заимствований.

Требование оптимальности построения бюджетной системы означает, что из всех вариантов бюджетных систем (эффективных, малоэффективных, неэффективных) наилучшей системой будет та, которая удовлетворяет всем или большинству наиболее значимых требований. В качестве критериев оптимальности бюджетной системы выступают сами требования, которым она должна удовлетворять в полном объеме или хотя бы в значительной мере.

Требование целостности, или единства построения, бюджетной системы предполагает:

— единство правовой базы, что означает: все доходы (налоговые и неналоговые) закрепляются централизованно единым законодательным актом (кодексом или законом), действующим на всей территории государства, и все субъекты права находятся в равных условиях по отношению друг к другу, несут равную повинность;

— единство форм бюджетной классификации;

— единство принципов и правил бюджетного процесса;

— единые санкции за нарушение бюджетного законодательства и бюджетного процесса;

— единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы;

— введение единой системы бухгалтерского учета и отчетности на всех уровнях бюджетной системы;

— единство подходов к построению бюджетной системы: теоретического, методологического, методического, информационного.

Безвозмездность отчисления части дохода в нижестоящие бюджеты означает, что органы исполнительной власти, распоряжающиеся средствами вышестоящего бюджета, передают часть бюджетных средств другому бюджету в порядке регулирования его доходной части на основе бюджетного права, и из этой части средств никакая доля не возвращается вышестоящему бюджету. Это требование весьма актуально в условиях, когда все регионы (субъекты РФ) и муниципальные образования различаются по уровню социального, экономического и демографического развития, а также по природным ресурсам и климатическим условиям.

Требование справедливости распределения доходов внутри бюджетной системы предполагает, что каждому гражданину РФ должна быть гарантирована государственная социальная защита и обеспечена безопасность, каждому муниципальному образованию и субъекту РФ должны быть выделены финансовые ресурсы из бюджета для выполнения функций органов власти и решения задач, стоящих перед территориальными образованиями. Требование справедливости не носит дискриминационного характера по отношению к другим гражданам или субъектам права.

Требование нормативного обеспечения доходов бюджетов для покрытия расходов состоит в том, что сумма собираемых доходов любого элемента бюджетной системы должна удовлетворять нормативным потребностям обеспечения социальной защиты населения и решения первоочередных задач развития экономики, обеспечения безопасности граждан и обороноспособности государства. Реализация данного требования в бюджетной системе, кроме того, упростит процесс перераспределения бюджетов и устранил циркуляцию излишних потоков финансовых средств в бюджетной системе. Критерием требования может выступать минимально необходимая сумма бюджета S_{6min} соответствующего элемента бюджетной системы (уровня бюджетной системы) с

учетом установленных нормативов обеспечения населения и (или) определенного территориального образования:

$$S_{\text{б}_{\text{нн}}} = \sum_{i=1}^n S_{\text{ни}},$$

где $S_{\text{ни}}$ — нормативная база — необходимая сумма средств на одного гражданина или на один элемент системы, выделяемая из средств бюджета;

$i = 1...n$ — число граждан (элементов), получающих средства из бюджета.

Требование централизации управления бюджетной системой (по формированию бюджета, распределению бюджетных средств и контролю за исполнением бюджета) предусматривает построение единой централизованной системы с единым органом управления.

В настоящее время в РФ за формирование бюджетов (федерального, территориальных), распределение денежных средств бюджетов и исполнение бюджетов отвечают органы исполнительной власти местного самоуправления, субъектов РФ и федерального центра, не подчиненные друг другу, не взаимосвязанные между собой. Вся централизация управления сведена к выполнению общего российского законодательства в области бюджетов. В принципе вся бюджетная система РФ является децентрализованной. Каждый уровень бюджетной системы РФ действует на основании собственного законодательства, инструкций и распоряжений законодательных и исполнительных органов власти соответствующего уровня, руководствуясь общим Бюджетным кодексом РФ. В такой системе соблюдается принцип бюджетного федерализма, но она имеет много недостатков, изложенных в предыдущих разделах учебника.

12.4. Структура бюджетной системы

По своему строению и организации бюджетная система состоит из элементов, к которым относятся:

► источники формирования бюджета, законодательно закрепленные за каждым звеном или уровнем бюджетной системы и бюджетной системой в целом;

► органы государственной исполнительной власти и местного самоуправления как институты власти, наделенные определенными правами по формированию бюджета, его исполнению и установлению контроля за бюджетным процессом;

► законодательная база, определяющая легитимность бюджета и бюджетного процесса (Бюджетный кодекс РФ, законы, постановления, распоряжения, инструкции);

► бюджетные организации, участвующие в бюджетном процессе.

Источниками формирования бюджета являются:

- 1) налоговые доходы;
- 2) неналоговые доходы;
- 3) заимствования;
- 4) добровольные пожертвования.

Налоговые доходы по уровням бюджетной системы подразделяются на федеральные, региональные и местные. Налоговые доходы между уровнями бюджетной системы закреплены бюджетным законодательством, а в порядке регулирования бюджетов перераспределяются в соответствии с федеральным законом о государственном бюджете на соответствующий финансовый год, законом о бюджете субъекта РФ на соответствующий финансовый год, постановлениями Правительства РФ, органов власти субъектов РФ и другими правовыми актами.

Налоговые доходы формируются за счет налоговых платежей (налогов, сборов, пошлин, пеней, штрафов), поступающих через бюджетные организации на соответствующие счета бюджетов от налогоплательщиков согласно Налоговому кодексу РФ.

Неналоговыми доходами бюджетов являются:

— доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, которое может быть продано, передано в пользование (в аренду, под залог, в доверительное управление) или использовано собственником в целях извлечения дохода;

— платные услуги, оказываемые органами государственной власти, местного самоуправления и бюджетными учреждениями в интересах получения дохода;

— доходы, получаемые в результате применения мер гражданско-правового, административного и уголовного характера, например доход от продажи конфискованного имущества;

- доходы, получаемые в виде финансовой помощи, бюджетных ссуд, субсидий, кредитов, трансфертов и т. д.;

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

- доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных капиталах, дивидендов по акциям, принадлежащим РФ, субъектам РФ или муниципальным образованиям;

- доходы, получаемые от государственных и муниципальных унитарных предприятий;

- доходы от предпринимательской деятельности бюджетных учреждений;

- другие виды доходов.

Источниками финансирования дефицитов бюджетов могут выступать внутренние и внешние заимствования.

К внутренним заимствованиям относятся:

- кредиты, полученные Российской Федерацией от кредитных организаций в валюте Российской Федерации;

- государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации;

- бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;

- поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности;

- сумма превышения доходов над расходами по государственным запасам и резервам;

- кредиты, полученные от кредитных организаций;

- муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска муниципальных ценных бумаг от имени муниципального образования;

- поступления от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности;

- изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета.

К внешним заимствованиям относятся:

- государственные займы, осуществляемые в иностранной валюте путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации;

— кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, международных финансовых организаций, предоставленные в иностранной валюте, привлеченные Российской Федерацией.

К органам законодательной (представительной) власти относятся Государственная Дума, Совет Федерации, законодательные органы субъектов РФ и представительные органы местного самоуправления.

Законодательную базу бюджетной системы составляют законы и иные правовые акты, принимаемые законодательными (представительными) органами власти всех уровней.

По отдельным вопросам, определяемым бюджетным законодательством, в интересах оперативного регулирования бюджетных средств между уровнями бюджетной системы издаются правовые акты Правительства РФ и органов власти субъектов РФ.

Учитывая вышеизложенное, структурно вариант бюджетной системы можно представить в следующем варианте (см. рисунок).



Вариант бюджетной системы РФ

В данном варианте бюджетной системы формирование бюджетов различных уровней осуществляется по принципу разделения источников формирования доходной части каждого уровня бюджетной системы.

С одной стороны, каждый из бюджетов соответствующего уровня напрямую формируется за счет собственных неналоговых доходов и внутренних и (или) внешних заимствований.

С другой стороны, в бюджет вышестоящего уровня перечисляется часть налоговых и неналоговых доходов бюджетов нижестоящих уровней.

В такой системе действует единый принцип: все образования перечисляют определенную часть своего дохода в бюджет вышестоящего уровня. В то же время, учитывая неравномерность демографического, экономического и социального развития территориальных образований РФ, в бюджетной системе предусматривается оказание помощи бюджетам нижестоящих уровней за счет перераспределения бюджетных средств вышестоящего уровня бюджетной системы.

Схема перераспределения доходов от источников, поступающих в соответствующий бюджет, может быть следующей:

- ▶ все налоговые и неналоговые доходы соответственно поступают на расчетный счет местного бюджета, с которого 40–50% суммы общего дохода перечисляются в региональный бюджет (бюджет субъекта РФ), а 50–60% засчитываются в местный бюджет;

- ▶ все неналоговые доходы от имущества, принадлежащего субъекту РФ, и доходы, перечисляемые из нижестоящих бюджетов (местных бюджетов), поступают на расчетные счета субъекта РФ, с которых 35–40% общего дохода перечисляются на расчетный счет федерального бюджета, а 60–65% дохода засчитываются в бюджет субъекта РФ;

- ▶ все неналоговые доходы от имущества, принадлежащего государству, от его деятельности и доходы, перечисляемые из региональных бюджетов, поступают на расчетный счет федерального бюджета.

Возможно повышение ставок отчислений от нижестоящих бюджетов в бюджеты вышестоящих уровней с учетом условий и

экономического развития регионов. В частности, ставки отчислений могут быть увеличены на 10–15% для таких субъектов РФ, как Москва, Санкт-Петербург, республики Татарстан, Чувашия, Башкортостан, Марий Эл, Краснодарский и Ставропольский края, Ленинградская, Московская, Нижегородская, Новосибирская, Ростовская, Свердловская и другие области. Возможно понижение ставок на 5–10% от общей суммы поступлений на малонаселенные территориальные образования и недостаточно развитые в экономическом отношении территориальные образования.

Следует изменить и подход формирования бюджетов. Региональные образования (субъекты РФ) перечисляют часть своих доходов в федеральный бюджет:

- ▶ республики, не входящие в другие образования субъектов РФ, кроме как в состав РФ;
- ▶ края и области, входящие в состав РФ;
- ▶ города Москва и Санкт-Петербург как субъекты РФ;
- ▶ автономные области и округа, входящие в состав РФ.

Региональные образования или субъекты РФ формируют свой бюджет, исходя исключительно из административно-территориального признака, в том числе в бюджет регионального образования должны перечислять полностью часть своего дохода те субъекты РФ, которые административно входят в региональное образование как субъект РФ.

Бюджеты местных образований представлены бюджетами районов, городов, сел, поселков и иных населенных пунктов.

12.5. Методика построения бюджетной системы

В основу методики построения бюджетной системы могут быть положены различные научные методы: аналитический, системный, целостный, описательный, сравнительный, комплексный, логико-математический и др. В основу построения приводимой ниже методики положены описательный и логико-математический методы.

Последовательность выполнения мероприятий может быть следующей.

1. Составить (уточнить) каталог источников формирования бюджетного дохода: налоговых, неналоговых, заимствований (для соответствующего уровня бюджета).

2. Уточнить согласно Бюджетному и Налоговому кодексам, какие из налоговых источников доходов являются прямыми, какие регулирующими, какой процент дохода отчисляется в соответствующий уровень бюджета.

3. Проанализировать работу бюджетных органов по формированию бюджета за предыдущее время (период, год, несколько лет), выявить положительное и недостатки в бюджетном процессе, наметить мероприятия, позволяющие избежать недостатков в будущем.

4. Спрогнозировать (рассчитать) доходную часть бюджета (соответствующего уровня), поступающую от каждого налогового источника дохода, с учетом отчислений в бюджеты нижестоящих (вышестоящих) уровней по формулам:

- ▶ 4.5–4.23 — для федерального бюджета;
- ▶ 4.7–4.10, 4.14–4.17, 4.19, 4.20, 4.23, 4.86–4.90 — для бюджета субъекта РФ;

- ▶ 4.7–4.10, 4.14, 4.15, 4.23, 4.48, 4.93–4.94, 4.104, 4.105 — для местного бюджета.

5. Спрогнозировать (рассчитать) общую сумму доходной части соответствующего бюджета, формируемого за счет источников налоговых поступлений, по выражениям:

- ▶ 4.4 — для федерального бюджета;
- ▶ 4.91 — для бюджета субъекта РФ;
- ▶ 4.4, 4.94 — для местного бюджета.

6. Спрогнозировать (рассчитать) доходную часть соответствующего бюджета, поступающую от каждого вида неналогового источника поступлений, по формулам:

- ▶ 4.23–4.43 — для бюджета субъекта РФ;
- ▶ 4.24–4.51 — для федерального бюджета;
- ▶ 4.24, 4.37, 4.39, 4.43, 4.44, 4.106–4.109 — для местного бюджета.

7. Спрогнозировать (рассчитать) общую сумму доходной части соответствующего бюджета, формируемого за счет неналоговых источников поступления средств в доход, по выражениям:

- ▶ 4.52 — для федерального бюджета;
- ▶ 4.51 — для бюджета субъекта РФ;
- ▶ 4.51 — для местного бюджета.

8. Спрогнозировать (рассчитать) общую сумму доходной части соответствующего бюджета, формируемую за счет налоговых и неналоговых источников поступлений, по выражениям 2.4, 2.52 — для федерального бюджета, 4.52, 4.85, 4.94 — для бюджета субъекта РФ и 4.55, 4.94 — для местного бюджета.

9. Проанализировать спрогнозированную (расчетную) доходную часть соответствующего бюджета S_p и сопоставить ее с соответствующим доходом бюджета предыдущих лет S_n .

10. Выявить недостатки в бюджетах предыдущих лет и определить мероприятия по их устранению в реализации прогнозируемого (расчетного) бюджета соответствующего уровня.

11. Составить доходную часть проекта соответствующего бюджета на очередной финансовый год в соответствии с методиками расчета гл. 4, раздел 4.3.4, табл. 4.3, раздел 4.4.3, табл. 4.6, раздел 4.5.3, табл. 4.12.

12. Определить предварительный вариант проекта бюджетной политики на очередной финансовый год: цели, главные задачи, приоритеты, основные направления развития общества и государства, основные направления распределения бюджетных средств.

13. Изучить заявки на выделение денежных средств, поступивших от министерств, ведомств и управлений как главных распределителей бюджетных средств для решения ими задач социально-экономического характера.

14. Изучить заявки субъектов РФ (местных образований) на выделение им денежных средств из федерального бюджета (бюджета субъекта РФ) для решения задач, стоящих перед территориальными образованиями в сфере социально-экономического и политического развития территориального образования.

15. Проанализировать бюджетную классификацию по статьям, подразделам и разделам расхода бюджетных средств за определенный период предыдущих лет (год, два, три года), выявить положительные моменты и недостатки в бюджетном процессе.

16. Составить бюджетную классификацию (роспись) с учетом п. 15 методики на очередной финансовый год.

17. Рассчитать расход бюджетных средств соответствующего уровня в соответствии с методиками расчетов, изложенными в гл. 4:

- ▶ раздел 4.3.3, формулы 4.53—4.83, раздел 4.3.4 — для федерального бюджета;

- ▶ раздел 4.4.2, формулы 4.53, 4.55, 4.60—4.62, 4.65—4.67, 4.74—4.83, 4.100—4.103, раздел 4.4.3, табл. 4.7 — для бюджета субъекта РФ;

- ▶ раздел 4.5.2, формулы 4.61, 4.111—4.125, раздел 4.5.3 — для бюджета местного самоуправления.

18. Расписать расход денежных средств бюджета (составить план расхода средств по статьям) по направлениям, разделам, подразделам и статьям бюджетной классификации соответствующего уровня бюджетной системы.

19. Разработать проекты документов, представляемые в законодательные (представительные) органы власти для принятия ими бюджета на очередной финансовый год.

20. Предварительно согласовать с министерствами, ведомствами, управлениями и территориальными органами нижестоящих уровней власти вопросы, касающиеся выделения им средств из бюджета, а также вопросы, определяющие бюджетный процесс в очередном финансовом году.

21. Обсудить на заседании Правительства РФ или в территориальном органе исполнительной власти проект закона о бюджете и проекты других документов, определяющие бюджетную политику и бюджетный процесс в очередном финансовом году.

22. Внести коррективы (изменения и дополнения) в проект закона о бюджете по замечаниям и дополнениям, предлагаемым членами правительства или работниками администрации соответствующего органа исполнительной власти.

23. Внести проект бюджета и другие документы, определяющие бюджетный процесс, на рассмотрение и утверждение соответствующим законодательным (представительным) органом власти, согласовать отдельные вопросы и положения в комиссиях и комитетах законодательных органов власти.

24. В случае образования дефицита бюджета предусмотреть изыскание денежных средств на его покрытие за счет внутренних или внешних заимствований.

25. Внести изменения в бюджет соответствующего уровня после обсуждения проекта бюджета соответствующим органом законодательной (представительной) власти и представить его на утверждение соответствующему органу законодательной власти.

26. По утверждении бюджета (принятии законодательным органом закона о бюджете) представить закон о бюджете на подпись Президенту РФ или главе администрации территориального образования.

27. Скорректировать проект бюджетной политики на очередной финансовый год: цели, основные задачи, основные приоритеты расходования бюджетных средств, направления развития общества и государства в финансовом году и представить проект бюджетной политики Президенту РФ.

28. Организовать исполнение бюджета всеми бюджетными учреждениями, органами государственной власти и местного самоуправления в соответствии с российским законодательством о бюджетах.

29. Организовать контроль за целевым, экономичным и эффективным использованием бюджетных средств на всех уровнях бюджетной системы в ходе исполнения бюджета.

30. Подготовить отчетные документы об исполнении соответствующего бюджета за данный финансовый период (год) для представления в законодательный (представительный) орган власти с целью установления контроля за исполнением бюджета или внесением в него поправок (корректив).

31. Проанализировать работу элементов бюджетной системы и работу бюджетной системы в целом на предмет соответствия данного варианта структуры бюджетной системы требованиям, изложенным в параграфе 12.3.

32. Внести изменения в существующий (анализируемый) вариант структуры бюджетной системы, задать новые параметры

и условия функционирования, повторить расчеты и анализ (при прогнозировании бюджета).

33. На основе расчетов вариантов структур бюджетных систем выбрать наиболее эффективную или оптимальную из них, которая удовлетворяла бы большинству требований, предъявляемых к современной бюджетной системе.

Глава 13. МЕТОДИКА ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ

13.1. Общие положения

1. Все организации независимо от форм собственности и граждане, осуществляющие любые виды деятельности, участвуют в формировании бюджетов соответствующих уровней посредством передачи части своих доходов в бюджет в соответствии с законодательством РФ.

2. Федеральный бюджет РФ и бюджеты административно-территориальных образований (субъектов РФ, местного самоуправления) формируются за счет платежей нижестоящих административно-территориальных образований, налоговых и неналоговых доходов, поступающих в бюджет от юридических и физических лиц, других поступлений, пожертвований и т. д.

3. За счет федерального бюджета РФ и бюджетов административно-территориальных образований РФ содержатся или имеют право на финансовую помощь только государственные организации и отдельные категории граждан в порядке, определенном федеральными законами.

4. Исходными данными для расчета доходной части бюджета любого уровня являются:

- ▶ все виды платежей юридических и физических лиц (налоги, сборы, пошлины), определенные налоговым законодательством и другими правовыми актами;

- ▶ налогоплательщики (административно-территориальные образования РФ, юридические и физические лица);

- ▶ объекты и источники платежей (доходы от результатов труда, имущество и недвижимость, ввоз или вывоз товаров через таможенную границу РФ, наследование и дарение, другие виды деятельности и доходов);

► объекты и субъекты права (организации, предприятия, учреждения, заведения и граждане).

5. Исходными данными для расчета расходной части бюджета любого уровня бюджетной системы являются:

► государственные организации (учреждения, заведения, организации), финансируемые из бюджетов различных уровней бюджетной системы в полном объеме или частично;

► отдельные категории граждан, финансируемые из бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы;

► объекты (сооружения, здания) и работники государственных организаций, финансируемые из бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы в полном объеме или частично;

► виды пособий, выдаваемые различным категориям граждан (пенсии, стипендии, пособия, алименты, выплаты и т. д.);

► заработная плата работникам бюджетной сферы;

► выплаты из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ по внешним и внутренним заимствованиям (задолженностям);

► отчисления в международные организации и фонды (Красный Крест, ЮНЕСКО, спортивные общества и т. д.);

► отчисления на развитие инфраструктуры и (или) на реструктуризацию объектов.

13.2. Формирование доходов и расходов бюджетов

Формирование доходной части бюджета муниципального образования (административная единица: село, поселок, район города, город, район) показано в табл. 13.1.

Формирование доходной части местного бюджета (административного района, республики, округа, входящих в состав другого образования) показано в табл. 13.2.

Формирование доходной части бюджета субъекта РФ показано в табл. 13.3.

Формирование доходной части федерального бюджета РФ показано в табл. 13.4.

Формирование расходов федерального бюджета и бюджетов административно-территориальных образований (субъектов РФ, местных органов и муниципалитетов) представлено в табл. 13.5.

Таблица 13.1

Доходная часть бюджета муниципального образования

Вид платежа	Платательщик в бюджет	Расчет дохода в бюджет
1	2	3
1. Платежи на доход юридических лиц (организаций)	Коммерческие или государственные организации, осуществляющие деятельность по производству и реализации товаров (работ, услуг)	$\Delta_{M1} = \sum_1^{O_1} (0,3 \dots 0,6) S_1, \quad (13.1)$ где Δ_{M1} — сумма платежа, уплачиваемая организациями в бюджет (в месяц, квартал, год); $0,3 \dots 0,6$ — ставка налога на доход (30–60%); O_1 — количество юридических лиц, входящих в муниципальное образование; S_1 — сумма дохода организации (месяц, квартал, год)
2. Платежи работников организаций	Работники организаций, с которых удерживается платеж (налог на доход) в бюджет (фонд), в том числе бюджетной сферы (школы, учебные заведения и т. д.)	$\Delta_{M2} = 0,13 \sum_1^{O_1} \sum_1^{\Phi_2} S_2, \quad (13.2)$ где Δ_{M2} — сумма дохода, поступающая в бюджет, за счет удержания части дохода с работников организации; $0,13$ — ставка отчислений от дохода работников организации; Φ_2 — количество работников организации, у которых удерживается платеж; S_2 — сумма денежного вознаграждения работника, получаемая в месяц (квартал, год)

1	2	3
3. Платежи физических лиц	Предприниматели без образования юридического лица	$\Delta_{M3} = \sum_{I_3} (0,15...0,25) S_3, \quad (13.3)$ где Δ_{M3} — сумма дохода, поступающая в бюджет от индивидуальных предпринимателей; $0,15...0,25$ — ставка отчислений от дохода индивидуального предприятия; I_3 — количество индивидуальных предпринимателей, уплачивающих платеж с дохода в бюджет; S_3 — сумма индивидуального предпринимателя, получаемая им в месяц (квартал, год)
4. Платежи за коммунальные услуги	4.1. Юридические лица (коммерческие и бюджетные организации)	$\Delta_{M41} = \sum_{O_{41}} \sum_{P_{41}} S_{41}, \quad (13.4)$ где Δ_{M41} — сумма дохода, поступающая в бюджет от оплаты коммунальных услуг юридическими лицами; O_{41} — количество организаций, оплачивающих коммунальные услуги; P_{41} — количество видов платежей, уплачиваемых организациями; S_4 — сумма i-го вида платежа
	4.2. Физические лица (граждане)	$\Delta_{M42} = \sum_{K_{41}} \sum_{P_{42}} S_{42} + 0,5 \sum_{K_{41}} \sum_{P_{42}} S_{42}, \quad (13.5)$ где Δ_{M42} — сумма дохода, поступающая в бюджет от оплаты коммунальных услуг гражданами; K_{41}, K_{41} — количество плательщиков, оплачивающих услуги полностью и по льготным ставкам соответственно; P_{42} — количество видов платежей, уплачиваемых гражданами; S_{42} — сумма i-го вида платежа

1	2	3
5. Государственная пошлина	5.1. Суды общей юрисдикции	$\Delta_{M51} = \sum_1^{C_5} \left(\sum_1^{O_5} S_{51} + \sum_1^{\Gamma_5} S_{52} \right), \quad (13.6)$ где Δ_{M51} — сумма дохода, поступающая в бюджет за счет сбора госпошлины с организаций и граждан; C_5 — количество судов на территории муниципального образования; O_5, Γ_5 — количество организаций и граждан, обратившихся в суд и уплативших пошлину за отчетный период (месяц, квартал, год соответственно); S_{51}, S_{52} — сумма пошлины, уплачиваемая ими при обращении в суд, соответственно
	5.2. Нотариальные конторы и другие госучреждения, взимающие пошлины с граждан и организаций в доход бюджета	$\Delta_{M52} = \sum_1^{H_5} \left(\sum_1^{O_5} S_{53} + \sum_1^{\Gamma_5} S_{54} \right), \quad (13.7)$ где Δ_{M52} — сумма доходов, поступающая в бюджет за счет пошлин с граждан и организаций; O_5, Γ_5 — количество организаций и граждан, уплативших пошлину за отчетный период; H_5 — количество учреждений, взимающих пошлины (оказывающих услуги аналогичного рода); S_{53}, S_{54} — число пошлин, уплачиваемых организациям и гражданами

1	2	3
6. Лицензионный сбор	Организации и индивидуальные предприниматели (граждане)	$\Delta_{M6} = \sum_1^{L_6} \left(\sum_1^{O_6} S_{61} + \sum_1^{r_6} S_{62} \right), \quad (13.8)$ где Δ_{M6} — сумма дохода, поступающая в бюджет за счет лицензионных сборов; L_6 — количество лицензионных сборов; O_6, r_6 — количество организаций и граждан, получивших лицензии на определенные виды деятельности за определенный период (квартал, годсоответственно); S_{61}, S_{62} — сумма лицензионного сбора, уплачиваемая организациями и гражданином за лицензируемые виды деятельности, соответственно
7. Налог на недвижимость (имущество)	Организации и граждане	$\Delta_{M7} = \sum_1^{O_7} \sum_1^{r_7} S_{71} + \sum_1^{r_7} \sum_1^{H_7} S_{72}, \quad (13.9)$ где Δ_{M7} — сумма дохода, поступающая в бюджет за счет сбора налога на недвижимость с организаций и граждан; O_7, r_7 — количество организаций и граждан, уплачивающих данный вид налога; H_7, H_7 — количество объектов недвижимости, по которым организации и граждане уплачивают налог; S_{71}, S_{72} — сумма налога, уплачиваемая организациями и гражданами в отчетном периоде

1	2	3
8. Транспортный налог	Организации и граждане	$\Delta_{M8} = \sum_i \sum_{j=1}^{O_8} S_{81} + \sum_i \sum_{j=1}^{\Gamma_8} S_{82}, \quad (13.10)$ где Δ_{M8} — сумма дохода, поступающая в бюджет за счет сбора транспортного налога; O_8, Γ_8 — количество организаций и граждан как налогоплательщиков соответственно; T_{81}, T_{82} — количество транспортных единиц, находящихся в организации или у гражданина, соответственно; S_{81}, S_{82} — сумма оплаты за одно транспортное средство с учетом его индивидуальных характеристик организацией или гражданином
9. Налог на землю	Организации и граждане	$\Delta_{M9} = \sum_i \sum_{j=1}^{O_9} S_{91} + \sum_i \sum_{j=1}^{\Gamma_9} S_{92}, \quad (13.11)$ где Δ_{M9} — сумма дохода, поступающая в бюджет от сбора налога на землю; O_9, Γ_9 — количество организаций и граждан, уплачивающих земельный налог, соответственно; Y_{91}, Y_{92} — количество земельных наделов, имеющих разную стоимость или находящихся в разных местах, по которым уплачивается земельный налог; S_{91}, S_{92} — сумма сбора налога за конкретный участок с организаций и граждан соответственно

1	2	3
10. Налог на наследование, дарение	10.1. Граждане	$\Delta_{M10} = \sum_1^{\Gamma_{10}} S_{10}, \quad (13.12)$ где Δ_{M10} — сумма, поступающая в бюджет за счет сбора доходов от передачи имущества в наследство; Γ_{10} — количество граждан, получивших наследство за отчетный период (квартал, год); S_{10} — сумма налога, уплачиваемая одним плательщиком
11. Другие поступления, например, страховые сборы	Организации и граждане	$\Delta_{M11} = \sum_1^{O_{11}} \sum_1^{U_{11}} S_{11} + \sum_1^{\Gamma_{11}} \sum_1^{U_{12}} S_{12}, \quad (13.13)$ где Δ_{M11} — сумма, поступающая в бюджет от сбора по другим платежам организаций и граждан; O_{11}, Γ_{11} — количество организаций и граждан, уплачивающих другие виды платежей; P_{11}, P_{12} — количество видов платежей, которые организации и граждане уплачивают в бюджет; S_{11}, S_{12} — суммы платежей, перечисляемые организациями и гражданами в бюджет
Общая сумма средств, поступающая в бюджет муниципального образования за отчетный период (месяц, квартал, год)		$S_{\text{МБ}} = \sum_1^A \sum_1^{P_i} \Delta_{Mi}, \quad (13.14)$ где A — количество административных единиц, входящих в муниципальное образование; P_i — количество платежей, поступающих в бюджет (источников платежа); Δ_{Mi} — сумма платежа, поступающего от i-го источника

Таблица 13.2

Доходная часть местного бюджета

Вид платежа	Плательщик в бюджет	Расчет дохода в бюджет
1	2	3
1. Платежи муниципальных образований	Муниципальные образования (районы), входящие в состав административной единицы	$\Delta_{p1} = \sum_1^M (0,25 \dots 0,4) S_{mb}, \quad (13.15)$ где Δ_{p1} — сумма, поступающая в бюджет административного образования от муниципальных образований; 0,25...0,4 — ставка отчисления муниципального образования в вышестоящий бюджет; M — количество муниципальных образований, входящих в административно-территориальное образование
2. Платежи на доход физических лиц (организаций)	Коммерческие и государственные организации, непосредственно входящие в административное образование	Расчет аналогично выражению 13.1, табл. 13.1
3. Платежи работников организации	Работники организаций, с которых удерживается подоходный налог в бюджет	Расчет аналогично выражению 13.2, табл. 13.1

1	2	3
4. Государственная пошлина	4.1. Суды общей юрисдикции	Расчет аналогично выражению 13.6, табл. 13.1
	4.2. Арбитражный суд	$\Delta_{P42} = \sum_1^{A_4} \left(\sum_1^{O_4} S_4 + \sum_1^{\Gamma_4} S_5 \right), \quad (13.16)$ где Δ_{P42} — сумма дохода, поступающая в бюджет административного образования за услуги, оказываемые арбитражным судом организациям и гражданам; A_4 — число арбитражных судов; O_4, Γ_4 — количество организаций и граждан, обратившихся в арбитражные суды за отчетный период (квартал, год соответственно); S_4, S_5 — сумма пошлины, выплачиваемая организацией или гражданином при обращении в суд для разрешения спора, соответственно
5. Лицензионный сбор	Организации и граждане	Расчет аналогично выражению 13.8, табл. 13.1
6. Таможенная пошлина, уплачиваемая организациями и гражданами	6.1. Организации (юридические лица)	$\Delta_{P61} = \sum_1^{O_3} \sum_1^{Y_3} \sum_1^{A_3} S_3 + \sum_1^{O_4} \sum_1^{Y_4} \sum_1^{A_4} S_4, \quad (13.17)$ где Δ_{P61} — сумма, поступающая в бюджет административной единицы за счет сбора таможенных пошлин; O_3, O_4 — количество организаций, осуществляющих ввоз и вывоз товаров через таможенную границу соответственно; Y_3, Y_4 — количество видов услуг, оказываемых организации на таможне, по которым осуществляется оплата; A_3, A_4 — количество разнотипных ассортиментов товаров, перевозимых через таможенную границу
	6.2. Граждане (физические лица)	Расчет по формуле 13.17 данной таблицы

1	2	3
7. Платежи за иные виды деятельности (страховые и др.)	Организации или отдельные граждане	$\Delta_{17} = \sum_1^{O_4} \sum_1^{N_4} S_4, \quad (13.18)$ где Δ_{17} — сумма, поступающая в бюджет административного образования от организаций или граждан по иным платежам; O_4 — количество плательщиков иных видов платежей; N_4 — количество иных видов платежей; S_4 — сумма платежа i-го налогоплательщика
Общая сумма средств, поступающих в бюджет административной единицы (местный бюджет) от организаций и граждан за отчетный период (месяц, квартал, год)		$\Delta_{PB} = \sum_1^{P_2} \Delta_{Pi}, \quad (13.19)$ где P_2 — количество платежей, поступающих в бюджет административной единицы от источников платежа; Δ_{Pi} — сумма i-го платежа, поступающего в бюджет от соответствующего источника

Доходная часть бюджета субъекта РФ

Вид платежа	Плательщик в бюджет	Расчет дохода в бюджет
1	2	3
1. Платежи административных единиц местных образований	Местные органы (республики и районы, входящие в субъекты РФ)	$\Delta c_1 = \sum_i^P (0,3 \dots 0,4) S_{аб}, \quad (13.20)$ где Δc_1 — сумма, поступающая в бюджет субъекта РФ от каждой административной единицы в виде отчисления от общей суммы дохода; $0,3 \dots 0,4$ — ставка отчисления административного образования в бюджет субъекта РФ; P — количество административных единиц (районов, республик), входящих в состав субъекта РФ; $S_{аб}$ — сумма дохода i-го территориального образования за отчетный период (месяц, квартал, год)
2. Налог на доход юридических лиц (организаций)	Коммерческие и государственные организации, непосредственно входящие в состав субъекта РФ	Расчет аналогично выражению 13.9, табл. 13.1
3. Платежи работников организаций	Работники организаций, с которых удерживается подоходный налог в бюджет	Расчет аналогично выражению 13.10, табл. 13.1
4. Лицензионные сборы	Организации и граждане	Расчет аналогично выражению 13.8, табл. 13.1
5. Таможенная пошлина	Организации и граждане	Расчет аналогично выражению 13.17, табл. 13.2

1	2	3
6. Платежи за иные виды деятельности (продажа объектов и т. д.)	Организации и граждане	Расчет аналогично выражению 13.26, табл. 13.2
Общая сумма средств, поступающая в бюджет субъекта РФ от организаций и граждан как источников дохода		$S_{сб} = \sum_i^{П_3} \Delta c_i, \quad (13.21)$ где P_3 — количество платежей, поступающих в бюджет субъекта РФ; Δc_i — сумма i-го платежа, поступающего в бюджет от соответствующего источника

Таблица 13.4

Доходная часть федерального бюджета

Вид платежа	Плательщик	Расчет дохода в бюджет
1	2	3
1. Платежи субъектов РФ в федеральный бюджет	Субъекты РФ	$\Delta \Phi_1 = \sum_i^C (0,3 \dots 0,5) S_{\Lambda 6}, \quad (13.22)$ где $\Delta_{\Phi 1}$ — сумма, поступающая в бюджет за счет отчислений из средств бюджетов субъектов РФ; $0,3 \dots 0,5$ — ставка отчисления субъектов РФ в федеральный бюджет; C — количество субъектов РФ, входящих в состав РФ; $S_{\Lambda 6}$ — сумма средств, поступающая в бюджет из местных бюджетов

1	2	3
2. Налог на доход юридических лиц	Коммерческие и государственные организации, непосредственно входящие в состав федеральных органов	Расчет аналогично выражению 13.1, табл. 13.1
3. Платежи работников организаций	Работники организаций, с которых удерживается подоходный налог в бюджет	Расчет аналогично выражению 13.2, табл. 13.1
4. Лицензионный сбор	Организации и граждане	Расчет аналогично выражению 13.8, табл. 13.1
5. Таможенная пошлина	Организации	Расчет аналогично выражению 13.17, табл. 13.2
6. Платежи за иные виды детальности (продажа вооружения и т. д.)	Организации	Расчет аналогично выражению 13.18, табл. 13.2
7. Государственная пошлина	Организации и граждане	Расчет аналогично выражению 13.16, табл. 13.2
Общая сумма средств, поступающая в федеральный бюджет от организаций и граждан как источников дохода		$S_{\Phi Б} = \sum_i^{\Pi_4} \Delta \Phi_i, \quad (13.23)$ где Π_4 — количество платежей, поступающих в бюджет; $\Delta \Phi_i$ — сумма i-го платежа, поступающего от соответствующего источника

Таблица 13.5

Формирование расходной части бюджетов

Объект платежа	Расчет расходов			
	муниципальных	местных (районных)	субъектов РФ	федеральных
1	2	3	4	5
1. Прямые затраты из бюджета в виде выплат: 1.1. Пенсии (по старости, инвалидности, потери кормильца и т. д.)	—	—	$\Delta_{11} = \sum_1^{\Pi} \sum_1^{\Gamma} S_{11},$ где Δ_{11} — общая сумма выплат; Π — число видов выплат; Γ — число граждан, получающих выплаты; S_{11} — сумма выплат одному гражданину за отчетный период (месяц, квартал, год)	—

1	2	3	4	5
1.2. Пособия (по временной нетрудоспособности, уходу за ребенком, на погребение и т. д.)	—	$\Delta_{12} = \sum_1^B \sum_1^{\Gamma} S_{12},$ где Δ_{12} — общая сумма выплат; B — число пособий; Γ — число граждан, получивших выплаты; S_{12} — сумма пособия за отчетный период (месяц, квартал, год)	—	—
1.3. Дополнительные платежи (пособия по безработице, по компенсации коммунальных услуг и т. д.)	—	$\Delta_{13} = \sum_1^{D_v} \sum_1^{\Gamma} S_{13},$ где Δ_{13} — общая сумма расходов за отчетный период (месяц, квартал, год); D_v — число дополнительных выплат; Γ — число граждан, получивших выплаты; S_{13} — сумма пособия на одного гражданина	—	—

1	2	3	4	5
1.4. Расходы на дополнительное питание детей дошкольных и школьных учреждений	$\Delta_{14} = \sum_1^Y \sum_1^D S_{14},$ где Δ_{14} — общая сумма расхода за отчетный период (месяц, квартал, год); Y — число учреждений; D — число детей в учреждении; S_{14} — сумма затрат на одного ребенка	—	—	—
1.5. Расходы на питание граждан, находящихся в интернатах, больницах, домах отдыха и т. д.	—	—	$\Delta_{15} = \sum_1^{N_1} \sum_1^{\Gamma} S_{15},$ где Δ_{15} — общая сумма затрат за отчетный период (месяц, квартал, год); N_1 — число учреждений в подчинении субъекта РФ; Γ — число граждан в одном учреждении; S_{15} — сумма затрат на одного человека	$\Delta_{16} = \sum_1^{N_2} \sum_1^{\Gamma} S_{16},$ где Δ_{16} — общая сумма затрат за отчетный период (месяц, квартал, год); N_2 — число учреждений в подчинении РФ; Γ — число граждан в одном учреждении; S_{16} — сумма затрат на одного человека
Итого по разделу 1	$\Delta_{M1} = \Delta_{14}$	$\Delta_{P1} = \Delta_{12} + \Delta_{13}$	$\Delta_{C1} = \Delta_{11} + \Delta_{15}$	$\Delta_{\Phi 1} = \Delta_{16}$

1	2	3	4	5
2. Прямые выплаты из бюджета на содержание аппарата управления и государственных объектов: 2.1. Администраций территориального образования	$\Delta_{21} = \sum_1^{M_1} S_{21},$ где Δ_{21} — общая сумма затрат на содержание аппарата; M_1–M_4 — число видов выплат из муниципального, местного, регионального, федерального бюджета соответственно; S_{21} — сумма затрат на i-ю единицу расходов	$\Delta_{21} = \sum_1^{M_2} S_{21}$	$\Delta_{21} = \sum_1^{M_3} S_{21}$	$\Delta_{21} = \sum_1^{M_4} S_{21}$
2.2. Администраций государственных учреждений: образования, культуры и т. д.	$\Delta_{22} = \sum_1^{M_1} S_{22},$ где Δ_{22} — общая сумма затрат на содержание госучреждения; M_1–M_4 — число видов выплат из муниципального, местного, регионального, федерального бюджета соответственно; S_{22} — сумма затрат на i-ю единицу	$\Delta_{22} = \sum_1^{M_2} S_{22}$	$\Delta_{22} = \sum_1^{M_3} S_{22}$	$\Delta_{22} = \sum_1^{M_4} S_{22}$

1	2	3	4	5
2.3. Библиотек, архивов	$\Delta_{23} = \sum_1^{M_1} S_{23},$ где Δ_{23} — общая сумма затрат на содержание объекта; M_1–M_4 — число объектов, подлежащих содержанию из муниципального, местного, регионального, федерального бюджета, соответственно; S_{23} — сумма средств, необходимая для содержания за отчетный период (месяц, квартал, год)	$\Delta_{23} = \sum_1^{M_2} S_{23}$	$\Delta_{23} = \sum_1^{M_3} S_{23}$	$\Delta_{23} = \sum_1^{M_4} S_{23}$

1	2	3	4	5
2.4. Бирж труда	$\Delta_{24} = \sum_{i=1}^{M_1} S_{24},$ где Δ_{24} — общая сумма затрат на содержание объекта; M_1, M_2 — число объектов, подлежащих содержанию из муниципального местного бюджета соответственно; S_{24} — сумма средств, необходимых на содержание i-го объекта	$\Delta_{24} = \sum_{i=1}^{M_2} S_{24}$	—	—
2.5. Финансовых учреждений	—	$\Delta_{25} = \sum_{i=1}^{M_3} S_{25},$ где Δ_{25} — общая сумма затрат на содержание объекта; M_2 — число объектов, подлежащих содержанию из местного, регионального, федерального бюджета соответственно; S_{25} — сумма средств, необходимых на содержание i-го объекта	$\Delta_{25} = \sum_{i=1}^{M_3} S_{25}$	$\Delta_{25} = \sum_{i=1}^{M_4} S_{25}$

1	2	3	4	5
2.6. Благоустройства	$\Delta_{26} = \sum_1^{M_1} S_{26},$ где Δ_{26} — общие расходы на благоустройство; M_1 — количество видов затрат из муниципального бюджета; S_{26} — сумма средств, необходимая на одну операцию по благоустройству	—	—	—
2.7. Профессиональных учебных заведений: техникумов, ПТУ, колледжей	—	$\Delta_{27} = \sum_1^{M_2} S_{27},$ где Δ_{27} — общая сумма расходов на содержание объектов; M_2 — число объектов, подлежащих содержанию за счет местного бюджета; S_{27} — сумма средств, необходимая на содержание одного объекта	$\Delta_{27} = \sum_1^{M_3} S_{27}$	

1	2	3	4	5
2.8. Высших учебных заведений: академий, институтов, НИИ, ВАК, спецлабораторий и т. д.	—	—	$\Delta_{28} = \sum_1^{M_3} S_{28},$ где Δ_{28} — общая сумма расходов на содержание объекта; M_3 — число объектов, подлежащих содержанию за счет регионального бюджета; S_{28} — сумма средств, необходимая на содержание одного объекта	$\Delta_{28} = \sum_1^{M_4} S_{28}$
2.9. Общеобразовательных и специальных учебных заведений (школ, воспитательных и спортивных комплексов)	$\Delta_{29} = \sum_1^{M_1} S_{29},$ где Δ_{29} — общая сумма расходов на содержание объектов; M_1 — M_4 — число объектов, подлежащих обслуживанию за счет соответствующего бюджета; S_{29} — сумма средств, необходимая на обеспечение одного объекта	$\Delta_{29} = \sum_1^{M_2} S_{29}$	—	—

1	2	3	4	5
2.10. Дошкольных учреждений: садов, яслей и т. д.	$\Delta_{210} = \sum_1^{M_1} S_{210},$ где Δ_{210} — общая сумма расходов на содержание объектов; M_1 — число объектов, подлежащих содержанию за счет муниципального бюджета	—	—	—
2.11. Министерств и ведомств, в том числе ВС России, ВВ МВД России, ФСБ России, посольств, представительств	—	—	—	$\Delta_{211} = \sum_1^{M_4} S_{211},$ где Δ_{211} — общая сумма расходов на содержание объектов; M_4 — число объектов, подлежащих содержанию за счет федерального бюджета; S_{211} — сумма средств, необходимая на содержание одного объекта

1	2	3	4	5
2.12. МВД России, МЧС России	—	$\Delta_{212} = \sum_1^{M_2} S_{212},$ где Δ_{212} — общая сумма затрат на содержание объектов; M_2 — число объектов, подлежащих содержанию за счет местного бюджета; S_{212} — сумма средств, необходимая на содержание одного объекта	$\Delta_{212} = \sum_1^{M_3} S_{212}$	$\Delta_{212} = \sum_1^{M_4} S_{212}$
2.13. Медицинских учреждений (аптек, поликлиник, больниц, СЭС и т. д.)	$\Delta_{213} = \sum_1^{M_1} S_{213},$ где Δ_{213} — общая сумма затрат на содержание объектов; M_1, M_2 — число объектов, подлежащих обслуживанию за счет муниципального, местного бюджета соответственно; S_{213} — сумма средств, необходимая на содержание одного объекта	$\Delta_{213} = \sum_1^{M_2} S_{213}$	—	—

1	2	3	4	5
2.14. Прокуратуры, судов, налоговых органов и таможни	—	$\Delta_{214} = \sum_1^{M_2} S_{214},$ где Δ_{214} — общая сумма расходов на содержание объектов; M_2 — M_4 — число объектов, подлежащих содержанию за счет соответствующего бюджета; S_{214} — сумма средств, необходимых на содержание одного объекта	$\Delta_{214} = \sum_1^{M_3} S_{214}$	$\Delta_{214} = \sum_1^{M_4} S_{214}$
2.15. Тюрем, колоний, распределителей	—	—	$\Delta_{215} = \sum_1^{M_3} S_{215},$ где Δ_{215} — общая сумма расходов на содержание объектов; M_3 — M_4 — число объектов, подлежащих содержанию за счет регионального, федерального бюджета соответственно; S_{215} — сумма средств, необходимая на содержание одного объекта	$\Delta_{215} = \sum_1^{M_4} S_{215}$

1	2	3	4	5
2.16. Объектов культуры, заповедников, парков	$\Delta_{216} = \sum_1^{M_1} S_{216},$ где Δ_{216} — общая сумма расходов на содержание объектов; M_1–M_4 — число объектов подлежащих обслуживанию за счет муниципального, регионального, федерального бюджета соответственно; S_{216} — сумма средств, необходимая на содержание одного объекта	$\Delta_{216} = \sum_1^{M_2} S_{216}$	$\Delta_{216} = \sum_1^{M_3} S_{216}$	$\Delta_{216} = \sum_1^{M_4} S_{216}$

1	2	3	4	5
2.17. Дорог, магистралей	$\Delta_{217} = \sum_1^{M_1} S_{217},$ где Δ_{217} — общая сумма средств, необходимая на содержание объектов; N_1-N_4 — число объектов, подлежащих содержанию за счет муниципального, регионального, федерального бюджета соответственно; S_{217} — сумма средств, необходимая на содержание одного объекта	$\Delta_{217} = \sum_1^{M_2} S_{217}$	$\Delta_{217} = \sum_1^{M_3} S_{217}$	$\Delta_{217} = \sum_1^{M_4} S_{217}$

1	2	3	4	5
Итого по разделу 2	$\Delta_{M2} = \sum_1^{L_1} \Delta_{Mi},$ где $L_1 - L_4$ — число позиций, финансируемых за счет муниципального, регионального, федерального бюджета, соответственно; Δ_{Mi}, Δ_{pi} — общая сумма расходов бюджета по i-й позиции	$\Delta_{P2} = \sum_1^{L_2} \Delta_{Pi}$	$\Delta_{C2} = \sum_1^{L_3} \Delta_{Ci}$	$\Delta_{\Phi2} = \sum_1^{L_4} \Delta_{\Phi i}$
3. Прямые выплаты из бюджета по задолженностям и отчислениям в международные организации (фонды):		—		
3.1. Долговые обязательства по внешним заимствованиям (займам)	—	—	$\Delta_{31} = \sum_1^{K_3} S_{31i},$ где Δ_{31} — общая сумма задолженности; K_3, K_4 — число кредиторов (заимствований) соответствующего бюджета; S_{31} — сумма задолженности одному кредитору	$\Delta_{31} = \sum_1^{K_4} S_{31i}$

1	2	3	4	5
3.2. Отчисления в международные организации (Красный Крест, ЮНЕСКО, ООН и т. д.)	—	—	—	$\Delta_{32} = \sum_1^{N_4} S_{32},$ где Δ_{32} — общая сумма платежей в международные фонды; N_4 — число международных организаций, в которые отчисляются средства из бюджета; S_{32} — сумма отчислений в i-й международный фонд
3.3. Долговые обязательства внутренним кредиторам (погашение задолженностей)	—	—	$\Delta_{33} = \sum_1^{M_3} S_{33},$ где Δ_{33} — общая сумма задолженностей, подлежащая погашению в данном финансовом году; M_3, M_4 — число видов задолженностей соответствующего бюджета; S_{33} — сумма задолженностей по i-му виду	$\Delta_{33} = \sum_1^{M_4} S_{33}$
Итого по разделу 3	—	—	$\Delta_{C3} = \Delta_{31} + \Delta_{33}$	$\Delta_{\Phi 3} = \Delta_{31} + \Delta_{32} + \Delta_{33}$

1	2	3	4	5
4. Выплаты из бюджетов в виде помощи (трансферты, дотации, субсидии и т. д.):				
4.1. Службам коммунального хозяйства	$\Delta_{41} = \sum_1^{M_1} S_{41},$ где Δ_{41} — общая сумма выплат; M_1, M_2 — число видов выплат из муниципального или местного бюджета; S_{41} — сумма выплат на i-ю операцию	$\Delta_{41} = \sum_1^{M_2} S_{41},$	—	—
4.2. Общественным видам транспорта	$\Delta_{42} = \sum_1^{M_1} S_{42},$ где Δ_{42} — общая сумма выплат; M_1, M_2 — число видов выплат из муниципального или местного бюджета; S_{42} — сумма по i-й выплате	$\Delta_{42} = \sum_1^{M_2} S_{42}$	—	—

1	2	3	4	5
4.3. Спортивным организациям и обществам	$\Delta_{43} = \sum_1^{M_1} S_{43},$ где Δ_{43} — общая сумма выплат; M_1–M_4 — число видов выплат из соответствующего бюджета; S_{43} — сумма выплат за i-й вид	$\Delta_{43} = \sum_1^{M_2} S_{43}$	$\Delta_{43} = \sum_1^{M_3} S_{43}$	$\Delta_{43} = \sum_1^{M_4} S_{43}$
4.4. Организациям связи (почта, телеграф, телефон и т. д.)	$\Delta_{44} = \sum_1^{M_1} S_{44},$ где Δ_{44} — общая сумма выплат; M_1, M_2 — число выплат i-го вида из муниципального или местного бюджета; S_{44} — сумма выплат по i-му виду	$\Delta_{44} = \sum_1^{M_2} S_{44}$	—	—
4.5. Средствам массовой информации (телевидение, радио, издательства и т. д.)	$\Delta_{45} = \sum_1^{M_1} S_{45},$ где Δ_{45} — общая сумма выплат; S_{45} — сумма выплат по i-му виду	$\Delta_{45} = \sum_1^{M_2} S_{45}$	$\Delta_{45} = \sum_1^{M_3} S_{45}$	$\Delta_{45} = \sum_1^{M_4} S_{45}$

1	2	3	4	5
4.6. Музеям, домам художников, выставочным залам и т. д.	—	$\Delta_{46} = \sum_1^{M_2} S_{46},$ где Δ_{46} — общая сумма выплат; $M_2 - M_4$ — число выплат i-го вида из соответствующего бюджета; S_{46} — сумма выплат по i-му виду	$\Delta_{46} = \sum_1^{M_3} S_{46}$	$\Delta_{46} = \sum_1^{M_4} S_{46}$
4.7. Домам инвалидов, престарелых, пенсионеров и т. д.	$\Delta_{47} = \sum_1^{M_1} S_{47},$ где Δ_{47} — общая сумма выплат; M_1, M_2 — число выплат i-го вида из соответствующего бюджета; S_{47} — сумма выплат по i-му виду	$\Delta_{47} = \sum_1^{M_2} S_{47}$	—	—
4.8. Домам отдыха, пансионатам, санаториям и т. д.	—	—	$\Delta_{48} = \sum_1^{M_3} S_{48},$ где Δ_{48} — общая сумма выплат; S_{48} — сумма выплат по i-му виду	$\Delta_{48} = \sum_1^{M_4} S_{48}$

1	2	3	4	5
4.9. Военно-промышленному комплексу, космодром и другие объекты федерального значения: здания, сооружения	—	—	—	$\Delta_{49} = \sum_1^{M_4} S_{49},$ где Δ_{49} — общая сумма выплат; S_{49} — сумма выплат i-го вида
4.10. Культурно-развлекательным организациям	$\Delta_{410} = \sum_1^{M_4} S_{410},$ где Δ_{410} — общая сумма выплат; M_1–M_4 — число выплат i-го вида из соответствующего бюджета; S_{410} — сумма выплат по i-му виду	$\Delta_{410} = \sum_1^{M_2} S_{410}$	$\Delta_{410} = \sum_1^{M_3} S_{410}$	$\Delta_{410} = \sum_1^{M_4} S_{410}$
4.11. Речное судоходство	$\Delta_{411} = \sum_1^{M_1} S_{411},$ где Δ_{411} — общая сумма выплат; M_1 — число выплат i-го вида из муниципального бюджета; S_{411} — сумма выплат по i-му виду	$\Delta_{411} = \sum_1^{M_2} S_{411}$	—	—

1	2	3	4	5
4.12. Сельскохозяйственным организациям	$\Delta_{412} = \sum_1^{M_1} S_{412},$ где Δ_{412} — общая сумма выплат; M_1-M_4 — число выплат i-го вида; S_{412} — сумма выплат по i-му виду	$\Delta_{412} = \sum_1^{M_2} S_{412},$	$\Delta_{412} = \sum_1^{M_3} S_{412}$	$\Delta_{412} = \sum_1^{M_4} S_{412}$
4.13. Иным организациям, дотируемым из бюджета (здания, транспорт, имущество, работники и т. д.)	$\Delta_{413} = \sum_1^{M_1} S_{413},$ где Δ_{413} — общая сумма выплат; M_1-M_4 — число выплат i-го вида из соответствующего бюджета; S_{413} — сумма выплат по i-му виду	$\Delta_{413} = \sum_1^{M_2} S_{413},$	$\Delta_{413} = \sum_1^{M_3} S_{413}$	$\Delta_{413} = \sum_1^{M_4} S_{413}$
Итого по разделу 4	$\Delta_{M4} = \sum_1^{N_1} \Delta_{Mi},$ где N_1-N_4 — число i-х позиций, финансируемых из соответствующего бюджета; Δ_{Mi} — общая сумма выплат по i-й позиции	$\Delta_{P4} = \sum_1^{N_2} \Delta_{Pi}$	$\Delta_{C4} = \sum_1^{N_3} \Delta_{Ci}$	$\Delta_{\Phi 4} = \sum_1^{N_4} \Delta_{\Phi i}$

1	2	3	4	5
5. Выплаты государственным организациям, работающим на принципах хозрасчета, но получающим средства из бюджетов на собственные нужды на возвратной основе:	+	+	+	+
5.1. Аэрофлоту	+	+	$\Delta_{51} = \sum_1^{M_3} S_{51},$ где Δ_{51} — общая сумма выплат; M_3 — число i-х видов выплат; S_{51} — сумма выплат по i-му виду	$\Delta_{51} = \sum_1^{M_4} S_{51},$
5.2. Морскому флоту: порты, базы, причалы, пристани, корабли	—	—	$\Delta_{52} = \sum_1^{M_3} S_{52},$ где Δ_{52} — общая сумма выплат; S_{52} — сумма выплат по i-му виду	$\Delta_{52} = \sum_1^{M_4} S_{52}$

Примечание. + — заполняется аналогично.

1	2	3	4	5
5.3. Железнодорожно- му транспорту	—	—	$\Delta_{53} = \sum_1^{M_3} S_{53},$ где Δ_{53} — общая сумма выплат; S_{53} — сумма выплат по i-му виду	$\Delta_{53} = \sum_1^{M_3} S_{53}$
5.4. Сфере услуг (гос- тиницы, кемпинги, дома быта и т. д.)	$\Delta_{54} = \sum_1^{M_4} S_{54},$ где Δ_{54} — общая сум- ма выплат; M_1-M_4 — число выплат i-го вида из соответствующего бюджета; S_{54} — сумма выплат по i-му виду	$\Delta_{54} = \sum_1^{M_4} S_{54}$	—	—
5.5. Торговле	$\Delta_{55} = \sum_1^{M_5} S_{55},$ где Δ_{55} — общая сум- ма выплат; M_1-M_4 — число выплат i-го вида из соответствующего бюджета; S_{55} — сумма выплат по i-му виду	$\Delta_{55} = \sum_1^{M_5} S_{55}$	—	—

1	2	3	4	5
5.6. Леспромхозам и лесобазам	—	$\Delta_{56} = \sum_1^{M_2} S_{56},$ где Δ_{56} — общая сумма выплат; S_{56} — сумма выплат по i-му виду	$\Delta_{56} = \sum_1^{M_3} S_{56}$	—
5.7. Промышленным предприятиям (НПО, заводы, фабрики и т. д.).	$\Delta_{57} = \sum_1^{M_1} S_{57},$ где Δ_{57} — общая сумма выплат; S_{57} — сумма выплат по i-му виду	$\Delta_{57} = \sum_1^{M_2} S_{57}$	$\Delta_{57} = \sum_1^{M_3} S_{57}$	$\Delta_{57} = \sum_1^{M_4} S_{57}$
5.8. Другим объектам, работающим на правах хозрасчета	$\Delta_{58} = \sum_1^{M_1} S_{58},$ где Δ_{58} — общая сумма выплат; M_1–M_4 — число выплат i-го вида из соответствующего бюджета; S_{58} — сумма выплат по i-му виду	$\Delta_{58} = \sum_1^{M_2} S_{58}$	$\Delta_{58} = \sum_1^{M_3} S_{58}$	$\Delta_{58} = \sum_1^{M_4} S_{58}$

1	2	3	4	5
Итого по разделу 5	$\Delta_{M5} = \sum_1^{N_1} \Delta_{Mi},$ где N_1 — число i-х позиций, финансируемых из соответствующего бюджета; Δ_{Mi} — общая сумма выплат по i-й позиции	$\Delta_{P5} = \sum_1^{N_2} \Delta_{Pi}$	$\Delta_{C5} = \sum_1^{N_3} \Delta_{Ci}$	$\Delta_{\Phi5} = \sum_1^{N_4} \Delta_{\Phi i}$
6. Выплаты на развитие инфраструктуры:	+	+	+	+
6.1. Строительство (реконструкция) жилого фонда.				
6.2. Строительство (реконструкция) дошкольных, школьных учреждений, вузов и т. д.	+	+	+	+
6.3. Строительство дорог (железных дорог, автострад) или их реконструкция	+	+	+	+

1	2	3	4	5
6.4. Строительство (реконструкция) промышленных объектов и т. д.	+	+	+	+
6.5. Разработка и добыча новых видов топлива и сырья.	+	+	+	+
6.6. Развитие новых отраслей хозяйства и т. д.	+	+	+	+
Итого по разделу 6	$\Delta_{M6} = \sum_1^{N_1} \Delta_{Mi},$ где N_1-N_4 — число i-х позиций, финансируемых из соответствующего бюджета; Δ_{Mi} — общая сумма выплат по i-й позиции	$\Delta_{P6} = \sum_1^{N_2} \Delta_{Pi}$	$\Delta_{C6} = \sum_1^{N_3} \Delta_{Ci}$	$\Delta_{\Phi6} = \sum_1^{N_4} \Delta_{\Phi i}$

Примечание. + — заполняется аналогично.

1	2	3	4	5
Всего по разделам расхода бюджета требуется средств	$S_M^* = \sum_{j=1}^{K_1} \Delta_{Mj},$ где K_1 — число j-х позиций финансирования из соответствующего бюджета; Δ_{Mj}, Δ_{Pj}, Δ_{Cj} — общая сумма выплат из соответствующего бюджета по j-й позиции	$S_{P6}^* = \sum_{j=1}^{K_2} \Delta_{Pj},$	$S_{C6}^* = \sum_{j=1}^{K_3} \Delta_{Cj},$	$S_{\Phi 6}^* = \sum_{j=1}^{K_4} \Delta_{\Phi j},$
Общий итог расчета бюджета	$\Delta_M = \left \begin{array}{c} \triangleright \\ = \\ \triangleleft \end{array} \right S_{M6} - S_{P6}^*$	$\Delta_P = \left \begin{array}{c} \triangleright \\ = \\ \triangleleft \end{array} \right S_{P6} - S_{P6}^*$	$\Delta_c = \left \begin{array}{c} \triangleright \\ = \\ \triangleleft \end{array} \right S_{C6} - S_{P6}^*$	$\Delta_\Phi = \left \begin{array}{c} \triangleright \\ = \\ \triangleleft \end{array} \right S_{\Phi 6} - S_{P6}^*$
Если $\Delta > 0$, то доходная часть бюджета (муниципального, районного, регионального, федерального) покрывает его расходную часть. Бюджет является бездефицитным. Если $\Delta < 0$, то образуется дефицит в бюджете соответствующего территориального образования. Бюджет требует дотаций из вышестоящего уровня бюджетной системы или изыскания новых источников покрытия дефицита				

Выводы

1. Существующая бюджетная система РФ имеет целый ряд существенных недостатков, к которым можно отнести следующие:

- ▶ система не опирается на основы теории и практики, которые разработаны к настоящему времени, хотя и сама методология построения бюджетной системы и формирования бюджетов требует дальнейшего обоснования;

- ▶ бюджетная классификация доходов и расходов усложнена и требует упрощения;

- ▶ законодательная база, определяющая структуру бюджетов и бюджетный процесс, недостаточно четко формулирует принципы бюджетного федерализма, перераспределения средств между бюджетами различных уровней, имеет множество подзаконных актов, усложняющих бюджетный процесс;

- ▶ наличие в бюджетах различного уровня множества внебюджетных, бюджетных или специальных фондов ведет к децентрализации бюджетных средств, их нецелевому использованию, содержанию многочисленных бюрократических структур, а зачастую и просто способствует воровству;

- ▶ бюджеты различных уровней не увязаны в единое целое, не учитывают специфику регионов, их экономику, социальную сферу, демографию и т. д., и поэтому Центр забирает на себя большую часть налоговых доходов, а затем в виде финансовой помощи (дотаций, трансфертов, субсидий) перечисляет часть бюджетных средств регионам, усложняя тем самым информационные потоки и увеличивая численность обслуживающего персонала, что ведет к перерасходованию бюджетных средств;

- ▶ отсутствие в бюджетах низших уровней бюджетной системы достаточного объема денежных средств ведет к неравномерности развития их инфраструктуры, задолженностям по выплатам, нарушает кругооборот денежной массы и порождает постоянный дефицит денежных средств в территориальных образованиях;

- ▶ бюджетная политика не строится на принципе приоритетности направлений вложения средств, а действует по принципу «закрытия пятен» или «латания дыр».

2. Реформирование бюджетной системы должно учитывать теорию и практику построения и функционирования бюджетных систем и идти в направлениях:

- ▶ сокращения числа звеньев бюджетной системы с целью упрощения ее структуры, бюджетного процесса и сокращения расходов;

- ▶ изменения законодательной базы, определяющей бюджетный процесс, перераспределение бюджетных средств между уровнями бюджетной системы, перераспределение источников дохода бюджетов и их закрепление за соответствующими территориальными образованиями;

- ▶ упрощения бюджетной классификации по формированию бюджетов и расходованию бюджетных средств;

- ▶ упрощения системы налогообложения как основного источника доходов бюджетов всех уровней с целью повышения эффективности собираемости налогов и установления действенного контроля за поступлением средств в бюджеты;

- ▶ прекращения практики образования всевозможных фондов и выделения средств на определенного рода цели непосредственно по прямым статьям бюджетной классификации, что приведет к сокращению числа звеньев бюджетной системы, расходов на содержание аппарата, нецелевого использования средств, эффективному и экономному использованию бюджетных средств.

3. Бюджетная система, как и любая иная система, должна удовлетворять ряду требований, к которым можно отнести:

- ▶ разумный централизм или децентрализм бюджетных средств по уровням бюджетной системы на основе обоснованности с учетом различных условий и явлений, характеризующих территориальные особенности;

- ▶ рациональность или оптимальность построения бюджетной системы с учетом расходов на ее содержание;

- ▶ эффективность бюджетной системы в целом с учетом ее структуры построения, собираемости доходов, их распределения между элементами;

- ▶ бездефицитность формирования бюджетов любого уровня.

4. Элементами бюджетной системы являются: источники формирования бюджета; органы исполнительной власти, участвующие в бюджетном процессе; бюджетные организации; законы и подзаконные акты, определяющие бюджетный процесс.

5. Методика построения бюджетной системы на научной основе должна охватывать комплекс вопросов: структурное построение и функционирование системы; порядок формирования дохода и расходования средств; права, обязанности и ответственность должностных лиц, участвующих в бюджетном процессе; контроль за бюджетным процессом; нормы ответственности за нарушение бюджета и бюджетного процесса.

6. Методика формирования дохода бюджета и расходования бюджетных средств должна содержать аппарат расчета показателей по каждой статье дохода или расхода средств бюджета. Аппарат расчетов может быть логическим, логико-математическим или математическим. Главное, чтобы он позволял объективно производить расчеты и анализировать ситуации, которые могут возникнуть в процессе моделирования (планирования) бюджета.

Контрольные вопросы

1. Перечислите общие недостатки, характерные для бюджетной системы.

2. Перечислите, какие из вопросов, свойственных бюджетной системе, на ваш взгляд, недостаточно проработаны и требуют дальнейшей разработки.

3. Как вы считаете, должны ли самостоятельно существовать внебюджетные и бюджетные фонды? Обоснуйте ваш ответ.

4. Перечислите общие недостатки, существующие в межбюджетных отношениях.

5. Какие из принципов, лежащих в основе бюджетной системы, реализуются на практике не в полной мере или не реализуются вообще?

6. Какие из недостатков, присущих бюджетной системе, вы назвали бы главными и почему?

7. Перечислите общие проблемы, свойственные бюджетной системе.

8. Что необходимо сделать в области теории бюджетов в целях совершенствования бюджетной системы?

9. Какие из мероприятий необходимо реализовать на практике в интересах повышения эффективности бюджетной системы?

10. Каковы ваши предложения по упрощению системы бюджетной классификации расходов бюджетов?

11. Как вы предлагаете реорганизовать фонды?

12. Какие из мероприятий необходимо осуществить на практике в организационном плане в интересах совершенствования бюджетной системы?

13. Перечислите основные требования, предъявляемые к бюджетной системе.

14. Перечислите признаки бюджета и дайте их краткую характеристику.

15. Как вы понимаете термины: «рациональность», «оптимальность», «экономичность», «эффективность»? В чем их отличие и взаимосвязь?

16. Дайте краткую характеристику таким требованиям, предъявляемым к бюджетной системе, как ценность, рациональность, оптимальность и эффективность.

17. Дайте краткую характеристику варианта бюджетной системы, представленного на рисунке, приведенном в параграфе 13.4. В чем вы видите преимущества и недостатки в структуре бюджетной системы?

18. Предложите собственный вариант структуры бюджетной системы и обоснуйте его.

19. Перечислите элементы и последовательность алгоритма (методики) построения бюджетной системы.

20. В чем вы видите преимущества и недостатки предложенной методики построения бюджетной системы?

21. Дайте собственный вариант методики построения бюджетной системы и обоснуйте его.

22. Перечислите исходные данные, необходимые для расчета доходной (расходной) части бюджета.

23. Перечислите последовательность расчета доходной части бюджета муниципального образования (местного образования, субъекта РФ, федерального бюджета), изложенную в табл. 13.1.

24. Что бы вы изменили или дополнили в последовательность расчета доходной части бюджета муниципального образования (местного образования, субъекта РФ, федерального бюджета) и почему?

25. Предложите свой вариант расчета доходной части бюджета одного из бюджетов любого уровня.

26. Перечислите последовательность формирования расходной части федерального бюджета (бюджета субъекта РФ, местного образования, муниципального образования).

27. Какие предложения вы бы внесли в отношении изменения последовательности формирования расходной части бюджета, предложенной в табл. 13.5? Обоснуйте их.

28. Предложите собственный вариант формирования расходной части бюджета любого уровня и обоснуйте его.

29. Постройте альтернативный вариант бюджетной системы и обоснуйте его исходя из требований, предъявляемых к бюджетной системе.

Тематика рефератов, курсовых и дипломных работ

Рефераты

1. История развития бюджета и бюджетной системы в России.
2. Методы бюджетного регулирования и способы распределения доходов между бюджетами.
3. Бюджетная классификация и направления (пути, методы) ее совершенствования.
4. Источники формирования бюджетов и их распределение в бюджетной системе.
5. Бюджеты и бюджетная система России: сущность, содержание и пути совершенствования.
6. Формирование бюджета (федерального, регионального, местного) за счет налоговых источников дохода.
7. Распределение бюджетных средств (федерального, регионального, местного бюджетов) по статьям расходов.
8. Особенности расходования бюджетных средств (федерального, регионального, местного бюджетов) в условиях постоянного дефицита (постоянной нестабильности экономики).
9. Государственные и муниципальные долги: сущность долгов и их погашение в современных условиях.
10. Фонды: сущность фондов и их ближайшая перспектива.
11. Бюджетный федерализм как основа построения бюджетных отношений в современной России.
12. Методы бюджетного планирования и исполнения бюджетов.
13. Бюджетное право и бюджетный контроль: направления (мероприятия) совершенствования.

14. Направления (пути) совершенствования (реформирования) бюджетной системы.

15. Предложения по формированию бюджетов и расходованию средств.

Курсовые работы

1. Анализ тенденций развития бюджетов и бюджетной системы: трансформация тенденций и ближайшие изменения в бюджетной системе.

2. Характеристика функций бюджетов.

3. Проблемы бюджетной политики в условиях нестабильности экономики России.

4. Анализ принципов построения бюджетной системы и их реализация в практику бюджетов.

5. Совершенствование бюджетной системы на основе анализа методов бюджетного регулирования и способов распределения доходов между бюджетами.

6. Построение оптимальных (рациональных) моделей распределения доходов между бюджетами на основе методов бюджетного регулирования.

7. Анализ теории и практики бюджетной классификации и разработка предложений по ее совершенствованию.

8. Анализ системы классификации источников формирования бюджетов и предложения по их закреплению между уровнями бюджетной системы.

9. Анализ системы классификации расходов бюджета и предложения по разграничению расходов различных уровней бюджетной системы и их закреплению за определенными объектами.

10. Разработка (совершенствование) методики формирования доходов бюджета (федерального, регионального, местного) за счет налоговых (неналоговых) источников дохода.

11. Разработка (совершенствование) методики распределения средств бюджета (федерального, регионального, местного) по направлениям (статьям) расходов.

12. Пути (направления) поддержания устойчивости доходной части бюджета (федерального, регионального, местного).

13. Разработка (совершенствование) логико-аналитического аппарата расчета бюджета (федерального, регионального, местного).

14. Проблемы в области планирования и финансирования расходов бюджета (федерального, регионального, местного) и предложения по их преодолению.

15. Методика распределения бюджетных средств на развитие агропромышленного комплекса, социальной сферы, системы органов управления, обороноспособности страны или на финансирование фундаментальных исследований, жилищно-коммунального хозяйства, системы здравоохранения и т. д.

16. Проблемы сбалансированности бюджетов (федерального, регионального, местного) и предложения по их разрешению.

17. Методика (разработка методики) сбалансированности бюджетов (федерального, регионального, местного).

18. Государственные долги: проблемы долговых обязательств и их разрешение в условиях современной России.

19. Проблемы в области внебюджетных (бюджетных) фондов и пути их решения.

20. Перспективы трансформации и развития фондов (внебюджетных, бюджетных).

21. Проблемы бюджетного процесса и предложения по его совершенствованию.

22. Бюджетный федерализм: проблемы и пути его дальнейшего совершенствования.

23. Направления (пути, мероприятия) дальнейшего развития функций органов государственной и муниципальной власти в интересах совершенствования бюджетного процесса.

24. Разработка методики бюджетного планирования (на федеральном, региональном, местном уровне).

25. Разработка модели (алгоритма) составления проекта бюджета (федерального, регионального, местного).

26. Разработка предложений по принятию бюджета (федерального, регионального, местного).

27. Проблемы бюджетного контроля и предложения по его совершенствованию.

28. Разработка предложений по совершенствованию бюджетного контроля и бюджетного права.

29. Разработка предложений по совершенствованию существующей бюджетной системы РФ.

30. Разработка и обоснование вариантов (моделей) структуры бюджетной системы РФ, отвечающей современным требованиям.

31. Разработка требований, предъявляемых к современной бюджетной системе.

32. Разработка (совершенствование) методики построения бюджетной системы, отвечающей предъявляемым требованиям.

33. Совершенствование методики формирования бюджета (федерального, регионального, местного).

34. Совершенствование методики (алгоритма) распределения средств бюджета (федерального, регионального, местного).

35. Предложения по совершенствованию бюджетной системы РФ.

Дипломные работы

1. Предложения по совершенствованию бюджетной политики РФ в переходный период.

2. Проблемы теории и практики и направления развития бюджетов.

3. Предложения по совершенствованию бюджетной классификации.

4. Разработка методологических подходов к вопросам совершенствования бюджетной классификации.

5. Предложения (методика) по распределению источников формирования бюджетов между уровнями бюджетной системы.

6. Предложения по группировке источников дохода бюджетов и их закреплению между уровнями бюджетной системы.

7. Методология формирования бюджета (федерального, регионального, местного).

8. Методология распределения бюджетных средств (федерального, регионального, местного бюджета).

9. Методология планирования расходов по статьям бюджетной классификации и порядку финансирования расходов.

10. Методологический подход к проблеме сбалансированности бюджетов в условиях дефицита бюджетных средств.

11. Проблема кредитов и ее разрешение в условиях рыночной экономики.

12. Методологические подходы к разрешению долговых обязательств.

13. Фонды: проблемы, пути совершенствования, будущее.

14. Теория и практика фондов: методология образования фондов и их необходимость.

15. Предложения по дальнейшему развитию бюджетного федерализма и бюджетного права как основы бюджетного процесса.

16. Разработка (совершенствование) методологических основ планирования и исполнения бюджета (федерального, регионального, местного).

17. Предложения по совершенствованию планирования и исполнению бюджета (федерального, регионального, местного).

18. Разработка методологии принятия бюджета (федерального, регионального, местного).

19. Проблемы бюджетов и пути их разрешения на современном этапе развития российской экономики.

20. Совершенствование (разработка) методики обоснования эффективной (оптимальной) бюджетной системы РФ.

21. Разработка методологических подходов к обоснованию методик формирования (расходования) бюджета.

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ.
2. Налоговый кодекс РФ.
3. Постановление Правительства РФ от 30 июля 1998 г. № 862 О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах.
4. *Александров И. М.* Налоги и налогообложение: Учебник. — М.: ИТК «Дашков и К°», 2004.
5. *Бабиц А. М., Павлова Л. Н.* Государственные и муниципальные финансы: Учебник. — М.: Финансы; Юнити, 1999.
6. *Балабанов И. Т.* Банки и банковское дело: Учебник. — СПб.: Питер, 2003.
7. *Борисов Е. Ф.* Экономическая теория: Учебник. — М.: Юрист, 2002.
8. *Бочаров В. В.* Инвестиции: Учебник. — СПб.: Питер, 2003.
9. *Брызгалин А. В.* и др. Методы налоговой оптимизации. — М., 2001.
10. Бюджетная система России: Учебник / Под ред. Г. Б. Поляка. — М.: Юнити, 1999.
11. Бюджетная система РФ: Учебник / Под ред. М. В. Ромадановского, О. В. Врублевской. — М.: Юрист, 2000.
12. *Вахрин П. И.* Бюджетная система РФ: Учебник. — М.: ИТК «Дашков и К°», 2002.
13. *Ведута Е. Н.* Стратегия и экономическая политика государства: Учеб. пособие. — М.: Академический проспект, 2003.
14. *Вышегородцев М. М.* Управление бюджетом: Курс лекций. — М.: Дис, 2002.
15. *Годин А. М., Горегляд В. П., Подпорина И. В.* Бюджетная система РФ: Учебник. 7-е изд. — М.: ИТК «Дашков и К°», 2003.
16. *Горбунова О. Н.* Финансовое право: Учебник. — М.: Юрист, 2002.

17. *Коробкова Г. Г.* Банковское дело: Учебник. — М.: Юрист, 2002.
18. *Костина Н. И.* Финансовое прогнозирование в экономических системах: Учеб. пособие. — М.: Юнити, 2002.
19. *Мысляева И. Н.* Государственные и муниципальные финансы: Учебник. — М.: Инфра, 2003.
20. *Поляк Г. Б.* Бюджетная система России: Учебник. — М.: Юнити, 2002.
21. *Поляк Г. Б.* Налоги и налогообложение: Учебник. — М.: Юнити, 2002.
22. *Рой О. М.* Система государственного и муниципального управления: Учеб. пособие. — СПб.: Питер, 2003.
23. *Соляникова С. П.* Бюджеты территорий. — М.: Финансы и статистика, 1993.
24. *Тедеев А. А., Парыгина В. А., Мельников С. И.* Бюджетное право РФ: Учеб. пособие. — М.: Приор, 2003.
25. *Химичева Н. И.* Финансовое право: Учебник. — М.: Юрист, 2003.
26. Федеральные, региональные и местные налоги и сборы, уплачиваемые юридическими лицами / Под ред. В. М. Кудрина. — М., 2001.
27. Финансовый менеджмент: Учебник / Под ред. Г. Б. Поляка. — М.: Юнити, 1997.
28. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник / Под ред. А. А. Дробышевой. — М., Финансы; Юнити, 1997.
29. Экономическая теория: Учебник / Под ред. А. Г. Грязновой, Т. В. Чечелевой. — М.: Экзамен, 2003.

Главный редактор — *А. Е. Илларионова*
Редактор — *Н. П. Яшина*
Художник — *В. А. Антипов*
Верстка — *А. А. Толли*
Корректор — *В. Ш. Мерзлякова*

Ответственный за выпуск — *С. М. Паскевич*

Учебное издание

**Александров Иван Михайлович,
Субботина Оксана Васильевна**

**Бюджетная система
Российской Федерации**

Санитарно-эпидемиологическое заключение
№ 77.99.60.953.Д.007399.06.09 от 26.06.2009 г.

Подписано в печать 10.09.2009. Формат 60×84 1/16.
Печать офсетная. Бумага газетная. Печ. л. 28,0.
Тираж 1000 экз. Заказ №

Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°»
129347, Москва, Ярославское шоссе, д. 142, к. 732.
Для писем: 129347, Москва, п/о И-347
Тел./факс: 8(499) 182-01-58, 182-11-79, 183-93-01.
E-mail: sales@dashkov.ru — отдел продаж;
office@dashkov.ru — офис;
<http://www.dashkov.ru>

Отпечатано в соответствии с качеством предоставленных диапозитивов
в ФГУП «Производственно-издательский комбинат ВИНТИ»,
140010, г. Люберцы Московской обл., Октябрьский пр-т, 403. Тел.: 554-21-86