

Завтра эдакий

В. А. Федосов
под редакцией О. В. Врублевской

Бюджетная система Российской Федерации

 ПИТЕР

Завтра экзамен

В. А. Федосов
под редакцией **О. В. Врублевской**

Бюджетная система Российской Федерации

 **ПИТЕР®**

Москва • Санкт-Петербург • Нижний Новгород • Воронеж
Ростов-на-Дону • Екатеринбург • Самара • Новосибирск
Киев • Харьков • Минск

2009

ББК 65.9(2)26я7

УДК 336.6(075)

Ф32

- Ф32 **Федосов В. А.**
Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. О. В. Врублевской. — СПб.: Питер, 2009. — 224 с.: ил. — (Серия «Завтра эк-замен»).

ISBN 978-5-49807-263-0

Учебное пособие дополняет самый полный и подробный на сегодняшний день учебник «Бюджетная система Российской Федерации», подготовленный коллективом кафедры финансов Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов при участии ряда ведущих специалистов финансовых органов Санкт-Петербурга.

В издании, построенном по схеме «вопрос — ответ», учтены изменения, которые происходят в реформировании общественных финансов России, методов и принципов в организации бюджетного процесса. Рассмотрены такие вопросы, как доходы и расходы бюджетов, федеральные налоги, регулирование бюджетов и организация бюджетного процесса, тенденции развития бюджетных систем стран СНГ.

Книга предназначена для студентов, изучающих курс «Бюджетная система Российской Федерации», а также практиков, работников финансовых органов и ведомств.

ББК 65.9(2)26я7

УДК 336.6(075)

Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав.

ISBN 978-5-49807-263-0

© ООО «Лидер», 2009

Оглавление

Глава 1. Понятие бюджета, развитие бюджетной системы России	7
Вопрос 1. Общественное назначение государственных финансов в условиях рыночной экономики	7
Вопрос 2. Понятие бюджета	9
Вопрос 3. Функции бюджета, их содержание	11
Вопрос 4. Базовый перечень принципов (компонентов) эффективного управления общественными финансами	12
Вопрос 5. Современная бюджетная политика Российской Федерации	14
Глава 2. Бюджетное устройство Российской Федерации	19
Вопрос 1. Законодательное регулирование бюджетных правоотношений	19
Вопрос 2. Бюджетная система РФ и принципы ее функционирования	20
Вопрос 3. Бюджетные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления	23
Глава 3. Бюджетная классификация	28
Глава 4. Доходы бюджетов	33
Вопрос 1. Правовые и экономические основы формирования доходов бюджетов	33

Вопрос 2.	Доходы федерального бюджета	35
Вопрос 3.	Особенности структуры доходов бюджетов субъектов РФ	36
Вопрос 4.	Особенности структуры доходов муниципальных образований	39
Вопрос 5.	Неналоговые доходы бюджетов	41
Вопрос 6.	Доходы от использования государственного и муниципального имущества	45
Вопрос 7.	Таможенные пошлины и таможенные сборы	47
Вопрос 8.	Прогнозирование и планирование доходов бюджетов	51
Глава 5.	Расходы бюджетов	57
Вопрос 1.	Экономическое содержание расходов бюджетов	57
Вопрос 2.	Расходные обязательства Российской Федерации, субъектов РФ, органов местного самоуправления ...	63
Вопрос 3.	Состав, структура и динамика расходов федерального бюджета	66
Вопрос 4.	Расходы бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов	69
Вопрос 5.	Финансирование общегосударственных вопросов	71
Вопрос 6.	Расходы на национальную оборону, обеспечение правоохранительной деятельности и безопасности государства	73
Вопрос 7.	Расходы на национальную экономику	80
Вопрос 8.	Бюджетное финансирование жилищно-коммунального хозяйства	81
Вопрос 9.	Расходы бюджета на образование	84
Вопрос 10.	Расходы бюджета на культуру, кинематографию и средства массовой информации	88
Вопрос 11.	Расходы бюджета на здравоохранение	91
Вопрос 12.	Расходы бюджета на спорт и физическую культуру	98
Вопрос 13.	Финансовое обеспечение расходов на реализацию социальной политики	101

Глава 6. Дефицит бюджета и его регулирование.	
Профицит бюджета	105
Вопрос 1. Понятие дефицита бюджета, его классификация, источники финансирования	105
Вопрос 2. Источники финансирования дефицита федерального бюджета	111
Вопрос 3. Профицит бюджета	114
Вопрос 4. Резервный фонд и Фонд национального благосостояния	118
Глава 7. Государственный кредит и управление государственным долгом	122
Вопрос 1. Содержание государственного кредита	122
Вопрос 2. Методы и инструменты управления государственным долгом	125
Глава 8. Межбюджетные отношения	130
Вопрос 1. Межбюджетные отношения и бюджетный федерализм	130
Вопрос 2. Развитие межбюджетных отношений в РФ	134
Вопрос 3. Межбюджетные трансферты	141
Вопрос 4. Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ	146
Глава 9. Составление, рассмотрение и утверждение бюджетов	150
Вопрос 1. Участники бюджетного процесса, их полномочия	150
Вопрос 2. Основы составления, рассмотрения и утверждения бюджетов	153
Вопрос 3. Составление проекта федерального бюджета	161
Вопрос 4. Рассмотрение и утверждение федерального бюджета	163
Вопрос 5. Формирование региональных и местных бюджетов	167
Глава 10. Исполнение бюджетов	174
Вопрос 1. Организация исполнения бюджетов	174

Вопрос 2. Содержание и значение казначейской системы исполнения бюджетов	178
Вопрос 3. Расчетно-кассовое обслуживание бюджетополучателей	182
Вопрос 4. Оперативное управление в процессе исполнения бюджета	186
Вопрос 5. Экономический анализ бюджетных показателей	188
Глава 11. Бюджетный учет	192
Глава 12. Государственный и муниципальный финансовый контроль	196
Вопрос 1. Принципы организации финансового контроля	196
Вопрос 2. Виды, формы и методы контроля	199
Вопрос 3. Ответственность за бюджетные правонарушения	202
Глава 13. Основные направления бюджетной реформы	205
Вопрос 1. Цели и задачи реформирования бюджетного процесса. Концепция бюджетирования, ориентированного на результат	205
Вопрос 2. Развитие программно-целевых методов бюджетного планирования	212
Вопрос 3. Реструктуризация бюджетных расходов и бюджетного сектора	215
Вопрос 4. Реализация бюджетной реформы в субъектах РФ	219

Глава 1

ПОНЯТИЕ БЮДЖЕТА, РАЗВИТИЕ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Вопрос 1

Общественное назначение государственных финансов в условиях рыночной экономики

Финансы в широком смысле слова — это совокупность денежных (стоимостных) отношений, связанных с формированием и использованием денежных фондов, движением капитала в процессе создания и перераспределения валового внутреннего продукта.

Государственные (общественные) финансы — это сравнительно более узкий круг регламентированных государством денежных отношений, связанных с формированием и использованием системы общественных денежных фондов (доходов), необходимых государству для выполнения возложенных на него функций. Государственным финансам присущи следующие основные признаки (атрибуты): это всегда денежные отношения; эти денежные отношения вызваны фактом существования государства, носят регламентированный характер и связаны в основном с безэквивалентным перераспределением средств.

Финансовая наука, исследуя денежные отношения, ставит перед собой задачу решения вопросов наиболее эффективного управления ограниченными денежными ресурсами на протяжении определенного периода времени. Это связано с тем, что формирование доходов и необходимость их использования чаще всего не совпадают по времени. При этом у одних субъектов хозяйственной деятельности, территорий, домашних хозяйств возникают излишки (профициты) средств, у других, наоборот, их не хватает, возникает дефицит. Следовательно, требуется определенная система, обеспечивающая перераспределение средств на наиболее приемлемых для всех участников этого процесса условиях. Такое перераспределение призвана осуществить именно финансовая система (при широком понимании финансов). В западной,

и особенно в американской, специальной литературе финансовую систему обычно определяют как «совокупность рынков и других институтов, используемых для заключения финансовых сделок, обмена активами и рисками».¹ «Финансовая система включает в себя рынки, посредников, фирмы, предоставляющие финансовые услуги, и другие институты, с помощью которых домохозяйства, частные компании и правительственные организации реализуют принимаемые ими финансовые решения».²

Но такое определение не совсем точно, оно подходит только к условиям «идеального рынка» без участия в нем государства. Сегодня никто не отрицает наличия экономических функций государства, необходимости особого государственного сектора экономики и порожденного им понятия «государственные финансы». Государство не только выполняет такие древнейшие функции, как оборона, охрана порядка и собственности, государственное управление, но и осуществляет чисто экономические функции: обеспечение правовой базы, способствующей эффективному функционированию рыночной системы; защиту конкуренции; обеспечение неделимыми «общественными благами» своих граждан (образование, фундаментальная наука, здравоохранение, экология и т. п.); перераспределение доходов и богатства во имя социального мира; корректирование распределения ресурсов с целью структурных изменений в экономике, достижение необходимого уровня занятости и инфляции, обеспечивающих экономический рост.

Для выполнения государством своих функций объективно необходимы мобилизация финансовых ресурсов и их наиболее эффективное перераспределение. (Потребление и использование бюджетных ресурсов обычно производятся на основе выполнения госзаказа, а перераспределение — с помощью трансфертов, увеличивающих способности их получателей к потреблению. Выполнение госзаказов с использованием государственного финансирования также способствует экономическому росту.)

Там, где движению денежных средств противопоставлены определенные эквиваленты — товары, услуги, финансовые активы, — мы имеем дело с *денежными потоками*. Там же, где не происходит такого эквивалентного обмена, мы имеем дело с перераспределенной стоимостью, т. е. принудительно изъятой из оборота в форме налогов и других плате-

¹ Боди Э., Мэртон Р. Финансы / Пер. с англ. — М.: Издательский дом «Вильямс», 2000. — С. 38.

² Там же. — С. 64.

жей хозяйствующих субъектов и домашних хозяйств. В этом случае следует говорить о *финансовых потоках*.

Вопрос 2

Понятие бюджета

Реализация бюджетной политики отражается в едином для всех государств «институте» — институте «государственных бюджетов», который является атрибутом любого суверенного государства и (или) государственных образований. Понятие «бюджет», чрезвычайно емкое и неоднозначное, до настоящего времени носит дискуссионный характер. Так, в «Экономическом словаре», изданном Институтом новой экономики в 2007 г., бюджет (фр. *budget*) определяется как: «роспись денежных доходов и расходов на определенный период, утвержденная в установленном порядке...»; «смета расходов по проекту»; «форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления». Последнее определение почти полностью идентично определению, приводимому в ст. 6 БК РФ.¹

В соответствии с новой редакцией ст. 6 БК РФ бюджет определяется как «форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления».

Тем не менее в специальной и учебной российской литературе бюджет традиционно рассматривается как сложная социально-экономическая и правовая категория. *Экономическую категорию бюджета* можно трактовать как совокупность экономических (денежных) отношений органов государственной власти и местного самоуправления с юридическими и физическими лицами, связанных с перераспределением валового национального продукта и части национального богатства в связи с необходимостью удовлетворения социально-экономических и властно-политических функций государства и его граждан. *С юридической (правовой) точки зрения бюджет* — это основной финансовый план (смета доходов и расходов государства), принимаемый в форме закона по особой процедуре представительным органом государственной власти. *По способу реализации* — жестко регламентированная форма образования и использования централизуемых государ-

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.06.1998 г. № 145-ФЗ.

ством финансовых ресурсов для обеспечения расходных обязательств бюджетов всех уровней (федерального, субъектов Федерации, местных).

Родоначальником законодательной регламентации образования и использования денежных средств в форме бюджета является Англия, где после революции 1686–1689 гг. парламент лишил короля права самостоятельно устанавливать налоги. В России первая роспись государственных доходов и расходов была принята в 1723 г., с 1802 г. эти росписи стали носить постоянный характер, а с 1811 г. приняли формат бюджета России.

Естественно, в XVII–XIX вв. основные расходы бюджетов государств носили военно-политический характер, социальные расходы были весьма ограничены, вмешательство же государства в экономику не носило существенного и системного характера, а государственный сектор экономики ограничивался казенными заводами.

У современного государства всегда есть экономические и возрастающие социальные функции. Кроме содержания армии, полиции и судов любое государство в современной экономике играет огромную роль не только в связи с необходимостью финансирования расходов на образование, фундаментальную науку, медицинскую помощь, выплату пенсий и пособий по безработице и бедности, развитие инфраструктуры и охраны окружающей среды, но и в связи с обязанностями государственного регулирования экономики и социальной сферы.

Почему необходимо вмешательство государства в экономику и ее регулирование? Макроэкономическая теория объясняет это, с одной стороны, так называемыми «провалами рынка», т. е. невозможностью обеспечить эффективное развитие всех секторов экономики только рыночными инструментами, а с другой — *неравенством*, т. е. несправедливостью и социальной неэффективностью чисто «рыночного» распределения доходов.

Вмешательство государства в экономику в значительной степени и обеспечивается такой универсальной формой, как бюджет, формирование доходов которого и осуществление расходов представляют собой «встроенный в экономику государственный регулятор». Таким образом, *бюджет можно рассматривать как универсальную форму образования и расходования денежных средств (общественных фондов) для финансового обеспечения задач и функций государства, регулирования секторов экономики и социальной сферы*. По сути дела, формат бюджета отражает все мобилизованные денежные активы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и их расходные обязательства.

Вопрос 3

Функции бюджета, их содержание

Бюджет как экономическая категория носит более конкретный характер, чем достаточно абстрактная категория государственных финансов, содержание которой проявляется только в двух функциях — формирования и использования денежных фондов (доходов). Можно выделить следующие функции, раскрывающие современное содержание сложной экономико-правовой категории бюджета.

1. *Макроэкономическая, или перераспределительная, функция* определяется общественным назначением бюджета как встроенного регулятора экономики, воздействие которого на последнюю осуществляется на безэквивалентном межотраслевом, межтерриториальном уровне группами населения — в соответствии с политикой перераспределения финансовых потоков. Проводя определенную политику доходов и расходов, правительства добиваются устойчивого развития всех секторов экономики, социальной сферы, сглаживая «провалы рынка», неравенство в распределении доходов населения, отдельных территорий. Осуществляя смешанное государственно-частное финансирование крупных проектов, государство воздействует своей политикой доходов и расходов на направление частного капитала в приоритетные отрасли экономики и проекты, депрессивные регионы, проводит антиинфляционные мероприятия и обеспечивает эффективное использование ограниченных финансовых ресурсов государства.
2. *Функция институционализации общественных предпочтений*, по сути дела новая для российской финансовой теории, является следствием демократизации общества, когда принятию закона о бюджете обязательно предшествуют общие парламентские слушания, в которых принимают участие депутаты, представляющие различные группы населения и соответственно различные интересы и взгляды избирателей, их общественные предпочтения. В ходе парламентского обсуждения проекта бюджета, представленного правительством, эти предпочтения воплощаются в конкретные поправки (показатели) бюджета. В условиях СССР такие дискуссии практически отсутствовали, а функции депутатов сводились в основном «к поиску резервов» в бюджетных доходах, как правило, заранее «подготовленных» Министерством финансов. В демократическом обществе, каким сегодня является и Россия, формат при-

нятия бюджета позволяет законодательно отразить предпочтения не только элиты, но и других групп населения, достигнуть определенного компромисса предпочтений при законодательном утверждении бюджета. Естественно, институционализация общественных предпочтений зависит от активности населения, формирования достаточно представительных партий, дорожащих голосами своих избирателей.

3. *Информационная функция бюджета* имеет важнейшее значение для всех экономических агентов, поскольку утверждение параметров бюджета, способов ограничений трансформации денежных активов государства в его расходные обязательства определяет экономическое поведение как корпоративного сектора экономики, бюджетополучателей всех уровней, так и населения, получающего различные бюджетные трансферты. Сами параметры бюджета, прогнозные значения инфляции, принятые к бюджетному финансированию программы всех уровней являются информационными сигналами для принятия экономическими агентами различных финансовых решений, определяют деловую активность и социальное поведение граждан.
4. *Контрольная функция бюджета* позволяет четко отслеживать движение денежных и финансовых потоков, поступление доходов в бюджеты всех уровней, создает общественные условия для проведения государственного контроля за своевременным и эффективным выполнением всех расходных обязательств.

Вопрос 4

Базовый перечень принципов (компонентов) эффективного управления общественными финансами

В условиях глобализации экономики эффективное и ответственное управление общественными (государственными и муниципальными) финансами имеет фундаментальное значение для всех стран с точки зрения обеспечения стабильности национальных бюджетных систем, а также общей финансовой безопасности и устойчивого экономического роста.

Минфин РФ в рамках председательства России в «Группе восьми» выступил с инициативой повысить роль предпринимаемых на международном уровне усилий по содействию эффективному и ответственному

управлению общественными финансами. В связи с этим был разработан документ,¹ представленный министром финансов РФ А. Л. Кудриным 9–10 июня 2006 г. на встрече министров финансов стран «Группы восьми» в Санкт-Петербурге и обсужденный в расширенном формате с участием приглашенных министров финансов Австралии, Бразилии, Индии, Китая, Нигерии, Южной Кореи, генерального секретаря международного энергетического агентства, генерального секретаря Организации экономического сотрудничества и развития, директора-распорядителя МВФ, комиссара ЕС по экономике и финансам, министра финансов страны — председателя в ЕС — Австрии, президента Всемирного банка.

В основе документа содержится следующий базовый перечень принципов (компонентов) эффективного и ответственного управления общественными финансами:

- финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность;
- стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов;
- эффективная и справедливая система межбюджетных отношений;
- консолидация бюджета и бюджетного процесса;
- среднесрочное финансовое планирование;
- бюджетирование, ориентированное на результат;
- эффективный финансовый контроль, отчетность, мониторинг.

Следует отметить, что инициатива Минфина РФ была поддержана министрами финансов «Группы восьми» и приглашенными коллегами. Принято решение о разработке Кодекса надлежащей (лучшей) практики управления общественными финансами, а также соответствующих стандартов и правил по его применению. Кодекс прежде всего призван оказать методологическую помощь странам с переходной и развивающейся экономикой в осуществлении преобразований в бюджетной сфере. Кроме того, опыт России свидетельствует о том, что имеются реальные признаки накопления позитивного опыта в области бюджетных реформ и отдельными примерами российской практики могут воспользоваться страны, стремящиеся к эффективному управлению процессом преобразований. В значительной степени эта «лучшая практика» уже начала реализовываться в России с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Рос-

¹ Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами // Финансы. — 2006. — № 10. — С. 3–20.

сийской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ и принятием первого в истории России закона об утверждении 3-летнего федерального бюджета на 2008–2010 гг.

Таким образом, началась серьезная работа по усилению координации в продвижении инициатив, стимулирующих применение существующих международных стандартов и лучшей практики в налогово-бюджетной сфере, необходимая для укрепления общественных финансов.

Вопрос 5

Современная бюджетная политика Российской Федерации¹

Главной целью современной бюджетной политики России как центральной составляющей государственной политики является *повышение уровня и качества жизни населения*. Государство должно способствовать повышению реальных доходов и занятости населения, росту сбережений и имущества граждан, развитию рынка жилья.

Основа для решения социальных проблем — *высокие темпы устойчивого экономического роста*, обеспечивающего создание новых рабочих мест, рост заработной платы в экономике, расширение финансовых возможностей государства. Большое значение для развития бизнеса имеют: снижение налоговой нагрузки на экономику и административных барьеров, защита прав собственности, обеспечение экономической свободы и условий равной конкуренции. Государство должно поддерживать развитие транспортной, коммуникационной и энергетической инфраструктуры, авиа- и судостроения, экспорта интеллектуальных услуг, космической отрасли и других стратегических отраслей экономики.

Финансовое обеспечение деятельности государства в стратегических сферах и наиболее значимых социальных гарантиях осуществляется за счет средств федерального бюджета. Наконец, из федерального бюджета предоставляются значительные объемы трансфертов бюджетам субъектов РФ и бюджетам государственных внебюджетных фондов. Именно

¹ При подготовке параграфа использован следующий документ Минфина РФ: «Основные результаты и направления бюджетной политики на 2008 г. и период до 2010 г.». Электронный ресурс — http://www1.minfin.ru/budref/budpol_08-10_050607.pdf.

поэтому конкретные требования к бюджетной политике ежегодно формулируются в *Бюджетном послании Президента РФ*.

При формировании проекта федерального бюджета на 2008–2010 гг. и стратегии на долгосрочную перспективу были сформулированы следующие *основные задачи бюджетной политики*:¹

- превращение федерального бюджета в эффективный инструмент макроэкономического регулирования;
- обеспечение долгосрочной сбалансированности бюджета;
- дальнейшее удлинение горизонта бюджетного планирования;
- обеспечение исполнения расходных обязательств;
- проведение анализа эффективности всех расходов бюджета;
- переход на современные принципы осуществления государственных капитальных вложений;
- применение механизмов, стимулирующих бюджетные учреждения к повышению качества оказываемых ими услуг и повышению эффективности бюджетных расходов, расширение полномочий главных распорядителей бюджетных средств по определению форм финансового обеспечения оказания государственных услуг;
- повышение качества финансового менеджмента в бюджетном секторе;
- решение проблемы несбалансированности Пенсионного фонда РФ;
- содействие опережающему социально-экономическому развитию отдельных регионов, в частности Дальнего Востока и Забайкалья.

Меры по реализации этих задач бюджетной политики предусмотрены в первом 3-летнем федеральном бюджете. Следует подчеркнуть, что Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг.» стал исключительной новацией бюджетного процесса в России.

Во-первых, он сформирован по новым процедурам и правилам, предусмотренным поправками в Бюджетный кодекс РФ.² Во-вторых, впер-

¹ См.: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике в 2008–2010 гг.» от 09.03.2007 г.

² Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ.

вые законодательно апробирован 3-летний период планирования. В-третьих, относительно ранний срок принятия данного закона — лето 2007 г. (как правило, закон о федеральном бюджете был готов только к декабрю) — позволил накануне выборов в Государственную Думу РФ в декабре 2007 г. предотвратить негативный процесс использования бюджетных средств в политических целях отдельных партий.

Граждане как налогоплательщики и как потребители общественных услуг должны быть уверены в том, что передаваемые ими в распоряжение государства средства используются прозрачно и эффективно, приносят конкретные, значимые, по возможности измеримые результаты как для общества в целом, так и для каждой семьи, для каждого человека.

Предпосылки для решения этой стратегической задачи были заложены в первой половине 2000-х гг. восстановлением долгосрочной сбалансированности и устойчивости национальной бюджетной системы путем:

- разграничения расходных обязательств и ликвидации «необеспеченных мандатов», общий объем которых в 1,6 раза превышал возможности бюджетной системы;
- создания Стабилизационного фонда, обеспечивающего «подушку безопасности» в случае снижения экспортных цен на нефть и сдерживание инфляции в условиях увеличения денежного предложения вследствие дополнительных доходов от экспорта в случае высоких цен на нефть;
- стабильного закрепления доходных источников за бюджетами разных уровней и введения объективных критериев распределения межбюджетных трансфертов;
- развития системы Федерального казначейства, обеспечивающего кассовое обслуживание исполнения бюджетов в соответствии с едиными стандартами и процедурами.

Это позволило обеспечить прозрачность и подотчетность формирования и исполнения бюджетов, оперативность и достоверность бюджетной отчетности. Установлен жесткий и действенный контроль за принятием и исполнением бюджетных обязательств. *Гарантированное исполнение всех ранее принятых обязательств и принятие новых обязательств только в пределах реальных возможностей по их финансовому обеспечению в условиях долгосрочной сбалансированности бюджета, прозрачности и подотчетности бюджетов, соблюдения финансовой дисциплины — основное требование к эффективной и ответственной*

бюджетной политике и одновременно — необходимое условие для достижения планируемых целей и результатов государственной политики.

В 2004–2006 гг. были сделаны первые шаги по решению этой стратегической задачи. Так, в 2004 г. была принята Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 гг., одобренная Постановлением Правительства РФ «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22.05.2004 г. № 249. В 2006 г. федеральный бюджет впервые стал составной частью 3-летнего перспективного финансового плана, что позволило заложить основы для перехода к утверждению бюджета на 3 года. При подготовке бюджетов всех уровней используются реестры расходных обязательств, которые позволяют четко определить состав и объемы действующих обязательств. Внедрена основанная на международных стандартах система бюджетного учета и бюджетной классификации, обеспечивающая государственным органам удобство управления финансовыми ресурсами для достижения необходимых результатов и позволяющая внешним потребителям получать необходимую информацию о направлениях расходования средств. Завершением этого этапа реформирования бюджетного процесса стало принятие в начале 2007 г. поправок в Бюджетный кодекс РФ, многие из которых уже прошли практическую апробацию в рамках внедрения среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результаты, при формировании проектов федерального бюджета на 2006 и 2007 гг.

Важнейшая проблема — зависимость российской экономики от мировых цен на нефть. Если в 2007 г. все нефтегазовые доходы составляли 8,2% ВВП, то в 2008–2010 гг. с учетом тенденций развития мировой экономики они будут сокращаться и в 2010 г. составят 5,3% ВВП. Это — наименее надежная часть бюджетных доходов: цены от правительства не зависят, добыча требует больших инвестиций в новые регионы, что далеко не сразу даст отдачу.

Обеспечение долгосрочной стабильности и сбалансированности бюджета обуславливает необходимость разделения Стабилизационного фонда, выделения из него Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. Еще важнее — создание новой системы управления нефтегазовыми ресурсами страны. Эта система уже закреплена поправками в Бюджетный кодекс РФ и реализована в новом 3-летнем бюджете. Ее суть кратко характеризуется следующим образом.

1. Разделение всех доходов федерального бюджета на две части: нефтегазовые доходы и все остальные ненфтегазовые доходы, концентрация их на двух различных счетах.

2. Из нефтегазовых доходов формируются Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, а также — *нефтегазовый трансферт*, направляемый подобно другим источникам заимствования на финансирование дефицита бюджета.
3. Все расходы бюджета, не обеспеченные ненефтегазовыми доходами, строго отбираются с учетом приоритетов.

Это позволит обеспечить устойчивость бюджетной политики в долгосрочной перспективе. При этом внешнеэкономическая конъюнктура не будет оказывать существенного влияния на параметры федерального бюджета.

Глава 2

БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Вопрос 1

Законодательное регулирование бюджетных правоотношений

Бюджетное устройство РФ — это организационно-правовое построение бюджетной системы, позволяющее выделить в ее составе структурные подразделения (виды бюджетов, звенья) и определить формы взаимосвязи между ними. Оно базируется на государственном устройстве, отражая взаимосвязи, характерные для последнего.¹

Бюджетное устройство, отражая сложную иерархию бюджетных взаимосвязей внутри страны, включает в себя: бюджетное право (в том числе бюджетное законодательство), бюджетную систему и принципы ее функционирования, бюджетные полномочия органов публичной власти.

Следует подчеркнуть, что бюджетное законодательство является частью более широкого круга правовых отношений, которые называются *бюджетное право*. Иерархически выстроенная по убыванию их юридической силы система источников (форм) правового регулирования бюджетных отношений выглядит следующим образом.²

1. Конституция Российской Федерации.
2. Общепризнанные принципы международного права и нормы международных договоров Российской Федерации.
3. Решения Конституционного Суда РФ.
4. Внутренние договоры Российской Федерации.

¹ Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Кол. авт.; под общ. ред. А. Г. Грязновой. — М.: Финансы и статистика, 2002. — С. 136.

² Тедеев А. А., Парыгина В. А. Бюджетная система РФ в схемах и таблицах с комментариями: Учебное пособие. — М.: Эксмо, 2005. — С. 115–116.

5. Бюджетное законодательство, которое, в свою очередь, включает следующие элементы: а) федеральное бюджетное законодательство (Бюджетный кодекс Российской Федерации); ежегодные федеральные законы о федеральном бюджете; б) региональное бюджетное законодательство (законы субъектов РФ, в том числе — о бюджете); в) муниципальные правовые акты, в том числе — о местных бюджетах (решения о местных бюджетах), принятые представительными органами местного самоуправления.
6. Подзаконные нормативные правовые акты по бюджетно-правовым вопросам: а) акты органов общей компетенции (указы Президента РФ; постановления Правительства РФ; подзаконные нормативные правовые акты по вопросам, связанным с бюджетной деятельностью, принятые органами исполнительной власти субъектов РФ, исполнительными органами местного самоуправления); б) акты органов специальной компетенции — ведомственные подзаконные нормативные правовые акты.

С момента введения в силу Бюджетного кодекса РФ в него постоянно вносились изменения и дополнения. С одной стороны, это отражало развитие методологии и требования практики, но, с другой стороны, являлось следствием большого числа неурегулированных вопросов, пробелов и противоречий Кодекса, что ограничивало его применение.¹

Вопрос 2

Бюджетная система РФ и принципы ее функционирования

Бюджетная система РФ — это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая законодательством РФ совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Структура бюджетной системы РФ представлена на рис. 2.1.

¹ См.: Доклад Министерства финансов РФ о проекте Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов РФ», опубликован на официальном сайте министерства. Электронный ресурс — <http://www.minfin.ru>.

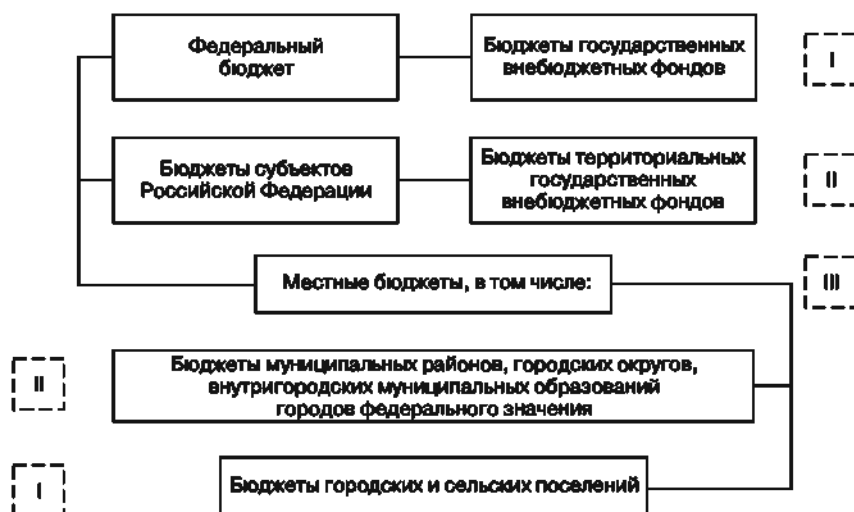


Рис. 2.1. Бюджетная система РФ

Федеральный бюджет — центральное звено бюджетной системы, обеспечивающее финансирование общенациональных задач и функций, является основным инструментом перераспределения ВВП и национального дохода в масштабах государства в целом. На федеральном уровне происходит формирование основных направлений бюджетной политики, проводимой в стране, выбор бюджетных приоритетов, определение основных принципов функционирования бюджетной системы страны. Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ предназначены для исполнения расходных обязательств РФ.

Бюджеты государственных внебюджетных фондов являются самостоятельным звеном бюджетной системы РФ, формируются на федеральном и региональном уровнях. В настоящее время они включают в себя Пенсионный фонд, Фонд социального страхования и Фонды обязательного медицинского страхования, которые образуются на федеральном и региональном уровнях.

Бюджеты субъектов РФ (региональные бюджеты) включают в себя бюджеты республик, областей, краев, автономных областей (округов), а также бюджеты городов федерального значения. Совокупность региональных бюджетов составляет второй уровень бюджетной системы страны. Каждый субъект РФ имеет собственный бюджет и бюджет террито-

риального государственного внебюджетного фонда. Бюджет субъекта РФ и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта РФ.

Местные бюджеты (бюджеты муниципальных образований) — третий уровень бюджетной системы РФ. Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет. Местный бюджет предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ территориями муниципальных образований являются: городские, сельские поселения, муниципальные районы, городские округа и внутригородские муниципальные образования городов федерального значения. Это определяет разделение местных бюджетов на бюджеты двух уровней (типов) — муниципальных районов (городских округов) и поселений. Такой подход позволяет упорядочить бюджетное устройство на местном уровне, ввести четкое законодательное разделение бюджетно-налоговых полномочий между различными органами власти. Пока же местные бюджеты находятся в стадии становления, для чего в законодательстве РФ предусмотрен переходный период до 2009 г.

В законодательстве и на практике применяется термин «*консолидированный бюджет*» — свод бюджетов соответствующей территории. Консолидированный бюджет составляется для целей прогноза, анализа бюджетных показателей. В обязательном порядке он представляется в вышестоящие органы власти, а также для депутатского корпуса в пакете документов, сопровождающих законопроект (проект решения) о бюджете, но, в отличие от бюджета, законодательно не утверждается.

Принципы, на которых основана бюджетная система РФ, установлены в Бюджетном кодексе РФ. В перечень включены следующие принципы.

1. Единство бюджетной системы.
2. Разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ.
3. Самостоятельность бюджетов.
4. Равенство бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований.
5. Полнота отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов.
6. Сбалансированность бюджета.
7. Результативность и эффективность использования бюджетных средств.

8. Общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов.
9. Прозрачность (открытость).
10. Достоверность бюджета.
11. Адресность и целевой характер бюджетных средств.
12. Подведомственность расходов бюджетов.
13. Единство кассы.

Вопрос 3

Бюджетные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления

Бюджетные полномочия — это права и обязанности органов государственной власти и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса. В гл. 2 Бюджетного кодекса РФ установлены бюджетные полномочия для каждого уровня публичной власти — федерального, субъектов РФ, а также для муниципальных образований.

Разделение и законодательное закрепление бюджетных полномочий за каждым уровнем власти является неотъемлемым условием построения межбюджетных отношений в РФ в русле бюджетного федерализма. Основное правило заключается в том, что установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ, рамочного регулирования бюджетного процесса и межбюджетных отношений закрепляется за федеральным уровнем, что является реализацией принципа единства бюджетной системы РФ. При этом государственные органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в соответствии с принципом самостоятельности наделяются широкими, но законодательно ограниченными правами по осуществлению бюджетного процесса на своей территории. Рассмотрим на примере отдельных блоков бюджетных правоотношений, как осуществляется распределение бюджетных полномочий по уровням бюджетной системы РФ (табл. 2.1–2.6).

Регламентация бюджетных полномочий, включая формы, методы и методики, осуществляется в нормативных правовых актах соответствующего уровня. Так, для федерального уровня она прежде всего устанавливается в Бюджетном кодексе РФ, а также принятых на его основе федеральных законах, актах Правительства РФ и органов исполнительной власти РФ; для субъектов РФ — в законах субъектов РФ и актах органов исполнительной власти субъектов РФ; для муниципальных образований — в муниципальных правовых актах.

Таблица 2.1
Распределение бюджетных полномочий по организации
и осуществлению бюджетного процесса

Бюджетные полномочия	РФ	Субъекты РФ	Муниципальные образования
Определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы РФ, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением	+		
Установление порядка осуществления бюджетного процесса на соответствующем уровне	+	+	+
Осуществление бюджетного процесса на соответствующем уровне	+	+	+

Таблица 2.2
Распределение бюджетных полномочий в части доходов бюджетов

Бюджетные полномочия	РФ	Субъекты РФ	Муниципальные образования
Определение основ формирования доходов бюджетов бюджетной системы РФ	+		
Определение порядка установления нормативов отчислений доходов от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов в бюджеты бюджетной системы РФ	+		
Установление нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты бюджетной системы РФ	+		
Установление нормативов отчислений доходов в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов,		+	

в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджеты субъектов РФ		+	
Установление нормативов отчислений доходов в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ, законодательством о налогах и сборах и (или) законами субъектов РФ в бюджеты муниципальных районов			+(для муниципальных районов)

Таблица 2.3
Распределение бюджетных полномочий в части расходов бюджетов

Бюджетные полномочия	РФ	Субъекты РФ	Муниципальные образования
Определение основ осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ	+		
Определение порядка установления расходных обязательств публично-правовых образований	+		
Установление и исполнение расходных обязательств соответствующего уровня	+	+	+
Определение порядка установления и исполнения расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из федерального бюджета	+		
Определение порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта РФ		+	

Таблица 2.4
Распределение бюджетных полномочий в части межбюджетных трансфертов

Бюджетные полномочия	РФ	Субъекты РФ	Муниципальные образования
Определение общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов в РФ	+		
Установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из соответствующего бюджета	+	+	+
Предоставление межбюджетных трансфертов из соответствующего бюджета	+	+	+

Таблица 2.5
Распределение бюджетных полномочий в части управления долгом, осуществления заимствований и предоставления гарантий

Бюджетные полномочия	РФ	Субъекты РФ	Муниципальные образования
Определение общего порядка и принципов осуществления заимствований и предоставления гарантий РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга	+		
Осуществление заимствований, предоставление гарантий, предоставление бюджетных кредитов, управление долгом и управление активами соответствующего уровня	+	+	+

Таблица 2.6
 Распределение бюджетных полномочий по установлению
 и применению бюджетной классификации РФ

Бюджетные полномочия	РФ	Субъекты РФ	Муниципальные образования
Установление основ бюджетной классификации и общего порядка ее применения	+		
Установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации в части, относящейся к федеральному бюджету и государственным внебюджетным фондам	+		
Установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации в части, относящейся к бюджету субъекта РФ и бюджетам территориальных государственных внебюджетных фондов		+	
Установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации в части, относящейся к местному бюджету			+

Глава 3

БЮДЖЕТНАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ

Бюджетная классификация РФ — группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы РФ, используемая для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы РФ.

Бюджетная классификация представляет собой необходимый инструмент управления бюджетным процессом в любом государстве. Бюджетная классификация современной России неоднократно реформировалась. Так, с 2005 г. была введена новая бюджетная классификация, которая решала следующие задачи:

- переориентация бюджетов на достижение конечных результатов, в том числе путем повышения самостоятельности и ответственности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств;
- приведение структуры функциональной классификации расходов в соответствие с основными функциями, выполняемыми органами государственной власти (органами местного самоуправления);
- согласование бюджетной классификации с международными стандартами финансовой отчетности и статистики государственных финансов.

Бюджетная классификация интегрирована с Планом счетов бюджетного учета, что позволяет на основе кодов классификации запасов активов и обязательств и потоков по операциям учитывать запасы конкретного типа активов или пассивов в начале отчетного периода, провести учет изменений в этих занасах, вызванных проведенными операциями, и соответственно выйти на стоимость запасов на конец отчетного периода.

С целью соблюдения единых принципов формирования и исполнения бюджетов введен единый *20-значный код* для классификации доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов. Три первых знака 20-значного кода являются кодами администраторов бюд-

жетных средств, соответствующих перечню главных распорядителей средств соответствующего бюджета. Однако в законодательстве термин «администратор» применяется в отношении доходов и источников финансирования дефицита бюджета. В отношении расходов применяется традиционный термин — *главный распорядитель бюджетных средств*. Вторая часть (14 знаков) представляет собой, собственно, функциональную структуру (разделы, подразделы, статьи, подстатьи, виды, группы, подгруппы, элементы, программы) соответствующей бюджетной классификации. Три последних знака 20-значного кода являются классификацией операций сектора государственного управления (табл. 3.1–3.3).

В первые годы образования Российской Федерации бюджетная классификация утверждалась приказами Министерства финансов РФ. Далее до 2008 г. действовали два законодательных акта по данному вопросу: Федеральный закон «О бюджетной классификации РФ» от 15.08.1996 г. № 115-ФЗ и Бюджетный кодекс РФ, где бюджетной классификации посвящена отдельная гл. 4. Министерство финансов РФ издает *Указания о порядке применения бюджетной классификации РФ*. Так, с 2008 г. действует Приказ «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации РФ» от 24.08.2007 г. № 74н.

Исходя из логики проводимой реформы бюджетного процесса, на следующем этапе реформирования бюджетной классификации в рамках Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов РФ» от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ был уточнен состав бюджетной классификации РФ и внесены изменения в порядок ее утверждения, что упрощает применение классификации в бюджетном процессе. Вместо 8 разновидностей классификаций, регламентированных в предыдущей редакции Бюджетного кодекса РФ, в соответствии с внесенными изменениями в состав бюджетной классификации включены: классификация доходов, классификация расходов, классификация источников финансирования дефицита бюджета и классификация операций сектора государственного управления.

При этом основными новациями в части формирования и утверждения бюджетной классификации являются:

- отказ от утверждения бюджетной классификации отдельным федеральным законом;
- закрепление в Бюджетном кодексе РФ единых для бюджетов бюджетной системы РФ позиций двух первых уровней каждого вида бюджетной классификации;

Таблица 3.1
Структура кода доходов бюджетов

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

Таблица 3.2
Структура кода расходов бюджетов

Главный распорядитель бюджетных средств				Раздел		Подраздел		Целевая статья					Вид расходов					Классификация операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20				
							Целевая статья		программа			подпрограмма											

Таблица 3.3
Структура кода источников финансирования дефицитов бюджетов

1			2										3							
Главный администратор доходов бюджета			Группа	Подгруппа			Статья			Вид источников							Классификация операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов			
							статья	подстатья	элемент											
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	

- наделение Министерства финансов РФ полномочиями по утверждению единых позиций классификации доходов и классификации операций сектора государственного управления на более низких уровнях;
- утверждение целевых статей и видов расходов, статей и подстатей источников финансирования дефицита бюджетов законами (решениями) о соответствующих бюджетах, что позволит учесть специфику федерального, региональных и местных бюджетов, расширить самостоятельность каждого уровня власти;
- установление требований к формированию целевых статей и видов расходов бюджетов.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает:

- по классификации доходов: 2 группы (налоговые и неналоговые доходы; безвозмездные поступления), которые объединяют соответственно 19 и 6 подгрупп;
- по классификации расходов: 11 разделов, детализированных в общей сумме по 95 подразделам;
- по классификации источников финансирования дефицитов бюджетов: 2 группы (источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов; источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов), которые объединяют соответственно 6 подгрупп и 4 подгруппы;
- по КОСГУ: 8 групп, детализированных в общей сумме по 42 статьям.

Создаются законодательные основы для развития *«управленческого»* принципа построения и использования бюджетной классификации, позволяющего органам власти в рамках единых позиций бюджетной классификации, утвержденных Бюджетным кодексом РФ, в максимальной степени адаптировать ее к своим нуждам и специфике.

Глава 4

ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ

Вопрос 1

Правовые и экономические основы формирования доходов бюджетов

Доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ и поступают в распоряжение органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления. Доходы бюджетов включают налоговые и неналоговые виды доходов, а также безвозмездные поступления.

Мировая практика давно доказала, что главным инструментом мобилизации средств в бюджет являются именно налоги. Конечно, государство может использовать для покрытия расходов и займы, но их необходимо возвращать и уплачивать проценты, что также требует дополнительных налоговых поступлений. Кроме того, государство может прибегнуть к денежной эмиссии, однако это, в свою очередь, может привести к инфляции и тяжелым экономическим последствиям. В результате главным источником доходов бюджетов остаются налоги.

Налоговый кодекс РФ дает определения налога и тесно примыкающего к нему, но все же отличного от него сбора. Под *налогом* понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований. Под *сбором* понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая пре-

доставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий). В Налоговом кодексе РФ установлены принципы налогообложения.

К *налоговым доходам и неналоговым доходам* Бюджетный кодекс относит:

- налоги 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 регулярные платежи за пользование природными ресурсами;
- государственную пошлину;
- 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 субсидий и субвенций прошлых лет;
- прочие неналоговые доходы.

К *безвозмездным поступлениям* Бюджетный кодекс РФ относит безвозмездные поступления от:

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

Вопрос 2

Доходы федерального бюджета

При анализе состава и структуры доходов федерального бюджета интерес, прежде всего, представляет доля доходов федерального бюджета в доходах консолидированного бюджета РФ (табл. 4.1).

В доходах консолидированного бюджета 2007 г. намечалось повышение удельного веса федерального бюджета до 61,6% против 54,6% в бюджете 2005 г. и соответственно уменьшение доли бюджетов субъектов Федерации с 45,4 до 38,4%. Одновременно с этим увеличивался объем межбюджетных трансфертов.

Таблица 4.1
Доходы консолидированного бюджета Российской Федерации
и их структура по видам бюджетов¹

Доходы	2007 г.		
	Федеральный бюджет	Бюджеты территорий	Консолидированный бюджет РФ
Всего доходов, млрд руб.	7779,1	4841,8	12620,9
То же, %	61,6	38,4	100
Налоговые доходы, млрд руб.	4633,7	3494,0	8127,7
То же, %	57,0	43,0	100
Неналоговые доходы, млрд руб.	2908,8	408,6	3317,4
То же, %	87,7	12,3	100

Если детально рассмотреть структуру доходов федерального бюджета по данным 2005–2006 гг., то можно выделить две группы доходов, удельный вес каждой из которых составляет более 20% объема доходов федерального бюджета. Это доходы от внешнеэкономической деятельности (2005 г. — 27,63%; 2006 г. — 32,95%) и налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ (2005 г. — 23,81%; 2006 г. — 24,02%). В последних доминировал НДС, соответственно 21,45 и 22,27%.

¹ По данным Министерства финансов РФ.

В связи с новациями, принятыми в новой редакции Бюджетного кодекса, структура доходов федерального бюджета кардинальным образом изменилась. Статья 96⁶ БК РФ устанавливает понятие «нефтегазовые доходы федерального бюджета», используемые для финансового обеспечения нефтегазового трансферта, а также для формирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. К нефтегазовым доходам относятся доходы федерального бюджета от уплаты:

- ♦ налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья);
- ♦ вывозных таможенных пошлин на нефть сырую;
- ♦ вывозных таможенных пошлин на газ природный;
- ♦ вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти.

На 2008 г. прогнозируемый общий объем доходов федерального бюджета был установлен в сумме 8057 млрд руб., в том числе прогнозируемый объем нефтегазовых доходов — в сумме 3471 млрд руб., или 43,1%.

Следующей важнейшей новацией явилось принятие бюджета на три года — с 2008 по 2010 г. Прогнозируемый общий объем доходов федерального бюджета на 2009 г. установлен в сумме 8706 млрд руб., в том числе прогнозируемый объем нефтегазовых доходов — 3109 млрд руб., или 35,7%; на 2010 г. — в сумме 9408 млрд руб., в том числе прогнозируемый объем нефтегазовых доходов федерального бюджета — 2991 млрд руб., или 31,8%. Очевидна тенденция снижения доли нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета.

Принятие нового варианта Бюджетного кодекса, его уже начавшаяся реализация, составление 3-летнего бюджета, ориентированного на результаты, налоговое администрирование на новых принципах будут способствовать укреплению федерального бюджета, успешному решению возложенных на него задач.

Вопрос 3

Особенности структуры доходов бюджетов субъектов РФ

Доходы бюджетов субъектов РФ формируются прежде всего за счет *налоговых доходов*, установленных для бюджетов субъектов РФ Бюджетным кодексом РФ (ст. 56 БК РФ). Налоговые доходы субъектов

РФ могут быть переданы полностью или частично органами государственной власти субъектов РФ в соответствующие местные бюджеты в порядке, предусмотренном ст. 58 БК РФ «Полномочия субъектов РФ по установлению нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты». Итак, Бюджетным кодексом РФ устанавливаются полномочия законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов РФ по формированию доходов бюджетов субъектов РФ, порядок установления органами государственной власти субъектов РФ нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты. Полномочия законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов РФ по формированию бюджетов заключаются также в праве: введения региональных налогов и сборов в рамках перечня, установленного налоговым законодательством; установления ставок по ним и предоставления налоговых льгот в пределах, установленных налоговым законодательством.

Законы субъекта РФ о внесении изменений в законодательство субъекта РФ о налогах и сборах, законы субъекта РФ, регулирующие бюджетные правоотношения, приводящие к изменению доходов бюджетов бюджетной системы РФ, вступающие в силу в очередном финансовом году (очередных финансовом году и плановом периоде), должны быть приняты до внесения проекта закона субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год (на очередные финансовый год и плановый период, если речь идет о 3-летнем бюджете) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ в сроки, установленные законом субъекта РФ.

Рассмотрим особенности структуры доходов территориальных бюджетов субъектов РФ на примере города Санкт-Петербурга. Параметры доходов бюджета Санкт-Петербурга на 2007–2010 гг. представлены в табл. 4.2.

Необходимо подчеркнуть, что обеспечение прогнозируемых параметров бюджета Санкт-Петербурга на 2008 г. и на плановый период 2009–2010 гг. планируется не только без существенного повышения налоговой нагрузки на экономику города, но и с учетом расширения объема налоговых льгот, предоставляемых инвесторам. Налоговая политика Санкт-Петербурга на 2008–2010 гг. будет осуществляться с учетом решений, принятых Правительством Российской Федерации, и направлена на обеспечение преемственности следующих основополагающих принципов, последовательно осуществляемых на протяжении предыдущих лет:

Таблица 4.2
Структура и динамика доходов бюджета Санкт-Петербурга на 2007–2010 гг., млрд руб.

№ п/п	Доходы	2007		2008 ¹			2009		2010		
		сумма	уд. вес, %	сумма	уд. вес, %	по сравнению с 2007 г., %	сумма	уд. вес, %	сумма	уд. вес, %	изменение структуры по сравнению с 2007 г.
1	Налог на прибыль организаций	79,4	33,9	89,3	33,8	125,1	117,3	36,2	137,7	37,0	+3,1
2	Налог на доходы физических лиц	63,0	26,9	84,4	28,7	134,0	100,1	30,0	115,3	30,0	+3,1
3	Акцизы	10,5	4,5	12,7	4,3	120,9	13,7	4,1	15,1	4,0	–0,5
4	Налог на имущество организаций	11,2	4,8	14,7	5,0	131,2	16,5	5,0	19,2	5,1	+0,3
5	Арендная плата	15,7	6,7	21,0	7,2	133,7	23,9	7,2	28,2	7,4	+0,7
6	Доходы от продаж имущества	3,1	1,3	6,0	2,0	193,5	6,1	1,8	6,4	1,7	+0,4
7	Доходы от платных услуг	19,0	8,1	22,3	7,6	117,4	24,2	7,3	26,1	6,9	–1,2
8	Прочие доходы	19,0	8,1	19,4	6,6	102,1	20,9	6,3	22,6	5,9	–2,2
9	Безвозмездные поступления из федерального бюджета	13,4	5,7	14,0	4,8	104,5	10,6	3,1	7,8	2,0	–3,7
	Всего доходов	234,3	100	293,8	100	125,4	333,3	100	378,4	100	×

¹ 2008, 2009, 2010 гг. — прогноз.

- обеспечение предсказуемости, стабильности и прозрачности налогообложения;
- сохранение и дальнейшее развитие благоприятного инвестиционного климата;
- равномерность распределения налогового бремени;
- повышение эффективности действующей налоговой системы.

Макроструктура доходной части бюджета Санкт-Петербурга достаточно стабильна — на протяжении ряда лет налоговые доходы составляют около 2/3 доходов. В 2008–2010 гг. эта тенденция сохраняется: налоговые доходы в 2008 г. составят 75,9%, в 2009 г. — 78,1%, в 2010 г. — 79,7%. Планируется, что доля налоговых доходов в бюджете города к 2010 г. по сравнению с 2007 г. возрастет на 5%. Общая сумма налоговых доходов в проекте бюджета составила в 2008 г. — 222 944,8 млн руб., или 127,2% к 2007 г., в 2009 г. — 260 449,2 млн руб. (116,8% к 2008 г.), в 2010 г. — 301 771,8 млн руб. (115,9% к 2009 г.). Основными доходными источниками бюджета Санкт-Петербурга традиционно остаются налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, налог на имущество организаций.

Вопрос 4

Особенности структуры доходов муниципальных образований

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет и право на получение в процессе бюджетного регулирования средств из федерального бюджета и из бюджета субъекта РФ.

Состав *налоговых доходов* местных бюджетов устанавливается Бюджетным кодексом РФ для бюджетов поселений (ст. 61 БК РФ), бюджетов муниципальных районов (ст. 61.1 БК РФ), бюджетов городских округов (ст. 61.2 БК РФ). Так, например, в бюджеты поселений зачисляются:

- налоговые доходы от следующих местных налогов, устанавливаемых представительными органами поселений в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, — земельного налога (по нормативу 100%), налога на имущество физических лиц (по нормативу 100%);
- налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- 1) налога на доходы физических лиц — по нормативу 10%;
 - 2) единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 30%;
 - 3) государственной пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления, уполномоченными в соответствии с законодательными актами РФ на совершение нотариальных действий, — по нормативу 100%;
- налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов, — по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов РФ в соответствии со ст. 58 БК РФ, регламентирующей полномочия субъектов РФ по установлению нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты;
 - налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов, — по нормативам отчислений, установленным представительными органами муниципальных районов в соответствии со ст. 63 БК РФ, регламентирующей полномочия муниципального района по установлению нормативов отчислений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов в бюджеты поселений.

Состав *неналоговых доходов* местных бюджетов устанавливается ст. 62 БК РФ. Бюджетным кодексом регламентированы также полномочия муниципальных образований (МО) по формированию доходов местных бюджетов (ст. 64 БК РФ). Например, муниципальными правовыми актами представительного органа МО вводятся местные налоги, устанавливаются налоговые ставки по ним и налоговые льготы в пределах прав, предоставленных представительному органу МО законодательством РФ о налогах и сборах. В структуре доходов местных бюджетов весьма существенную долю составляют все виды установленной бюджетным законодательством финансовой помощи от бюджетов других уровней — межбюджетные трансферты.

С развитием рыночных принципов хозяйствования расширяются и усложняются экономические функции органов местного самоуправления, центр тяжести проводимых реформ смещается на нижние уровни бюджетной системы. Вместе с тем, несмотря на совершенствование бюджетного и налогового законодательства, адекватного упрочения финансового положения муниципальных образований пока не происходит.

Укрепление доходной базы местных бюджетов и развитие их самостоятельности — трудоемкий и длительный процесс. До настоящего времени существенный удельный вес в доходах большинства местных бюджетов составляют безвозмездные перечисления. Поэтому говорить о самостоятельности бюджета каждого уровня, возведенной Бюджетным кодексом РФ в ранг одного из важных принципов бюджетной системы (ст. 31 БК), в практическом плане достаточно проблематично.

Вопрос 5

Неналоговые доходы бюджетов

Неналоговые доходы являются составной частью собственных доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. В соответствии со ст. 41 Бюджетного кодекса РФ к *неналоговым доходам* бюджета относятся:

- *доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности*, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;
- *доходы от продажи имущества* (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), *находящегося в государственной или муниципальной собственности*, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;
- *доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями*, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;
- *средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности*, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;
- *средства самообложения граждан*;
- *иные неналоговые доходы*.

Следует отметить, что включаемые ранее в состав неналоговых доходов безвозмездные и безвозвратные перечисления с 1 января 2005 г. были выделены в самостоятельную группу доходов бюджета (п. 4 ст. 41 БК РФ).

Полный состав неналоговых доходов бюджетов определен бюджетной классификацией РФ. С 1 января 2008 г. единые для бюджетов бюджетной системы РФ группы и подгруппы доходов определены Бюджетным кодексом РФ. Согласно бюджетной классификации (ст. 21 БК РФ), к неналоговым доходам отнесены:

- 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 штрафы;
- штрафы, санкции, возмещение ущерба;
- доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от возврата остатков субсидий и субвенций прошлых лет;
- возврат остатков субсидий и субвенций прошлых лет;
- прочие неналоговые доходы.

В отличие от налоговых доходов бюджета, имеющих установленные налоговым законодательством ставки, большинство неналоговых доходов, отдельные виды которых имеют форму добровольных платежей, не имеют постоянного фискального характера. В этой связи планирование неналоговых доходов осуществляется исходя из фактических поступлений за предыдущие периоды с учетом изменений в законодательстве, темпов инфляции и других фактов, влияющих на их динамику.

С 2005 г. происходит резкое увеличение удельного веса неналоговых доходов федерального бюджета (до 37%) за счет включения в их состав таможенных пошлин и сборов (для сравнения: в 2002 г. этот показатель составил 5%, в 2003 г. — 6, в 2004 г. — 8%). Состав и структура неналоговых доходов федерального бюджета РФ в 2005–2007 гг. приведены в табл. 4.3.

В структуре доходов федерального бюджета в 2008 г. предусмотрены неналоговые доходы в размере 2471,2 млрд руб. (7,09% к ВВП), что составляет 37% общей суммы доходов, в том числе:

Таблица 4.3
Состав и структура неналоговых доходов федерального бюджета РФ в 2005–2007 гг.¹

Наименование дохода	2005 г.		2006 г.		2007 г.	
	утвержде- но, млн руб.	удельный вес, % ¹	утвержде- но, млн руб.	удельный вес, %	утвержде- но, млн руб.	удельный вес, %
Всего доходов	4 979 756,5	100	5 046 137,5	100	6 965 317,2	100
В том числе неналоговых доходов, всего из них:	1 841 039,2	36,97 / 100	1 878 232,6	37,22 / 100	2 721 872,2	39,08 / 100
Доходы от внешнеэкономиче- ской деятельности	1 644 570,2	33,03 / 89,33	1 662 922,6	32,95 / 88,54	2 455 079,8	35,25 / 90,2
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципаль- ной собственности	81 555,9	1,63 / 4,43	85 769,0	1,70 / 4,57	99 780,6	1,43 / 3,67
Платежи при пользовании природными ресурсами	36 274,9	0,73 / 1,97	29 544,3	0,59 / 1,57	37 373,2	0,54 / 1,37
Доходы от оказания плат- ных услуг и компенсации затрат государства	64 162,6	1,29 / 3,49	89 837,8	1,78 / 4,78	118 694,6	1,7 / 4,36
Доходы от продажи мате- риальных и нематериаль- ных активов	1042,3	0,02 / 0,08	1328,3	0,03 / 0,07	2231,3	0,03 / 0,08
Административные платежи и сборы	8379,6	0,17 / 0,46	3537,6	0,07 / 0,19	3782,2	0,05 / 0,14

¹ Источник: федеральные законы о федеральных бюджетах на 2005, 2006 и 2007 гг.

² В числителе — в общей сумме доходов, в знаменателе — в общей сумме неналоговых доходов.

- доходы от уплаты таможенных пошлин в размере 2124,6 млрд руб.;
- доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности, — 89,8 млрд руб.;
- платежи при пользовании природными ресурсами — 42,0 млрд руб.;
- доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства — 130,9 млрд руб.;
- доходы от продажи материальных и нематериальных активов — 2,0 млрд руб.;
- поступление административных платежей и сборов — 4,2 млрд руб.;
- поступление штрафов, санкций, возмещение ущерба — 2,7 млрд руб.;
- прочие неналоговые доходы — 1,9 млрд руб.

Таким образом, большая часть неналоговых доходов федерального бюджета формируется за счет доходов от внешнеэкономической деятельности (39,1% в 2007 г.). Второе и третье место по значимости принадлежит доходам от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (1,7% в 2006 г.; 1,4% в 2007 г.), и доходам от оказания платных услуг и компенсации затрат государства (1,8% в 2006 г.; 1,7% в 2007 г.).

Вопрос 6

Доходы от использования государственного и муниципального имущества

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, являются одним из важных источников неналоговых доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. В соответствии со ст. 42 БК РФ к ним относятся:

- доходы, получаемые в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование государственного и муниципального имущества, за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;
- средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в Центральном банке Российской Федерации и в кредитных организациях;
- средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности (за исклю-

чением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных), в залог, в доверительное управление;

- плата за пользование бюджетными кредитами;
- доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям;
- часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей;
- другие предусмотренные законодательством Российской Федерации доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных.

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

В доходах федерального бюджета на 2008 г. доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности, прогнозируются в сумме 89,8 млрд руб. Наибольшая часть этих доходов формируется за счет дивидендов по акциям и доходов от прочих форм участия в капитале, находящихся в собственности РФ. Их сумма запланирована в размере 34,2 млрд руб., что на 12,5% больше ожидаемой оценки 2007 г.

В связи с введенными с 1 января 2006 г. изменениями земельного законодательства доходы федерального бюджета от продажи земельных участков формируются исключительно от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности.

Возрастание роли доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, в формировании доходов региональных и местных бюджетов зависит от эффективности управления государственной и муниципальной собственностью.

Вопрос 7

Таможенные пошлины и таможенные сборы

Таможенные пошлины занимают особое место в ряду государственных доходов. История таможенного налогообложения насчитывает более 1000 лет. Наибольшее развитие пошлины получили во времена татаро-монгольского ига, когда в русском языке появилось слово «тамга».¹

В то время все взимаемые при продаже товаров на заставах в городах, селах, слободах, на рынках сборы получили название таможенных, а сборы, которые уплачивались непосредственно на границе, назывались «большой тамгой». И лишь со второй половины XVI в. пошлины, взимаемые на границе, стали отличать от внутренних пошлин и записывать в отдельные книги.

Использование таможенных пошлин как инструмента тарифного регулирования при экспорте служит поддержанию рационального соотношения ввоза и вывоза товаров, валютных доходов и расходов на территории РФ, обеспечению условий для интеграции национальной экономики в мировую. Применение таможенных пошлин при импорте обусловлено, с одной стороны, проведением политики разумного протекционизма, с другой — направлено на регулирование ввоза продукции, не имеющей отечественных аналогов или производящейся в недостаточном для удовлетворения потребностей внутреннего рынка количестве. Вместе с тем таможенные пошлины как при экспорте, так и при импорте существенно способствуют обеспечению поступлений доходов в бюджет.

Согласно Закону РФ «О таможенном тарифе», таможенная пошлина — *обязательный платеж в федеральный бюджет, взимаемый таможенными органами при ввозе товаров на таможенную территорию РФ или вывозе товаров с этой территории, а также в иных случаях, установленных таможенным законодательством РФ, в целях таможенно-тарифного регулирования внешнеторговой деятельности в экономических интересах РФ.*

С 1 января 2005 г. таможенная пошлина была исключена из состава федеральных налогов (ст. 13 Налогового кодекса РФ) и отнесена

¹ «Тамга» — наложение на товар клейма, печати, разрешающих дальнейший провоз и продажу данного товара. Впоследствии «тамгой» стали называть пошлину, взимаемую при торговле на рынках и ярмарках, место ее уплаты — таможей, служивых людей, взыскивающих тамгу, — таможенниками.

к неналоговым доходам федерального бюджета (ст. 51 Бюджетного кодекса РФ).

Согласно Закону РФ «О таможенном тарифе», *ставки таможенных пошлин* устанавливаются Правительством РФ.¹ *Таможенный тариф представляет собой свод ставок таможенных пошлин, применяемых к товарам, перемещаемым через таможенную границу РФ и систематизированным в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД)*. Различают следующие виды ставок таможенных пошлин: *адвалорные* — устанавливаются в процентах к таможенной стоимости товаров; *специфические* — устанавливаются в фиксированном размере за единицу облагаемого товара; *комбинированные* — сочетают адвалорную и специфическую ставки.

Ставки ввозных таможенных пошлин дифференцированы в зависимости от страны происхождения товаров. Так, в отношении товаров, происходящих из стран, торгово-политические отношения с которыми предусматривают режим наиболее благоприятствуемой нации, применяются *максимальные ставки* ввозных таможенных пошлин — базовые ставки, увеличенные в 2 раза.

Порядок и сроки уплаты. При ввозе товаров в РФ таможенные пошлины уплачиваются не позднее 15 дней со дня предъявления товаров в таможенный орган в месте их прибытия на таможенную территорию РФ или со дня завершения процедуры внутреннего таможенного транзита. При вывозе — не позднее дня подачи таможенной декларации. В случае нарушения сроков уплаты взимаются пени в размере 1/300 ставки рефинансирования Центрального банка РФ от суммы недоимки за каждый день просрочки. По письменному заявлению налогоплательщика при наличии оснований, предусмотренных таможенным законодательством РФ, сроки уплаты таможенных пошлин могут быть изменены. Формами изменения сроков их уплаты являются *отсрочка* или *рассрочка*, которые предоставляются на срок от 1 до 6 месяцев.

¹ В настоящее время *ставки ввозных таможенных пошлин* утверждены Постановлением Правительства РФ «О Таможенном тарифе РФ и товарной номенклатуре, применяемой при осуществлении внешнеэкономической деятельности» от 27.11.2006 г. № 718. *Ставки вывозных таможенных пошлин* установлены многочисленными постановлениями Правительства РФ и объединены в Приказе ГТК России «О ставках вывозных таможенных пошлин» от 06.08.2003 г. № 865.

С 2000 г. все средства от взимания таможенных пошлин и таможенных сборов, поступающие на счета таможенных органов, перечисляются в федеральный бюджет и формируют около 30% его доходов.

Данные об объемах планируемых поступлений таможенных пошлин и сборов в доходы федерального бюджета свидетельствуют о значительном возрастании удельного веса вывозных таможенных пошлин с 2004 г. (табл. 4.4).

В 2008 г. сумма ввозных таможенных пошлин прогнозируется в размере 494,7 млрд руб., что составляет 7,4% общей суммы доходов федерального бюджета. При расчете данного показателя учтены следующие факторы: прогнозируемый объем импорта из стран дальнего зарубежья (\$168,2 млрд); льготы по таможенному тарифу (\$0,8 млрд); структура импорта; курс рубля по отношению к доллару США; средневзвешенная ставка ввозной таможенной пошлины, установленная Минэкономразвития РФ с учетом соблюдения условий присоединения к ВТО.

Доходы от уплаты вывозных таможенных пошлин в доходах федерального бюджета на 2008 г. запланированы в размере 1629,9 млрд руб. (24% общей суммы доходов). При определении объемов поступлений от экспортных пошлин на нефть, газ и нефтепродукты учтены следующие показатели: прогнозный объем экспорта по данной группе товаров; среднегодовая ставка вывозной пошлины на нефть сырую (\$165,57 за 1 т); ставка вывозной пошлины на нефтепродукты (\$95,4 за 1 т); ставки экспортных пошлин на природный газ в страны ближнего и дальнего зарубежья. Доходы федерального бюджета в 2009–2010 гг. от уплаты таможенных пошлин прогнозируются в следующих размерах:

- в 2009 г. — 2123,8 млрд руб. (или 5,38% к ВВП), из них по ввозным таможенным пошлинам — 550,5 млрд руб., по вывозным — 1573,3 млрд руб.;
- в 2010 г. — 2166,9 млрд руб. (или 4,87% к ВВП), из них по ввозным таможенным пошлинам — 600,9 млрд руб., по вывозным — 1566,0 млрд руб.¹

¹ По данным Пояснительной записки к проектировкам основных характеристик федерального бюджета на 2008 г. и на период до 2010 г. и распределению расходов федерального бюджета на 2008 г. и на период до 2010 г. по ведомственной структуре и разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

Таблица 4.4
Роль таможенных пошлин и таможенных сборов в формировании доходов федерального бюджета РФ за период 2003–2007 гг.¹

Год	Ввозные таможенные пошлины		Вывозные таможенные пошлины		Таможенные сборы	
	Всего, млн руб.	Удельный вес в общей сумме доходов, %	Всего, млн руб.	Удельный вес в общей сумме доходов, %	Всего, млн руб.	Удельный вес в общей сумме доходов, %
2003	155 900,0	6,1	294 000,0	11,5	39 000,0	1,5
2004	202 789,2	6,2	638 381,2	19,5	28 578,9	0,9
2005	265 306,8	5,3	1 323 845,7	26,6	19 322,1	0,4
2006	310 593,1	6,2	1 297 250,2	25,7	19 418,7	0,4
2007	395 339,5	5,7	1 998 844,2	28,7	19 878,6	0,3

¹ По данным Федеральных законов о федеральном бюджете за 2003–2007 гг.

Таким образом, увеличение с 2005 г. удельного веса неналоговых доходов федерального бюджета во многом обусловлено включением в их число таможенных пошлин. Для наиболее эффективного управления этими доходами федерального бюджета представляется целесообразным предусмотреть в порядке уплаты таможенных пошлин их зачисление непосредственно в федеральный бюджет, минуя промежуточную стадию прохождения по счетам таможенных органов. Вместе с тем необходимы критерии оценки эффективности работы сотрудников таможенных органов, учитывающие качество исполнения ими обязанностей по контролю за соблюдением таможенного законодательства, полноты и своевременности уплаты таможенных платежей в бюджет.

Вопрос 8

Прогнозирование и планирование доходов бюджетов

В соответствии с Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»¹ выделяют: *долгосрочный* прогноз (на срок 10 лет, составляется 1 раз в 5 лет); *среднесрочный* прогноз (на срок от 3 до 5 лет, ежегодно корректируется); *краткосрочный* прогноз (на срок 1 год). Необходимость разработки прогнозов существует и во время исполнения бюджета, здесь имеют место *текущий* прогноз (на срок 3 месяца) и *оперативный* (на срок 1 месяц и менее). Все перечисленные виды прогнозов позволяют определить целевые характеристики, по которым составляется соответствующий план действий по их достижению.

В настоящее время существуют два *различных подхода к прогнозированию доходов* при составлении среднесрочных и краткосрочных финансовых прогнозов. *Первый* может быть условно обозначен как *экстраполяционный*. Согласно экстраполяционному подходу, прогноз различных элементов доходов осуществляется по их ретроспективным временным рядам. Прогнозное значение доходов, таким образом, зависит от их прошлых значений. Экстраполяционный метод широко применяется в региональной практике среднесрочного и краткосрочного финансового планирования. *Второй подход* может быть обозначен как *моделирование*.

¹ Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 09.07.1999 г. № 159-ФЗ).

В соответствии с этим подходом значение доходов представляется в виде зависимости от составляющих их факторов. Прогнозное значение каждого элемента дохода рассчитывается с помощью этой зависимости по прогнозным значениям факторов. Моделирование активно используется на федеральном уровне, но значительно реже применяется для прогнозирования доходов субъектами Федерации.

Прогнозные модели, построенные в соответствии с подходом *моделирования*, подразделяются на два класса: детерминированные и эконометрические. *Детерминированные прогнозные модели* предполагают наличие детерминированной связи в виде алгоритма или аналитической зависимости между прогнозируемой величиной и факторами, ее обуславливающими. В таких моделях часто используются показатели, задаваемые экспертным путем. Использование экспертных оценок некоторых факторов допустимо в тех случаях, когда нет других способов дать их количественные оценки. *Эконометрические прогнозные модели* основаны на предположении, что между прогнозируемой величиной и определяющими ее факторами существуют статистические зависимости. К практическому применению в настоящее время рекомендуются три группы эконометрических моделей: *кросс-секционные модели*; *модели временного ряда*; *модели по панельным данным*. *Кросс-секционные модели* основываются на данных для разных субъектов Федерации за один временной период. *Модели временного ряда* предполагают использование данных по конкретному субъекту Федерации за несколько временных периодов. *Модели по панельным данным* позволяют учесть информацию о факторах для множества субъектов Федерации за ряд временных периодов.

Прогнозирование общих доходов бюджета субъекта Федерации на среднесрочную и краткосрочную перспективу подразделяется на прогноз налоговых доходов; неналоговых доходов; доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности; безвозмездных перечислений из бюджетов вышестоящих уровней.

При прогнозировании *налоговых доходов* по каждому виду налога прогноз строится отдельно, но структура моделей, используемых для прогноза доходов по разным видам налогов, едина.

Введем обозначения:

$НД_{ij}$ — доход по j -му налогу в i -й год, зачисляемый в консолидированный (областной) бюджет;

$НБ_{ij}$ — налоговая база по j -му налогу в i -й год;

T_{ij} — ставка по j -му налогу в i -й год;

$НО_{ij}$ — норматив отчисления налога в консолидированный (областной) бюджет по j -му налогу в i -й год;

A_{ij} — поправочный коэффициент, учитывающий льготы и недоимки по налоговым платежам;

$ТМП_{ij}$ — темп роста соответствующего макроэкономического показателя (доли процента).

Поправочный коэффициент A_{ij} может быть рассчитан по данным о фактических и расчетных налоговых поступлениях за предыдущий год:

$$A_{ij} = \frac{НД_{(i-1)j}}{НБ_{(i-1)j} \times T_{(i-1)j} \times НО_{(i-1)j}}.$$

Предполагается, что налоговая база из года в год изменяется так же, как связанный с ней макроэкономический показатель, так что:

$$НБ_{ij} = НБ_{(i-1)j} \times ТМП_{ij}.$$

Доход, прогнозируемый по j -му налогу в i -й год, можно рассчитать следующим образом:

$$НД_{ij} = НБ_{ij} \times T_{ij} \times A_{ij} \times НО_{ij}.$$

Подстановка сюда предыдущих соотношений для поправочного коэффициента и налоговой базы и проведение простейших преобразований дают следующее:

$$НД_{ij} = НД_{(i-1)j} \times ТМП_{ij} \times \frac{T_{ij} \times НО_{ij}}{T_{(i-1)j} \times НО_{(i-1)j}}.$$

В течение года планирования в связи с изменениями в налоговом и бюджетном законодательстве могут измениться ставки налога, налоговые базы, а также произойти другие не предусмотренные предложенной моделью изменения. В этом случае могут применяться поправочные коэффициенты, выбираемые экспертным способом:

K_{ij} — поправочный коэффициент, учитывающий происходящее внутри планируемого i -го года изменение базы по j -му налогу, изменение ставки j -го налога, а также отражающий изменения в собираемости налога;

S — поправочный показатель абсолютного изменения налогового дохода по j -му налогу в i -й год в связи с предоставляемыми льготами и прочими, неучтенными, факторами.

Тогда прогнозное значение дохода может быть рассчитано по модели:

$$НД_{ij} = НД_{(i-1)j} \times ТМП_{ij} \times \frac{T_{ij} \times НО_{ij}}{T_{(i-1)j} \times НО_{(i-1)j}} \times K_{ij} + S_{ij}. \quad (1)$$

Таким образом, прогнозируемое значение дохода по конкретному налогу рассчитывается на основе прогнозных и прошлых значений факторов, входящих в его модель. Макроэкономический показатель, влияющий на налоговую базу, выбирается в соответствии с табл. 4.5.

Таблица 4.5
Макроэкономические показатели для прогнозирования налоговых доходов бюджета субъекта Федерации

Макроэкономические показатели	Налоги
Темп роста амортизационных отчислений в действующих ценах	Налог на имущество организаций
Темп роста объема произведенной продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий в действующих ценах	Единый сельскохозяйственный налог
Темп роста объема прибыли прибыльных предприятий в действующих ценах	Налог на прибыль организаций
Темп роста фонда оплаты труда и социальных выплат в действующих ценах	Налог на доходы физических лиц
Темп роста объема произведенной промышленной продукции по субъекту Федерации в действующих ценах. Темп роста объема произведенной промышленной продукции по РФ в действующих ценах	Акцизы на спирт, спиртосодержащую продукцию, алкогольную продукцию, пиво
Индекс промышленного производства нефтеперерабатывающей промышленности в действующих ценах	Акцизы на ГСМ и нефтепродукты
Темп роста парка транспортных средств	Транспортный налог
Темп роста валового регионального продукта в сопоставимых ценах	Прочие налоги и сборы, дающие незначительные доходы (прогнозируются единой группой)

Темп роста доходов бюджета по налогу на имущество физических лиц, средний по динамике за последние 3 года	Налог на имущество физических лиц
Темп роста фонда оплаты труда и социальных выплат в действующих ценах	Государственная пошлина
Темп роста объема произведенной промышленной продукции по субъекту Федерации в действующих ценах	Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства
Индекс потребительских цен в действующих ценах. Темп увеличения количества налогоплательщиков	Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности
Темп роста кадастровой стоимости земли при неизменности кадастровой стоимости $TM\P_i = 1$	Земельный налог

Прогнозирование *неналоговых доходов, доходов от предпринимательской деятельности и безвозмездных поступлений* из бюджетов вышестоящих уровней производится на основе рассмотренной ранее модели (1) либо на основе моделей, являющихся ее частными случаями:

$$НД_{ij} = НД_{(i-1)j} \times TM\P_{ij} \times K_{ij} + S_{ij}; \quad (2)$$

$$НД_{ij} = НД_{(i-1)j} \times TM\P_{ij} \times \frac{T_{ij}}{T_{(i-1)j}} \times K_{ij} + S_{ij}. \quad (3)$$

Элементы неналоговых и других доходов бюджета субъекта Федерации, используемые модели, соответствующие макроэкономические показатели, необходимые для их прогнозирования, представлены в табл. 4.6.

Прогноз доходов может производиться с детализацией по подгруппам, в отдельных случаях — по статьям бюджетной классификации доходов с учетом различных сценарных вариантов.

Таблица 4.6
Макроэкономические показатели и вид модели для прогнозирования
неналоговых и других доходов субъекта Федерации

Макроэкономические показатели	Модель	Вид неналогового дохода
В модели прогнозирования вместо налоговой ставки используется ставка рефинансирования ЦБ РФ, а ТМПу принимается равным темпу роста ВРП в действующих ценах	(3)	Доходы от размещения средств бюджетов
В модели прогнозирования вместо налоговой ставки используется ставка рефинансирования ЦБ РФ, а ТМПу принимается равным прогнозируемому темпу роста (снижения) номинального размера осуд бюджета или темпу роста ВРП в действующих ценах	(3)	Проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов внутри страны
ТМПу задается постоянным, по динамике за предыдущие годы	(2)	Средства от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства
Темп роста ВРП в сопоставимых ценах, темп роста ставки равен темпу роста МРОТ	(3)	Административные платежи и сборы
Темп роста ВРП в сопоставимых ценах, темп роста ставки равен темпу роста МРОТ	(3)	Штрафы, санкции, возмещение ущерба
Темп роста ВРП в действующих ценах	(2)	Прочие неналоговые доходы
Темп роста фонда оплаты труда и социальных выплат в действующих ценах	(2)	Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности
Данные из бюджета или перспективного финансового плана РФ		Безвозмездные поступления из бюджетов вышестоящих уровней

Глава 5

РАСХОДЫ БЮДЖЕТОВ

Вопрос 1

Экономическое содержание расходов бюджетов

Расходы бюджета, как установлено в новой редакции Бюджетного кодекса РФ, — это выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета. В более широком смысле — это система денежных отношений, связанная с экономико-правовым регулированием процесса перераспределения денежных средств, необходимых для выполнения расходных обязательств органов власти всех уровней.

Исторически первыми такими обязательствами выступали: национальная оборона, внутренняя безопасность, судопроизводство, содержание государственных учреждений и т. д. Такие обязательства принято называть *чистыми общественными благами*, и только государство отвечает за их обеспечение. В условиях рыночной экономики государство выступает и как один из производителей товаров, работ и услуг, обладающих особой социальной значимостью. В экономической теории их принято называть *смешанными общественными благами*, создание которых требует соответствующих бюджетных средств, однако не исключает иных источников финансирования. Помимо этого государство выплачивает *трансферты населению*, которые либо увязаны с определенными видами потребления (например, жилищные субсидии, пенсии и т. п.), либо не строго зависят от типа потребления (например, пособия малообеспеченным и многодетным семьям).

Расходы бюджетов (или государственные расходы), за исключением расходов на погашение и обслуживание внешнего долга, поступают на внутренний рынок и воздействуют на расширение совокупного внутреннего спроса, на все факторы производства и конечную продукцию, стимулируя таким образом экономический рост. К началу

XXI в. уровень государственных расходов в разных странах колеблется в сравнительно широком диапазоне — от 20 до 50%, имея незначительную общую тенденцию к снижению относительно ВВП. В социально ориентированных экономиках он, как правило, значительно выше среднего уровня; например, в Швеции — 57,2%, Австрии — 52,1%, Франции — 52,5%, Финляндии — 49,0%. В экономиках либерального типа эта доля значительно ниже: в США — 34,9%, Австралии — 37,2%, Великобритании — 40,2%.¹

Теоретические попытки обоснования и объяснения тенденций развития государственных расходов начали предприниматься с конца XIX в. и активизировались в современных условиях. Обзор западных теорий государственных расходов впервые в учебной литературе сделан М. Г. Колоспициной.² Приведем его с некоторыми сокращениями и выводами.

Так, А. Вагнер был первым среди экономистов, кто предложил теорию, объясняющую рост государственного сектора и государственных расходов в экономике. Его закон постулирует положительную зависимость доли госрасходов от общего экономического роста. А. Вагнер считал, что по мере трансформации традиционного общества в общество индустриального типа происходит значительный сдвиг от производства в домашнем хозяйстве к производству в государственном секторе. Многие блага и услуги, традиционно производившиеся на уровне домохозяйства, — образование, медицинская помощь, уход за детьми, престарелыми и инвалидами, — теперь обеспечиваются государством. Рост государственного сектора объясняется с позиций роста спроса на общественные блага.

Другая интерпретация закона Вагнера основывается на утверждении, что спрос на общественные блага высокоэластичен по доходу. По мере роста общественного благосостояния (измеряемого в показателях ВВП на душу населения, среднедушевых денежных доходах) потребители готовы все большую долю своего дохода отдавать в качестве налогов, финансирующих производство общественных благ. Спрос на услуги образования, здравоохранения и т. п. растет, таким образом, опережающими темпами по сравнению со спросом на частные блага, который постепенно насыщается.

¹ Данные по консолидированным бюджетам за 2005 г.

² *Занадворное В. С., Колоспицина М. Г.* Экономическая теория государственных финансов. — М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006. — С. 118–130.

А. Пикок и Дж. Вайзман выдвинули *теорию эффекта замещения*. Они первыми провели анализ динамики госрасходов во времени и обнаружили интересную закономерность. В кризисные для общества годы (в частности, в годы войны) государственные расходы, как и следовало ожидать, повышаются, но по окончании кризиса остаются, по крайней мере, на том же уровне. А. Пикок и Дж. Вайзман объясняют это явление с позиций *политической теории государственных расходов*. С одной стороны, действует правительство, которое всегда стремится потратить больше, а с другой — избиратели, которые в массе своей не любят платить налоги. Правительство вынуждено до некоторой степени считаться с мнением избирателей, если хочет «оставаться на своем месте». Поэтому оно не должно устанавливать налоги выше некоторого уровня, который готово принять общество. Это в конечном счете и есть ограничитель государственных расходов.

В годы войны, голода или других катаклизмов требуются более значительные государственные расходы, чем в мирное время. Однако в этом случае, как показывает практика, избиратели готовы принять более высокие ставки налогообложения («затянуть пояса»). В результате на время кризиса государственные расходы заметно возрастают, замещая частные расходы, которые, наоборот, сокращаются. В структуре госрасходов также происходят изменения: военные расходы частично замещают гражданские, так что общий рост госрасходов оказывается ниже, чем рост собственно военных расходов. Это явление А. Пикок и Дж. Вайзман и назвали *эффектом замещения*.

Рост доли государственных расходов в ВВП можно объяснить не только увеличением физического объема производимых в госсекторе благ, но и относительной динамикой цен в двух секторах экономики. В. Баумоль предложил такое объяснение: рост продуктивности в общественном секторе идет медленнее, чем в частном. (*Baumol W. The Macroeconomics of Unbalanced Growth // American Economic Review. 1967. Vol. 62. № 5. — P. 777–795.*)

Поэтому относительные издержки производства товаров и услуг в госсекторе выше и цены здесь растут быстрее, в результате чего доля государственного производства в стоимостном выражении может возрастать, даже если физический объем производства остается прежним.

Цены на товары и услуги, производимые в госсекторе, увеличиваются, в частности, потому, что во многих случаях государство выступает монопольным производителем. Кроме того, оплата этих услуг со стороны потребителя происходит через налоги, т. е. потребитель на самом деле не зна-

ет, сколько стоит та или иная услуга, получает ее как бы бесплатно (например, среднее образование или медицинское обслуживание). Потребитель не может, таким образом, сравнивать цены в частном и общественном секторах и не может отказаться от бесплатных услуг госсектора, т. е. перестать платить налоги и вместо этого покупать услуги частного сектора. Это означает низкоэластичный спрос на продукцию госсектора. Соответственно рост издержек и цен в госсекторе практически неконтролируем и рост доли госрасходов в ВВП определяется фактически динамикой предложения, что характерно для экономики России сегодня.

Многие экономисты объясняют рост расходов *перераспределительной политикой*. Они утверждают, что рост государственных расходов происходит в значительной мере за счет увеличения объемов трансфертных выплат. Собственно, сам размер государственного сектора, если элиминировать фактор растущих цен, остается примерно одинаковым из года в год, а весь прирост государственных расходов приходится именно на трансферты (выплаты по социальному страхованию и социальной помощи). Расходы на трансфертные выплаты означают просто передачу денежных средств от одних групп населения другим, и в данном процессе государство выступает как организатор-посредник, но не производитель. Например, динамика социальных государственных расходов по отношению к ВВП практически во всех странах ЕС имеет тенденцию к повышению.

Идея о *влиянии групп интересов* на бюджетную политику государства была высказана в классической работе Дж. Бьюкенена и Дж. Таллока (Buchanan J. M., Tullock G. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962). Сильная группа интересов способна лоббировать определенные решения правительства, которые принесут ей значительную выгоду. Так как расплачивается за это решение все общество (посредством налогов), то для самой группы удовлетворение ее специфических потребностей оказывается почти бесплатным, она получает выгоду, а платят другие. Здесь имеет место хорошо известный эффект «безбилетного пассажира».

Рост влияния групп интересов в современной экономике прослеживается весьма отчетливо — это прежде всего производители определенных видов продукции (фермеры, автомобилестроители, авиакомпании и т. п.); работники отдельных отраслей, организованные в сильные профсоюзы; группы граждан, выражающие те или иные социальные интересы, например «зеленые». Растущее влияние групп интересов некоторые экономисты связывают с процессом глобализации и развития свободной международной торговли.

Следующей теорией, объясняющей рост госрасходов, является *теория фискальной иллюзии*. Если налогоплательщики не ощущают на себе последствий растущих расходов государства, правительству легче финансировать все новые и новые программы. Еще Джон Стюарт Милль пришел к выводу, что косвенные налоги в этом смысле предпочтительнее прямых. И действительно, во всех странах мира в последние десятилетия наблюдается тенденция роста именно косвенных налогов: акцизов, налога с продаж, НДС, импортных пошлин и т. п. Социальные отчисления, которые обязан делать работодатель, также не воспринимаются работниками как прямой налог, хотя фактически тяжесть его частично несут и они сами.

В результате избиратели (налогоплательщики) неправильно оценивают предоставляемые им общественные блага. Субъективно воспринимаемая цена оказывается ниже реальной, а значит, потребление искажается и спрос на предоставляемые государством блага будет выше, чем в условиях полной информации. Дополнительным фактором становится представление избирателя о том, что его реальный доход возрастает в результате получения бесплатных общественных благ.

Другой способ замаскировать рост госрасходов — бюджетный дефицит. Рост государственного долга, как внутреннего, так и внешнего, фактически означает, что расплачиваться за сегодняшние программы госрасходов должны будущие поколения налогоплательщиков. *Фискальная иллюзия*, таким образом, позволяет правительству относительно легко находить источники финансирования растущего общественного сектора.

Рост госрасходов объясняется и политико-экономическими циклами. Часто взрывной рост расходов можно наблюдать перед очередными выборами, когда лидер государства или правящая партия, стремясь сохранить власть, сознательно идут на значительные расходы, чтобы укрепить свою популярность. К политическим циклам относится также смена состава правительств. Логично предположить, что коалиционные правительства, в которых пропорционально представлены оппозиционные друг другу партии, вряд ли будут тратить деньги так, как правительства, построенные на основе одной лидирующей партии, не имеющей серьезных оппонентов.

Хорошо объясняет рост госрасходов и модель бюрократии, предложенная Нисканеном (*Niskanen W. A. Bureaucracy and Representative Government*. N. Y.: Aldine-Atherton, 1971). Согласно Нисканену, бюрократия, во-первых, обладает монопольной властью, и, во-вторых, максимизирует собственную функцию полезности. Бюрократия имеет

тенденцию к саморазрастанию потому, что чем больше ее размеры, тем меньше возможностей для внешнего контроля. Одновременно, чем больше инсайдеров, т. е. тех, кто уже принадлежит к бюрократии, тем больше они работают в направлении ее дальнейшего расширения. Поэтому рост бюрократии зависит от ее абсолютных размеров. За счет чего растет бюрократия, какие у нее для этого есть ресурсы? Выше уже упоминалась монопольная власть. Бюрократия, кроме того, в состоянии оценить (через опросы общественного мнения) спрос среднего избирателя на свои услуги. Будучи единственным производителем, она может перераспределить излишек потребителя на этом монополизированном рынке таким образом, чтобы максимизировать объем производимых услуг, а значит, и свои собственные размеры.¹

Роль государственных служащих как избирателей также влияет на рост государственных расходов — как разновидность модели бюрократии. В данном случае подчеркивается тот факт, что бюрократы — тоже граждане страны и выступают одновременно в качестве избирателей. Как избиратели они, разумеется, будут поддерживать любые программы государственных расходов, расширяющие тот сектор, в котором трудятся. Увеличение государственных расходов для этой группы избирателей означает гарантии стабильной занятости и роста их собственных заработков. А рост численности и доли занятых в госсекторе экономики по спирали ведет к новому росту государственных расходов. Это особенно характерно для современной России.

Охарактеризованные выше основные теории роста или необходимости роста государственных расходов, хотя и имеют каждая свои собственные название, доводы и аргументацию, тем не менее наглядно объясняют феномен роста госрасходов в современном государстве. К сожалению, в экономической теории пока не разработаны эконометрические модели идентификации государственных расходов в зависимости от соответствующих макроэкономических параметров, поскольку никакая абстрактная модель не может учесть все социально-экономические и политические факторы, реально определяющие долю государственных расходов в ВВП, их динамику, не говоря уже о динамике их внутренней структуры.

Последние четыре года в Российской Федерации наблюдалась незначительная, но устойчивая тенденция к росту непроцентных расхо-

¹ Наглядный пример — темпы роста заработной платы чиновников практически всех регионов России опережают темпы роста заработной платы населения этих регионов.

дов федерального бюджета в ВВП. Так, в 2004 г. непроцентные расходы составляли 14,9% ВВП, в 2005 г., соответственно, 15,3%, в 2006 г. — 15,4%, в 2007 г. — 17,5% ВВП. По данным Минфина РФ, непроцентные расходы федерального бюджета в 2007–2009 гг. возрастают в реальном выражении на 8,4% в среднем за год, в том числе в 2007 г. — на 17,1%, что, по мнению Минфина, требует дополнительных мер по ограничению прироста непроцентных расходов: либо законодательно-го установления предельного уровня расходов (как доли в ВВП), либо установления фиксированного размера использования нефтегазовых доходов (нефтегазового трансферта) в ВВП,¹ что практически осуществлено в бюджете на 2008–2010 гг. Полагаем, что параметры бюджетов России, очевидно, еще долго будут колебаться между стремлением неувеличения (уменьшения) доли непроцентных расходов в ВВП и реализацией через бюджетный процесс предпочтений отдельных групп населения и элит.

Вопрос 2

Расходные обязательства Российской Федерации, субъектов РФ, органов местного самоуправления

На важность введения в бюджетный процесс института *расходных обязательств* как необходимого условия внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат, впервые было указано в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., одобренной Постановлением Правительства Российской Федерации «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22.05.2004 г. № 249. Условия для законодательного закрепления этого понятия были созданы в результате ликвидации необеспеченных мандатов бюджетов всех уровней в рамках решения задач по разграничению расходных и доходных полномочий. Необходимость проведения мероприятий по разграничению полномочий была инициирована Программой развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г., одобренной Постановлением Правительства РФ от 15.08.2001 г. № 584. Реализация положений этой программы была завершена принятием ряда важнейших законодательных актов, закрепивших в том числе расходные

¹ Данные Минфина РФ из документа «Основные направления бюджетной и налоговой политики на 2007 г.». Электронный ресурс — http://www1.minfin.ru/off_inf/1886.pdf.

обязательства органов власти всех уровней и органов местного самоуправления.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ *расходные обязательства* представляют собой обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному субъекту международного права средства из соответствующего бюджета. Этим же законом определены *правовые основания возникновения расходных обязательств* Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

В соответствии со ст. 84 Бюджетного кодекса *расходные обязательства Российской Федерации* возникают в результате принятия федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также заключения Российской Федерацией (федеральными бюджетными учреждениями от имени РФ) договоров (соглашений) при осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий:

- по предметам ведения Российской Федерации;
- по предметам совместного ведения, не отнесенным в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ в редакции Федерального закона от 04.07.2003 г. № 95-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- предусматривающих предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов.

Расходные обязательства субъекта РФ возникают в результате принятия законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, а также заключения субъектом РФ (бюджетными учреждениями субъекта РФ от имени субъекта РФ) договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов РФ полномочий:

- по предметам ведения субъектов РФ;
- по предметам совместного ведения, указанным в п. 2 и 5 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

- подлежащих финансовому обеспечению за счет субвенций из федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- предусматривающих предоставление из бюджета субъекта РФ межбюджетных трансфертов.

Расходные обязательства муниципального образования возникают в результате принятия муниципальных правовых актов органов местного самоуправления, а также заключения муниципальным образованием (муниципальными бюджетными учреждениями от имени муниципального образования) договоров при осуществлении полномочий: по вопросам местного значения; отдельных государственных полномочий, подлежащих исполнению в пределах субвенций из регионального Фонда компенсаций. Статья 65 Бюджетного кодекса РФ в редакции Федерального закона от 20.08.2004 г. № 120-ФЗ устанавливает, что формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами соответствующих уровней власти и самоуправления. Таким образом, определение понятия расходных обязательств, их полный учет и безусловная реализация становятся исходными вопросами в бюджетном процессе в части формирования расходов бюджетов.

Инструментом учета расходных обязательств являются *реестры расходных обязательств*, которые в соответствии с бюджетным законодательством обязаны вести органы государственной власти и местного самоуправления. *Реестр расходных обязательств* — используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств, с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения, включенных в реестр обязательств.

Бюджетные ассигнования представляют собой предельные объемы бюджетных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения расходных обязательств. Основными бюджетными ассигнованиями являются бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг и на социальное обеспечение населения.

Вопрос 3

Состав, структура и динамика расходов федерального бюджета

В 2005 и 2006 гг. в расходах федерального бюджета преобладающий удельный вес составляли межбюджетные трансферты (31,32% — в 2005 г., 33,53% — в 2006 г.). Поскольку более трети расходов федерального бюджета направляется в бюджеты субъектов РФ в виде межбюджетных трансфертов, то и в среднесрочной перспективе актуальным остается вопрос о наращивании финансовых ресурсов в субъектах РФ, укреплении их доходной базы. Далее по удельному весу следуют расходы на национальную оборону (17,43% — в 2005 г. и 14,60% — в 2006 г.), общегосударственные вопросы (15,11 и 14,96%), национальную безопасность и правоохранительную деятельность (13,09 и 12,68%). Образование, здравоохранение и спорт, культура и расходы по реализации социальной политики *вместе* составляли 14,68% в 2005 г. и 14,22% в 2006 г.

По-прежнему остаются актуальными повышение результативности бюджетных расходов и отработка новых механизмов финансового обеспечения социальных отраслей. Цели и принципы, на основе которых они реализуются, включают:

- повышение уровня и качества жизни населения;
- снижение темпов инфляции;
- прирост непроцентных расходов федерального бюджета темпами, адекватными росту экономики (17% от ВВП в 2007 г.), формирование стратегии бюджетных расходов исходя из долгосрочных тенденций;
- обеспечение сбалансированности бюджетной системы, прежде всего при выполнении обязательств по линии государственного социального страхования (включая пенсионное);
- повышение результативности бюджетных расходов, строгий отбор принимаемых обязательств;
- расширение самостоятельности и ответственности главных распорядителей бюджетных средств.

Расходы федерального бюджета за 2007 г. исполнены в сумме 5983 млрд руб. Самый значимый раздел — межбюджетные трансферты (31,6%), национальная оборона (13,9%), общегосударственные вопросы (13,7%) и национальная экономика (9,1%). 2007 г. характеризовался следующими тенденциями:

- весьма ощутимый рост расходов на социальные отрасли;
- значительный рост расходов на отрасли национальной экономики;
- сокращение объема государственного долга и нагрузки на бюджет по оплате процентов;
- заметный рост расходов на финансирование инвестиционных проектов из Инвестиционного фонда и др.

Федеральный бюджет на 2007 г. называют и «бюджетом инвестиций в человека», и «социальным бюджетом», и «бюджетом стратегических проектов». Это, конечно, справедливо, так как в федеральном бюджете было предусмотрено повышение заработной платы работникам бюджетной сферы, значительное увеличение объемов финансирования приоритетных национальных проектов, нового проекта «Демография», индексация пенсий, стипендий. Вместе с тем «отставание» заработной платы бюджетников от среднего показателя по отраслям экономики все еще существенно, поэтому *реструктуризация бюджетной сферы*, переход к иным организационно-правовым формам деятельности в сфере предоставления социальных услуг является актуальной задачей.

Обратимся к параметрам 3-летнего федерального бюджета на 2008–2010 гг. Общий объем расходов федерального бюджета на 2008 г. определен в сумме 6901,6 млрд руб. (17,7% ВВП), на 2009 г. — 8282,8 млрд руб. (18,6% ВВП), на 2010 г. — 9034,6 млрд руб. (17,8% ВВП).

При формировании федерального бюджета на 2008 г. и на период до 2010 г. в соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации соблюден принцип адекватности реальных темпов роста бюджетных расходов темпам роста экономики; обеспечена реализация установленных стратегических целей и приоритетов Российской Федерации, ключевым из которых является обеспечение достойной жизни граждан и устойчивого роста экономики.

Как можно видеть, 35,9% бюджетных ассигнований составляют межбюджетные трансферты. Значимый удельный вес занимают общегосударственные вопросы — 12,2%, расходы на национальную экономику — 10,3%.

Динамика расходов свидетельствует о том, что в федеральный бюджет, составленный на 3-летний период, закладываются средства на решение следующих основных задач:

- последовательное повышение уровня пенсионного обеспечения, декларированного в качестве ключевого и безусловного приоритета бюджетной политики;

- продолжение устойчивого роста заработной платы в бюджетной сфере;
- последовательное увеличение денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц; обеспечение в ближайшие годы военнослужащих жильем;
- рост расходов федерального бюджета на социальное обеспечение населения;
- продолжение реализации национальных проектов «Здоровье», «Доступное и комфортное жилье — гражданам России»; «Образование»;
- обеспечение реализации проектов в области экономики с применением новых механизмов государственно-частного партнерства с использованием средств Инвестиционного фонда РФ;
- сохранение приоритетности бюджетных расходов на развитие транспортной инфраструктуры;

Таблица 5.1

Распределение бюджетных ассигнований из федерального бюджета на 2008 г. по разделам бюджетной классификации расходов бюджета¹

Номер раздела	Наименование расходов	Сумма, млрд руб.	Структура, %
	Всего, из них:	6901,6	100
01	Общегосударственные вопросы	839,4	12,2
02	Национальная оборона	534,5	7,7
03	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	552,3	8,0
04	Национальная экономика	713,3	10,3
05	Жилищно-коммунальное хозяйство	56,6	0,8
06	Охрана окружающей среды	10,3	0,1
07	Образование	321,2	4,7
08	Культура, кинематография и средства массовой информации	88,6	1,3
09	Здравоохранение и спорт	229,0	3,3
10	Социальная политика	286,6	4,2
11	Межбюджетные трансферты	2480,5	35,9

¹ По данным Федерального закона «О федеральном бюджете на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг.» от 24.07.2007 г. № 198-ФЗ.

- обеспечение в полном объеме реализации федеральных целевых программ и внепрограммной части ФАИП;
- выделение средств для повышения устойчивости обеспечения населения и экономики энергоносителями;
- завершение к 2010 г. реструктуризации угольной промышленности;
- финансирование мер по поддержке авиастроения;
- рост масштабов и повышение эффективности государственной поддержки сельского хозяйства;
- финансирование в полном объеме демографических программ;
- существенный рост расходов на науку;
- выделение необходимых средств для предотвращения возникновения внешних угроз и защиты страны от них;
- увеличение расходов на геологическое изучение недр и охрану окружающей среды.

Проведение в среднесрочной перепективе активной социальной политики, повышение роли государства в стимулировании инвестиционных процессов (в частности, в рамках государственно-частного партнерства), реализация национальных проектов потребуют поддержания расходов федерального бюджета на достаточно высоком уровне. Сбалансированная бюджетная политика, реализуемая в параметрах федерального бюджета, принятого на 3-летний период, является основой развития новых экономических и финансовых взаимоотношений между государством и обществом — на основе обязательного выполнения взаимных обязательств. В свою очередь, реальное исполнение федерального бюджета во многом определяет финансовый в целом и бюджетный в частности климат страны, эффективность проводимых реформ, темпы развития экономики и социальной сферы.

Вопрос 4

Расходы бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов

Все большее значение в экономическом развитии страны, решении социальных вопросов придается субъектам РФ. Соответственно возрастают требования к финансовому обеспечению полномочий органов власти субфедерального уровня, устойчивости их бюджетов, обоснованности планирования доходов и расходов. В табл. 5.2 показана доля расходов бюджетов субъектов РФ в консолидированном бюджете РФ по отдельным разделам бюджетной классификации.

Таблица 5.2
Удельный вес расходов бюджетов субъектов РФ
в консолидированном бюджете РФ в 2005, 2007 гг.¹

Расходы	Удельный вес расходов бюджетов субъектов РФ, % к консолидированному бюджету РФ	
	2005 г.	2007 г.
Национальная экономика	53,6	61,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	97,9	92,5
Охрана окружающей среды	60,1	73,7
Образование	79,7	77,4
Культура, кинематография, средства массовой информации	67,3	69,8
Здравоохранение и спорт	81,3	76,4
Социальная политика	67,4	71,9

Данные табл. 5.2 показывают, что в этот период тенденция повышения роли территорий в финансировании социально-экономических расходов бюджета проявляется прежде всего в финансировании национальной экономики — с 53,6% в 2005 г. до 61,3% в 2007 г., охраны окружающей среды — с 60,1% в 2005 г. до 73,7% в 2007 г. и др.

Прогнозные параметры Министерства финансов РФ по динамике доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ до 2009 г. представлены в табл. 5.3.

Как можно видеть, абсолютный прирост доходов с учетом межбюджетных трансфертов в 2009 г. по сравнению с 2008 г. составляет

Таблица 5.3
Прогноз консолидированных бюджетов субъектов РФ до 2009 г.
(по данным Минфина РФ), млрд руб.

Показатели	2008 г.	2009 г.
Доходы с учетом межбюджетных трансфертов	4446,1	4697,8
Расходы	4387,0	4624,4
Профицит	59,1	73,4

¹ По данным Министерства финансов Российской Федерации.

по прогнозу 251,7 млрд руб., прирост расходов за этот же период — 237,4 млрд руб.

Что касается бюджетов муниципальных образований, то объем и во многом структура их расходов определяются уровнем получаемой финансовой помощи. Здесь уместно процитировать одно из положений ст. 31 БК РФ «Принцип самостоятельности бюджетов». Оно гласит, что этот принцип, в частности, означает «право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств». Анализ фактической ситуации во многих местных бюджетах свидетельствует о том, что в обязанность органов местного самоуправления практически нереально вменить необходимость «самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов». В большинстве случаев они это обеспечивать не могут. Даже с учетом межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов не всегда удается свести бюджеты без дефицита, да и размер возможной финансовой помощи определяется очень многими обстоятельствами. Поэтому для бюджетов многих муниципальных образований¹ актуальными продолжают оставаться вопросы реструктуризации расходов и наращивания доходов.

Таким образом, каждое звено бюджетной системы РФ решает определенные задачи по социально-экономическому развитию соответствующей территории. Концептуальные положения построения и функционирования бюджетной системы, отвечающей требованиям развития рыночных отношений, законодательно закреплены в новой редакции Бюджетного кодекса РФ. Их практическая реализация и совершенствование будут способствовать успешному решению задач, возлагаемых на субъекты РФ и органы местного самоуправления по социально-экономическому развитию каждого административно-территориального образования.

Вопрос 5

Финансирование общегосударственных вопросов

Общегосударственные вопросы представляют собой совокупность функций, отражающих различные аспекты деятельности органов государ-

¹ Очевидно, что объем и структура прогнозируемых расходов во многом определяются и уровнем муниципального образования — это муниципальный район, городской округ или поселение.

ственного и муниципального управления. Перечень таких функций, подлежащих финансированию за счет средств бюджетов различных уровней бюджетной системы РФ, представлен в разделе I функциональной классификации расходов. В соответствии со ст. 21 Бюджетного кодекса РФ к ним относятся:

- функционирование Президента Российской Федерации;
- функционирование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и муниципального образования;
- функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований;
- функционирование Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций;
- функционирование судебной системы;
- обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов, органов финансового (финансово-бюджетного) 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;
- другие общегосударственные вопросы.

Финансирование ряда перечисленных видов деятельности осуществляется за счет средств бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ в соответствии с разграничением расходных обязательств между уровнями власти. Однако основная доля расходов консолидированного бюджета РФ на финансирование общегосударственных вопросов приходится на федеральный бюджет. Так, например, в 2006 г. она составила около 77,5%.

В последние годы доля бюджетных ассигнований по разделу «Общегосударственные вопросы» в общем объеме расходов федерального бюджета составляет 14–15%. В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2008 г. и на плановый период 2009

и 2010 гг.» предусматривается ее постепенное снижение. В 2008 г. она должна составить 12,2%.

Основное место в структуре расходов федерального бюджета на решение общегосударственных вопросов занимают бюджетные ассигнования на судебную систему (10–11% общей суммы расходов по разделу), обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов надзора (около 23% общей суммы расходов по разделу), а также на обслуживание государственного и муниципального долга (22–25%), другие общегосударственные вопросы.

На региональном уровне расходы на финансирование общегосударственных вопросов составляют менее значительную долю от общего объема расходов бюджета — около 7–9%.

Эффективность функционирования структур, расходы на содержание которых относятся на первый раздел функциональной классификации расходов, а также решение других вопросов, относящихся к общегосударственным, во многом определяет результативность бюджетной системы и экономики страны в целом.

Вопрос 6

Расходы на национальную оборону, обеспечение правоохранительной деятельности и безопасности государства

Расходы на оборону направлены на обеспечение оборонной функции государства. Размер средств, которые направляются на эти цели, зависит от экономических возможностей страны, международной и внутренней политической обстановки, необходимости технического перевооружения Вооруженных сил РФ, роста цен на военную продукцию, обеспечения разработки новых образцов вооружения и военной техники, развития оборонной промышленности, а также необходимости увеличения денежного содержания личного состава Вооруженных сил государство значительно увеличивает расходы на национальную оборону.

В настоящее время увеличение финансирования позволяет создать современную структуру Вооруженных сил, начать перевооружение армейских подразделений новыми и модернизированными образцами военной техники. Все больше средств вкладывается именно в повы-

шение качества Вооруженных сил. Важной задачей является формирование единой системы заказов и поставок вооружений, военной техники и средств тылового обеспечения, для чего должно быть создано уполномоченное гражданское агентство. Расходы на национальную оборону в 2004–2006 гг. приведены в табл. 5.4.¹

Как видно из табл. 5.4, на протяжении последних лет происходил значительный рост расходов на оборону в абсолютном выражении. При формировании смет расходов на оборону сначала определяется общий объем расходов в целом по Министерству обороны, затем составляются сметы военных округов и воинских частей. Такой порядок связан с тем, что большая часть военных расходов финансируется централизованно, непосредственно Министерством обороны (например, оплата вооружения, военной техники, продовольственного обеспечения войск и др.).

В 2007 г. в соответствии с принятой политикой производится увеличение расходов федерального бюджета на национальную оборону, правоохранительную деятельность и безопасность государства — на сумму 286 млрд руб. Значительная часть этого прироста приходится на финансирование Вооруженных сил и включает в себя расходы на текущее содержание и обеспечение Вооруженных сил, а также на закупку и ремонт вооружения и военной техники в целях обеспечения Государственной программы вооружения в рамках государственного оборонного заказа.

Реализация мероприятий в рамках модернизации военной сферы государства позволит решить следующие первоочередные задачи:

- продолжить работу по созданию основ системы противодействия терроризму в России;
- развернуть полномасштабные работы по созданию пограничной инфраструктуры на новых участках государственной границы РФ;
- осуществить первоочередные мероприятия по обустройству других участков государственной границы;
- изменить условия расквартирования военнослужащих, проходящих военную службу по контракту;
- повысить привлекательность воинской службы;

¹ Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2004 г.» от 23.12.2003 г. № 186-ФЗ; Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2005 г.» от 23.12.2004 г. № 173-ФЗ; Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 г.» от 26.12.2005 г. № 189-ФЗ.

Таблица 5.4
Расходы на национальную оборону в 2004–2006 гг.

Наименование расходов	2005 г.		2006 г.	
	сумма, млн руб.	в % от расходов бюджета	сумма, млн руб.	в % от расходов бюджета
Национальная оборона — всего	578 350,9	16,34	666 026,6	15,6
В том числе:				
Вооруженные силы РФ	420 813,1	11,89	497 771,2	11,66
Мобилизационная и внебюджетная подготовка	3664,5	0,1	5181,3	0,12
Мобилизационная подготовка экономики	3500,0	0,10	3500	0,08
Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	60,0	...	98,3	...
Ядерно-оружейный комплекс	8693,1	0,25	11 428,6	0,27
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	6115,5	0,17	6083,2	0,14
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	89 402,2	2,53	92 917,9	2,18
Другие вопросы национальной обороны	46 102,5	1,3	49 045,2	1,15
				7,37

- продолжить создание объектов по уничтожению химического оружия в целях обеспечения выполнения международных обязательств Российской Федерации.

В настоящее время увеличение финансирования расходов происходит и в рамках федеральной целевой программы «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004–2007 гг., утвержденной Постановлением Правительства РФ от 25.08.2003 г. № 523. Таким образом, в последние годы реализуется целая система мероприятий, направленных на надлежащее финансовое обеспечение национальной обороны.

Динамика расходов на национальную оборону в 2007–2010 гг. приведена в табл. 5.5.¹

Кроме того, запланированы расходы на финансирование государственных капитальных вложений по федеральным целевым программам и непрограммным инвестициям в области национальной обороны, которые не входят в сумму расходов по статье «Национальная оборона». Таким образом, на период до 2010 г. планируется дальнейший рост расходов на национальную оборону, а также реализация программ по инвестициям, включая и социальные инвестиции.

Бюджетная политика направлена также и на повышение жизненного уровня лиц, увольняемых с воинской службы. В среднесрочной перспективе прогнозируется сохранение тенденции роста материального благосостояния военных пенсионеров, что обусловлено

Таблица 5.5
Динамика расходов на национальную оборону в 2007–2010 гг.

Национальная оборона				
	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Млрд руб.	831,0	957,9	1057,8	1191,2
В % к расходам бюджета, всего	13,9	14,7	14,4	14,9
Темп роста, % к 2007 г.	100,0	115,3	127,3	143,3

¹ Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2007 г.» от 19.12.2006 г. № 238-ФЗ; Пояснительная записка к проектировкам основных характеристик федерального бюджета на 2008 г. и на период до 2010 г. и распределению расходов федерального бюджета на 2008 г. и на период до 2010 г. по ведомственной структуре и разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

индексацией денежного довольствия военнослужащих. Расходы на пенсионное обеспечение указанных лиц рассчитывались в таких же параметрах, как и денежное довольствие военнослужащих, что для пенсионеров должно создать реальную возможность опережающего увеличения размера пенсии по сравнению с прогнозируемым уровнем инфляции.

Таким образом, принципы и тенденции финансового обеспечения Вооруженных сил призваны в полной мере обеспечить безопасность государства и достойную жизнь военнослужащих.

Правоохранительные органы и органы обеспечения безопасности государства — это система органов государственной власти, призванных защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность и интересы общества и государства от противоправных посягательств. Рассмотрим объемы и структуру расходов федерального бюджета на эти цели (табл. 5.6).

В настоящее время на правоохранительные органы и органы обеспечения безопасности государства возложены в том числе обязанности по осуществлению мероприятий по противодействию терроризму, профилактике терроризма и борьбы с ним, минимизации и ликвидации проявлений терроризма.¹ Значительный рост расходов по всем распорядителям бюджетных средств в области правоохранительной деятельности и обеспечения безопасности государства объясняется необходимостью укрепления законности и правопорядка, а также необходимостью борьбы с терроризмом.

На формирование расходов в области правоохранительной деятельности оказывают влияние и такие факторы, как проведение в Российской Федерации административной реформы, утвердившей структуры министерств, служб и агентств, завершение реорганизации подразделений вневедомственной охраны, согласно которой были разделены собственно подразделения МВД и Федеральное государственное унитарное предприятие «Вневедомственная охрана Министерства внутренних дел Российской Федерации», а также проведены мероприятия по усилению социальной защищенности сотрудников МВД.

Такая ситуация обусловила как фактический рост расходов на вышеуказанные цели в 2005–2010 гг., так и их увеличение в 2007 и 2008—

¹ Федеральный закон «О противодействии терроризму» от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ.

Таблица 5.6
Расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность в 2005–2006 гг.

Наименование расходов	2005 г.		2006 г.	
	сумма, млн руб.	удельный вес в об- щей сумме расходов бюджета, %	сумма, млн руб.	структура расходов, % удельный вес в об- щей сумме расходов бюджета, %
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность — всего	455 310,5	12,86	541 634,6	100
Органы прокуратуры	20 990,6	0,59	27 256,3	5,04
Органы внутренних дел	147 931,9	4,18	165 814,4	30,61
Внутренние войска	26 960,5	0,76	35 827,0	6,61
Органы юстиции	20 047,9	0,57	28 249,2	5,23
Система исполнения наказаний	61 757,9	1,74	77 646,1	14,35
Органы безопасности	67 567,2	1,91	91 747,2	16,94
Органы пограничной службы	36 047,0	1,02	44 984,3	8,30
Органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ	9220,3	0,26	11 229,3	2,07
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, гражданская оборона	23 123,4	0,65	29 646,6	5,47
Обеспечение противопожарной безопасности	13 604,8	0,38	16 290,9	3,00
Миграционная политика	3336,2	0,09	6687,0	1,23
Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	2769,1	0,06	3573,1	0,66
Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	21 963,9	0,62	2693,1	0,49
				0,06

Таблица 5.7
Объем и динамика расходов на национальную безопасность
и правоохранительную деятельность в 2007–2010 гг.

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Млрд рублей	662,9	769,1	923,7	1000,4
% к расходам бюджета, всего	12,1	11,8	12,5	12,5
Темп роста, % к 2007 г.	100,0	116,0	139,3	150,9

2010 гг. Динамика расходов на национальную безопасность и правоохранительную деятельность в 2007–2010 гг. приведена в табл. 5.7.¹

Как видно из табл. 5.7, рост расходов на эти цели происходит как в абсолютном выражении, так и в процентах к общей сумме расходов бюджета. Помимо расходов, отраженных в табл. 5.7, запланированы расходы на финансирование государственных капитальных вложений по федеральным целевым программам и непрограммным инвестициям в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности.

Социальная направленность бюджетной политики применительно к военнослужащим и сотрудникам правоохранительных органов проявляется и в постоянном повышении их денежного содержания. В 2008–2010 гг. планируется повышение окладов по воинской должности (должности) и воинскому (специальному) званию: с 1 декабря 2008 г. на 15% и с 1 августа 2009 г. — на 6,8%. При проведении этих индексаций включенная в оклад по воинскому (специальному) званию сумма денежной компенсации стоимости продовольственного пайка (денежной продовольственной компенсации) также подлежит индексации. Кроме того, сохраняются выплаты, учитывающие особенности прохождения военной и правоохранительной службы.

Таким образом, есть основания сделать следующий вывод: система финансового обеспечения органов правоохранительной деятельности и безопасности государства направлена на своевременную и эффективную реализацию возложенных на эти органы функций.

¹ Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2007 год» от 19.12.2006 г. № 238-ФЗ; Пояснительная записка к проектировкам основных характеристик федерального бюджета на 2008 г. и на период до 2010 г. и распределению расходов федерального бюджета на 2008 г. и на период до 2010 г. по ведомственной структуре и разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

Вопрос 7

Расходы на национальную экономику

Расходы на национальную экономику в общем объеме бюджетных ассигнований имеют достаточно высокий удельный вес и колеблются в последнее время от 3,4 до 4,9% ВВП. По сравнению с 2007 г. имеет место опережающий рост в 2008–2009 гг. (23,4%; 14,6%) и существенное снижение в 2010 г. — на 18,7% (по сравнению с 2009 г.). В этом направлении расходов бюджета присутствует целый комплекс отраслей экономики, финансирование которых необходимо в связи с их особой значимостью. В частности, энергетика, транспорт, связь и информатика присутствуют при решении вопросов инфраструктурного развития экономики. Воспроизводство минерально-сырьевой базы обеспечивает в долгосрочной перспективе развитие сырьевых отраслей, создает уверенность в реальном поступлении значительных доходов от топливно-сырьевого комплекса. Сельское хозяйство и рыболовство решают задачи продовольственной базы. Расходы на космические исследования, прикладные научные исследования и области национальной экономики создают научный задел для будущих поколений.

Отраслевая структура финансирования национальной экономики в 2007–2010 гг. представлена в табл. 5.8.

Таблица 5.8

Структура бюджетных ассигнований из федерального бюджета в разделе «Национальная экономика» в 2007–2010 гг., в процентах к общему объему ассигнований¹

Подразделы	2007 г. (закон)	Проект бюджета		
		2008 г.	2009 г.	2010 г.
Общэкономические вопросы	4,5	4,1	4,0	5,4
Топливо и энергетика	2,8	2,5	2,6	3,3
Исследование и использование космического пространства	0,1	0,1	0,1	0,1
Воспроизводство минерально-сырьевой базы	9,5	8,5	7,6	9,4

¹ По материалам «Пояснительной записки к проектировкам основных характеристик федерального бюджета на 2008 г. и на период до 2010 г. и распределению расходов федерального бюджета на 2008 г. и на период до 2010 г. по ведомственной структуре функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации» Минфина РФ.

Сельское хозяйство и рыболовство	7,3	13,8	11,2	19,4
Водные ресурсы	1,7	1,6	1,4	1,8
Лесное хозяйство	3,3	2,0	1,8	2,2
Транспорт	13,0	13,2	13,9	18,2
Связь и информатика	8,8	6,2	6,5	9,0
Прикладные научные исследования в области национальной экономики	5,5	4,8	4,2	4,8
Другие вопросы в области национальной экономики	43,5	43,2	46,7	26,4
Итого по разделу	100	100	100	100

Значительная часть этих ресурсов направляется в инвестиционную сферу, вызывая необходимость создания новых финансовых инструментов.

Вопрос 8

Бюджетное финансирование жилищно-коммунального хозяйства

Итоги решения жилищной проблемы в стране за последние десятилетия оказались неутешительными: 3/4 существующего жилищного фонда городов России составляют самые энергозатратные в мире дома. Аналогичная ситуация с городским горячим и холодным водоснабжением, где фактическое водопотребление в 2–3 раза превышает нормативы самых благополучных стран мира.

Законом РФ «Об основах федеральной жилищной политики» от 24.12.1992 г. № 4218–1 были определены первые шаги реформирования жилищно-коммунальной отрасли, а именно:

- демополизация ЖКХ и создание условий для конкуренции, перехода на договорные отношения между заказчиками жилищно-коммунальных услуг и исполнителями;
- постепенный (позатный, до 1998 г.) переход к оплате жилья в размере, обеспечивающем возмещение издержек на содержание, ремонт жилья и коммунальные услуги, а также порядок предоставления гражданам компенсаций (субсидий) по оплате жилья и коммунальных услуг.

Несмотря на принимаемые меры, должное финансирование не обеспечивалось, качество работы отрасли оставалось низким. Договоры на

обслуживание заключались формально и не обеспечивали минимальных стандартов качества обслуживания. Реальный механизм стимулирования ресурсоснабжения создан не был. Инвестиции в коммунальное хозяйство спизились в 2 раза. Продолжал нарастать износ основных фондов, снижалась надежность и устойчивость систем инженерного обеспечения.

Концепцией реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, одобренной Указом Президента РФ от 28.04.1997 г. № 425, было провозглашено, что кардинальным способом преодоления кризиса является изменение системы финансирования, т. е. переход от бюджетного дотирования к оплате в полном объеме жилищно-коммунальных услуг потребителями — при условии обеспечения социальной защиты малообеспеченных семей и экономического стимулирования улучшения качества обслуживания. При этом тарифы на услуги устанавливаются исходя из оценки реальных доходов граждан и затрат производителей услуг, а к производителям услуг впервые предъявляются требования к снижению их издержек при обеспечении условий проживания, отвечающих стандартам качества.

Невыполнение бюджетных обязательств и отсутствие эффективных и прозрачных процедур формирования и изменения тарифов обуславливают непривлекательность жилищно-коммунального комплекса для частных инвестиций. Между тем большинство проектов модернизации жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры потенциально являются коммерчески выгодными. *Создание условий для притока частных инвестиций могло бы кардинально изменить финансовое положение отрасли.* Все это свидетельствует как о наличии системного кризиса в отрасли, так и о межотраслевом характере возникших проблем, для решения которых, а также для обеспечения перехода к новой модели устойчивого функционирования жилищно-коммунального комплекса были приняты *целевая программа «Жилище» на 2002–2010 гг., Жилищный кодекс, введенный в действие в 2005 г.*

В настоящее время имеются различные подходы к содержанию и проведению реформы ЖКХ, но выделяются два основных направления. *Согласно первому, приоритет отдается экономии бюджетных средств и перекладыванию высоких издержек ЖКХ на плечи потребителей путем повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги.* В результате реализации такого подхода может быть осуществлена структурная перестройка финансовых потоков и повышение результативности использования бюджетных средств, но негативные последствия таких преобразований будут достаточно велики: отрица-

тельная реакция населения на ухудшение качества жилищно-коммунальных услуг и низкая эффективность деятельности организаций ЖКХ. Ввиду серьезных отрицательных последствий такой подход является нецелесообразным. *При втором подходе приоритет отдается структурной перестройке хозяйственных отношений в данной сфере путем ее демополизации, создания конкурентной среды и ресурсосбережения.* Повышение тарифов и совершенствование тарифной политики при этом являются важной составной частью реформ, но изменение тарифов должно сочетаться с экономико-организационными и рыночными преобразованиями.

Расходы на содержание и обеспечение деятельности жилищно-коммунальной отрасли отражаются по разделу 0500 «Жилищно-коммунальное хозяйство» бюджетной классификации РФ. Порядок формирования расходов бюджета субъекта РФ по расходам на ЖКХ аналогичен общеустановленному порядку формирования бюджета по другим отраслям. На примере Санкт-Петербурга рассмотрим структуру оказываемых населению жилищно-коммунальных услуг и источники покрытия расходов по их оплате. По итогам 2006 г. объем жилищно-коммунальных услуг гражданам составил 30,3 млрд руб., в том числе жилищные услуги — 8,3 млрд руб. (27,4%), коммунальные услуги — 22,0 млрд руб. (72,6%).

Главным источником финансирования затрат является плата граждан за предоставленные услуги, которая составляет 26,0 млрд руб. и состоит из: собственно вносимой гражданами платы — 19,3 млрд руб.; причитающихся им льгот в части полномочий бюджета Санкт-Петербурга (так называемые региональные льготники) и федерального бюджета (так называемые федеральные льготники) — 4,7 млрд руб.; субсидий малообеспеченным гражданам — 2,0 млрд руб. Таким образом, граждане Санкт-Петербурга из «собственного кармана» оплачивают 63,8% стоимости жилищно-коммунальных услуг (в том числе с 1 августа 2006 г. — 100% жилищных услуг). Остальные средства предоставляются гражданам из бюджетов регионов ежемесячно как субсидии в безналичной форме в виде уменьшения их платежей за жилье и коммунальные услуги для дальнейших расчетов с поставщиками жилищно-коммунальных услуг. Предоставляемый гражданам объем услуг не полностью обеспечивается средствами населения и бюджета региона РФ в связи с тем, что компенсация затрат жилищно-коммунальных услуг региона из федерального бюджета осуществляется по федеральным стандартам стоимости, в которых не учитываются экономически обоснованные расходы, сложившиеся в данном субъекте РФ.

Финансирование ЖКХ в связи со спецификой его функционирования осуществляется прежде всего из бюджетов субъектов РФ. В ближайшие годы целевые бюджетные дотации ЖКХ сохранятся. Однако и объем бюджетных расходов, и их структура претерпят существенные изменения. Будет осуществляться переход от бюджетного дотирования к оплате жилищно-коммунальных услуг гражданами в полном объеме при условии обеспечения социальной защиты малоимущих семей и экономического стимулирования улучшения качества обслуживания.

Вопрос 9

Расходы бюджета на образование

Образование — одно из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации. Основы регулирования, принципы государственной политики в области образования, расходные обязательства определены Законами РФ «Об образовании» № 3266–1 (в редакции от 29.12.2006 г. № 258-ФЗ), «О высшем и послевузовском образовании» № 125-ФЗ (в редакции от 03.11.2006 г. № 175-ФЗ) и др.

Новый этап экономических и социальных реформ в России предусматривает в качестве приоритетных направлений государственных расходов образование, поскольку развитие всех отраслей экономики напрямую зависит от уровня образованности общества. Современные модели финансирования образования во всех экономически развитых странах отличаются гибкостью и «отзывчивостью» на рыночные инициативы. Принципиальной составляющей этих моделей является комплексное финансирование образования: государством и органами местного самоуправления (за счет бюджета); частными и благотворительными организациями, семьями, обучаемыми, спонсорами, благотворительными организациями.

Система финансирования образования, наиболее близкая к рыночной, сложилась в США, Великобритании, Австралии, многих других государствах, включая страны Восточной Европы. В этой связи стратегические цели образовательной политики России направлены на решение задач в рамках совместного заявления министров образования 29 европейских стран в Болонье 19 июля 1999 г., которое стало именоваться Болонским процессом.¹

¹ В настоящее время в Болонском процессе участвует 45 европейских государств.

Одним из ключевых условий обеспечения эффективности является комплексная модернизация экономических отношений в системе образования.

Объем бюджетных средств является одним из главных показателей, характеризующих масштаб государственного регулирования сферы образования. По оценке Минэкономразвития РФ, в 2006 г. совокупные расходы на образование за счет всех источников составляли более 1 трлн руб. (5,1% ВВП), в том числе: расходы бюджетов всех уровней — 608 млрд руб. (3,1% ВВП), расходы населения — 376 млрд руб. (1,9% ВВП), расходы предприятий — 20 млрд руб. (0,1% ВВП).

По федеральному бюджету за 2007 г. расходы на образование составили 294,6 млрд руб., или 4,9% общих расходов, и включают в себя такие направления, как: финансирование учреждений федерального ведения (в основном учреждений профессионального образования); реализация федеральной целевой программы развития образования и национального проекта «Образование» (табл. 5.9) и др.

Региональный и местный уровни аналогичны федеральному. В территориальных бюджетах предусматриваются средства на реализацию собственных программ развития образования, проведение мероприятий и содержание учреждений, находящихся в ведении субъектов РФ и органов местного самоуправления. В среднем доля расходов на образование по бюджетам субъектов РФ за последние годы составляет около 20%.

Таблица 5.9
Структура расходов федерального бюджета за 2007 г.
по разделу 0700 «Образование»

Код	Наименование расходов	Сумма, млрд руб.	Удельный вес, %
0701	Дошкольное образование	2,6	0,9
0702	Общее образование	3,4	1,1
0703	Начальное профессиональное образование	8,8	3,0
0704	Среднее профессиональное образование	26,6	9,0
0705	Переподготовка и повышение квалификации	4,9	1,7
0706	Высшее профессиональное образование	228,3	77,5
0707	Молодежная политика и оздоровление детей	0,3	0,1
0708	Прикладные научные исследования в области образования	2,0	0,7
0709	Другие вопросы в области образования	17,8	6,0
	Итого	294,6	100

Органами государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивается предоставление: дошкольного образования, общего образования и дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях (путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ); начального профессионального и среднего профессионального образования, обеспечивающего подготовку рабочих кадров и специалистов для нужд региональных рынков труда; социальной поддержки детей-сирот, безнадзорных детей и детей, оставшихся без попечения родителей.

К полномочиям органов местного самоуправления отнесен вопрос организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования на территории муниципального образования, общего образования (в части расходов на содержание зданий и коммунальных расходов), организации отдыха детей в каникулярное время.

Как и в других странах, источниками финансирования отечественного образования являются не только бюджетные ассигнования, но и внебюджетные средства. В процессе своей деятельности учреждения образования могут вступать в экономические и договорные отношения с другими хозяйствующими субъектами (коммерческими и некоммерческими организациями, родителями, другими экономическими партнерами), осуществлять различные сделки, используя материальные, финансовые, кадровые, информационные и другие ресурсы, которыми они располагают, т. е. оказывать платные услуги. Доходы от платных услуг, а также доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, являются неналоговыми доходами соответствующего бюджета.

Финансовое обеспечение образования представляет собой систему, делающую возможным формирование, движение и использование финансовых ресурсов, выделяемых на реализацию задач образовательной политики государства. В современных условиях одним из основных методов финансового обеспечения является *программирование*. Его важной чертой является определение приоритетных расходов и адресатов получения бюджетных средств. В табл. 5.10 приведены данные, характеризующие объемы финансирования мероприятий, предусмотренных в рамках федеральной целевой программы (ФЦП) развития образования.

Как следует из табл. 5.10, основная доля расходов на финансирование ФЦП развития образования приходится на федеральный бюджет — 73,2%. За счет средств, предусмотренных ФЦП, предстоит осуществить мероприятия по совершенствованию содержания и технологий образова-

Таблица 5.10
Финансовое обеспечение расходов, связанных с реализацией
Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 гг.

Источники финансирования	Объем финансирования, млн руб.					
	Всего ¹	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Всего, в том числе:	61 952/ 100	9485	10 361	12 741	13 622	15 743
Федеральный бюджет	45 335/ 73,2	7848	7518	9301	9836	10 832
Бюджеты субъектов РФ	12 502/ 20,2	1161	2134	2487	2832	3888
Внебюджетные источники	4115/ 6,6	476	709	953	954	1023

ния, развитию системы обеспечения качества, повышению эффективности управления, совершенствованию экономических механизмов отрасли. Средства будут направлены на повышение заработной платы работников образования, поддержание и развитие материально-технической базы образовательных учреждений, включая строительство новых учебных корпусов, студенческих общежитий и их ремонт, а также на комплектование вузовских библиотек и др.

Значительная часть ассигнований федерального бюджета направляется на финансирование приоритетного национального проекта «Образование» (табл. 5.11).

В настоящее время на всех уровнях бюджетной системы внедряются новые методы бюджетного планирования, или бюджетирование, ориентированное на результат. В этой связи в образовании, как и в других социальных отраслях, наряду с федеральными и региональными целевыми программами, являющимися *инструментом экономической политики* государства, стали приниматься ведомственные программы, являющиеся *инструментом бюджетного планирования* расходов. В этой связи утверждение бюджетных ассигнований главным распорядителям бюджетных средств (ГРБС) будет осуществляться с учетом и в зависимости от достижения конкретных общественно значимых целей, в соответствии с приоритетами государственной политики. ГРБС и бюджетные учреждения должны: обосновывать целесообразность расходов по определенным критериям; формулировать свои стратегические цели;

¹ В числителе — сумма, в знаменателе — удельный вес в %.

Таблица 5.11
Финансирование национального проекта «Образование»
за счет федерального бюджета

Мероприятия	2007 г., млрд руб.	Структура расходов, %
Национальный проект «Образование» — всего, из них:	48,9	100
Внедрение инновационных образовательных программ	18,0	36,8
Внедрение современных образовательных технологий	4,0	8,2
Развитие системы национальных университетов	6,0	12,3
Вознаграждение за классное руководство	11,7	23,9
Закупка автобусов для сельских школ	1,0	2,0
Закупка учебного оборудования для школ	2,3	4,8
Субсидии регионам на модернизацию образования	3,5	7,1
Другие направления	2,4	4,9

сопоставлять с основными направлениями своей деятельности конечные общественно значимые результаты; распределять бюджетные расходы по целям и основным функциям; оценивать эффективность этих расходов.

Вопрос 10

Расходы бюджета на культуру, кинематографию и средства массовой информации

К полномочиям Российской Федерации в сфере культуры, кинематографии и средств массовой информации отнесены:

- содержание федеральных государственных учреждений и проведение мероприятий общероссийского характера в указанных сферах;
- сохранение, использование, популяризация и государственная охрана объектов культурного наследия федерального значения;
- охрана и сохранение особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

Функции культуры с точки зрения социально-экономического содержания состоят в духовном обогащении человека и через это — в воздействии на конечные экономические результаты. Культурный

комплекс, или отрасль хозяйства «культура», представляет собой совокупность предприятий, учреждений и организаций, решающих специфические задачи по развитию и самореализации личности, гуманизации общества, сохранению самобытности народов. Правовой базой сохранения и развития отечественной культуры является целая серия законов РФ, среди которых ведущая роль отводится Федеральному закону «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 09.10.1992 г. № 3612-1 (с изменениями и дополнениями). Деятельность библиотек, музеев, театров, киноотрасли регулируется дополнительно принятыми специальными законами.

Экономические методы регулирования отношений в сфере культуры во многом схожи с методами, применяемыми в системе образования. В зависимости от собственника учреждения культуры могут быть государственными, муниципальными, негосударственными. Необходимо заметить, что, в отличие от образования, по учреждениям культуры Типовые положения, регламентирующие порядок их деятельности и финансирования, Правительством РФ не утверждаются. В то же время бюджетное финансирование является основой государственных гарантий сохранения и развития культуры в Российской Федерации. Бюджетные средства выделяются тем учреждениям, которые не ориентированы на коммерческие формы деятельности, хотя и используют некоторые рыночные элементы хозяйствования. В соответствии с бюджетной классификацией затраты на культуру отражаются по разделу 0800 — «Культура, кинематография и средства массовой информации».

Бюджетные учреждения культуры, так же как и другие отрасли социальной значимости, финансируются по бюджетной смете. Из федерального бюджета на цели культуры в 2007 г. выделено 71,0 млрд руб., или 1,2% общего объема расходов. В табл. 5.12 представлена функциональная структура данных расходов.

Важное значение для решения вопроса о государственном финансировании отечественной культуры имеет классификация направлений деятельности учреждений и организаций. *Деление функций на социально значимые и развлекательно-досуговые* позволяет определить степень государственного участия в финансировании затрат отрасли. Финансированию подлежат социально значимые виды деятельности, при этом определяется возможный уровень коммерциализации оказываемых услуг. Источники финансирования культуры практически не отличаются от других отраслей социальной сферы: средства бюджетов всех уровней; собственные доходы, являющиеся в настоящее

Таблица 5.12

Структура расходов федерального бюджета на 2007 г. по разделу 0800 — «Культура, кинематография и средства массовой информации»

Код	Направление расходов	Сумма, млрд руб.	Удельный вес, %
0801	Культура	38,9	54,7
0802	Кинематография	3,7	5,2
0803	Телевидение и радиовещание	21,8	30,7
0804	Периодическая печать и издательства	3,4	4,8
0805	Прикладные научные исследования в области культуры, кинематографии и средств массовой информации	0,3	0,4
0806	Другие вопросы в области культуры, кинематографии и средств массовой информации	2,9	4,1
	Итого	71,0	100

время неналоговыми доходами бюджета; другие внебюджетные источники, к которым относятся благотворительная помощь, средства спонсоров.

В отношении расходов, связанных с укреплением и развитием материально-технической базы объектов культуры, действует особый порядок финансирования. Основу его составляет Федеральная целевая программа «Культура России (2006–2010 гг.)», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 08.12.2005 г. № 740. В целом объем финансирования мероприятий, предусмотренных Программой, составляет 64,1 млрд руб., в том числе за счет средств федерального бюджета — 54,3 млрд руб., прочих источников — 9,8 млрд руб.; 66% средств направляется на капитальные вложения.

Развитие предпринимательской и иной приносящей доход деятельности в сфере культуры, физической культуры и спорта во многом обеспечивается за счет их взаимодействия со средствами массовой информации. К примеру, *государственные службы по телевидению и радиовещанию* обеспечивают финансирование программ театрально-зрелищной, оздоровительной и спортивной направленности за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и собственных источников. *Телевизионные компании и радиокomпании иных форм собственности* — за счет собственных средств, с учетом того, что трансляция мероприятий по каналам теле- и радиовещания, съемки и фотографирование, производство запи-

сей их изображения и звуковые записи осуществляются только при наличии соответствующих разрешений. Реклама товаров, изделий и услуг во время проведения зрелищных и спортивных мероприятий допускается также с разрешения организаторов, поскольку это связано с получением дохода от рекламы в виде спонсорского вклада.

В составе федерального бюджета по подразделу 0803 «Телевидение и радиовещание», в частности, предусмотрены ассигнования на:

- государственную поддержку телерадиокомпаний;
- распространение и трансляцию общероссийских телерадиоканалов в населенных пунктах с численностью населения менее 200 тыс. человек;
- обеспечение деятельности трех федеральных государственных учреждений: РГРК «Голос России», Российского государственного музыкального центра и особо ценного объекта культурного наследия Гостелерадиофонда.

Бюджетное финансирование средств массовой информации, как правило, осуществляется в виде грантов и субсидий, предоставляемых на безвозмездной и безвозвратной основе, и регулируется особым законодательством. Выделение грантов производится на: оплату социально значимых информационно-публицистических материалов о социальных проблемах; производство просветительских программ в сфере культуры и научно-популярных материалов; производство печатной продукции, предназначенной для инвалидов по зрению или с нарушением слуха и т. д. Конкуреное рассмотрение заявок и их экспертная оценка — обязательные условия, предшествующие выделению бюджетного финансирования.

Таким образом, формы и методы финансового обеспечения учреждений культуры и искусства находятся в прямой зависимости от выполняемых отраслью функций, особенностей деятельности учреждений каждого вида.

Вопрос 11

Расходы бюджета на здравоохранение

Здравоохранение представляет собой особую сферу деятельности по обеспечению конституционного права граждан на получение качественной медицинской помощи. В «Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» от 22.07.1993 г. № 5487-1 отмечено, что государство гарантирует каждому человеку доступность меди-

ко-социальной помощи и социальную защищенность в случае утраты здоровья. Реализация медицинских услуг осуществляется в специально создаваемых для этих целей субъектах хозяйствования, в совокупности представляющих собой сеть учреждений (организаций) здравоохранения.

Вторым значимым документом в области охраны здоровья является Закон РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» от 28.06.1991 г. №1499-1 с изменениями и дополнениями, в соответствии с которым все граждане России должны иметь медицинскую страховку, причем обязательное медицинское страхование работающих граждан осуществляют работодатели, неработающих граждан — субъекты РФ за счет средств регионального бюджета. Страховые принципы оплаты медицинских услуг не в полной мере обеспечивали равный доступ населения к медицинской помощи, в связи с чем в настоящее время осуществляется организационно-экономическое реформирование системы здравоохранения. Его стратегия отражена в Программе социально-экономического развития РФ на 2006–2008 гг., утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 19.01.2006 г. №38-р, где отмечается, в частности, что ресурсы здравоохранения используются неэффективно.¹

В этой связи главной целью модернизации здравоохранения названо повышение доступности и качества медицинской помощи для широких слоев населения, а ее выполнение намечено осуществить путем реализации следующих направлений и мероприятий реформы:

- *законодательное закрепление государственных гарантий оказания медицинской помощи населению.* Для каждого вида заболеваний на федеральном уровне должны быть разработаны и утверждены стандарты оказания медицинской помощи, включающие перечни медицинских услуг и лекарственных средств, а также алгоритмы выполнения медицинских услуг, единые для всей страны. На их основе субъекты РФ смогут определить *стоимость медицинских услуг*;
- *модернизация системы обязательного медицинского страхования.* Действующая двухканальная система поступления финансовых средств в медицинскую организацию при бюджетно-стра-

¹ К началу 2005 г. средняя продолжительность жизни граждан нашей страны была на 10–12 лет ниже, чем в странах с развитой экономикой. Средняя продолжительность жизни у мужчин — 59 лет, у женщин — 72 года. По продолжительности жизни мужчин в ряду других государств Россия занимала 134-е место, женщин — 100-е. Только треть детей в возрасте до 18 лет здоровы.

ховой модели, когда средства по установленному перечню заболеваний поступают и из бюджета, и от страховой компании, должна быть преобразована в преимущественно одноканальную систему;

- *совершенствование системы оказания медицинской помощи, в том числе:*
 - 1) обеспечение приоритетного развития первичной медико-санитарной помощи с акцентом на профилактику заболеваний, осуществление программы развития общих врачебных практик; оснащение новым диагностическим оборудованием более 10 тыс. муниципальных поликлиник, а также значительного числа районных больниц и фельдшерских пунктов;
 - 2) повышение доступности высоких медицинских технологий в кардиохирургии, онкологии, травматологии и, прежде всего, их использование при лечении детей;
 - 3) перемещение части объемов оказания медицинской помощи со стационарного этапа на амбулаторный, сокращение части излишних мощностей больниц, их использование для реабилитационного лечения и оказания медико-социальной помощи;
 - 4) обеспечение перехода от принципа содержания медицинских учреждений к принципу оплаты конкретных объемов оказания медицинской помощи;
 - 5) переход к новым методам оплаты труда медицинских работников;
- *обеспечение доступа граждан к эффективным, безопасным и качественным лекарственным средствам*, формирование комплексной программы лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан;
- *улучшение состояния здоровья детей и женщин*. Охрана здоровья матерей и детей, репродуктивного здоровья населения России при сложившейся социально-демографической ситуации в последние годы становится одним из основных критериев эффективности здравоохранения. Одним из важных нововведений является выдача матерям при рождении второго ребенка родовых сертификатов достоинством 250 тыс. руб.;
- *обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия, защиты прав потребителя и благополучия человека;*
- *повышение качества профессиональной подготовки и переподготовки кадров в области здравоохранения.*

Более конкретные обязательства со стороны государства формулируются в ежегодно утверждаемых Правительством РФ *Программах государственных гарантий обеспечения населения бесплатной медицинской помощью (ПГГ)*. В них фиксируется стандартный набор лечебных и профилактических услуг, который в совокупности представляет собой объем бесплатной медицинской помощи, являющейся одним из элементов социального стандарта в области здравоохранения, финансируемых за счет как бюджета, так и средств обязательного медицинского страхования (ОМС).

Обязательное медицинское страхование имеет принципиальные отличия от других видов страхования. Во-первых, средства фондов ОМС предназначены для оплаты медицинских услуг, а не для производства выплат в денежной форме. Во-вторых, организационные функции при оплате услуг выполняют коммерческие организации — страховые медицинские компании, являющиеся страховщиками населения. В-третьих, при страховании задействованы средства бюджетов субъектов РФ, поскольку органы исполнительной власти выступают страховщиками неработающего населения. Исходя из этого, финансовый и организационный механизм обязательного медицинского страхования зависит от его институтного уровня.

Первый уровень представляет Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФФОМС), который осуществляет нормативное и организационное руководство системой ОМС. Основной финансовой функцией ФФОМС является предоставление субвенций территориальным фондам ОМС для выравнивания условий обеспечения медицинскими услугами населения различных по экономическому развитию регионов. Кроме того, за счет его средств осуществляются различные целевые медицинские программы, оказывается медицинская помощь при чрезвычайных ситуациях, возникающих в связи с катастрофами, стихийными бедствиями, военными действиями.

Второй уровень организации обязательного медицинского страхования представлен территориальными фондами ОМС и их филиалами. Этот уровень законодательно является основным в системе, поскольку именно территориальные фонды осуществляют аккумулирование и распределение финансовых средств ОМС.

Третий уровень представляют страховые медицинские организации (СМО). Именно им по закону отводится непосредственная роль страховщика. СМО получают финансовые средства на осуществление ОМС от ТФОМС по подушевым нормативам в зависимости от количества и половозрастной структуры застрахованного ими насе-

ления и осуществляют оплату медицинских услуг, предоставляемых застрахованным гражданам.

Таким образом, в Российской Федерации действует и развивается смешанная модель финансирования здравоохранения, которую можно назвать *бюджетно-страховой*, когда в одних случаях оплата медицинских услуг осуществляется за счет бюджетов, в других — за счет государственных внебюджетных фондов социального назначения, в основном федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Ключевой задачей органов государственного управления и местного самоуправления в области здравоохранения является создание условий для реализации Программы государственных гарантий населению бесплатной медицинской помощи за счет средств бюджетов и фондов обязательного медицинского страхования на всей территории Российской Федерации.

Расходы бюджетов на здравоохранение учитываются по подразделу 0901 раздела 0900 «Здравоохранение и спорт». *За счет средств федерального бюджета* предоставляется следующая медицинская помощь:

- специализированная, в том числе высокотехнологичная медицинская помощь, оказываемая в федеральных специализированных медицинских организациях;
- дополнительная медицинская помощь на основе государственного задания в рамках национального проекта «Здоровье» отдельным категориям граждан, имеющим право на получение набора социальных услуг; проведение диспансеризации неработающих граждан; проведение иммунизации населения; проведение мероприятий по раннему выявлению социально значимых заболеваний и заболеваний опорно-двигательного аппарата, а также дополнительная медицинская помощь, предусматривающая в том числе обеспечение отдельных категорий граждан необходимыми лекарственными средствами;
- организация и обеспечение госсанэпиднадзора.

В структуре расходов бюджетов субъектов Российской Федерации значительный удельный вес занимают средства, направляемые на *страхование неработающего населения*. Кроме того, субъектами РФ оплачиваются:

- специализированная (санитарно-авиационная) скорая медицинская помощь;

- специализированная (по установленному перечню) медицинская помощь, оказываемая в медицинских организациях субъектов РФ в соответствии с номенклатурой медицинских организаций, утверждаемой Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации, а также высокотехнологичные виды медицинской помощи, перечень которых утверждается органом исполнительной власти субъекта РФ в сфере здравоохранения.

Расходы бюджетов субъектов РФ включают в себя обеспечение медицинских организаций субъектов РФ лекарственными и иными средствами, изделиями медицинского назначения, иммунобиологическими препаратами и дезинфекционными средствами, а также донорской кровью и ее компонентами. В соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ в отношении отдельных категорий граждан осуществляются дополнительные меры по оказанию медицинской помощи и лекарственному обеспечению.

За счет средств бюджетов муниципальных образований финансируются:

- скорая медицинская помощь;
- первичная медико-санитарная помощь в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных организациях, в том числе женщинам в период беременности, во время и после родов.

Расходы местных бюджетов включают в себя обеспечение организаций муниципальной системы здравоохранения лекарственными и иными средствами, изделиями медицинского назначения, иммунобиологическими препаратами и дезинфекционными средствами, донорской кровью и ее компонентами, а также обеспечение граждан лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения.

Из федерального бюджета на цели здравоохранения в 2007 г. выделено 196,5 млрд руб., что составляет 3,3% от его общего объема расходов. В табл. 5.13 приведена структура расходов на здравоохранение, свидетельствующая о том, что наибольший объем средств направляется на реализацию подраздела «Здравоохранение».

В федеральном бюджете предусмотрены ассигнования на:

- обеспечение деятельности около 3 тыс. федеральных учреждений здравоохранения с численностью занятых в них 342 тыс. человек;
- реализацию приоритетного национального проекта «Здоровье».

Таблица 5.13
Структура расходов федерального бюджета на 2007 г.
по разделу 0900 «Здравоохранение и спорт»

Код	Наименование расходов	Сумма, млрд руб.	Удельный вес, %
0901	Здравоохранение	169,8	86,4
0902	Спорт и физическая культура	11,1	5,6
0903	Прикладные научные исследования в области здравоохранения и спорта	3,4	1,7
0904	Другие вопросы в области здравоохранения и спорта	12,2	6,2
	Итого	196,5	100

В рамках национального проекта «Здоровье» за счет средств федерального бюджета предусмотрены расходы на централизованные закупки оборудования и медикаментов, в том числе для региональных и муниципальных учреждений здравоохранения, а также субсидии и субвенции субъектам РФ на реализацию широкого перечня мероприятий (табл. 5.14).

В соответствии с законодательством к числу расходных обязательств субъектов РФ относятся такие расходы, как страхование не-

Таблица 5.14
Финансирование национального проекта «Здоровье» в 2007 г.
за счет федерального бюджета

Мероприятия	Сумма, млрд руб.	Удельный вес, %	Ожидаемый результат
1	2	3	4
Национальный проект «Здоровье» — всего, в том числе:	107,7	100	
Высокотехнологичные виды медицин- ской помощи	17,5	16,2	
Строительство центров высоких меди- цинских технологий	19,4	18,0	
Укрепление диагностической службы первичной медицинской помощи	15,4	14,3	5085 учреждений
Профилактика, выявление и лечение ВИЧ, гепатита В, С	8,0	7,5	20 млн чел.
Обследование новорожденных	0,4	0,4	1,3 млн чел.

Окончание табл. 5.14

1	2	3	4
Укрепление материально-технической базы службы скорой медицинской помощи	3,9	3,6	6060 машин
Иммунизация населения	6,1	5,7	51,2 млн чел.
Выплаты врачам общей практики, участковым терапевтам, педиатрам, медицинским сестрам	20,8	19,3	
Диспансеризация работающих граждан	4,0	3,7	11,1 млн чел.
Дополнительная подготовка врачей общей практики, участковых терапевтов и педиатров	0,3	0,3	
Субсидии регионам на выплаты медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медсестрам скорой медицинской помощи	11,9	11,0	

работающего населения, оказание специализированной медицинской помощи.

Таким образом, охрана здоровья граждан была и остается одним из приоритетных направлений деятельности органов государственного управления и органов местного самоуправления, а ее эффективность во многом определяется объемом финансовых ресурсов и структурой расходов отрасли.

Вопрос 12

Расходы бюджета на спорт и физическую культуру

Среди особенностей, влияющих на характер финансово-экономических отношений в области спорта и физической культуры, выделяются следующие: многообразие форм деятельности, структур управления, схем подчиненности и взаимодействия, обусловленных видами спорта и видами спортивных мероприятий общероссийского и международного уровней.

Основные понятия и принципы государственной политики в области физической культуры и спорта приводятся в Федеральном законе «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 29.04.1999 г. № 80-ФЗ, где раскрываются механизмы государственной

поддержки отрасли и характеризуется компетенция субъектов физкультурно-спортивного движения как элементов единой системы.

В зависимости от характера услуг физической культуры и спорта все субъекты физкультурно-спортивной деятельности могут быть разделены на несколько условных типов, которые в определенном смысле имеют пересечения по ряду организационных и функциональных признаков. Среди них выделяются следующие группы.

- Учреждения и организации, предоставляющие физкультурно-спортивные услуги разным группам населения. Они могут выступать в различных организационно-правовых формах, иметь разную форму собственности, реализовывать разные цели.
- Общественные организации, участвующие в процессе управления физической культурой и спортом в целом и по отдельным видам спорта.

Вопросы физической культуры и спорта, их финансирование находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. С участием бюджетных средств учреждениями и организациями предоставляются услуги государственной значимости, такие как: обеспечение деятельности спорта высших достижений; подготовка спортсменов для сборных команд страны; развитие массовой физической культуры и спорта среди населения. Расходы бюджетов на указанные цели учитываются по подразделу бюджетной классификации 0902 «Спорт и физическая культура» раздела 0900 «Здравоохранение и спорт». В федеральном бюджете на 2007 г. по этому подразделу предусмотрено 11,1 млрд руб., что составляет лишь 0,2% общего объема расходов (табл. 5.15).

По областному бюджету одного из субъектов РФ СЗФО — Ленинградской области — удельный вес расходов за физическую культуру и спорт также невелик и составляет 0,2%.

Постановлением Правительства РФ от 11.01.2006 г. № 7 утверждена Федеральная целевая программа «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2015 гг.». Общий объем финансирования программы составляет 106,6 млрд руб., в том числе за счет средств федерального бюджета — 53,6 млрд руб. (50,3%); бюджетов субъектов Российской Федерации — 48,0 млрд руб. (45,0%); внебюджетных источников — 5,0 млрд руб. (4,7%). Основной объем средств планируется направить на капитальные вложения (105,2 млрд руб., или 98,6%). Предполагается, что в результате реализации Программы:

Таблица 5.15
Виды и структура расходов федерального бюджета на 2007 г.
по подразделу 0902 «Спорт и физическая культура»

№ п/п	Наименование расходов	Сумма, млрд руб.	Удельный вес, %
1	Содержание центров спортивной подготовки	1,0	9,0
2	Приобретение быстровозводимых физкультурно-оздоровительных комплексов	1,9	17,1
3	Проведение спортивных мероприятий	3,1	27,9
4	Федеральная целевая программа «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006–2014 гг.)»	4,0	36,1
5	Другие расходы	1,1	9,9
	Всего	11,1	100

- возрастет доля граждан Российской Федерации, систематически занимающихся физической культурой и спортом, — до 30% общего числа граждан РФ;
- повысится обеспеченность спортивной инфраструктурой — до 30 объектов на 100 тыс. жителей;
- увеличится количество квалифицированных тренеров и тренеров-преподавателей физкультурно-спортивных организаций, работающих по специальности, — до 300 тыс. чел.;
- произойдет снижение среднего числа дней временной нетрудоспособности — на 15% по сравнению с 2004 г. В итоге экономический эффект от реализации мероприятий Программы может составить ежегодно до 13 млрд руб.

Таким образом, учет и оценка оздоровительной, воспитательной и социально-экономической роли физической культуры и спорта со стороны как государства, так и населения может повысить качество жизни, уровень здоровья и работоспособности граждан, а развитие системы физкультурного всеобуча позволит сформировать у населения потребность в здоровом образе жизни. Важнейшее значение в решении этих задач отводится совершенствованию финансового обеспечения отрасли.

Вопрос 13

Финансовое обеспечение расходов на реализацию социальной политики

Социальная политика представляет собой систему действий органов государственного управления и местного самоуправления, обеспечивающих решение ключевой задачи государства — повышение уровня и качества жизни граждан, в том числе за счет эффективного использования общественных (государственных и муниципальных) финансов. Основные направления и ориентиры социальной политики на среднесрочную перспективу отражены в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на 2006–2008 гг., утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 19.01.2006 г. № 38-р. Этот документ предусматривает *сокращение масштабов бедности и развитие социальной помощи* гражданам России на основе: поддержания высоких темпов экономического роста; обеспечения макроэкономической стабильности; увеличения денежных доходов населения; повышения эффективности программ социальной защиты; совершенствования механизмов социального партнерства. Для достижения поставленных целей используются новые формы предоставления государственной социальной помощи населению с соблюдением принципа адресности; продолжается замена натуральных льгот денежными компенсациями; совершенствуется система социального обслуживания граждан, оказавшихся в сложной жизненной ситуации; ведется работа по повышению качества и увеличению объема государственных социальных услуг, в том числе направленных на реабилитацию и социальную интеграцию инвалидов.

Одной из важнейших проблем социального развития все еще остается низкий уровень жизни граждан, измерителем которого является коэффициент соотношения среднедушевого дохода с прожиточным минимумом. Если величина такого показателя у конкретного человека составляет менее единицы, то он относится к числу малообеспеченных. К 2008 г. намечалось снизить долю населения с доходами ниже прожиточного минимума до 9,7%.

В целом система социальной защиты населения нашей страны и ее финансового обеспечения построена на принципах разграничения полномочий и расходных обязательств между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами, а также государственными внебюджетными фондами.

В этих фондах аккумулируются средства на реализацию важнейших социальных гарантий: пенсионного обеспечения, оказания бесплатной медицинской помощи, поддержки в случае потери трудоспособности, во время отпусков по беременности и родам и т. д. Основным источником формирования данных фондов является единый социальный налог, плательщиками которого в соответствии с гл. 24 Налогового кодекса РФ являются все работодатели независимо от формы собственности.

В общей сумме расходов *федерального бюджета* на 2007 г. расходы по разделу 1000 «Социальная политика» составляют 3,6%. К числу основных расходных обязательств федерального бюджета по этому разделу относится пенсионное и социальное обеспечение граждан, что следует из табл. 5.16.

Следует учесть, что дополнительное пенсионное обеспечение государственных служащих регионального уровня осуществляется за счет бюджетов субъектов РФ, муниципальных служащих — за счет местных бюджетов. При этом основным источником пенсионного обеспечения граждан является Пенсионный фонд РФ, из которого в настоящее время выплачиваются *трудовые пенсии, а также пенсии за выслугу лет и при потере кормильца*.

Помимо пенсионного обеспечения федеральный бюджет несет прямые обязательства по социальному обеспечению безработных граждан, выплачивая им пособия по безработице. Порядок выплаты пособий по

Таблица 5.16
Структура расходов федерального бюджета на 2007 г. по разделу 1000
«Социальная политика»

Код	Наименование расходов	Сумма, млрд руб.	Удельный вес, %
1001	Пенсионное обеспечение	160,6	75,0
1002	Социальное обслуживание населения	3,8	1,8
1003	Социальное обеспечение населения	43,6	20,4
1004	Борьба с беспризорностью, опека, попечительство	0,2	0,1
1005	Прикладные научные исследования в области социальной политики	0,1	0,1
1006	Другие вопросы в области социальной политики	5,7	2,7
	Итого	214,0	100

безработице регулируется Федеральным законом «О занятости населения в Российской Федерации» № 1032–1 (в редакции 31.12.2005 г.) и Положением «О порядке финансирования мероприятий по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан», утвержденным Приказом Минздравсоцразвития РФ от 29.07.2005 г. № 485.

Важным направлением расходов, учитываемым по подразделу 1006, являются мероприятия, реализуемые в рамках федеральной программы «Жилище» на 2002–2010 гг., утвержденной Постановлением Правительства РФ от 17.09.2001 г. № 675. Среди главных целей и задач данной программы обозначены обеспечение доступности жилья и коммунальных услуг в соответствии с платежеспособным спросом граждан и стандартами обеспечения жилыми помещениями.

Кроме раздела 1000 «Социальная политика» в федеральном бюджете предусматриваются значительные средства на социальную поддержку так называемым федеральным льготникам, которые передаются регионам через Фонд компенсаций и учитываются по разделу 1100 функциональной классификации расходов бюджетов «Межбюджетные трансферты». На 2007 г. объем Фонда компенсаций составил 153 млрд руб., что позволяет выполнить все обязательства государства перед гражданами по реализации таких Федеральных законов, как «О социальной защите инвалидов», «О реабилитации жертв политических репрессий» и др., делегированные на исполнение субъектам РФ. За счет передаваемых средств субъекты РФ *организуют предоставление мер социальной поддержки* федеральным льготникам, полный перечень которых отражен в Федеральном законе «О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов...» от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ, получившем второе название: «О монетизации льгот».

Указанные граждане имеют право на льготы по оплате жилья и коммунальных услуг; ежемесячную денежную выплату, размер которой зависит от категории льготника; набор социальных услуг — обеспечение лекарственными средствами, санаторно-курортное лечение, бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте и др.

В свою очередь, *субъекты РФ за счет собственных бюджетов* несут ответственность за финансовое обеспечение тех расходных обязательств, которые закреплены за ними в соответствии с установленными полномочиями. На субфедеральном уровне по сравнению с федеральным система социальной поддержки населения представлена более широко. Субъекты РФ вправе расширять как виды, так и со-

став категорий граждан, имеющих право на социальную защиту, определять понятие и критерии сложной жизненной ситуации исходя из финансовых возможностей и проводимой в регионе социальной политики.

Таким образом, в настоящее время при проведении государственной социальной политики в Российской Федерации обеспечивается реализация принципов адресности и нуждаемости, а формы предоставления социальной помощи и социального обслуживания взаимосвязаны с экономическими, демографическими, политическими и другими необходимыми факторами.

Глава 6

ДЕФИЦИТ БЮДЖЕТА И ЕГО РЕГУЛИРОВАНИЕ. ПРОФИЦИТ БЮДЖЕТА

Вопрос 1

Понятие дефицита бюджета, его классификация, источники финансирования

Одной из главных целей государственной финансовой политики является макроэкономическая стабилизация. Она может достигаться использованием таких бюджетных инструментов, как налоги, государственные расходы, бюджетный дефицит. Степень воздействия этих инструментов на экономический рост и стабильность является предметом дискуссии много лет. Теоретически можно выделить три состояния бюджета: сбалансированное, дефицитное и профицитное. Бюджетный дефицит — это превышение расходов бюджета над его доходами. И наоборот, превышение доходов бюджета над расходами есть профицит бюджета. Бюджет может быть также сбалансированным, т. е. когда расходы бюджета равны доходам. При этом может иметь место ежегодное балансирование или бюджет может быть сбалансирован на циклической основе.

В последние годы практически во всех развитых странах имеет место бюджетный дефицит (табл. 6.1). Если в США с 1998 по 2000 г. имел место профицит федерального бюджета, то начиная с 2001 г. — дефицит. Дефицит федерального бюджета США за 2003–2004 бюджетный год составил \$412 млрд, за 2004–2005 г. — \$318 млрд, за 2005–2006 г. — \$248 млрд, за 2006–2007 бюджетный год — \$339 млрд.

В СССР отношение к бюджетному дефициту было однозначно отрицательным: считалось, что бюджетные дефициты характерны только для капиталистических стран. На практике также проводилась политика сбалансированности бюджетов, которая не являлась результатом

Таблица 6.1
Динамика основных инструментов макроэкономической политики¹

Страна	Дефицит госбюджета, % к ВВП			Ставка процента ²		
	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
США	0,5	3,4	4,6	3,7	1,8	1,4
Евросоюз	1,6	2,3	2,5	4,2	3,3	2,3
Япония	6,1	7,1	7,7	2,3	0,1	0,0

финансовой политики государства, а носила политический характер. Состояние государственных финансов СССР было неидеальным, о чем свидетельствуют попытки реформирования бюджетной сферы начиная с 60-х гг. XX в., которые не приносили желаемых результатов.

В мировой практике для *финансирования бюджетного дефицита используются займы, налоги и денежная эмиссия*. При финансировании бюджетного дефицита при помощи правительственных займов происходит рост процентных ставок. В результате сокращаются частные (внутренние) инвестиции. Рост налогов также сокращает спрос и инвестиции, но в периоды экономического подъема этот инструмент может быть использован. Самый инфляционный способ финансирования бюджетного дефицита — денежная эмиссия. Этот способ использовался в России в период с 1992 по 1995 г., что в значительной степени повлияло на инфляционные процессы в стране. Затем правительство России стало использовать и неэмиссионные способы финансирования бюджетного дефицита, прежде всего займы, внутренние и внешние, что повлияло на величину государственного долга. Дефицит федерального бюджета Российской Федерации имел место до 2000 г. Начиная с 2001 г. федеральный бюджет сводится с профицитом.

Возможна следующая *классификация дефицитов бюджета*.³

¹ *Осадчая И.* Эволюция макроэкономической теории после Кейнса // Вопросы экономики. 2006. № 5. — С. 14.

² Ставка по краткосрочным кредитам в среднем за год.

³ Классификации дефицитов бюджета по различным основаниям уделяется внимание в исследованиях ряда экономистов. Представляют интерес, например, варианты классификации, предложенные д. э. н., профессором Р. Г. Сомовым. См.: *Сомов Р. Г.* Дефицит бюджета: причины, динамика, регулирование. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 1999. — С. 21–26; *Сомов Р. Г.* Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. О. В. Врублевской, М. В. Романовского. 3-е изд., испр. и перераб. М.: Юрайт-Издат, 2003. — С. 533–537.

По отношению к плану выделяют *плановый* и *фактический* дефициты бюджета. При принятии закона (решения) о бюджете на очередной год устанавливается плановый дефицит или профицит. По результатам исполнения бюджетов величина дефицита может быть больше или меньше, но может возникнуть и профицит. Такая ситуация чаще всего имеет место в региональных бюджетах. Так, например, при принятии закона о бюджете Республики Татарстан на 2006 г. в декабре 2005 г. был установлен бюджетный дефицит на 2006 г. в сумме 1792,9 млн руб. Фактически же бюджет Республики Татарстан в 2006 г. был исполнен с превышением доходов над расходами.

По степени учета конъюнктурных доходов бывают *скрытый* (*латентный*) и *реальный дефициты* бюджета. Скрытый, или латентный, дефицит представляет собой разность между расходами и доходами за вычетом конъюнктурных доходов бюджета, т. е. доходов, полученных в связи с ростом цен на нефть, газ, и других факторов, влияющих на показатели доходов бюджета.

По отношению к уровню бюджета могут быть *дефициты федерального, региональных, местных бюджетов*. Как правило, обсуждается проблема дефицита федерального бюджета. Меньшее внимание уделяется дефицитам региональных и местных бюджетов. Вместе с тем именно местные бюджеты чаще всего являются дефицитными. По характеру возникновения разделяют *случайный* (*чрезвычайный*) и *действительный* дефициты. Случайный, или чрезвычайный, дефицит возникает в периоды внезапных событий, которые требуют крупных незапланированных расходов.

В зависимости от периодичности возникновения различают *постоянный, циклический и временный дефициты*. Циклические дефициты возникают в отдельные периоды экономического цикла в результате проведения антициклической политики государства. В периоды экономического спада правительство может принимать бюджеты с дефицитом для стимулирования экономического роста. Временные дефициты возникают в течение года в результате кассовых разрывов между поступлением доходов и текущими расходами. По степени переложения на будущие поколения может быть *переложимый и нереложимый бюджетный дефицит*. Последствием долгового финансирования дефицита бюджета является его переложение на будущее поколение. По степени учета процентных выплат по обслуживанию государственного или муниципального долга различают *первичный* (*рабочий или структурный*) и *вторичный дефициты*. Дефицит бюджета без учета процентных выплат по обслуживанию государственного или муници-

пального долга называют первичным, с учетом — вторичным. По способу воздействия на социально-экономические процессы различают *активный* и *пассивный дефициты бюджетов*. Активный дефицит бюджета связан с дефицитом бюджета развития, пассивный — с бюджетом текущих расходов.

В экономической литературе в последнее время используется понятие нефтегазового баланса,¹ в соответствии с которым возникают понятия *нефтегазового бюджетного дефицита* или *профицита*. Нефтегазовым бюджетным дефицитом — превышение расходов бюджета над нефтегазовыми доходами (за вычетом ассигнований, связанных с нефтегазовой отраслью). За 2002–2005 гг. нефтегазовый дефицит федерального бюджета составлял в среднем 3,5% ВВП, или 4,5% нефтегазового ВВП. При этом первичный нефтегазовый дефицит возрос с 1,9% в 2002 г. до 2,4% ВВП в 2005 г., а по отношению к нефтегазовому ВВП — с 2,3 до 3,3% соответственно. По прогнозам перспективного финансового плана на 2007–2009 гг. профицит бюджета в 2007 г. составит 4,5% ВВП, в 2008 г. — 3,3%, в 2009 г. — 2,5% ВВП. В то же время общий нефтегазовым дефицит в эти годы прогнозируется (табл. 6.2) в размере 5,4; 4,6 и 4,1% ВВП соответственно.²

В соответствии с Федеральным законом от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ в Бюджетный кодекс РФ внесена новая ст. 96.7 «Нефтегазовый дефицит федерального бюджета», которая вступила в силу с 1 января 2008 г. Нефтегазовый дефицит федерального бюджета в трактовке Бюджетного кодекса РФ представляет собой разницу между объемом доходов федерального бюджета без учета нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и общим объемом расходов федерального бюджета в соответствующем финансовом году. То есть появляются новые фонды — Резервный фонд (ст. 96.9) и Фонд национального благосостояния (ст. 96.10). Федеральный закон от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ устанавливает также ограничения на нефтегазовый дефицит федерального бюджета, который не может превышать 4,7% прогнозируемого в соответствующем финансовом году валового внутреннего продукта, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плано-

¹ Кудрин А. Л. Механизмы формирования нефтегазового баланса бюджета России // Вопросы экономики. 2006. № 8. — С. 5.

² Там же. — С. 12.

Таблица 6.2
Показатели исполнения федерального бюджета в 2002–2005 гг., прогноз на период до 2009 г., процент к ВВП¹

	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2008 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Доходы — всего, в том числе:	20,4	19,5	20,2	23,7	22,8	21,9	20,3	19,3
Нефтегазовые доходы, из них:	5,4	5,8	6,9	10,9	11,7	9,9	7,9	6,6
базовые нефтегазовые доходы	—	—	—	—	3,8	3,2	3,0	2,8
конъюнктурные нефтегазовые доходы	—	—	—	—	7,8	6,7	4,9	3,8
Нефтегазовые доходы	15,0	13,7	13,3	12,8	11,1	12,0	12,4	12,7
Расходы — всего, в том числе:	19,0	17,8	15,9	16,3	16,4	17,5	17,0	16,8
Процентные	2,1	1,7	1,2	1,0	0,8	0,6	0,6	0,5
Непроцентные	16,9	16,1	14,7	15,6	15,4	16,9	16,4	16,3
Общий баланс	1,4	1,7	4,3	7,4	6,4	4,4	3,3	2,5
Нефтефандный баланс	—4,0	—4,1	—2,6	—3,5	—5,3	—5,5	—4,6	—4,1
Первичный нефтяной баланс	—1,9	—2,4	—1,4	—2,4	—4,6	—4,8	—4,1	—3,5
Структурный баланс	—	—	—	—	—1,5	—2,2	—1,6	—1,3
Первичный структурный баланс	—	—	—	—	—0,7	—1,6	—1,0	—0,8

¹ Кудрин А. Л. Механизмы формирования нефтегазового баланса бюджета России // Вопросы экономики. 2006. № 8. — С. 14.

вый период; это ограничение вступит в силу только 1 января 2011 г. Ненефтегазовый дефицит федерального бюджета финансируется за счет нефтегазового трансферта (ст. 96.8) и источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Ограничения размера бюджетного дефицита федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов установлены в Бюджетном кодексе РФ. В соответствии с Федеральным законом от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ *дефицит федерального бюджета*, утвержденный федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, не может превышать размера нефтегазового дефицита федерального бюджета. Причем этот же закон устанавливает, что кредиты Центрального банка Российской Федерации, а также приобретение Центральным банком РФ государственных ценных бумаг Российской Федерации при их размещении не могут быть источниками финансирования дефицита федерального бюджета.

Дефицит бюджета субъекта РФ не должен превышать 15% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Для субъекта РФ, в отношении которого осуществляются меры, предусмотренные п. 4 ст. 130 Бюджетного Кодекса РФ, дефицит бюджета не должен превышать 10% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

В случае утверждения законом субъекта РФ о бюджете в составе источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности субъекта РФ, и снижения остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта Российской Федерации дефицит бюджета субъекта РФ может превысить установленные ограничения в пределах суммы указанных поступлений и снижения остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта РФ.

Дефицит местного бюджета не должен превышать 10% утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений. Для муниципального образования, в отношении которого осуществляются меры, предусмотренные п. 4 ст. 136 Бюджетного Кодекса РФ, дефицит бюджета не должен превышать 5% утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема без-

возмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

В случае утверждения муниципальным правовым актом в составе источников финансирования дефицита местного бюджета поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности муниципального образования, и снижения остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета дефицит местного бюджета может превысить установленные ограничения в пределах суммы указанных поступлений и снижения остатков средств на этих счетах.

Проблема дефицита бюджета является одной из дискуссионных в теории государственных финансов. Так, например, теория «функциональных финансов» провозглашает, что сбалансированность бюджета на ежегодной или циклической основе есть второстепенная задача, а первостепенным является обеспечение неинфляционной экономики. Это положение достаточно актуально и для России.

Вопрос 2

Источники финансирования дефицита федерального бюджета

Федеральный закон от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ установил источники финансирования дефицита бюджета всех уровней.

Источники финансирования дефицита федерального бюджета:

- разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение;
- разница между средствами, полученными от возврата бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований), предоставленных внутри страны, и суммой предоставленных внутри страны бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований);
- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных внутри страны прочих бюджетных кредитов (ссуд), и суммой предоставленных внутри страны прочих бюджетных кредитов;
- разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте Российской Федерации бюджетными кредита-

ми, предоставленными федеральному бюджету другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

- разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте Российской Федерации кредитами кредитных организаций;
- разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте Российской Федерации кредитами международных финансовых организаций;
- изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в течение соответствующего финансового года;
- иные источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

В состав иных источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета включаются:

- поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Российской Федерации;
- поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, уменьшенные на размер выплат на их приобретение;
- курсовая разница по средствам федерального бюджета;
- объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации, в случае, если исполнение гарантом государственных гарантий Российской Федерации ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу;
- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из федерального бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из федерального бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации;
- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из федерального бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из федерального бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации;
- прочие источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

В состав источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета включаются:

- разница между средствами, поступившими от размещения государственных займов, которые осуществляются путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации и номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и средствами, направленными на их погашение;
- разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), с учетом средств, перечисленных из федерального бюджета российским поставщикам товаров и (или) услуг на экспорт в счет погашения государственного внешнего долга Российской Федерации, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права и иностранных юридических лиц;
- разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами кредитных организаций.

В состав иных источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета включаются:

- объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте, в случае, если исполнение гарантом государственных гарантий Российской Федерации ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу;
- разница между средствами, поступившими в федеральный бюджет в погашение основного долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, и средствами, направленными на предоставление государственных финансовых и государственных экспортных кредитов;
- прочие источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета.

Установлено, что утвержденный федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период общий объем источников финансирования дефицита федерального бюджета, не связанных с использованием средств Резервного фонда, не может превышать 1% прогнозируемого ВВП, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и

плановый период (ограничение может быть превышено на сумму бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, не использованных в отчетном финансовом году).

Исполнение бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета осуществляется главными администраторами, администраторами источников финансирования дефицита бюджета в соответствии со сводной бюджетной росписью в порядке, установленном финансовым органом в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ. Санкционирование оплаты денежных обязательств, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита бюджета, осуществляется в порядке, установленном финансовым органом.

Вопрос 3

Профицит бюджета

Профицит означает превышение доходов над расходами бюджета. В Бюджетном кодексе РФ статья, регламентирующая профицит бюджета, отсутствует. В то же время в БК РФ есть ст. 232, касающаяся использования доходов, фактически полученных при исполнении бюджета сверх доходов, утвержденных законом (решением) о бюджете. В соответствии с этой статьей доходы, фактически полученные при исполнении федерального бюджета сверх утвержденного федерального законом 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:

- замещение государственных заимствований;
- погашение государственного долга Российской Федерации;
- исполнение публичных нормативных обязательств Российской Федерации в случае недостаточности предусмотренных на их исполнение бюджетных ассигнований в размере, предусмотренном п. 3 ст. 217 Бюджетного кодекса РФ.

Доходы, фактически полученные при исполнении бюджета субъекта РФ (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 замещение государственных (муниципальных) заимствований,

погашение государственного (муниципального) долга, а также на исполнение публичных нормативных обязательств субъекта РФ (муниципального образования) в случае недостаточности предусмотренных на их исполнение бюджетных ассигнований также в размере, предусмотренном п. 3 ст. 217 Бюджетного кодекса РФ. Субсидии и субвенции, фактически полученные при исполнении бюджета субъекта РФ 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).

Наблюдается тенденция формирования федерального бюджета с профицитом, который в последние годы связан, прежде всего, с высокими ценами на нефть, газ и другие углеводороды (табл. 6.3).

Однако прогнозируемый профицит федерального бюджета на 2009 г. составляет 423,4 млрд руб. и на 2010 г. — 373,6 млрд руб., что, как можно видеть, значительно ниже показателя за 2007 г.

Рост мировых цен на энергоресурсы привел к тому, что экономика России стала в значительной степени зависимой от нефтегазового сек-

Таблица 6.3
Профицит федерального бюджета РФ в 2000–2007 гг., млрд руб.¹

Годы	Расходы	Доходы	Дефицит (–)/ профицит (+)	Первичный дефицит/ профицит ²
2000	1029,2	1132,1	+102,9	+360,7
2001	1321,9	1594,0	+272,1	+503,2
2002	2054,2	2204,7	+150,5	+380,1
2003	2358,6	2586,2	+227,6	+448,8
2004	2698,9	3428,9	+730,0	+934,7
2005	3512,2	5125,1	+1612,9	+1821,3
2006	4281,3	6276,3	+1995,0	+2164,0
2007	5983,0	7779,1	+1796,1	+1939,2

¹ Рассчитано по данным Российского статистического ежегодника (2006. С. 606) и данным экономической экспертной группы Министерства финансов РФ.

² Оценка экономической экспертной группы Министерства финансов Российской Федерации.

тора. В результате в структуре доходов федерального бюджета значительный удельный вес стали составлять конъюнктурные доходы. Возникла необходимость сглаживания эффекта от колебаний экспортных доходов.

Опыт других стран — экспортеров нефти показывает, что они использовали Стабилизационный фонд как инструмент, позволяющий снизить зависимость национальной экономики от неблагоприятных колебаний поступлений от экспорта сырьевых товаров.¹

Одной из таких стран была Норвегия, создавшая в 1990 г. государственный Стабилизационный фонд, который в связи с ростом мировых цен на нефть непрерывно увеличивается. Объем фонда на 01.01.2005 г. составил 70% ВВП Норвегии и продолжает расти.²

Стабилизационные фонды призваны обеспечить решение двух основных задач:

- сглаживание конъюнктуры мировых цен на природные ресурсы и изъятие природной ренты;
- обеспечение межвременного выравнивания и формирования фонда будущих поколений.³

По опыту зарубежных стран в Российской Федерации 1 января 2004 г. также был создан Стабилизационный фонд, существование которого было ограничено Федеральным законом от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ до 1 января 2008 г. В соответствии с российским законодательством средства Стабилизационного фонда находились в составе федерального бюджета, но подлежали обособленному управлению, включая их учет и использование. Цель создания фонда — обеспечение сбалансированности федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой (ст. 96.1). Поскольку поступления в Стабилизационный фонд прямо зависели от конъюнктурных

¹ Улюкаев А. В. Проблемы государственной бюджетной политики: Научно-практическое пособие. — М.: Дело, 2004. — С. 393–396; Кудрин А. Л. Стабилизационный фонд: зарубежный и российский опыт // Вопросы экономики. 2006. № 2. — С. 28–45; Дмитриева О. Формирование Стабилизационных фондов: предпосылки и следствия // Вопросы экономики. 2006. № 8. — С. 17–30.

² В конце 2005 г. в Норвегии Государственный нефтяной фонд и Государственный пенсионный фонд были объединены в единый Государственный пенсионный фонд.

³ Афанасьев М. Инструментарий Стабилизационного фонда: опыт и перспективы // Вопросы экономики. 2004. № 3. — С. 67.

доходов нефтяного сектора, многими экономистами он рассматривался как автоматический стабилизатор.

Цены на сырьевые ресурсы, прежде всего на нефть и газ, влияют на экономику России и ее основные экономические показатели: темпы экономического роста; уровень инвестиций; инфляцию; динамику валютного курса; доходы бюджетной системы РФ. По имеющимся данным, в 2005 г. вклад добычи, переработки и транспортировки нефти и газа в суммарный ВВП составил 26%, углеводороды обеспечили 59% общей величины экспорта. Доля налогов, собранных в нефтегазовом комплексе, составила в 2004–2005 гг. около 30% всех доходов бюджетной системы РФ.¹

Характеристика взаимосвязи макроэкономических и бюджетных показателей за 2004–2006 г. приведена в табл. 6.4.

Поступления в Стабилизационный фонд, даже с учетом значительных затрат в 2006 г., опережали темпы роста ВВП, расходов и профицита федерального бюджета. Мнения российских экономистов расходились как по поводу необходимости формирования самого Стабилизационного фонда, так и (среди его сторонников) по вопросу расходования или сбережения этих средств.

Таблица 6.4
Основные макроэкономические и бюджетные показатели
Российской Федерации в 2004–2006 гг.²

	2004 г.	2005 г.	2006 г.
ВВП, млрд руб.	16 966,4	21 598,0	27 126,0
в %	100	127,3	159,9
Расходы федерального бюджета, млрд руб.	2735,7	3504,5	4281,3
в %	100	128,1	156,5
Стабилизационный фонд, млрд руб.	522, 6	1393, 4	1798,9
в %	100	266,6	344,2
Профицит, млрд руб.	+730,0	+1612,9	+1995,0
в %	100	220,9	273,3

¹ Гурвич Е. Бюджетная и монетарная политика в условиях нестабильной внешней конъюнктуры // Вопросы экономики. 2006. № 3. — С. 5.

² По данным официального сайта Министерства финансов РФ и оценке экспертной группы Министерства финансов Российской Федерации.

Вопрос 4

Резервный фонд и Фонд национального благосостояния

В 2007 г. финансовая политика Правительства Российской Федерации в отношении использования нефтегазовых доходов стала корректироваться. Во-первых, 26 апреля 2007 г. Федеральным законом № 63-ФЗ были внесены поправки в Бюджетный кодекс РФ, касающиеся в том числе нефтегазовых доходов федерального бюджета. Введена новая гл. 13.2 «Использование нефтегазовых доходов федерального бюджета». Во-вторых, впервые за много лет Федеральный закон о федеральном бюджете был принят не в декабре, а в июле 2007 г. с учетом поправок, внесенных Федеральным законом № 63-ФЗ. В-третьих, принят на 3-летний период Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг.» от 24.07.2007 г. № 198-ФЗ.

К нефтегазовым доходам федерального бюджета Федеральный закон № 63-ФЗ относит доходы от уплаты:

- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья);
- вывозных таможенных пошлин на нефть сырую;
- вывозных таможенных пошлин на газ природный;
- вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти.

Начиная с 2008 г. нефтегазовые доходы федерального бюджета России используются для финансового обеспечения *нефтегазового трансферта*, а также для формирования *Резервного фонда* и *Фонда национального благосостояния*. *Нефтегазовый трансферт* представляет собой часть средств федерального бюджета, используемых для финансирования ненефтегазового дефицита федерального бюджета за счет нефтегазовых доходов и средств Резервного фонда. Величина нефтегазового трансферта на соответствующий финансовый год утверждается федеральным законом о федеральном бюджете в абсолютном размере, исчисленном как 3,7% прогнозируемого на соответствующий год объема ВВП, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете. Это ограничение вступит в силу 1 января 2011 г. Объем нефтегазового трансферта на 2008 г. предусмотрен в сумме 2135,0 млрд руб., на 2009 г. — 2451,1 млрд руб., на 2010 г. — 2285,1 млрд руб.

Резервный фонд представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях осуществления нефтегазового трансферта в случае недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения указанного трансферта. Федеральным законом о федеральном бюджете устанавливается нормативная величина Резервного фонда в абсолютном размере, определенном исходя из 10% прогнозируемого на соответствующий финансовый год объема ВВП, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Нормативная величина Резервного фонда на 2008 г. — 3500,0 млрд руб., на 2009 г. — 4456,5 млрд руб., на 2010 г. — 5078,1 млрд руб.

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.

В случае недостаточности нефтегазовых доходов для формирования нефтегазового трансферта в размере, установленном федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, утверждается предельный объем использования средств Резервного фонда для финансового обеспечения указанного трансферта. Законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период может быть предусмотрено использование средств Резервного фонда на досрочное погашение государственного внешнего долга Российской Федерации.

Министерство финансов РФ в ходе исполнения федерального бюджета вправе в установленном Правительством РФ порядке использовать без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете средства Резервного фонда на финансовое обеспечение нефтегазового трансферта в случае недостаточности для его осуществления фактически поступивших в отчетном периоде текущего финансового года нефтегазовых доходов федерального бюджета.

Фонд национального благосостояния представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению, и формируется за счет:

- нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденный на соответствующий финансовый год

объем нефтегазового трансферта, в случае, если накопленный объем средств Резервного фонда достигает (превышает) своей нормативной величины;

- доходов от управления средствами Фонда национального благосостояния.

Управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния осуществляется Министерством финансов РФ в порядке, установленном Правительством РФ. Отдельные полномочия по управлению средствами Резервного фонда могут осуществляться Центральным банком РФ, Фонда национального благосостояния — Центральным банком Российской Федерации и специализированными финансовыми организациями в соответствии с договорами, заключаемыми Министерством финансов РФ в порядке, установленном Правительством РФ. В случае привлечения специализированных финансовых организаций для осуществления отдельных полномочий по управлению средствами Фонда национального благосостояния порядок привлечения указанных организаций, а также требования, предъявляемые к ним, устанавливаются Правительством РФ. Управление средствами Резервного фонда в целях обеспечения стабильного уровня доходов от его размещения в долгосрочной перспективе допускает возможность получения отрицательных финансовых результатов в краткосрочном периоде.

Средства Резервного фонда могут размещаться в иностранную валюту и следующие виды финансовых активов, номинированных в иностранной валюте:

- долговые обязательства иностранных государств и иностранных государственных агентств;
- долговые обязательства международных финансовых организаций в виде ценных бумаг;
- депозиты в иностранных банках и кредитных организациях.

Требования к финансовым активам, перечень операций с ними и их предельные доли в общем объеме размещенных средств Резервного фонда устанавливаются Правительством РФ.

Учет и отчетность по операциям с нефтегазовыми доходами федерального бюджета. Средства нефтегазовых доходов федерального бюджета, Резервного фонда и Фонда национального благосостояния учитываются на отдельных счетах по учету средств федерального бюджета, открытых Федеральному казначейству в Центральном банке РФ. В Резервный фонд и Фонд национального благосостояния в срок до 1 фев-

раля текущего финансового года зачисляются остатки средств федерального бюджета на начало текущего финансового года, соответствующие объему поступлений нефтегазовых доходов в декабре отчетного финансового года:

- в Резервный фонд — в объеме, не превышающем разницы между нормативной величиной Резервного фонда в отчетном финансовом году и его накопленным объемом на конец отчетного финансового года;
- в Фонд национального благосостояния — в объеме указанных остатков, уменьшенных на сумму перечислений в Резервный фонд.

Расчеты и перечисления средств в связи с формированием и использованием в соответствии с Бюджетным кодексом РФ нефтегазовых доходов федерального бюджета, нефтегазового трансферта, средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния осуществляются Министерством финансов РФ в порядке, установленном Правительством РФ.

В параметрах федерального бюджета на 2008–2010 гг. прослеживается тенденция к существенному сокращению профицита. Соответственно несколько снижаются отчисления в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. Наличие двух столь значимых и объемных фондов инициирует бурную полемику как в среде практиков, так и в среде ученых-экономистов по вопросу: насколько обоснованно формирование этих фондов при столь существенном неравенстве субъектов РФ по доходам, развитию инфраструктуры, уровню социальных услуг, жилищному строительству и т. д.?

Глава 7

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТ И УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ

Вопрос 1

Содержание государственного кредита

Одной из актуальных задач экономической политики различных государств мира является решение проблемы сбалансированности бюджетов различных уровней, поиск способов финансирования их дефицита, что реализуемо с помощью государственного кредита.

Государственный кредит в современных условиях — это совокупность финансовых отношений между государством, с одной стороны, и физическими и юридическими лицами — с другой. В сфере этих отношений государство в большинстве случаев выступает в качестве заемщика средств, а население, предприятия, банки, фонды — *кредиторами*. Кроме того, государство может выступать гарантом по обязательствам различных физических или юридических лиц. На практике это означает принятие государством на себя ответственности за погашение обязательств вышеупомянутых физических и юридических лиц.

В рамках рассматриваемых отношений государство может выступать и как *кредитор*, предоставляя кредиты иностранным государствам, юридическим или физическим лицам. При этом государство может направлять кредиты на льготных условиях в те отрасли хозяйства, которые либо не имеют достаточной инвестиционной привлекательности для частного капитала, либо имеют высокую социальную значимость. Выделение государством кредитов бывает также продиктовано необходимостью лоббирования интересов национального бизнеса на международной арене или же политическими соображениями. Государственные кредиты предоставляются либо непосредственно Министерством финансов РФ, либо через коммерческие банки.

Основным отличием государственного кредита от банковского является отсутствие инвестиционной направленности привлеченных ресурсов, т. е. средства, взятые займы государством, не направляются на обеспечение процесса расширенного воспроизводства и создание новой стоимости, а трансформируются в дополнительные финансовые ресурсы и используются на покрытие всей совокупности государственных расходов. Источником погашения государственных займов и выплаты процентов по ним служат бюджетные средства. Таким образом, функционирование механизма государственного кредита приводит к появлению государственного долга.

Анализ содержания государственного кредита позволяет сделать следующие выводы:

- сущность государственного кредита заключается в перераспределении денежных средств между частным сектором и государством на условиях срочности, платности и возвратности. Вся сумма непоплаченных обязательств государства представляет собой величину государственного долга;
- современная фискальная политика признает возможным использование несбалансированных бюджетов для целей стабилизации экономики. Основным фактором, обуславливающим возникновение и рост государственного долга, является дефицит бюджета;
- возникновение дефицита бюджета порождается временной неравномерностью развития экономической активности, опережающим ростом расходов над доходами бюджета и чрезвычайными обстоятельствами;
- если не рассматривать эффект вытеснения частных инвестиций из реального сектора, то государственный долг не является инструментом перекладывания экономического бремени на последующие поколения;
- государственный долг оказывает на экономику регулирующее влияние посредством воздействия на уровень инвестиций, кредитную политику коммерческих банков, общий объем денежной массы. Кроме того, процентные ставки по государственным ценным бумагам лежат в основе системы ставок процента по банковскому кредиту и корпоративным ценным бумагам (долговым обязательствам).

К государственному долгу Российской Федерации относятся долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридичес-

кими лицами Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникшие в результате государственных заимствований Российской Федерации, а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, и долговые обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов Российской Федерации об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие Бюджетного кодекса.

Как российские, так и зарубежные исследователи, в частности Д. Л. Головачев, Charles Blankart,¹ Ewald Nowotny,² выделяют три составных элемента государственного долга: *финансовый долг*; *условный долг* (или вероятностные обязательства государства при поручительствах); *административный долг*.

Финансовый долг, являющийся основной компонентой государственного долга, представляет собой денежные обязательства государственного сектора, возникшие в результате одобренного государственными органами займа кредитных средств (в заранее установленной форме) и служащие привлечению средств для финансирования бюджетных расходов.³ В структуре финансового долга можно выделить две группы долговых обязательств, различающихся по критерию их оформления:⁴

- денежные обязательства государства, возникшие в результате выпуска государственных долговых ценных бумаг (секьюритизированная форма);
- денежные обязательства государства, возникшие в результате заключения правительством страны кредитных договоров (несекьюритизированная форма).

¹ Blankart Charles B. Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. München: Verlag Franz Vahlen, 1994.

² Nowotny Ewald. Der öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft Verschulden. Berlin u.a.: Sprindler-Verlag, 1990.

³ Головачев Д. Л. Государственный долг. Теория, российская и мировая практика. М.: ЧеРо, 1998. — С. 35.

⁴ Следует оговориться, что в данном случае речь идет о государственных долговых обязательствах, номинированных в иностранной валюте.

Соотношение между указанными группами государственных долговых обязательств отражает кредитоспособность государства, поскольку наличие в структуре государственного внешнего долга значительной доли долговых обязательств, оформленных ценными бумагами, свидетельствует о выгоде для государства заимствований в форме ценных бумаг, а также готовности инвесторов приобретать эти бумаги на конкурентном рынке.

Условный государственный долг представляет собой совокупность государственных долговых обязательств, которые возникают при предоставлении государственными органами финансовых гарантий. Его преимущество заключается в том, что реальная сумма, причитающаяся к погашению при нормальном развитии событий, не возникает (поскольку выдача государственных гарантий по какой-либо задолженности влечет платежи только при нарушении должником своего обязательства), но финансовые ресурсы в экономику привлекаются.

Административный долг представляет собой просроченные обязательства государства по осуществлению бюджетных расходов. Его основное отличие от финансового и условного долгов заключается в том, что административный долг является следствием неисполнения (или несвоевременного исполнения) государством своих бюджетных обязательств.

Таким образом, *государственный долг* представляет собой достаточно неоднородную финансовую категорию, одной из характерных особенностей которой является множественность механизмов формирования. Это позволяет дать следующее определение: под государственным долгом следует понимать всю совокупность обязательств, выражающих отношения между государством, выступающим в роли заемщика, и физическими и юридическими лицами (резидентами и нерезидентами), выступающими в роли кредиторов, по поводу объема и условий использования и возврата денежных ресурсов, привлеченных как с использованием кредитного механизма, так и в результате неисполнения государством принятых на себя бюджетных обязательств.

Вопрос 2

Методы и инструменты управления государственным долгом

Значительное воздействие, оказываемое государственным долгом на социально-экономические процессы в стране, обуславливает необходимость организации эффективного долгового управления, представ-

ляющего собой процесс разработки и реализации стратегии в целях: привлечения необходимой суммы финансирования; достижения поставленных целей в отношении затрат и риска; решения других задач в области управления государственным долгом, которые может поставить правительство, например развития и поддержания работы эффективного и ликвидного рынка государственных ценных бумаг.¹

Целью управления государственным долгом является нахождение оптимального соотношения между потребностями государства в дополнительных финансовых ресурсах и затратами по их привлечению, обслуживанию и погашению. Традиционно понятие управления государственным долгом рассматривается в широком и узком смыслах.

Управление государственным долгом в широком смысле предполагает:

- формирование политики в отношении государственного долга, необходимых институтов и инструментов;
- определение основных показателей и предельных значений государственной задолженности;
- определение основных направлений воздействия на микро- и макроэкономические показатели;
- определение приоритетных направлений использования привлеченных ресурсов и т. д.

Определение политики в отношении государственного долга и его верхний предел устанавливаются законодательными органами власти, а оперативное управление осуществляет исполнительная власть.

Управление государственным долгом в узком смысле предполагает определение условий выпуска, обращения и погашения конкретных государственных ценных бумаг. Еще более узкая трактовка управления государственным долгом предполагает регулирование состава и структуры совокупного государственного долга при его неизменной величине.

Традиционно управление государственным долгом основывается на следующих *принципах*:

- *безусловности* — обеспечении точного и своевременного выполнения обязательств государства перед инвесторами и кредиторами без выставления дополнительных условий;

¹ Руководящие принципы управления государственным долгом. Сопроводительный документ. Подготовлен сотрудниками МВФ и Всемирного банка (ноябрь 2002 г.).

- *единства учета* — учета в процессе управления государственным долгом всех видов ценных бумаг, эмитированных органами власти всех уровней;
- *единства долговой политики* — обеспечения единого подхода в политике управления государственным долгом со стороны федерального центра по отношению к публично-правовым образованиям низлежащих уровней;
- *согласованности* — обеспечения максимально возможной гармонизации интересов кредиторов и государства-заемщика;
- *снижения рисков* — выполнения всех необходимых действий, позволяющих снизить как риски кредитора, так и риски инвестора;
- *оптимальности* — создания такой структуры государственных займов, чтобы выполнение обязательств по ним было сопряжено с минимальными затратами и минимальным риском, а также оказывало наименьшее отрицательное влияние на экономику страны;
- *гласности* — предоставления достоверной, своевременной и полной информации о параметрах займов всем заинтересованным в ней пользователям.

Управление государственным долгом осуществляется посредством применения целого ряда специальных *методов*, к которым, в частности, относятся:

- *досрочное погашение* — погашение государственного долга ранее срока, установленного кредитным договором или условиями выпуска ценных бумаг;
- *рефинансирование* — погашение части государственного долга за счет вновь привлеченных средств;
- *конверсия* — изменение доходности займа;
- *консолидация* — превращение части имеющейся задолженности в новую с более длительным сроком погашения. Чаще всего использование этого приема связано с желанием государства устранить опасность, которая может грозить денежно-кредитной системе в случае массовых требований по погашению задолженности;
- *новация* — соглашение между государством-заемщиком и кредиторами по замене обязательств в рамках одного и того же кредитного договора;
- *унификация* — решение государства об объединении нескольких ранее выпущенных займов;

- *отсрочка* — консолидация при одновременном отказе государства от выплаты дохода по займам в ранее установленные сроки;
- *дефолт* — отказ государства от уплаты государственного долга.

В зависимости от оснований для применения методы управления государственным долгом могут быть разделены на *административные* и *финансовые*. При использовании *административных методов* все операции с долговыми обязательствами государства осуществляются на основании прямых директив уполномоченных органов государственной власти и управления. Как правило, в этом случае оценка экономической эффективности и результативности действий по управлению государственным долгом не производится. *Финансовые методы* базируются в первую очередь на анализе финансовых показателей и нацелены на получение максимально возможного эффекта от привлекаемых займов при минимизации связанных с ними издержек.

На практике в процессе проведения операций с долговыми обязательствами государства одновременно используются и административные, и финансовые методы. При этом основной задачей органов, ответственных за формирование и реализацию долговой политики, является нахождение их оптимальной комбинации, которая позволила бы осуществлять максимально эффективное управление государственным долгом.

На начало 2008 г. ситуация в области управления государственным долгом РФ характеризовалась следующими параметрами: его объем составляет около 7% ВВП (для сравнения — критерий долговой безопасности, установленный Маастрихтским соглашением, составляет 60% ВВП); государственный внутренний долг незначительно превышает государственный внешний долг.

В настоящее время управление государственным долгом РФ осуществляется в соответствии с Основными направлениями долговой политики на 2007–2009 гг., которые были одобрены Правительством РФ в апреле 2006 г. Согласно этому документу, целями управления государственным долгом РФ в среднесрочной перспективе являются:

- уменьшение абсолютных и относительных размеров государственного внешнего долга Российской Федерации путем замещения внешнего долга внутренними заимствованиями;
- сохранение и развитие национального рынка государственных ценных бумаг;
- использование инструментов долговой политики, в частности государственных гарантий, для ускорения темпов социально-экономического развития страны;

- ♦ использование инструментов долговой политики при проведении денежно-кредитной политики с целью осуществления дополнительной стерилизации излишней денежной массы и борьбы с инфляцией.

За 2007–2009 гг. Министерство финансов РФ запланировало разместить государственные ценные бумаги Российской Федерации на общую сумму 897 млрд руб. Учитывая действующие графики погашения «старых» выпусков, государственный внутренний долг РФ, выраженный в государственных ценных бумагах РФ, увеличится с 1032,1 млрд руб. до 1644,2 млрд руб.

Глава 8

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Вопрос 1

Межбюджетные отношения и бюджетный федерализм

Межбюджетные отношения, как установлено в Бюджетном кодексе РФ, — это взаимоотношения между публично-правовыми организациями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса. Весьма распространенным является заблуждение, что межбюджетные отношения реализуются только в формах и методах предоставления финансовой помощи из вышестоящего бюджета нижестоящим. Такое мнение принципиально неверно. *Межбюджетные отношения — это целый комплекс финансово-правовых норм*, в круг которых включаются, в частности, взаимоотношения между различными уровнями власти по поводу:

- разграничения расходных обязательств и ответственности за их выполнение;
- разграничения налоговых полномочий и доходных источников;
- бюджетного выравнивания и распределения финансовой помощи.

Межбюджетные отношения существуют в любом государстве, имеющем административно-территориальное деление, но складываться они могут на разных основах (принципах). Принято различать *унитарные и федеративные* бюджетные системы. К унитарным относятся, например, бюджетные системы Великобритании, Италии, к федеративным — Германии, Канады, США и многих других.

Унитарным бюджетным системам соответствует высокий уровень централизации бюджетных средств, отсутствие или незначительный объем бюджетных прав нижестоящих органов власти. Федеративные бюджетные системы строятся на прямо противоположных основах. Им присуща высокая степень самостоятельности территориальных органов власти при соблюдении единства общегосударственных интересов.

Принципы, на основе которых функционируют федеративные бюджетные системы, называют принципами бюджетного федерализма. Бюджетный федерализм (или фискальный федерализм (от слова фиск — казна)) может быть определен как система управления публичными финансами, основанная на разграничении между различными уровнями власти бюджетных прав и полномочий в области формирования и расходования бюджетных средств при сочетании интересов участников бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы страны и интересов всего общества в целом.¹

В. Н. Лексин и А. Н. Швецов² отмечают, что в строго научном смысле теории бюджетного федерализма, равно как и канонического определения самого понятия, не существует. Вместе с тем анализ построения бюджетно-налоговых систем в государствах федеративного устройства (или с достаточно высокой самостоятельностью образующих их территориальных единиц) позволяет выделить следующие универсальные положения, которые в совокупности выражают суть *стандартной модели* бюджетного федерализма:

- сосуществование нескольких уровней бюджетно-налоговой системы, соответствующих уровням территориально-политического и территориально-административного устройства страны;
- законодательное или договорное распределение полномочий и ответственности каждого из указанных уровней власти за конкретные направления и виды деятельности на соответствующей территории;
- наличие устойчивых представлений (они могут быть закреплены в нормативах) о величине необходимых и достаточных расходов для самостоятельной реализации каждым уровнем власти его полномочий и ответственности;
- использование надежных и общепризнанных субъектами Федерации способов учета их особенностей для корректировки величины вышеуказанных расходов (или их нормативов);
- сложившееся в соответствии с законом и исходящее из критерия достаточности для покрытия нормативно распределяемых расхо-

¹ Толковый словарь современных бюджетных терминов. М.: НФПК; Баренц Груп, Лтд; Димитрайд График Груп, 1999. — С. 187.

² Лексин В. Н., Швецов А. Н. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ. Электронный ресурс — <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/Ve/1998/98-3leksin/98-3leksin000.htm>.

дов закрепление за каждым уровнем бюджетно-налоговой системы (федеральным, региональным, местным) налоговых и неналоговых доходных источников (так называемое *вертикальное бюджетное выравнивание*);

- установление в классификации расходов федерального и региональных бюджетов специальных позиций финансирования таких направлений региональной политики федеративного государства, как компенсация нижестоящим бюджетам недостаточности их собственных средств для покрытия нормативно распределяемых расходов (так называемое *горизонтальное бюджетное выравнивание* с помощью дотаций, субсидий, субвенций), реализация программ селективной поддержки развития отдельных регионов, принятие мер по чрезвычайной поддержке депрессивных территорий и т. п. При этом законодательно устанавливаются процедуры обоснования соответствующих расходов, их распределения не только между бюджетами (отдельных регионов и муниципальных образований), но и между конечными получателями — финансируемыми из бюджета организациями, группами населения.

Федеративные страны решают задачу реализации модели бюджетного федерализма по-своему. Тем не менее принято выделять два типа моделей бюджетного федерализма — *децентрализованную (конкурентную)* и *кооперативную*. В *децентрализованных моделях*, из трех главных функций государственных органов власти и управления — макроэкономической стабилизации, перераспределения национального дохода и производства государственных товаров и услуг — первые две чаще всего относятся к сфере деятельности центрального правительства, а третья делится между тремя уровнями власти, но считается важнейшей в деятельности субнациональных правительств; этому распределению функций соответствуют и полномочия разных уровней власти по налогообложению.

Шире распространена *кооперативная модель бюджетного федерализма*, предполагающая: более широкое участие региональных властей в перераспределении национального дохода и макроэкономической стабилизации, что ведет к более тесному бюджетному сотрудничеству региональных и центральных государственных структур; повышение роли региональных властей в системе распределения налоговых доходов, в том числе и национальных; активную политику горизонтального бюджетного выравнивания, повышенную ответственность центра за состояние региональных государственных финансов, уровень социально-эко-

номического развития территорий, что ведет к усилению контроля со стороны центра и некоторому ограничению самостоятельности региональных властей. Ярким примером реализации такой модели является Германия.

Эффективность модели бюджетного федерализма в конкретной стране определяется не степенью централизации/децентрализации бюджетной системы, наличием или отсутствием регулирующих налогов, долями доходов/расходов федерального правительства, объемом и способами передачи финансовой помощи, а четко установленной и сбалансированной системой всех этих факторов, строго соответствующей особенностям данного федеративного государства. Как правило, более высокая централизация бюджетной системы и больший объем перераспределяемых бюджетных средств характерны для стран с высокой степенью неравенства бюджетной обеспеченности между субъектами Федерации. Обратимся к данным Российской Федерации, табл. 8.1.

Россия относится к *асимметричным федерациям*. В ее состав входят республики, края, области, автономные области, автономные округа, города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, всего — более 80 субъектов РФ. Согласно ст. 5 Конституции РФ, все субъекты Федерации равны между собой. Принцип равенства прав здесь не исключает различия в степени соответствия этих прав реально сложившимся историческим, социально-экономическим и политическим условиям функционирования и развития субъектов Федерации. В соответствии с Конституцией РФ разграничены предметы ведения и полномочия между

Таблица 8.1

Сравнительный анализ федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ, 2007 г.

Показатель	Сумма, млрд руб.	В % к ВВП
<i>Федеральный бюджет</i>		
Доходы федерального бюджета	7779,1	24,3
Расходы федерального бюджета	5983,0	18,7
Профицит	1796,1	5,6
<i>Консолидированные бюджеты субъектов РФ</i>		
Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ (с учетом межбюджетных трансфертов)	4841,8	15,1
Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ	4803,3	15,0
Профицит	38,5	0,1

органами государственной власти РФ и ее субъектов, в том числе в области бюджета. Асимметричность федерации не является отступлением от принципов федерализма. Когда такая асимметричность вызвана объективной необходимостью, это обязательное условие для сбалансированности интересов ее субъектов, а значит, и для сохранения единства федеративного государства.

Вопрос 2

Развитие межбюджетных отношений в РФ

Формирование российской модели бюджетного федерализма прошло несколько качественно различных этапов, отмечают В. Б. Христенко и А. М. Лавров.¹

В 1991–1993 гг. происходила *«стихийная децентрализация межбюджетных отношений»*. Так, бюджетное выравнивание проводилось с применением дифференцированных и крайне нестабильных нормативов отчислений от основных федеральных налогов (прежде всего НДС). Размеры прямой финансовой помощи из федерального бюджета резко возросли, однако отсутствовали четкие критерии ее предоставления, а сама процедура проходила в рамках индивидуальных согласований и политического торга. Данная система фактически воспроизводила прежние командно-административные подходы к бюджетному выравниванию, что в условиях формирования рыночной экономики и политической децентрализации привело к острому бюджетному кризису.

С 1994 г. осуществляется первая реформа межбюджетных отношений, начало которой положил Указ Президента РФ «О формировании республиканского бюджета РФ и взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ в 1994 г.» от 22.12.1993 г. № 2268. Для подавляющего большинства субъектов РФ были установлены единые нормативы отчислений от федеральных налогов, создан Фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР), средства которого впервые стали распределяться на основе единой методики формализации критериев. Было положено начало применения общепризнанных в международной теории и практике инструментов и принципов выравнивания бюджетной обеспеченности. Одновременно данный Указ предоставил право реги-

¹ Христенко В. Б., Лавров А. М. Новый этап реформы межбюджетных отношений // Финансы. 1999. № 2. — С. 3–9.

ональным и местным органам власти вводить дополнительные налоги для пополнения их бюджетов. Такое, с первого взгляда демократическое, право на практике породило волну дискриминации налогоплательщиков со стороны региональных и местных властных структур, мешало свободному перемещению товаров по территории страны, хотя и обеспечивало поступления средств в эти бюджеты. В 1997 г. перечень налогов «закрыли»: только федеральный законодательный орган власти вправе устанавливать налоги на территории РФ.¹

Этот период был не более чем «экспериментальным федерализмом», и к 1997 г. стало ясно, что возможности его развития исчерпаны. Более того, в 1997–1998 гг. обострился кризис межбюджетных отношений, что нашло отражение в недовольстве регионов проводимой политикой, попытках внедрения «одноканальной модели» межбюджетных отношений.

Одноканальная модель предполагает, что регионы передают в центр фиксированную сумму платежей, а все то, что будет собрано на территории сверх этой суммы, остается в их распоряжении. Однако «одноканальная модель» могла привести к дезинтеграции сначала налогового-бюджетного, а затем и экономического пространства, ухудшить инвестиционный и предпринимательский климат и, как результат, усилить сепаратистские тенденции в стране.

Со всей остротой встал вопрос о совершенствовании межбюджетных отношений в РФ, о новом этапе их развития. Постановлением Правительства РФ от 30.06.1998 г. № 862 принимается *Концепция реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999–2001 гг.* Концепция стала первой в российской практике официальной программой реформирования межбюджетных отношений. Основные направления реформы заключались в следующем.

1. Разграничение расходных обязательств и ответственности между органами власти и управления разных уровней.
2. Разграничение доходных источников между уровнями бюджетной системы РФ.
3. Совершенствование методики формирования и распределения ФФПР на основе сопоставления среднедушевых налоговых доходов субъектов РФ, скорректированных с учетом объективно сложившегося уровня удорожания бюджетных расходов.

¹ При сохранении определенного объема полномочий региональных и местных органов власти в установлении региональных и местных налогов в пределах, установленных федеральным законодательством.

В рамках реализации данной Концепции были внедрены новые формы финансовой помощи субъектам РФ из федерального бюджета, создана система мониторинга региональных финансов и сформированы единые принципы межбюджетных отношений на всех уровнях бюджетной системы. Примечательно, что многие положения этой Концепции впоследствии нашли отражение в Налоговом и Бюджетном кодексах РФ. Период, в котором проходила реализация Концепции, по праву можно считать *этапом «построения федерализма»*.

Несмотря на проведенные в конце 1990-х гг. реформы, сложившаяся в России к 2001 г. система межбюджетных отношений не отвечала основополагающим принципам бюджетного федерализма и стратегии развития страны на долгосрочную перспективу. По уровню децентрализации бюджетных ресурсов Россия практически не уступала большинству федеративных государств, формально сохраняя, однако, крайне высокую, даже по меркам унитарных государств, централизацию налогово-бюджетных полномочий. Региональные, и особенно местные, бюджеты были перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления источников финансирования (*«нефинансируемые федеральные мандаты»*).

Основная часть расходов региональных и местных бюджетов, включая заработную плату в бюджетной сфере, а также сеть бюджетных учреждений регламентировались централизованно установленными нормами. Более 90% налоговых доходов территориальных бюджетов формировались за счет отчислений из федеральных налогов. Зависимость региональных и местных бюджетов от ежегодно устанавливаемых пропорций (нормативов) расщепления федеральных налогов подрывала стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций, развитию налогового потенциала территорий и повышению собираемости налогов.

В рамках общей стратегии развития России на среднесрочную перспективу необходимо было реализовать качественно новый этап реформирования системы межбюджетных отношений. В научных исследованиях, посвященных развивающимся или переходным экономикам, получила распространение концепция *«федерализма, сохраняющего рынок»* или *«федерализма, создающего рынок»*,¹ основные положения

¹ Лаверов А., Литвак Дж., Сазерленд Д. Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок» // Вопросы экономики. 2001. № 4. — С. 32–51.

которой нашли отражение в *Программе развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г.*¹

Целью Программы явилось формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющего органам власти субъектов РФ и органам местного самоуправления проводить самостоятельную налоговую политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней.

В Программе развития бюджетного федерализма были регламентированы принципы разграничения расходных полномочий и доходных источников бюджетов субъектов РФ, что позволило сократить количество «нефинансируемых мандатов» и формализовать механизмы финансовой поддержки региональных и местных бюджетов. Закрепленные на постоянной основе доходные источники бюджетов субъектов РФ обеспечили стабильный рост их доходов, который на протяжении 2000–2005 гг. существенно опережал темпы инфляции. Реализация Программы завершилась внесением изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений, установленных Федеральным законом от 20.08.2004 г. № 120-ФЗ.

Законодательные преобразования в сфере межбюджетных отношений были проведены по следующим основным направлениям.

1. *Уточнение разграничений бюджетных полномочий между органами власти разных уровней:* введение бюджетных полномочий по установлению и исполнению расходных обязательств; установление нормативов отчислений от налоговых доходов в бюджеты разных уровней; определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов, оснований и порядка временного осуществления бюджетных полномочий органами государственной власти других уровней; определение особенностей бюджетных полномочий органов местного самоуправления разных типов.
2. *Уточнение бюджетного устройства и общих принципов организации бюджетной системы РФ:* основные преобразования, предполагающие построение двухуровневой системы местных бюджетов, были проведены на уровне местных бюджетов; наряду с уточнени-

¹ Постановление Правительства РФ «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.» от 15.08.2001 г. № 584.

ем ряда принципов построения и функционирования бюджетной системы РФ введен новый принцип — равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований, запрещающий установление индивидуальных взаимоотношений между органами власти разных уровней при осуществлении бюджетного процесса.

3. *Разграничение налоговых доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ*: установление единых для соответствующего уровня бюджетной системы нормативов отчислений из федеральных налогов; введение норм, регулирующих установление нормативов отчислений в местные бюджеты органами государственной власти субъектов РФ.
4. *Установление порядка разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы РФ*: определение прав и обязанностей органов публичной власти разных уровней в отношении установления и исполнения расходных обязательств; установление обязанностей органов государственной власти и местного самоуправления вести на постоянной основе реестры расходных обязательств; введение механизма защиты региональных и местных бюджетов от «необеспеченных федеральных мандатов».
5. *Регулирование предоставления межбюджетных трансфертов*: введение единых принципов и механизмов предоставления трансфертов бюджетам других уровней из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов; законодательное закрепление методологии распределения дотаций из ФФПР; формирование на региональном уровне фондов, аналогичных федеральным фондам; введение ряда мер по укреплению финансовой дисциплины при использовании финансовой помощи.

По мере развития финансовых взаимоотношений между органами власти всех уровней реализация сформированного бюджетного законодательства РФ требует осуществления комплекса мероприятий как в части совершенствования межбюджетных отношений, так и в области повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами. Реформа бюджетной системы, основные положения которой были утверждены в *Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.*, одобренной Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 г. № 249, также требовала принятия мер по ее реализации не только на федеральном, но и на региональном и местном уровнях бюджетной системы.

Следующий этап развития межбюджетных отношений в России определяется принятием *Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006–2008 гг.*, одобренной Распоряжением Правительства РФ от 03.04.2006 г. № 467-р. Целью Концепции является: повышение эффективности деятельности органов власти всех уровней по реализации их полномочий; повышение качества управления государственными и муниципальными финансами на всех уровнях бюджетной системы, направленное на наиболее полное удовлетворение спроса граждан на бюджетные услуги с учетом объективных различий в потребностях населения и особенностей социально-экономического развития территорий.

Концепция определяет следующие основные задачи:

- укрепление финансовой самостоятельности субъектов РФ;
- создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты;
- создание стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами;
- повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов;
- оказание методологической и консультационной помощи субъектам РФ в целях повышения эффективности и качества управления государственными и муниципальными финансами, а также в целях реализации реформы местного самоуправления.

В Бюджетном послании Президента РФ от 09.03.2007 г. «О бюджетной политике в 2008–2010 гг.» вопросы развития межбюджетных отношений рассматриваются в отдельном разделе. Отмечено, что основная их цель — повышение стимулов для субъектов РФ и муниципальных образований к снижению уровня дотационности. Выдвигаются следующие задачи:

- необходимо завершить, соблюдая установленные принципы, разграничение полномочий между публично-правовыми образованиями;
- при подготовке и реализации решений о делегировании полномочий в сфере регулирования экономического и социального развития Правительство РФ должно исходить из необходимости оптимизации структуры и численности территориальных органов федеральных служб и агентств, сохраняя за федеральным уровнем в основном контрольные и надзорные функции;

- следует продолжить передачу реализации инвестиционных проектов по строительству объектов, находящихся в собственности субъектов РФ и в муниципальной собственности, на финансирование из региональных и местных бюджетов. При этом по уже строящимся объектам, находящимся в государственной собственности субъектов РФ и в муниципальной собственности, включавшимся в перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд, в федеральном бюджете необходимо предусмотреть средства софинансирования расходов субъектов РФ в размере, соответствующем федеральной доле в общем объеме ассигнований, необходимых для завершения строительства указанных объектов;
- в 2008 г. следует заключить с высокودотационными субъектами РФ соглашения о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов, а контрольным органам — провести проверки отчетов об исполнении соответствующих бюджетов за 2007 г.;
- необходимо наладить действенный контроль за соблюдением дотационными и высокودотационными субъектами РФ и муниципальными образованиями вводимых для них дополнительных требований и ограничений;
- органам публичной власти всех уровней необходимо исходить из того, что максимально эффективным стимулом для развития собственного налогового потенциала являются стабильность закрепления налоговых доходов за соответствующими бюджетами, а также отсутствие прямой зависимости между фактическими или прогнозируемыми доходами и расходами, с одной стороны, и объемами дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности — с другой;
- следует продолжить оправдавшую себя практику поддержки бюджетных реформ, оказываемую через Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов. При этом необходимо расширить использование механизмов поощрения регионов и муниципальных образований, ориентированных на реализацию приоритетных реформ и программ развития в целом;
- вновь созданным муниципальным образованиям должна быть оказана действенная поддержка в освоении ими базовых методов и процедур управления муниципальными финансами.

Для выполнения задач, поставленных Президентом РФ в Бюджетном послании, в гл. 16 Бюджетного кодекса РФ, посвященную меж-

бюджетным отношениям, были внесены существенные изменения на основе Федерального закона от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ.

Таким образом, в развитии межбюджетных отношений в современной России можно выделить несколько этапов, что позволяет говорить о продолжающемся динамичном процессе их становления, направленном на создание эффективной модели бюджетного федерализма в Российской Федерации.

Вопрос 3

Межбюджетные трансферты

Существенная роль в организации межбюджетных отношений отводится *межбюджетным трансфертам*, которые, согласно Бюджетному кодексу РФ, представляют собой средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы РФ другому бюджету бюджетной системы РФ.

Не только российский, но и зарубежный опыт свидетельствует о том, что финансовая помощь — необходимый инструмент межбюджетных отношений, однако «набор» ее конкретных форм определяется как общим состоянием бюджетной системы, так и задачами, решаемыми на данном этапе развития.

Межбюджетные трансферты имеют различные формы. Так, из федерального бюджета другим бюджетам бюджетной системы межбюджетные трансферты предоставляются в виде:

- 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.

Определение дотаций, субсидий и субвенций приводится в табл. 8.2.

Как видно из табл. 8.2, *совокупность межбюджетных трансфертов одной формы образует определенный фонд*. С 2001 г. в соответствии с бюджетным законодательством основной объем безвозмездных бюджетных средств стал направляться субъектам РФ через фонды, формируемые в составе федерального бюджета, хотя первый опыт предоставления финансовой помощи через фонд относится к 1994 г., когда

Таблица 8.2

Определение основных форм межбюджетных трансфертов (МБТ), предоставляемых из федерального бюджета

Наименование	Определение	Регулирование
Дотации	МБТ, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования	Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ образуют <i>Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ</i>
Субсидии	МБТ, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении собственных и совместных с другими публично-правовыми образованиями полномочий органов государственной власти субъектов РФ	Совокупность субсидий бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета образует <i>Федеральный фонд софинансирования расходов</i>
Субвенции	МБТ, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении федеральных полномочий, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке	Совокупность субвенций бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета образует <i>Федеральный фонд компенсаций</i>

был образован Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ. Далее аналогичные по методологии с федеральным уровнем фонды стали формироваться в составе бюджетов субъектов РФ для оказания финансовой помощи местным бюджетам.

Состав фондов, методическое обеспечение их функционирования находятся в процессе совершенствования. Так, в 2007 г. в гл. 16 Бюджетного кодекса РФ, посвященную межбюджетным трансфертам, Федеральным законом от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ, вступившим в силу с 1 января 2008 г., были внесены очередные изменения. Начиная с 2008 г.

в составе федерального бюджета образуются три фонда межбюджетных трансфертов:

- **Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ;**
- **Федеральный фонд компенсаций;**
- **Федеральный фонд софинансирования расходов.**

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ, как было отмечено выше, — старейший фонд по времени образования и крупнейший по объему средств, направляемых в регионы. Он представляет собой важный, но достаточно сложный по механизму действия инструмент межбюджетного регулирования.

Федеральный фонд компенсаций, второй базовый элемент системы финансовой поддержки регионов, был создан в 2001 г. с целью финансового обеспечения *передаваемых полномочий*. Это в основном касалось реализации социальных законов, связанных с денежными выплатами в адрес отдельных категорий граждан (различных пособий). С его помощью была решена проблема так называемых «нефинансируемых мандатов». Распределение субвенций из фонда производится между всеми без исключения субъектами РФ, вне зависимости от их уровня бюджетной обеспеченности, пропорционально численности соответствующих категорий населения (с учетом в необходимых случаях коэффициента удорожания бюджетных услуг).

Федеральный фонд софинансирования расходов образован с 2008 г. для предоставления бюджетам других уровней субсидий на софинансирование приоритетных расходов вне зависимости от их характера (включая бюджетные инвестиции в объекты региональной и муниципальной собственности), с едиными принципами распределения указанных средств. Он заменил собой направляемые ранее по различным каналам средства инвестиционного характера, а также иные трансферты субъектам РФ, предоставляемые на условиях софинансирования. Данный фонд объединил в себе средства действовавших в 2001–2007 гг. федеральных фондов софинансирования социальных расходов и регионального развития, что позволило повысить в рамках единой методологии прозрачность и объективность распределения субсидий с учетом бюджетной обеспеченности регионов.

С 2008 г. введены существенные ограничения и дополнительные по сравнению с предшествующим периодом условия на получение межбюджетных трансфертов. При этом установлен дифференцированный подход к регионам с *различным уровнем дотационности*, что определяется исходя из расчетной доли межбюджетных трансфертов из фе-

дерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет в объеме собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ (табл. 8.3).

Законодательное установление различных условий осуществления бюджетного процесса для субъектов РФ в зависимости от уровня их дотационности необходимо для того, чтобы заинтересовать регионы в «зарабатывании» собственных доходов и переходе из одной категории бюджетной обеспеченности в категорию с более высоким уровнем обеспеченности.

Обратимся к данным о межбюджетных трансфертах, направляемых из федерального бюджета на 2008 г. и на плановый период 2009–2010 гг. (табл. 8.4).

Таблица 8.3
Ограничения для субъектов РФ при получении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета

Уровень дотационности	Субъекты РФ не имеют права
1. Свыше 5%	Заключать соглашения о кассовом обслуживании исполнения бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и бюджетов входящих в его состав муниципальных образований исполнительным органом государственной власти субъекта РФ
2. Свыше 20%	1. Устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ 2. Превышать установленные Правительством РФ нормы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта РФ и (или) содержание органов государственной власти субъекта РФ
3. Свыше 60%	Дополнительно к требованиям строки 2 такие субъекты РФ осуществляют следующие меры: 1. Подписание соглашений с Министерством финансов РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ 2. Организацию исполнения бюджета субъекта РФ с открытием и ведением лицевых счетов главным распорядителям, распорядителям, получателям средств бюджета субъекта РФ и главным администраторам (администраторам) источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ в органах Федерального казначейства

3. Свыше 60%	3. Представление финансовым органом субъекта РФ в Министерство финансов РФ документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства внесенного в законодательный (представительный) орган субъекта РФ проекта бюджета субъекта РФ на очередной финансовый год (на очередной финансовый год и плановый период)
	4. Проведение ежегодной внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта РФ Счетной палатой РФ или Федеральной службой финансово-бюджетного надзора; иные меры

Таблица 8.4

Анализ расходов федерального бюджета на межбюджетные трансферты на 2008–2010 гг., млрд руб.¹

Наименование	Код	2008 г.	2009 г.	2010 г.
МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ — всего	11	2480,5	2423,1	2720,9
Удельный вес в расходах бюджета, %, в том числе:		41,45 / 100	36,99 / 100	38,49 / 100
Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	1101	393,3	392,8	411,1
Удельный вес в сумме межбюджетных трансфертов, %		15,86	16,21	15,11
Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (межбюджетные субсидии)	1102	333,9	300,7	234,2
Удельный вес в сумме межбюджетных трансфертов, %		13,46	12,41	8,61
Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	1103	168,3	175,9	191,0
Удельный вес в сумме межбюджетных трансфертов, %		6,78	7,26	7,02
Иные межбюджетные трансферты	1104	82,4	37,8	43,8
Удельный вес в сумме межбюджетных трансфертов, %		3,32	1,56	1,61
Межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов	1105	1502,6	1515,9	1840,8
Удельный вес в сумме межбюджетных трансфертов, %		60,58	62,56	67,65

¹ По данным Федерального закона «О федеральном бюджете на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг.» от 24.07.2007 г. № 198-ФЗ.

Общий объем межбюджетных трансфертов запланирован на 2008 г. в сумме 2480,5 млрд руб., или более 6% ВВП, что на 30,5% превышает их объем в 2007 г. (1900,1 млрд руб.). В среднесрочной перспективе предусмотрено абсолютное увеличение межбюджетных трансфертов к 2010 г. — до 2720,9 млрд руб., или с ростом против 2007 г. на 43,2%, с сохранением их доли в ВВП. Следует обратить внимание на то, что 2/3 объема средств межбюджетных трансфертов направляется бюджетам государственных внебюджетных фондов. В основном это продиктовано особым порядком финансирования пенсий в Российской Федерации.

Вопрос 4

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ

Финансовые возможности субъектов РФ по выполнению расходных полномочий значительно дифференцированы в результате сложившейся структуры экономики регионов, степени развития их экономического потенциала, размера территории, количества проживающего населения, обеспеченности инфраструктурой и т. д. Обеспечение предоставления государственных и муниципальных услуг, относящихся к полномочиям субъектов РФ и муниципальных образований, является обязательством государства, которое осуществляет его путем выравнивания бюджетной обеспеченности (БО) субъектов РФ из федерального бюджета в форме дотаций, образующих Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (регионов) — ФФФПР. Главная цель ФФФПР — повысить возможности субъектов РФ с низкой бюджетной обеспеченностью в финансировании закрепленных за ними расходов и тем самым обеспечить выравнивание доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным бюджетным услугам. Получателями трансфертов из ФФФПР ежегодно являются большинство субъектов РФ — более 70, что составляет приблизительно 90% их общего количества.

В настоящее время дотации из ФФФПР предоставляются субъектам РФ, уровень расчетной БО которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия предоставления дотации. Наряду с выравниванием БО это одновременно сохраняет и различия в исходной БО регионов, что создаст достаточно сильные стимулы для развития собственного налогового потенциала. В результате получения

трансфертов ни один дотационный регион не может по БО не только опередить, но даже и «догнать» какой-либо из регионов, не получающих трансфертов.

Уровень *расчетной бюджетной обеспеченности* субъекта РФ определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта РФ исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов РФ, с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема государственных и муниципальных услуг в расчете на одного жителя. Использование при определении уровня расчетной БО субъектов РФ показателей фактических доходов и расходов за отчетный период и (или) показателей прогнозируемых доходов и расходов консолидированных бюджетов отдельных субъектов РФ не допускается.

Общий объем дотаций на выравнивание БО субъектов РФ определяется исходя из необходимости достижения *минимального уровня* расчетной БО субъектов РФ. Порядок (методика) расчета дотаций определяется Правительством РФ. Согласно методике, минимальный уровень расчетной БО определяется как средний уровень расчетной БО до распределения дотаций по субъектам РФ, не входящим в число 10 субъектов РФ, имеющих самый высокий уровень БО, и 10 субъектов РФ, имеющих самый низкий уровень БО. Объем дотаций на выравнивание БО субъектов РФ на очередной финансовый год не может быть менее общего объема дотаций, утвержденных на текущий финансовый год.

Основные этапы процедуры распределения средств из ФФФПР в соответствии с методикой представлены на рис. 8.1.

Ключевые понятия методики:

- ♦ *индекс налогового потенциала* — относительная (по сравнению со средним по РФ уровнем) оценка налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, определяемая с учетом уровня развития и структуры экономики субъекта РФ. Применяется для сопоставления уровней расчетной БО субъектов РФ и не является прогнозируемой оценкой налоговых доходов субъектов РФ в расчете на душу населения или в абсолютном размере. Рассчитывается по специальной методике;

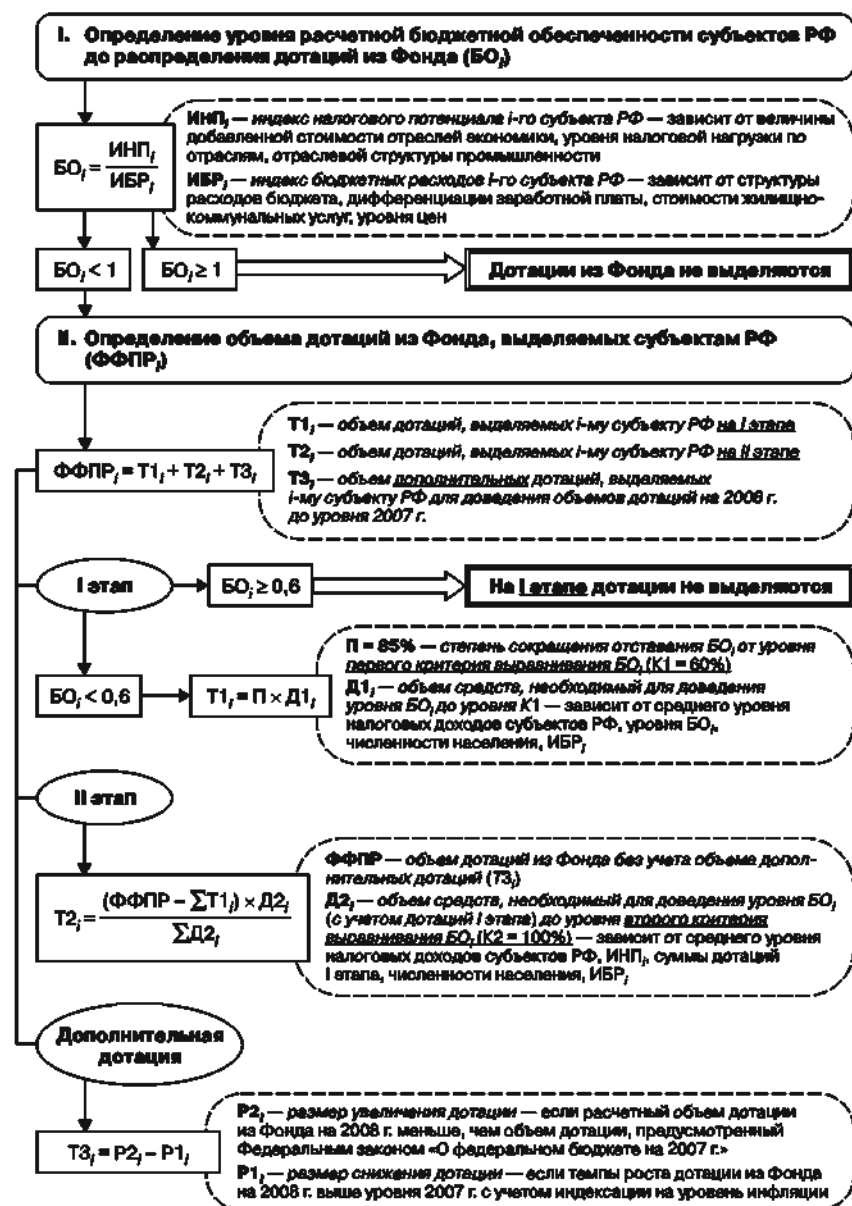


Рис. 8.1. Основные этапы распределения дотаций из ФФПР

- *индекс бюджетных расходов* — относительная (по сравнению со средним по РФ уровнем) оценка расходов консолидированного бюджета субъекта РФ по предоставлению одинакового объема государственных и муниципальных услуг в расчете на душу населения, определяемая с учетом объективных региональных факторов и условий. Применяется для сопоставления уровней расчетной БО субъектов РФ и не является прогнозируемой оценкой расходов субъектов РФ в расчете на душу населения или в абсолютном размере. Рассчитывается по специальной методике.

Помимо трансфертов, рассчитанных по формуле, из ФФФПР могут выделяться дотации (не более 10% объема ФФФПР), отражающие отдельные факторы и условия, учитываемые при определении уровня расчетной БО субъектов РФ.

В последние годы происходит сокращение роли ФФФПР в качестве инструмента бюджетного выравнивания регионов. Начиная с 2005 г. минимальный уровень межбюджетного выравнивания субъектов Федерации ежегодно сокращается, что вызвано ростом дифференциации в обеспеченности доходами субъектов РФ (в том числе в результате предоставления финансовой помощи из федерального бюджета). При индексации в 2008 г. объема ФФФПР на уровень прогнозируемой инфляции должно было произойти сокращение минимального уровня выравнивания БО субъектов РФ до 57,4% среднероссийского уровня — против 61,8% по расчетам в 2007 г.

В этой связи начиная с 2008 г. предусматривается увеличение объема ФФФПР, позволяющего не снижать минимальный уровень БО высокодотационных субъектов Федерации по сравнению с 2007 г. Объем ФФФПР предусматривается увеличить до 328,6 млрд руб., или на 26,2%, что позволит определить минимальный уровень выравнивания БО исходя из расчета средней величины этого показателя по субъектам РФ без учета 10 самых высокообеспеченных и 10 самых низкообеспеченных. Предусмотренное на 2008 г. увеличение ФФФПР позволит сократить дифференциацию в предоставлении субъектами РФ и муниципальными образованиями государственных и муниципальных услуг, сократить различия между 10 наиболее и 10 наименее финансово обеспеченными субъектами Российской Федерации с 13 до 4 раз.

Таким образом, ФФФПР — активный инструмент межбюджетных отношений, направленный на решение задач выравнивания бюджетной обеспеченности регионов.

Глава 9

СОСТАВЛЕНИЕ, РАССМОТРЕНИЕ И УТВЕРЖДЕНИЕ БЮДЖЕТОВ

Вопрос 1

Участники бюджетного процесса, их полномочия

Бюджетный процесс, как установлено в Бюджетном кодексе РФ, — регламентируемая законодательством РФ деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности (рис. 9.1).

Участниками бюджетного процесса являются:

- Президент РФ;
- высшее должностное лицо субъекта РФ, глава муниципального образования;
- законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления (далее — законодательные (представительные) органы);
- исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований);
- Центральный банк РФ;
- органы государственного (муниципального) финансового контроля;
- органы управления государственными внебюджетными фондами;
- главные распорядители (распорядители) бюджетных средств;
- главные администраторы (администраторы) доходов бюджета;

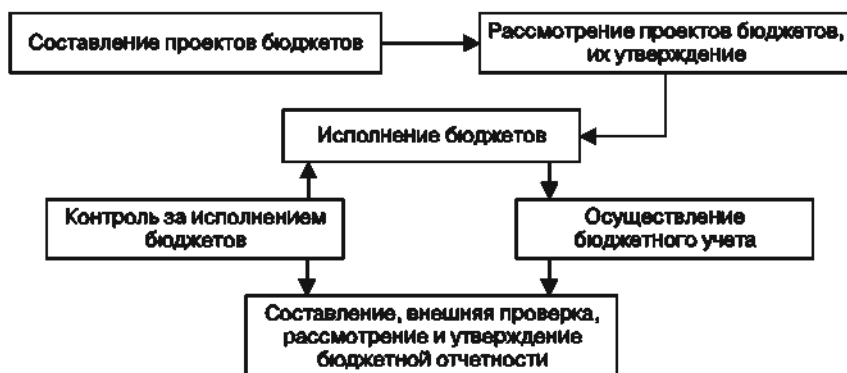


Рис. 9.1. Этапы бюджетного процесса

- главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;
- получатели бюджетных средств.

Бюджетные полномочия — установленные БК РФ и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса. Рассмотрим в качестве примера полномочия основных участников бюджетного процесса, к которым можно отнести органы законодательной (представительной) и исполнительной власти.

Законодательные (представительные) органы рассматривают и утверждают соответствующие бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением соответствующих бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением соответствующих бюджетов.

Исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований) обеспечивают составление проекта бюджета (проекта бюджета и среднесрочного финансового плана), вносят его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательных (представительных) органов, разрабатывают и утверждают методики распределения и (или) порядка предоставления межбюджетных трансфертов, обеспечивают исполнение бюджета и составление бюджетной отчетности, представляют

отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов, обеспечивают управление государственным (муниципальным) долгом. В составе исполнительной власти *финансовые органы* готовят проект соответствующего бюджета (проект бюджета и среднесрочного финансового плана), представляют его с необходимыми документами и материалами для внесения в законодательный (представительный) орган, организуют исполнение бюджета, устанавливают порядок составления бюджетной отчетности. Отдельно установлены бюджетные полномочия Министерства финансов РФ, министра финансов РФ, Федерального казначейства, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора.

Основные изменения, внесенные Федеральным законом № 63-ФЗ от 26.04.2007 г. и касающиеся бюджетных полномочий, заключаются в следующем:

- установление *закрытого* перечня участников бюджетного процесса;
- введение в состав участников бюджетного процесса и описание бюджетных полномочий главных администраторов (администраторов) доходов бюджета и главных администраторов (администраторов) источников финансирования дефицита бюджета;
- уточнение описания полномочий главного распорядителя (распорядителя) и получателя бюджетных средств;
- отнесение к получателям бюджетных средств только органов государственной власти (органов местного самоуправления) или бюджетных учреждений.

Согласно действовавшей до 2008 г. редакции БК РФ, *получателем бюджетных средств* являлась любая организация, в том числе, например, предоставляющая бюджетным учреждениям коммунальные услуги, получающая субсидии или кредиты из бюджета и т. д. Понятие «получатель бюджетных средств» теперь ограничено организациями, которые имеют право от имени государства или местного самоуправления принимать и исполнять бюджетные обязательства. Проведение такой границы открывает возможности для реструктуризации бюджетной сети. Нет необходимости расширять перечень получателей бюджетных средств, включая в него, например, организации новых организационно-правовых форм, предоставляющие государственные (муниципальные) услуги. Такие организации будут получать бюджетные средства в виде субсидий или в рамках государственных (муниципальных) контрактов, но это не значит, что они

будут наделены бюджетными полномочиями как участники бюджетного процесса.

Системное описание (единое для всех бюджетов бюджетной системы РФ) состава и полномочий участников бюджетного процесса направлено на его упорядочение, что является необходимым условием осуществления бюджетного процесса в правовом государстве.

Вопрос 2

Основы составления, рассмотрения и утверждения бюджетов

Традиционно бюджет любого публичного образования разрабатывался и утверждался на финансовый год, который в РФ соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря. В соответствии с реформой бюджетного процесса произошло удлинение горизонтов бюджетного планирования. В бюджетное законодательство прежде всего были введены новые определения:

- *текущий финансовый год* — год, в котором осуществляется исполнение бюджета, составление и рассмотрение проекта бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- *очередной финансовый год* — год, следующий за текущим финансовым годом;
- *плановый период* — два финансовых года, следующие за очередным финансовым годом;
- *отчетный финансовый год* — год, предшествующий текущему финансовому году.

Разработка проектов бюджетов — исключительная прерогатива органов исполнительной власти, непосредственно — Министерства финансов РФ, финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований. Составление проекта бюджета основывается на:

- Бюджетном послании Президента РФ;
- прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории;
- основных направлениях бюджетной и налоговой политики.

С концептуальных позиций, составляя проект бюджета, органы исполнительной власти должны руководствоваться *Бюджетным посланием Президента РФ*. Бюджетное послание Президента РФ имеет

ключевое значение для всех уровней власти РФ, так как в нем определяется бюджетная политика РФ на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу. В отличие от президентского Послания Федеральному Собранию, которое задает общие векторы развития, Бюджетное послание по своей специфике носит более конкретный характер и представляет собой задания для Правительства РФ, которые ему необходимо выполнить в области государственных финансов. Так, 9 марта 2007 г. Президент РФ направил Федеральному Собранию Бюджетное послание «О бюджетной политике в 2008–2010 гг.», которое состоит из пяти разделов.

1. Итоги бюджетной политики в 2000–2006 гг.
2. Основные принципы бюджетной стратегии на 2008–2010 гг. и дальнейшую перспективу.
3. Основные направления налоговой политики.
4. Основные приоритеты бюджетных расходов.
5. Совершенствование межбюджетных отношений.

Направленность документу задает раздел 2 «Основные принципы бюджетной стратегии на 2008–2010 гг. и дальнейшую перспективу». Все задачи в совокупности нацелены на содействие социальному и экономическому развитию России при безусловном учете критериев эффективности и результативности бюджетных расходов. До разработки проекта бюджета составляется и корректируется (уточняется) целый ряд социально-экономических и финансовых планов, которые, в отличие от бюджета, не утверждаются в форме закона (решения), но имеют большое значение с точки зрения, во-первых, обоснованности бюджета, во-вторых — возможности определения результатов реализации бюджетной политики.

Первостепенное значение имеет *прогноз социально-экономического развития территории*. Он разрабатывается и одобряется (утверждается) соответствующими исполнительными органами власти на срок не менее 3 лет. При этом прогноз социально-экономического развития поселений разрабатывается на очередной финансовый год либо на очередной финансовый год и плановый период.

С 2000 г. в БК РФ содержалась норма о разработке 3-летнего *перспективного финансового плана* (ПФП) для каждого уровня бюджетной системы РФ. В этом документе должны были быть представлены данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета. Имеется многолетний опыт по разработке

таких планов, однако на практике роль ПФП в бюджетном процессе была ограничена справочно-информационным сопровождением проекта бюджета на отдельно взятый год. В соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в РФ на 2004–2006 гг. была поставлена задача перехода к 3-летнему утверждаемому в качестве закона (решения) бюджету. С принятием Федерального закона от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ эта задача выполнена, причем в обязательном порядке для федерального уровня. Субъекты РФ и муниципальные образования получают право выбора: составление 3-летнего бюджета либо ежегодного бюджета и 3-летнего среднесрочного финансового плана (СФП) (табл. 9.1).

Среднесрочный финансовый план — документ, содержащий основные параметры бюджета субъекта РФ (местного бюджета), утверждаемый высшим органом соответствующей исполнительной власти. Значения показателей СФП субъекта РФ (муниципального образования) и основных показателей проекта соответствующего бюджета должны соответствовать друг другу. Показатели СФП субъекта РФ (муниципального образования) носят индикативный характер и могут быть изменены в следующем бюджетном цикле. СФП должен содержать следующие параметры:

- доходы и расходы бюджета;
- бюджетные ассигнования по главным распорядителям бюджетных средств;
- распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

Таблица 9.1
Развитие среднесрочного финансового планирования в РФ

Модель	Федеральный бюджет	Бюджеты субъектов РФ	Местные бюджеты
Годовой бюджет и «справочно-аналитический» перспективный финансовый план (раздельно)	В 2000–2005 гг.	Преобладало в 2000–2007 гг.	
Годовой бюджет как составная часть перспективного финансового плана	С 2005 г. в рамках Концепции реформирования бюджетного процесса	Отдельные субъекты РФ	
3-летний бюджет	С 2008 г. (на 2008–2010 гг.)	Возможность выбора с 2008 г.	

- нормативы отчислений от налоговых доходов в местные бюджеты;
- дефицит (профицит) бюджета;
- верхний предел государственного (муниципального) долга;
- доходы, расходы, дефицит бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов.

При выборе составления ежегодного бюджета СФП обязателен для субъекта РФ, муниципального района, городского округа и не обязателен для поселения.

Долгосрочные целевые программы (подпрограммы) с 2009 г. утверждаются высшим исполнительным органом власти не позже чем за месяц до внесения закона (решения) о бюджете. Объем бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ (подпрограмм) утверждается законом (решением) о бюджете в составе ведомственной структуры расходов бюджета по соответствующей каждой программе (подпрограмме) целевой статье расходов бюджета. По каждой долгосрочной целевой программе ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. При этом высшим исполнительным органом может быть принято решение о прекращении реализации программы власти — за 1 месяц до внесения проекта закона (решения) о бюджете. При наличии заключенных во исполнение соответствующих программ государственных (муниципальных) контрактов в бюджете предусматриваются бюджетные ассигнования на исполнение расходных обязательств, вытекающих из указанных контрактов, по которым сторонами не достигнуто соглашение об их прекращении.

В развитие реформы бюджетного процесса в 2004–2007 гг. получили практику, а с 2008 г. на основании Федерального закона № 63-ФЗ — и законодательное определение *ведомственные целевые программы*, которые имеют внутриотраслевой характер, составляются и утверждаются главными распорядителями бюджетных средств на среднесрочный период.

Одновременно с проектом закона (решения) о бюджете исполнительные органы составляют и представляют в законодательный (представительный) орган следующие документы:

- основные направления бюджетной и налоговой политики;
- предварительные итоги социально-экономического развития соответствующей территории за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития соответствующей территории за текущий финансовый год;

- прогноз социально-экономического развития соответствующей территории;
- прогноз основных характеристик (общий объем доходов, общий объем расходов, дефицита (профицита) бюджета) консолидированного бюджета соответствующей территории на очередной финансовый год и плановый период либо проект среднесрочного финансового плана;
- пояснительную записку к проекту бюджета;
- методики (проекты методик) и расчеты распределения межбюджетных трансфертов;
- верхний предел государственного (муниципального) долга на конец очередного финансового года (на конец очередного финансового года и конец каждого года планового периода);
- проект программы государственных (муниципальных) внутренних заимствований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- проект программы государственных внешних заимствований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- проекты программ государственных (муниципальных) гарантий на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- проект программы предоставления бюджетных кредитов на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- оценку ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год;
- проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов;
- предложенные законодательными (представительными) органами, органами судебной системы, органами государственного (муниципального) финансового контроля, созданными законодательными (представительными) органами, проекты бюджетных смет указанных органов, представляемые в случае возникновения разногласий с финансовым органом в отношении указанных бюджетных смет;
- иные документы и материалы.

В соответствии с Федеральным законом № 63-ФЗ от 26.04.2007 г. реализован принцип *рамочного законодательного регулирования основ составления проекта бюджета* с закреплением полномочий по установлению конкретного порядка составления бюджетов за исполнительными органами соответствующего уровня власти. Исходя из этого принципа введены общие для всех уровней бюджетной системы нормы, устанавливающие:

- общие требования к прогнозам социально-экономического развития;
- требования к содержанию СФП субъекта РФ и муниципального образования;
- состав показателей, утверждаемых в проекте закона (решения) о бюджете, и требования к прилагаемым к нему материалам и документам (в том числе – исключение из их состава материалов, реально не используемых при составлении бюджетов);
- порядок утверждения и реализации долгосрочных целевых программ;
- этапы и сроки составления проекта бюджета;
- новые принципы планирования инвестиций;
- условия прогнозирования доходов и планирования бюджетных ассигнований, в том числе раздельного планирования расходов на исполнение действующих и вновь принимаемых обязательств.

Под бюджетными ассигнованиями на исполнение *действующих расходных обязательств* понимаются ассигнования, состав и (или) объем которых обусловлены законами, нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), договорами и соглашениями, не предлагаемыми (не планируемыми) к изменению в текущем финансовом году, в очередном финансовом году или в плановом периоде, к признанию утратившими силу либо к изменению с увеличением объема бюджетных ассигнований, предусмотренного на исполнение соответствующих обязательств в текущем финансовом году, включая договоры и соглашения, заключенные (подлежащие заключению) получателями бюджетных средств во исполнение указанных законов и нормативных правовых актов (муниципальных правовых актов).

Под бюджетными ассигнованиями на исполнение *принимаемых обязательств* понимаются ассигнования, состав и (или) объем которых обусловлены законами, нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), договорами и соглашениями, пред-

лагаемыми (планируемыми) к принятию или изменению в текущем финансовом году, в очередном финансовом году или в плановом периоде, к принятию либо к изменению с увеличением объема бюджетных ассигнований, предусмотренного на исполнение соответствующих обязательств в текущем финансовом году, включая договоры и соглашения, подлежащие заключению получателями бюджетных средств во исполнение указанных законов и нормативных правовых актов (муниципальных правовых актов).

В основу бюджетного планирования предложено положить широко известный в международной практике метод *«скользящей трехлетки»*, при котором ранее утвержденные проектировки второго и третьего года становятся основой следующего бюджета с ежегодным добавлением к ним проектировок нового третьего года. При этом утверждение законом проектировок на второй и третий год не означает запрета на их корректировку в следующем бюджетном цикле. Однако эти изменения не должны ухудшать положение главных распорядителей бюджетных средств и получателей межбюджетных трансфертов. Таким образом, *«скользящая трехлетка»*, с одной стороны, обеспечивает стабильность и предсказуемость бюджетных проектировок, а с другой — возможность их реагирования на меняющуюся ситуацию, реструктуризацию обязательств, реализацию новых приоритетов бюджетной политики.

В целях повышения устойчивости бюджета введено понятие *«условно утвержденные расходы»*, под которыми понимаются бюджетные ассигнования, не распределенные в плановом периоде по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов в ведомственной структуре расходов бюджета. Общий объем условно утверждаемых (утвержденных) расходов в случае принятия 3-летнего бюджета не должен превышать:

- на первый год планового периода — 2,5% общего объема расходов бюджета;
- на второй год планового периода — 5% общего объема расходов бюджета.

Это позволяет создать резерв на случай непредвиденного сокращения доходов, который в случае подтверждения прогноза доходов может быть использован для принятия новых обязательств в очередном бюджетном цикле.

Порядок и сроки представления, рассмотрения проекта закона (решения) о бюджете и его утверждения определяются: для федерального бюджета — БК РФ, бюджета субъекта РФ — законом субъекта РФ,

местного бюджета — муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования. В БК РФ устанавливаются предельные сроки представления проекта бюджета на рассмотрение и утверждение его депутатским корпусом:

- проекта федерального бюджета — до 26 августа;
- проекта бюджета субъекта РФ — до 15 октября;
- проекта местного бюджета — до 15 ноября.

Принимая во внимание принцип самостоятельности бюджетов, законодательным (представительным) органам власти субъектов РФ и местного самоуправления предоставлено право самостоятельно определять процедуру рассмотрения проекта закона (решения) о бюджете и его утверждения. При этом утверждение проекта закона (решения) должно быть обеспечено до начала очередного финансового года.

В случае, если закон (решение) о бюджете не вступил в силу с начала текущего финансового года, вводится процедура *временного управления бюджетом*, включающая следующие условия:

- финансовый орган правомочен ежемесячно доводить до главных распорядителей бюджетных средств бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств в размере, не превышающем 1/12 части бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств в отчетном финансовом году;
- иные показатели, определяемые законом (решением) о бюджете, применяются в размерах (нормативах) и порядке, которые были установлены законом (решением) о бюджете на отчетный финансовый год;
- порядок распределения и (или) предоставления межбюджетных трансфертов другим бюджетам бюджетной системы РФ сохраняется в виде, определенном на отчетный финансовый год.

Если закон (решение) о бюджете не вступил в силу через 3 месяца после начала финансового года, финансовый орган организует исполнение бюджета при соблюдении вышеуказанных условий. При этом финансовый орган не имеет права:

- доводить лимиты бюджетных обязательств и бюджетные ассигнования на бюджетные инвестиции и субсидии юридическим и физическим лицам;
- предоставлять бюджетные кредиты;
- осуществлять заимствования в размере более 1/8 объема заимствований предыдущего финансового года в расчете на квартал;
- формировать резервные фонды.

Указанные ограничения не распространяются на расходы, связанные с выполнением публичных нормативных обязательств, обслуживанием и погашением государственного (муниципального) долга, выполнением международных договоров. В утвержденный закон (решение) о бюджете могут быть внесены изменения. Условия и порядок представления, рассмотрения и утверждения изменений определяются: для федерального уровня — Бюджетным кодексом РФ; субъектов РФ — законом субъектов РФ; муниципальных образований — муниципальными правовыми актами.

Развитие среднесрочного финансового планирования и внедрение 3-летних бюджетов призвано обеспечить преемственность и предсказуемость бюджетной политики, будет способствовать повышению устойчивости бюджетной системы РФ, обоснованности планирования бюджетных расходов, позволит заключать среднесрочные государственные контракты, т. е. в целом реализует принцип эффективного использования бюджетных средств.

Вопрос 3

Составление проекта федерального бюджета

Составление проекта федерального бюджета организуется и осуществляется Правительством РФ. Проект федерального бюджета разрабатывают исходя из сценарных условий функционирования экономики РФ на среднесрочный период и прогноза социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу в соответствии с:

- Бюджетным кодексом РФ;
- бюджетной политикой, определенной в ежегодном послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ, Бюджетном послании Президента РФ;
- программой социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу, утвержденной Правительством РФ;
- сводным докладом о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ.

Организация работ по проекту федерального бюджета осуществляется в соответствии с *графиком*, в котором по каждому этапу определяются: ответственные исполнители, сроки представления документов и адреса их представления, сроки рассмотрения (утверждения, одобрения) документов. Непосредственным разработчиком проекта федерального бюджета является Министерство финансов РФ.

Первым этапом в процессе составления проекта бюджета является формирование его *основных характеристик* (доходы, расходы, профицит/дефицит). Так, формирование основных характеристик федерального бюджета на 2008–2010 гг. основывалось на изложенных в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике в 2008–2010 гг.» положениях бюджетной стратегии на среднесрочную перспективу, ориентированной на содействие социальному и экономическому развитию РФ при безусловном учете критериев эффективности и результативности бюджетных расходов. Проектировки федерального бюджета на 2008–2010 гг. разработаны на базе ПФП РФ на 2007–2009 гг., утвержденного распоряжением Правительства РФ от 30.12.2006 г. № 1860-р.

Важными отличительными особенностями подготовки проектировок федерального бюджета на 2008–2010 гг. являются: их планирование и утверждение на 3-летний период в форме закона; изменение структуры доходов в части их распределения на нефтегазовые и ненефтегазовые доходы с определением размера нефтегазового трансферта, направляемого на расходы федерального бюджета; выделение в составе федерального бюджета Резервного фонда и Фонда национального благосостояния; определение на первый и второй годы планового периода нераспределенной части расходов в объеме, эквивалентном 2,5 и 5% расходной части, позволяющих в режиме «скользящей трехлетки» переходить к более эффективному планированию новых обязательств.

Одновременно с проектировками основных характеристик федерального бюджета на 2008 г. и на период до 2010 г. было составлено *распределение расходов федерального бюджета* на указанный период по ведомственной структуре и разделам функциональной классификации расходов бюджетов. При подготовке этих документов использовались разработанные Минфином РФ *Методические указания по корректировке показателей перспективного финансового плана РФ на 2007–2009 гг. в части показателей 2008–2009 гг. и формированию проектировок федерального бюджета на 2010 г. по субъектам бюджетного планирования*.¹

¹ Субъекты бюджетного планирования РФ — федеральные министерства, а также федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляют: Президент РФ или Правительство РФ, палаты Федерального Собрания РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Судебный департамент при Верховном Суде РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, Генеральная прокуратура РФ, Счетная палата РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ.

На втором этапе составления проекта федерального бюджета была осуществлена доработка всех параметров федерального бюджета на 2008 г. и на период до 2010 г., осуществлено формирование проекта федерального закона с необходимыми документами и материалами. При подготовке этих документов использовались разработанные Минфином РФ Методические указания по распределению уточнения объемов бюджетов субъектов бюджетного планирования на 2008–2010 гг. между главными распорядителями средств федерального бюджета, статьями функциональной и экономической классификаций расходов бюджетов.¹

Строгий, предельно сжатый график работы в 2007 г. по проекту федерального бюджета на 2008–2010 гг. позволил Правительству РФ обеспечить раннее представление проекта федерального бюджета в Государственную Думу РФ — в апреле 2007 г. (нормативный срок по БК РФ — 26 августа). Это позволило утвердить федеральный бюджет в июле 2007 г., что важно в условиях выборов в Государственную думу РФ, которые состоялись в декабре 2007 г.

Таковы основные моменты составления проекта федерального бюджета, которые были проиллюстрированы на примере федерального бюджета на 2008–2010 гг.

Вопрос 4

Рассмотрение и утверждение федерального бюджета

В соответствии с задачей, поставленной Президентом Российской Федерации в Бюджетном послании Федеральному Собранию РФ о бюджетной политике в 2006 г. — необходимость модернизации процедур составления и рассмотрения проекта федерального бюджета, в том числе целесообразность перехода к рассмотрению проекта федерального закона о федеральном бюджете в Государственной Думе в трех чтениях,² Федеральным законом № 63-ФЗ реализована новая концепция законодательного регулирования порядка рассмотрения и утверждения проекта федерального бюджета, направленная на упрощение этого порядка и его переориентацию на рассмотрение приоритетных направлений бюджетных расходов.

¹ Все методические указания размещены на сайте Минфина России в рубрике «Федеральный бюджет».

² В старой редакции БК РФ проект федерального бюджета рассматривался в четырех чтениях.

Основными изменениями являются:

- упорядочение требований к проекту федерального бюджета и прилагаемых к нему материалов исходя из сложившейся практики, а также в связи с законодательным утверждением федерального бюджета на 3 года;
- рассмотрение проекта федерального бюджета в трех чтениях не более чем за 3 месяца, что обеспечивает его своевременное законодательное утверждение и вступление в силу;
- рассмотрение и утверждение в первом чтении наряду с основными характеристиками проекта федерального бюджета расходов на исполнение публичных обязательств и общего объема условно утверждаемых расходов второго и третьего года планового периода, подлежащих распределению только в случае подтверждения прогноза доходов на эти годы;
- рассмотрение и утверждение во втором чтении: распределения бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов; распределения межбюджетных трансфертов (вносимого вместе с соответствующими методиками к первому чтению); программ предоставления государственных кредитов и государственных гарантий; текстовых статей;
- рассмотрение и утверждение в третьем чтении ведомственной структуры расходов и проекта федерального бюджета в целом;
- уточнение оснований и порядка внесения и рассмотрения изменений в федеральный бюджет.

Порядок представления, рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете и его утверждения определяется Бюджетным кодексом РФ. Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы и Федерального Собрания РФ проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год *не позднее 26 августа текущего года*. Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период уточняет показатели утвержденного федерального бюджета планового периода и утверждает показатели второго года планового периода составляемого бюджета, что предусматривает:

- утверждение уточнений показателей, являющихся предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом и во втором чтениях;

- утверждение увеличения или сокращения утвержденных показателей ведомственной структуры расходов федерального бюджета либо включение в нее бюджетных ассигнований по дополнительным целевым статьям и (или) видам расходов федерального бюджета.

Проект федерального бюджета представляется в Государственную Думу одновременно со следующими документами и материалами на очередной финансовый год и плановый период:

- основными направлениями бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год и плановый период;
- предварительными итогами социально-экономического развития Российской Федерации за истекший период текущего финансового года и ожидаемыми итогами социально-экономического развития Российской Федерации за текущий финансовый год;
- прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;
- оценкой ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий финансовый год;
- прогнозом основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, в том числе консолидированного бюджета Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;
- пояснительной запиской к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;
- расчетами по статьям классификации доходов федерального бюджета и источников финансирования дефицита федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период;
- реестром расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, в том числе за счет субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации;
- перечнем публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, и расчетами по ним на очередной финансовый год и плановый период;
- методиками (проектами методик) и расчетами распределения межбюджетных трансфертов между субъектами Российской Федерации в очередном финансовом году и плановом периоде;

- основными показателями государственного оборонного заказа;
- отчетами о реализации долгосрочных целевых программ;
- федеральной адресной инвестиционной программой;
- верхним пределом государственного внешнего долга Российской Федерации по состоянию на конец очередного финансового года и каждого года планового периода по видам долговых обязательств и с разбивкой по отдельным государствам;
- верхним пределом и проектом структуры государственного внутреннего долга Российской Федерации по состоянию на конец очередного финансового года и каждого года планового периода;
- проектом программы предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов на очередной финансовый год и плановый период;
- проектами программ государственных внутренних и внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;
- проектом программы государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте и проектом программы государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;
- предложениями по минимальному размеру оплаты труда, размеру стипендий, а также предложениями о порядке индексации заработной платы работников федеральных бюджетных учреждений, денежного содержания (денежного довольствия) федеральных государственных служащих в очередном финансовом году и плановом периоде;
- расчетами прогнозируемого использования нефтегазовых доходов федерального бюджета, средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, прогнозируемого объема средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на начало и конец очередного финансового года и каждого года планового периода.

Одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Правительство РФ вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов:

- об утверждении отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в отчетном финансовом году;

- о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;
- о страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на очередной финансовый год и плановый период.

Проект федерального бюджета направляется Советом Государственной Думы в Совет Федерации, другим субъектам права законодательной инициативы, в комитеты Государственной Думы для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату РФ на заключение. Проект федерального бюджета направляется также в Комитет по бюджету и комитеты-соисполнители по рассмотрению отдельных разделов и подразделов проекта федерального бюджета. Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период *в трех чтениях* (рис. 9.2).

Федеральный закон о федеральном бюджете на 2008–2010 гг. стал первым примером 3-летнего бюджета в России. Он составлен на основе нового бюджетного законодательства, в нем реализованы новые технологии управления нефтегазовыми доходами.

Вопрос 5

Формирование региональных и местных бюджетов

Составление, рассмотрение и утверждение бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов осуществляется на основе положений Бюджетного кодекса РФ, Федеральных законов: «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ, «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, а также принятых в соответствии с ними актов регионального бюджетного законодательства, муниципальных правовых актов. Полномочия участников бюджетного процесса в субъекте РФ и муниципальных образованиях вытекают из соответствующих положений БК РФ и должны быть установлены в актах бюджетного законодательства субъектов РФ и муниципальных образований. По проекту бюджета субъекта РФ (муниципального образования) и проекту годового отчета об исполнении бюджета субъекта РФ (муниципального образования) проводятся *публичные слушания*.

Новации бюджетного законодательства РФ 2007 г., введенные Федеральным законом № 63-ФЗ, принципиально повлияли на условия фор-

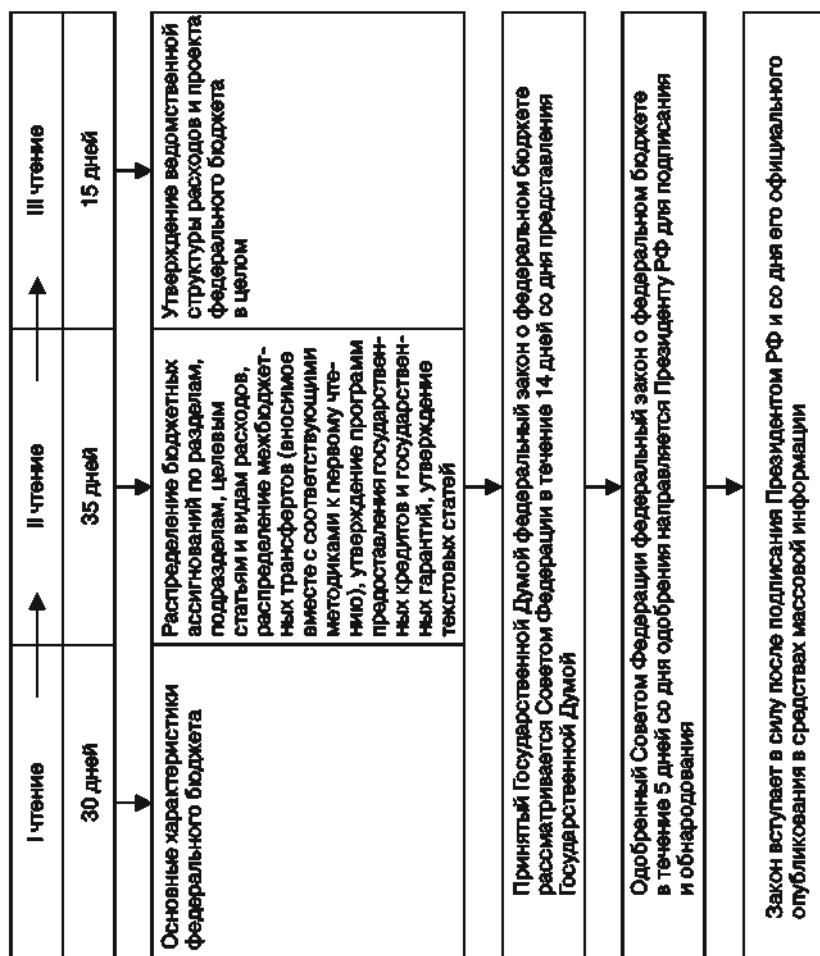


Рис. 9.2. Порядок рассмотрения и утверждения федерального бюджета в Государственной Думе РФ

мирования региональных и местных бюджетов на 2008 г. Субъекты РФ и муниципальные образования получают право выбора: составление 3-летнего бюджета либо ежегодного бюджета и 3-летнего среднесрочного финансового плана. Например, в августе 2007 г. Правительство Москвы¹ утвердило проект бюджета города на 2008 г. и среднесрочный финансовый план на 2008–2010 гг. Доходы бюджета Москвы на 2008 г. утверждены в объеме 984,9 млрд руб., что на 131,6 млрд руб. больше, чем было запланировано в среднесрочном финансовом плане Москвы на 2008–2010 гг., расходы — 1 трлн 53 млрд руб. Дефицит бюджета предусмотрен в размере 102 млрд руб. Предполагается, что он будет финансироваться за счет средств от продажи государственного имущества Москвы, а также за счет привлечения заемных ресурсов.

Как можно видеть, крупнейший по объему бюджета субъект РФ выбрал «осторожную» позицию в плане перехода к 3-летнему бюджету. Аналогичный подход был выбран большинством субъектов РФ, однако уже в 2007 г. появились примеры формирования 3-летних бюджетов субъектами РФ в Санкт-Петербурге, Ленинградской области, Новгородской области и некоторыми другими.

Например, проект Закона Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг.» в сентябре 2007 г. был представлен на рассмотрение и утверждение в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга. Его основные характеристики по сравнению с 2007 г. представлены в табл. 9.2.

Обратимся далее к *порядку формирования бюджета Санкт-Петербурга*. В нормативном плане следует прежде всего отметить Закон

Таблица 9.2
Основные характеристики бюджета Санкт-Петербурга
на 2007 и на 2008–2010 гг.²

	2007 г., бюджет	2008 г., проект	Плановый период	
			2009 г. проект	2010 г. проект
Доходы	234,4	293,8	333,3	378,4
Расходы	266,3	323,7	359,9	400,8
Дефицит	–31,9	–29,9	–26,6	–22,4

¹ Электронный ресурс — <http://top.rbc.ru/economics/28/08/2007/115181.shtml>

² Электронный ресурс — <http://www.fincom.spb.ru/comfin/news/full.htm?id=928@cfNews>

Санкт-Петербурга «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге» от 20.07.2007 г. № 371–77. Данный закон устанавливает основы организации бюджетного процесса в Санкт-Петербурге и определяет порядок составления и рассмотрения проектов бюджета Санкт-Петербурга, проектов бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования (ТФОМС) Санкт-Петербурга, утверждения и исполнения бюджета Санкт-Петербурга, бюджетов ТФОМС Санкт-Петербурга, а также осуществления контроля за их исполнением. Проект бюджета и проект бюджета ТФОМС Санкт-Петербурга составляются и утверждаются сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период). Порядок и сроки составления проекта бюджета и проекта бюджета ТФОМС, а также порядок работы над документами и материалами, обязательными для представления одновременно с проектами указанных бюджетов в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, определяются Правительством Санкт-Петербурга. На рис. 9.3 представлена последовательность составления проекта бюджета Санкт-Петербурга на 2008–2010 гг., осуществленная в 2007 г.

В соответствии с законом Санкт-Петербурга «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге» губернатор Санкт-Петербурга вносит проект закона Санкт-Петербурга о бюджете на рассмотрение Законодательного Собрания Санкт-Петербурга *до 1 октября* текущего финансового года. Одновременно с проектом закона Санкт-Петербурга о бюджете Законодательному Собранию Санкт-Петербурга предоставляются все необходимые документы и материалы.

Законодательное Собрание Санкт-Петербурга рассматривает проект закона Санкт-Петербурга о бюджете *в трех чтениях* (рис. 9.4).

Процедура рассмотрения и утверждения бюджета Санкт-Петербурга аналогична федеральному уровню, установленному в Бюджетном кодексе РФ. Следует обратить внимание на процедуру внесения поправок в рамках второго чтения: каждая поправка депутатов проходит экспертизу и отдельное голосование, установлены требования и условия подготовки поправок. Таким образом, выражено стремление освободить бюджет от популистских и необоснованных расходов.

Формирование *местных бюджетов* в современных условиях следует рассматривать с позиций реформы местного самоуправления, определенной Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, вступившим в силу с 1 января 2006 г. Построение новой системы местных бюджетов еще находится в стадии становления, поэтому в Федеральном

законе № 131-ФЗ определен переходный период до 1 января 2009 г. Как было отмечено в Бюджетном послании Президента РФ «О бюджетной политике в 2007 г.», 46 субъектов РФ приняли решение не откладывать создание полиоценной системы местного самоуправления. Реализуя принцип самостоятельности, органы местного самоуправле-

Февраль—апрель
Подготовка и согласования с Губернатором Санкт-Петербурга прогноза поступлений доходов и распределения проектируемых расходов в бюджетной системе Санкт-Петербурга в 2008–2010 гг.
Апрель—май
На основе распределения проектируемых расходов в бюджетной системе Санкт-Петербурга в 2008–2010 гг. Комитет финансов Санкт-Петербурга сформировал для главных распорядителей бюджетных средств <i>контрольные цифры</i> по проекту бюджета на 2008–2010 гг., составил методические указания по составлению заявок на выделение средств из бюджета
Июнь
Главные распорядители бюджетных средств представили в Комитет финансов заявки на финансирование из бюджета Санкт-Петербурга на 2008–2010 гг.
Июль—август
Проведение рабочих совещаний Бюджетно-финансовым комитетом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга с участием главных распорядителей бюджетных средств, депутатов и представителей Комитета финансов Санкт-Петербурга по рассмотрению контрольных цифр по проекту бюджета Санкт-Петербурга на 2008–2010 гг.
Процесс согласования с главными распорядителями бюджетных средств проекта бюджета в целях достижения соответствия бюджетных заявок возможностям бюджета Санкт-Петербурга
Совещания Губернатора Санкт-Петербурга с главными распорядителями бюджетных средств по вопросам формирования расходной части бюджета Санкт-Петербурга на 2008–2010 гг.
Сентябрь
<i>4 сентября:</i> Проект бюджета Санкт-Петербурга на 2008–2010 гг. одобрен на заседании Правительства Санкт-Петербурга
<i>14 сентября:</i> Проект бюджета Санкт-Петербурга на 2008–2010 гг. представлен в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга
<i>28 сентября:</i> Проведение в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга публичных слушаний по проекту бюджета Санкт-Петербурга на 2008–2010 гг.

Рис. 9.3. Хронология составления в 2007 г. проекта бюджета Санкт-Петербурга на 2008–2010 гг.

ния самостоятельно разрабатывают процедуры составления, рассмотрения и утверждения местного бюджета, оформляют эти процедуры в муниципальных правовых актах. В целях оказания методической помощи органам местного самоуправления по организации бюджетного процесса, в том числе по формированию местных бюджетов, в 2005 г. Министерством финансов РФ были разработаны модельные муниципальные правовые акты:¹

- о бюджетном процессе;
- о разработке, применении и мониторинге перспективного финансового плана;
- о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год;
- о порядке ведения реестра расходных обязательств муниципального образования;
- о контрольном органе муниципального образования;
- об установлении местных налоговых, неналоговых доходов и сборов;
- о порядке формирования, размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа;
- о порядке предоставления юридическим лицам бюджетных кредитов из местного бюджета;
- об утверждении положения о порядке расходования средств резервного фонда;
- об утверждении положения о порядке образования и использования целевых бюджетных фондов.

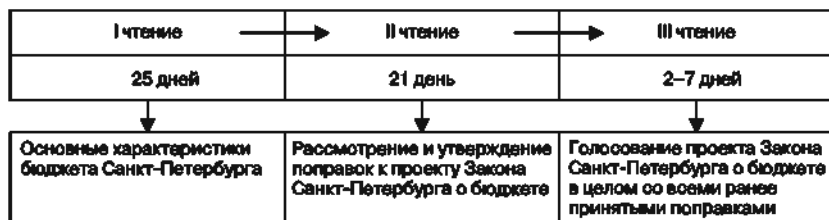


Рис. 9.4. Порядок рассмотрения и утверждения бюджета Санкт-Петербурга

¹ Электронный ресурс — <http://www1.minfin.ru/rms/msm.htm>

Использование данных модельных актов в нормотворческой деятельности органов местного самоуправления в ряде субъектов РФ позволило уже в 2006 г. обеспечить формирование местных бюджетов в полном соответствии с требованиями федерального законодательства. Однако внесенные в Бюджетный кодекс РФ летом 2007 г. поправки потребовали существенной доработки модельных актов для органов местного самоуправления.

Глава 10

ИСПОЛНЕНИЕ БЮДЖЕТОВ

Вопрос 1

Организация исполнения бюджетов

Исполнение бюджета — одна из стадий бюджетного процесса каждого уровня бюджетной системы РФ, которая предусматривает обеспечение полного и своевременного поступления всех предусмотренных по бюджету доходов и финансирование всех запланированных бюджетных расходов. Эффективное и экономное использование бюджетных средств определяет возможность осуществления приоритетных положений бюджетной политики государства в целом, каждого субъекта РФ и муниципального образования.

В настоящее время основные процедуры исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы страны регламентирует Бюджетный кодекс РФ. На органы исполнительной власти возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. С 1 января 2006 г. введено понятие *«кассовое обслуживание исполнения бюджетов»*, которое возложено на органы Федерального казначейства (ст. 215.1 БК РФ). При этом под кассовым обслуживанием исполнения бюджетов понимается *«проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета»*.¹

Бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации исполняются на основе принципа *«единства кассы»* и *«подведомственности расходов»*. Исполнение бюджетов включает в себя исполнение по доходам, расходам, источникам финансирования дефицита бюджета.

В Бюджетном кодексе РФ определены основные процедуры исполнения бюджетов. *Исполнение бюджетов по доходам предусматривает:*

¹ Статья 6 Бюджетного кодекса РФ.

- 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 РФ, законом (решением) о бюджете и иными законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами 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 РФ.

Важное значение в бюджетном процессе принадлежит *администраторам доходов бюджета*, которыми являются: органы государственной власти; орган управления государственным внебюджетным фондом; органы местного самоуправления, Центральный банк РФ, бюджетное учреждение, осуществляющие контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, перечисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы РФ. В рамках бюджетного процесса администраторы доходов бюджета осуществляют мониторинг, контроль, анализ и прогнозирование поступлений, представляют проектировки на очередной финансовый год.

Исполнение бюджета по расходам осуществляется в порядке, установленном соответствующим финансовым органом с соблюдением требований БК РФ в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете соответствующего бюджета. 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 ему распорядителем средств в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде)

лимитов бюджетных обязательств или бюджетных ассигнований путем заключения договоров, контрактов и соглашений с физическими и юридическими лицами. При этом под бюджетными обязательствами понимаются расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде). Под лимитами бюджетных обязательств — объем прав в денежном выражении на принятие бюджетным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде).

Получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты. *Санкционирование оплаты денежных обязательств* осуществляется в форме совершения разрешительной надписи (акцепта) после проверки соответствия денежных обязательств лимитам бюджетных обязательств или бюджетным ассигнованиям, а также после проверки иных документов, предусмотренных порядком санкционирования, установленным финансовым органом в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ.

Право санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета предоставлено органам Федерального казначейства. Санкционирование оплаты денежных обязательств получателей средств бюджета субъекта РФ (местного бюджета), лицевые счета которых открыты в органах Федерального казначейства, может осуществляться органами Федерального казначейства в соответствии с заключенным соглашением с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (администрацией муниципального образования).

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.

Исполнение бюджета осуществляется на основе сводной бюджетной росписи, бюджетных росписей главных распорядителей, бюджетных росписей распорядителей средств и кассового плана. Порядок составления и ведения *сводной бюджетной росписи*, бюджетной росписи главных распорядителей (распорядителей) устанавливается соответствующим финансовым органом; по государственным внебюджетным

фондам — соответствующим органом управления государственным внебюджетным фондом. Утверждение сводной бюджетной росписи и внесение изменений в нее осуществляется руководителем финансового органа. Показатели сводной бюджетной росписи должны соответствовать закону (решению) о бюджете.

Бюджетная роспись составляется, утверждается и ведется главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств или главным администратором источников финансирования дефицита бюджета. Ими же в установленном порядке вносятся изменения в бюджетную роспись. Показатели бюджетных росписей должны соответствовать бюджетным ассигнованиям и лимитам бюджетных обязательств, утвержденных сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью главного распорядителя бюджетных средств.

Утвержденные показатели сводной бюджетной росписи по расходам доводятся до главных распорядителей бюджетных средств до начала очередного финансового года. Наряду со сводной бюджетной росписью на каждом уровне бюджетной системы соответствующий финансовый орган (или уполномоченный им орган исполнительной власти (местной администрации)) составляет *кассовый план*. Законодательное закрепление в Бюджетном кодексе РФ необходимости ведения и документального оформления оперативного кассового планирования в виде кассового плана является положительным шагом, направленным на системное упорядочение процесса исполнения бюджета.

Исполнение бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета осуществляется главными администраторами, администраторами источников финансирования дефицита бюджета в соответствии со сводной бюджетной росписью в порядке, установленном финансовым органом.

Финансовый год завершается 31 декабря. Завершение операций органами Федерального казначейства по распределению поступлений отчетного финансового года между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации и их зачисление в соответствующие бюджеты производится в первые 5 рабочих дней текущего финансового года. Бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования текущего финансового года прекращают свое действие 31 декабря.

Как можно видеть, исполнение бюджетов представляет собой сложную, предельно ответственную процедуру бюджетного процесса.

Вопрос 2

Содержание и значение казначейской системы исполнения бюджетов

Как установлено в Бюджетном кодексе РФ, при исполнении бюджетов всех уровней кассовое обслуживание исполнения бюджетов возлагается на *Федеральное казначейство*. Создание казначейской системы в России как инструмента управления исполнением федерального бюджета началось с января 1993 г. Разработка организационной структуры управления казначейством осуществлялась последовательно путем определения функций управления, рационального состава органов управления, распределения функций между ними и формирования штатов. Указом Президента РФ от 08.12.1992 г. № 1556 в принципиальном, а Постановлением Правительства РФ от 27.08.1993 г. № 864 — в организационном плане был решен вопрос о создании Федерального казначейства.¹

Главное управление Федерального казначейства существовало в статусе департамента Министерства финансов РФ. В соответствии с Указом Президента от 09.03.2004 г. № 314 Федеральное казначейство было образовано в статусе *федеральной службы* с приемом правоприменительных функций Министерства финансов РФ по обеспечению исполнения федерального бюджета. Федеральное казначейство осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, Центральным банком РФ, общественными объединениями и иными организациями. В систему территориальных органов входят управления по субъектам РФ и отделения по городам и районам. Таким образом, создана трехуровневая структура органов Федерального казначейства, которая представлена на рис. 10.1.

В настоящее время Федеральное казначейство выполняет следующие функции:

- ♦ доводит до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета показатели сводной бюд-

¹ Указ Президента РФ «О Федеральном казначействе» от 08.12.1992 г. № 1556; Постановление Совета Министров — Правительства РФ «О Федеральном казначействе Российской Федерации» от 27.08.1993 г. № 864.

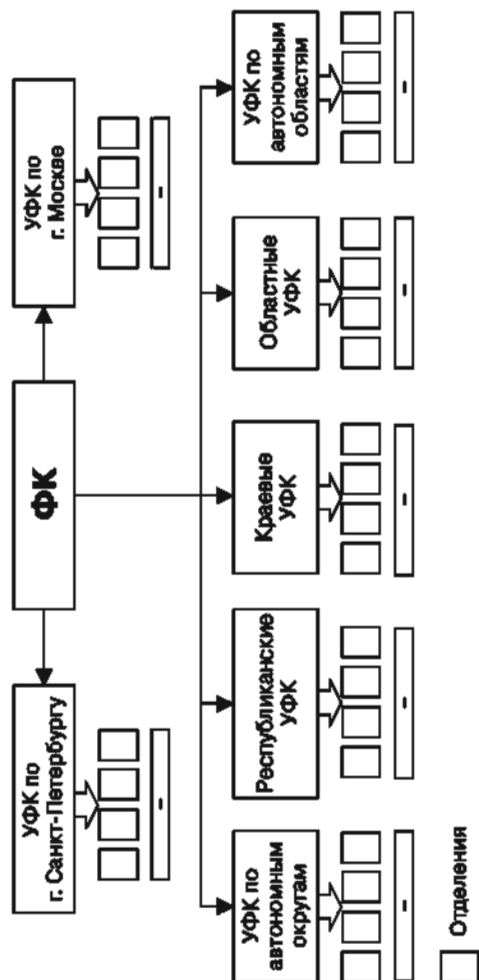


Рис. 10.1. Структура органов Федерального казначейства

жетной росписи, лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования;

- ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета;
- открывает в Центральном банке РФ и кредитных организациях счета по учету средств федерального бюджета и иных средств в соответствии с законодательством РФ, устанавливает режимы счетов федерального бюджета;
- открывает и ведет лицевые счета главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
- ведет сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
- ведет учет показателей сводной бюджетной росписи федерального бюджета, лимитов бюджетных обязательств и их изменений;
- составляет и представляет в Министерство финансов РФ оперативную информацию и отчетность об исполнении федерального бюджета, отчетность об исполнении консолидированного бюджета РФ;
- осуществляет распределение доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы РФ в соответствии с законодательством РФ;
- осуществляет прогнозирование и кассовое планирование средств федерального бюджета;
- осуществляет управление операциями на едином счете федерального бюджета;
- осуществляет в установленном порядке кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;
- обеспечивает проведение кассовых выплат из бюджетов бюджетной системы РФ от имени и по поручению соответствующих органов, осуществляющих сбор доходов бюджетов, или получателей средств указанных бюджетов, лицевые счета которых в установленном порядке открыты в Федеральном казначействе;
- осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета;
- осуществляет ведение реестра госконтрактов;
- направляет в учреждения Центрального банка РФ и кредитные организации представления о приостановлении операций в валю-

те Российской Федерации по счетам, открытым бюджетным учреждениям в учреждениях Центрального банка РФ и кредитных организациях в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, в порядке, установленном Министерством финансов РФ;

- осуществляет приостановление операций по лицевым счетам, открытым главным распорядителям, распорядителям и получателям средств федерального бюджета в органах Федерального казначейства в предусмотренных бюджетным законодательством Российской Федерации случаях, в порядке, установленном Министерством финансов РФ;
- осуществляет составление и ведение кассового плана исполнения федерального бюджета;
- осуществляет санкционирование оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, лицевые счета которых открыты в Федеральном казначействе;
- осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные бюджетным Кодексом и (или) принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Бюджетным кодексом РФ установлено, что исполнение федерального бюджета осуществляется на основе отражения всех операций и средств федерального бюджета в системе балансовых счетов Федерального казначейства. *Единый счет федерального бюджета (единый счет Федерального казначейства) находится в Банке России.*

Органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления осуществляют организацию исполнения и исполнение бюджетов соответствующего уровня. При этом кассовое обслуживание исполнения каждого бюджета субъекта РФ (местного бюджета), в соответствии со ст. 215.1 Бюджетного кодекса РФ, осуществляют органы Федерального казначейства. Проведение и учет операций по кассовым выплатам из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов могут осуществляться по следующим вариантам:

- с открытием и ведением лицевого счета финансового органа (уполномоченного органа) соответствующего бюджета;
- с открытием администраторам, главным распорядителям, распорядителям и (или) получателям средств соответствующего бюд-

жета лицевых счетов для учета операций по кассовым выплатам из бюджета в соответствии с *Соглашением* об осуществлении органами Федерального казначейства отдельных функций по исполнению бюджета субъекта РФ (местного бюджета) в условиях кассового обслуживания ими исполнения бюджета.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, местная администрация вправе по согласованию с органом Федерального казначейства выбрать любой из вышеуказанных вариантов кассового обслуживания исполнения соответствующего бюджета по кассовым выплатам, а также принять решение об изменении ранее выбранного варианта.

Вопрос 3

Расчетно-кассовое обслуживание бюджетополучателей

Порядок открытия и ведения *лицевых счетов бюджетополучателей* установлен в Приказе Минфина РФ «Об утверждении Инструкции о порядке открытия и ведения органами Федерального казначейства Минфина РФ лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета» от 31.12.2002 г. № 142н.

Для учета операций по исполнению расходов бюджетов в органах Федерального казначейства открывается и ведется ряд лицевых счетов. Лицевые счета открываются учреждениям, включенным в *Реестр получателей средств бюджетов*, который ведется по каждому уровню бюджетной системы. Лицевые счета открываются по месту нахождения учреждения. В исключительных случаях допускается отступление от этого правила.

Каждому учреждению может быть открыт только один лицевой счет соответствующего вида. Для оформления открытия лицевого счета соответствующего вида в орган Федерального казначейства представляется определенный набор документов (рис. 10.2).

На лицевых счетах нарастающим итогом с начала финансового года отражаются операции, осуществляемые в процессе исполнения бюджетов. При этом в лицевом счете в разрезе кодов классификации расходов отражаются:

- ♦ лимиты бюджетных обязательств на год;
- ♦ принятые бюджетные обязательства с начала года (учтенные и исполненные);
- ♦ объем финансирования расходов (получено с начала года и остаток с начала года);

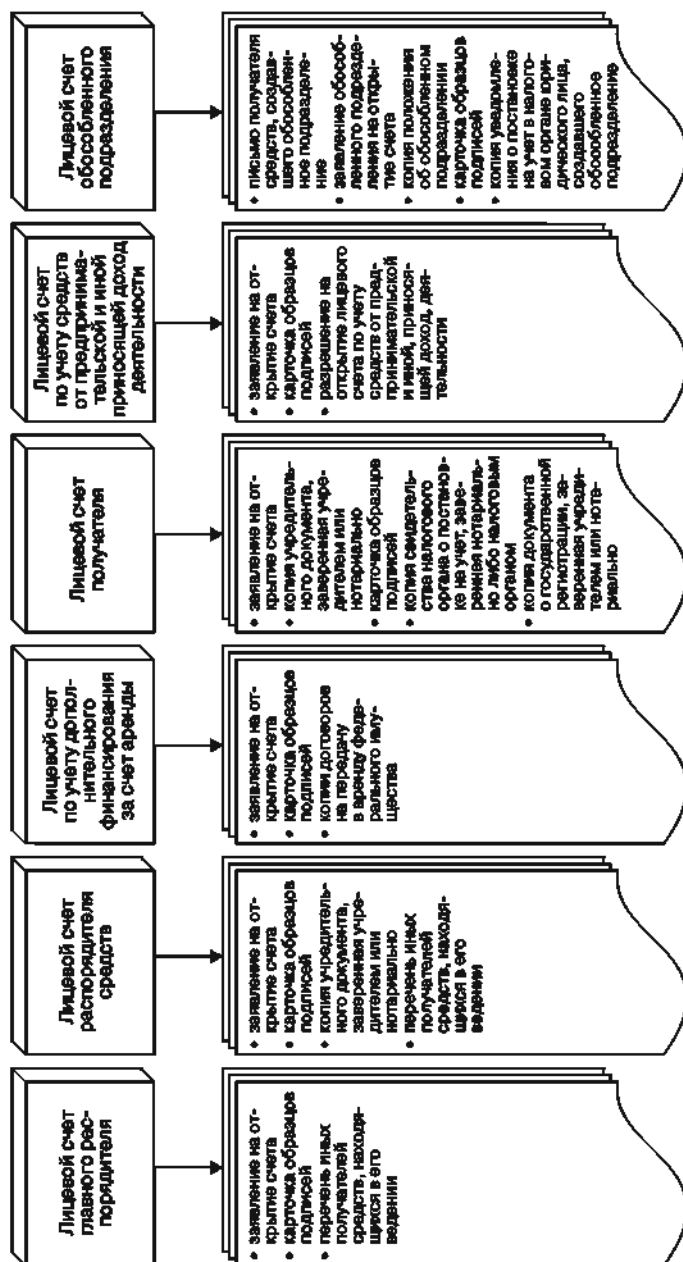


Рис. 10.2. Виды лицевых счетов и перечень документов, представляемых при их открытии

- кассовые расходы (в том числе восстановленные);
- остаток лимитов бюджетных обязательств для принятия обязательств.

Процедура осуществления кассовых расходов за счет средств бюджета состоит в передаче органом Федерального казначейства в учреждение банка представленных и оформленных в надлежащем порядке получателями средств расчетно-денежных документов. Расчетно-денежные документы на осуществление кассовых расходов принимаются от получателя средств только в пределах объемов финансирования. Органы Федерального казначейства, исходя из содержания расчетно-денежного документа, представленного получателем средств, проверяют, не производятся ли получателем средств операции, нарушающие целевое использование бюджетных средств либо относящиеся к авансовым платежам, не предусмотренным законодательством РФ. При этом следует отметить, что оплата авансов допускается в весьма ограниченных случаях, определенных нормативными актами.

Документы, подтверждающие наличие у получателя средств денежных обязательств, возникших в результате заключения договоров, соглашений, контрактов с исполнителями работ (услуг), оплата которых производится за счет средств бюджета, подлежат обязательному представлению в органы Федерального казначейства. В соответствии с Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ предусматривается, что в случаях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд требуется обязательное заключение государственных (муниципальных) контрактов.

Все государственные (муниципальные) контракты, заключенные по итогам размещения заказов, подлежат включению в *Реестр государственных или муниципальных контрактов*. Реестр контрактов — это перечень сведений о государственных или муниципальных контрактах, заключенных соответственно государственными или муниципальными заказчиками от имени РФ, субъекта РФ или муниципального образования по итогам размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных или муниципальных нужд. Порядок ведения реестров регламентируется органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Ведение реестра государственных контрактов, заключенных от имени РФ по итогам размещения заказов, возложено с 1 января 2007 г. на органы Федерального казначейства.

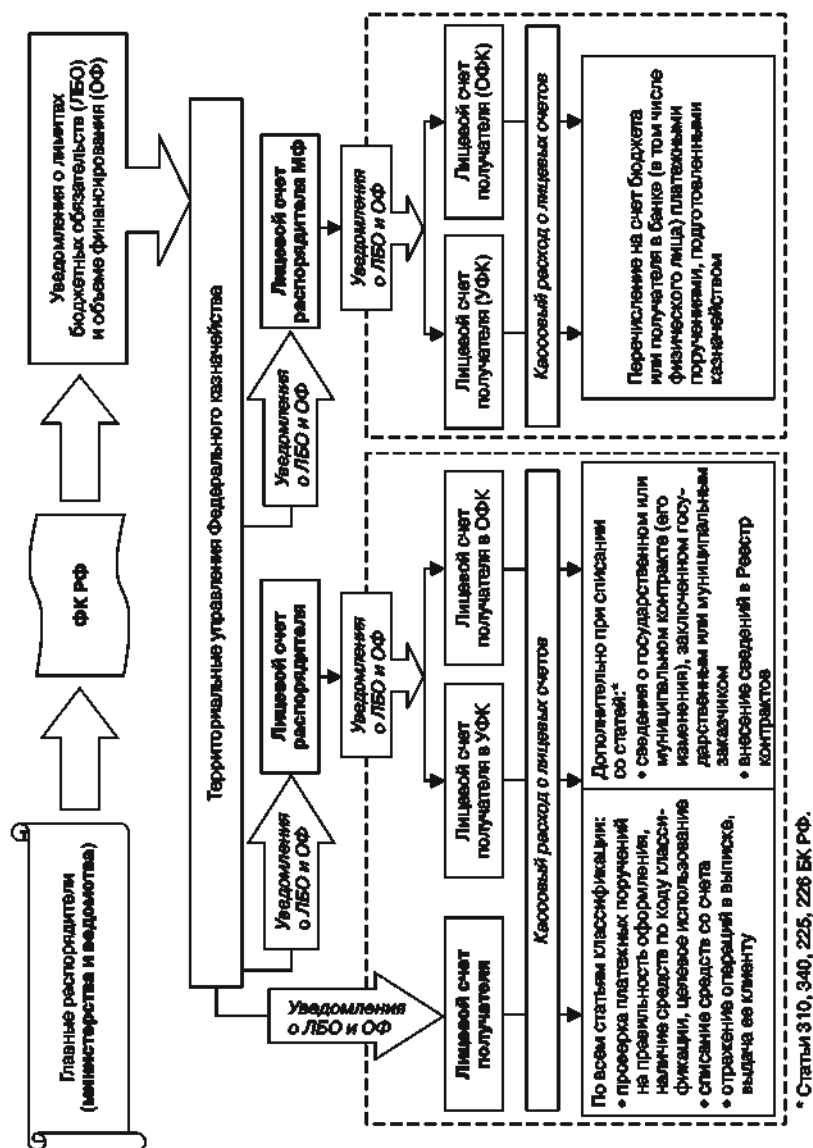


Рис. 10.3. Порядок проведения операций на лицевых счетах

Расчетно-денежные документы (платежные поручения, чеки на выдачу наличных денег, объявления на взнос наличными), представляемые органами Федерального казначейства в учреждения банков, должны быть оформлены в соответствии с нормативными документами Центрального банка РФ. Следует запомнить *важное правило*: кассовые расходы, учитываемые на лицевых счетах получателей средств, не могут превышать доведенных с начала финансового года объемов финансирования с учетом ранее осуществленных платежей и восстановленных кассовых расходов в текущем финансовом году.

В процессе хозяйственно-финансовой деятельности у учреждений возникает потребность в *наличных средствах*. Для получения наличных денег получатель средств накануне дня получения наличных денег представляет в орган Федерального казначейства *Заявку на получение наличных денег* в двух экземплярах. Одновременно с заявкой получатель средств представляет в орган Федерального казначейства *денежный чек*. Денежный чек и заявка заполняются в порядке, установленном Приказом Министерства финансов РФ «О порядке обеспечения наличными деньгами получателей средств бюджетов бюджетной системы РФ» от 21.09.2004 г. № 85н.

Все кассовые операции бюджетного учреждения отражаются на лицевом счете. Не позднее следующего операционного дня учреждению выдается выписка из его лицевого счета с приложениями. Движение документов, определяющих финансирование и порядок проведения операций по счетам, представлено на рис. 10.3. Организация документооборота в органах Федерального казначейства устанавливается таким образом, чтобы обеспечить своевременное оформление поступающих расчетно-денежных документов, уведомлений (расходных расписаний), мемориальных ордеров органа Федерального казначейства и их отражение в бухгалтерском учете по исполнению расходов федерального бюджета и на лицевых счетах с составлением ежедневного баланса.

Вопрос 4

Оперативное управление в процессе исполнения бюджета

В процессе исполнения бюджета возникает необходимость установления степени выполнения плановых заданий текущего периода, их напряженности, что осуществляется в ходе *оперативного планирования*.

Для контроля за ходом поступлений платежей в бюджет, разработки графиков выплат из бюджета, прогнозирования и преодоления возможных кассовых разрывов разрабатываются *квартальные, месячные и более кратковременные прогнозы*, которые конкретизируют (детализируют по времени) показатели годового бюджета, утвержденного в качестве закона. Помимо бюджетных росписей на практике составляются также *кассовые планы — прогнозы кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году*.

Составление и ведение кассового плана осуществляется финансовым органом, который устанавливает также порядок составления и ведения кассового плана, перечень и сроки представления необходимых сведений главными распорядителями бюджетных средств, администраторами доходов и источников финансирования дефицита бюджета. На практике пока не выработано единой методической базы по составлению кассовых планов. В этой связи детально рассмотрим один из *ключевых вопросов оперативного планирования — выявление и преодоления кассовых разрывов*.

Кассовый разрыв — это возникающее в периоде не более месяца превышение расходных обязательств бюджета над бюджетными доходами и источниками финансирования дефицита бюджета, доступными в течение планируемого периода. Если составлен сбалансированный бюджет, то причиной возникновения кассового разрыва при его исполнении может быть только *десинхронизация денежных потоков*, под которой понимается одновременность поступления бюджетных доходов и совершения бюджетных расходов. Если сформирован дефицитный бюджет, то причин возникновения кассовых разрывов при его исполнении оказывается две: десинхронизация денежных потоков и дефицит бюджета.

Набор способов и механизмов финансирования кассовых разрывов будет разным в зависимости от уровня бюджетной системы. Рассмотрим их *на примере субъектов РФ*, понимая при этом, что для федерального уровня, естественно, может применяться более широкий набор инструментов, а для местных бюджетов, скорее всего, он будет менее широким. В условиях действующего законодательства применимы следующие способы финансирования кассовых разрывов:

- привлечение краткосрочных кредитов банков и предоставление государственных гарантий;
- привлечение бюджетных кредитов;
- привлечение заемных средств через эмиссию ценных бумаг;

- поддержание оборотной кассовой наличности;
- создание специального финансового резерва.

Оперативное управление бюджетными средствами необходимо для повышения эффективности бюджетной политики.

Вопрос 5

Экономический анализ бюджетных показателей

Важнейший элемент бюджетного процесса — экономический анализ бюджетных показателей: их обоснованности, структуры, динамики, других параметров. Анализ проводится на всех этапах бюджетного процесса — при формировании, рассмотрении, утверждении и исполнении бюджета. Его осуществляют финансовые и налоговые органы, ведомства, органы Федерального казначейства, контролирующие органы, депутатский корпус, финансовые службы хозяйствующих структур.

Методика анализа избирается в зависимости от уровня бюджета, поставленных задач, но можно выделить основополагающие принципы, которыми необходимо руководствоваться при проведении аналитической работы на любом уровне. Анализ должен быть:

- *конкретным*, т. е. основываться на изучении широкого круга показателей, всесторонне характеризующих те или иные экономические и финансовые явления, процессы, тенденции;
- *системным*, т. е. по срокам, исполнителям, охвату вопросов, приемам, взаимосвязи изучаемых показателей представлять собой систему аналитической работы;
- *оперативным*, т. е. по результатам анализа должна осуществляться разработка рекомендаций, на основе которых можно достаточно оперативно влиять на анализируемые показатели, процессы;
- *объективным*, что должно обеспечиваться обоснованным подбором анализируемого материала, таким перечнем показателей, который способен комплексно охарактеризовать всю совокупность причин, факторов, определяющих выявленную динамику, тенденции.

Методика экономического анализа бюджетных показателей определяет его этапы и приемы аналитической обработки информации. *Этапы анализа* включают прежде всего *проверку, свод, группировку необходимых данных*. Затем проводится *собственно аналитическая обработка данных*: сравнение соответствующих показателей по доходам, расходам, нормативам, сети, штатам, контингентам, другим показателям; опреде-

ление причин отклонений от прогнозируемых, утвержденных, уточненных значений; раскрытие взаимосвязей и количественных зависимостей между показателями. Далее следует *подведение итогов анализа*, основные выводы. Заключительный этап — *разработка практических предложений и рекомендаций по результатам анализа*.

Методика экономического анализа исполнения бюджета условно может быть подразделена на общую и частную. *Общая методика* одинаково применима при анализе как общих итогов, так и конкретных результатов исполнения бюджета по доходам и расходам. К ней можно отнести:

- определение задач анализа;
- подбор и предварительную проверку достоверности данных;
- использование приема сравнения как основного при определении уровня исполнения и динамики бюджетных показателей;
- применение утвержденных или уточненных данных в качестве базы для сравнения и оценки показателей;
- прием разложения отклонений от установленных назначений по факторам, по-разному повлиявшим на результаты исполнения по доходам или расходам;
- широкое применение наряду с абсолютными относительных и средних показателей, а также сводных величин;
- применение аналитических группировок и построение таблиц, позволяющих объективно судить о результатах исполнения бюджета, и др.

Практическое применение *частной методики* определяется: уровнем бюджета; видом доходов или направлением расходов; количеством и качеством данных, которые обеспечат наиболее полную информацию по анализируемому вопросу, способами их проверки; видами необходимых группировок и расчетов; аналитических таблиц; предположительными выводами по результатам анализа. Каждый из приемов анализа имеет важное значение, но конкретность и действенность выводов экономического анализа зависят прежде всего от их комплексного применения. Дополняя друг друга, они способствуют раскрытию сложных связей и зависимостей, возникающих между различными показателями в процессе исполнения бюджета по доходам и расходам.

Основные задачи анализа исполнения доходной части бюджета: изыскание резервов роста доходов, т. е. увеличения контингентов федеральных, региональных и местных налогов, их собираемости, а также аргументация возможных уточнений нормативных документов, регулирующих бюджетные процедуры по доходам.

При анализе исполнения расходной части бюджета: подводятся итоги исполнения бюджета в целом, по видам расходов, нижестоящим бюджетам, отдельным разделам, видам бюджетных учреждений, статьям затрат; выясняются возможности более экономного и результативного использования ассигнований; проверяется целевой характер расходования бюджетных средств; оценивается степень удовлетворения потребностей учреждений в средствах; решаются другие задачи.

Аналитические таблицы традиционно отражают показатели утвержденного и уточненного бюджета, фактическое исполнение, отклонения от уточненного бюджета и другие сведения, характеризующие анализируемые показатели. В табл. 10.1 в качестве примера приведен вариант формы одной из аналитических таблиц при оценке общих результатов исполнения бюджета субъекта РФ по расходам.

Материалы экономического анализа исполнения бюджета оформляются в виде пояснительной записки к отчету об исполнении бюджета. Эта записка является и своеобразным отчетом о работе соответствующего финансового органа, ведомства, так как свидетельствует о мерах, принятых для исполнения бюджета по доходам и расходам, выявления резервов, мероприятиях по укреплению бюджетной и финансовой дисциплины. Круг показателей аналитических таблиц зависит от задач анализа, но вместе с тем, как показывает практика, часто определяется опытом и ответственностью конкретного специалиста.

Таблица 10.1
Анализ исполнения расходной части бюджета субъекта РФ за __ год

Наименование расходов по разделам, видам учреждений и мероприятий	Фактически за __ год							
	утвержденный бюджет, млн руб.	уточненный бюджет, млн руб.	исполнение, млн руб.	в % к утвержденному бюджету	в % к уточненному бюджету	абсолютное отклонение от уточненного бюджета, млн руб.	удельный вес расходов в общей сумме расходов бюджета, %	в % к фактическому исполнению за прошлый год
	1	2	3	4	5	6	7	8

Следует отметить, что формы и методы экономического анализа бюджетных показателей — это не данность на все времена. Реализация принципов бюджетирования, ориентированного на результат, совершенствование среднесрочного финансового и бюджетного планирования, развитие программно-целевых методов бюджетного планирования, процессы реструктуризации бюджетного сектора, использование новых бюджетных инструментов — вызывают к жизни новые цели, задачи, формы и методики экономического анализа, необходимость формализации многих его процедур на основе соответствующих алгоритмов. Повышаются значимость и востребованность результатов анализа, который из «обслуживающего» элемента *становится важным инструментом управления бюджетным процессом*.

Экономический анализ отчетности об исполнении бюджета завершает бюджетный учет.

Глава 11

БЮДЖЕТНЫЙ УЧЕТ

Бюджетный учет представляет собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, а также об операциях, изменяющих указанные активы и обязательства.¹

Основными задачами бюджетного учета являются:

- формирование полной и достоверной информации об исполнении бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- обеспечение контроля за соблюдением законодательства по использованию бюджетных средств;
- обеспечение составления необходимой отчетности для исполнительных и представительных органов власти, других пользователей.

К числу *субъектов бюджетного учета* относятся:

- органы, осуществляющие кассовое обслуживание исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Согласно требованиям ст. 215.1 Бюджетного кодекса РФ, начиная с 1 января 2006 г. кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется Федеральным казначейством;
- органы, организующие исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, — финансовые органы государственной власти (местного самоуправления), органы управления государственными внебюджетными фондами, территориальных государственных внебюджетных фондов;

¹ Пункт 2 ст. 264-1 Бюджетного кодекса РФ.

- бюджетные учреждения: главные распорядители, распорядители и получатели средств бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

Объекты и субъекты бюджетного учета представлены в табл. 11.1.

Таблица 11.1
Характеристика объектов и субъектов бюджетного учета

Объекты бюджетного учета	Субъекты бюджетного учета, осуществляющие ведение учета групп объектов бюджетного учета
1	2
1. Нефинансовые активы: основные средства, нематериальные и непроизведенные активы, материальные запасы, амортизация, вложения в нефинансовые активы	1. Главные распорядители, распорядители, получатели бюджетных средств
2. Финансовые активы:	
2.1. Денежные средства на банковских (лицевых) счетах	2.1. Органы, осуществляющие кассовое обслуживание исполнения бюджета; органы, организующие исполнение бюджета; главные распорядители, распорядители, получатели бюджетных средств
2.2. Финансовые вложения, расчеты с дебиторами, расчеты по недостачам, расчеты по поступлениям в бюджет с органами, организующими исполнение бюджета	2.2. Главные распорядители, распорядители, получатели бюджетных средств
3. Обязательства:	
3.1. Расчеты с кредиторами, расчеты по платежам из бюджета с органами, организующими исполнение бюджетов, внутренние расчеты между главными распорядителями (распорядителями) и получателями бюджетных средств	3.1. Главные распорядители, распорядители, получатели бюджетных средств
3.2. Расчеты по кассовым поступлениям и выбытиям	3.2. Органы, осуществляющие кассовое обслуживание исполнения бюджета
4. Финансовый результат	4. Органы, осуществляющие кассовое обслуживание исполнения бюджета; органы, организующие исполнение бюджета; главные распорядители, распорядители, получатели бюджетных средств

Окончание табл. 11.1

1	2
5. Бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств, принятые бюджетные обязательства	5. Органы, организующие исполнение бюджета; главные распорядители, распорядители, получатели бюджетных средств
6. Внутренние расчеты по поступлениям (выбытиям) в бюджет	6. Органы, осуществляющие кассовое обслуживание исполнения бюджета; органы, организующие исполнение бюджета

В настоящее время существует несколько *методов ведения учета в бюджетной сфере, основными из которых являются кассовый метод и метод начислений*. В отличие от кассового метода учета, позволяющего отследить лишь потоки денежных средств, использование метода начислений позволяет более адекватно оценить финансовое положение организаций государственного и муниципального секторов экономики, создает возможности для эффективного управления средствами бюджетов. Примеры различного отражения в бюджетном учете финансово-хозяйственных операций при использовании кассового метода и метода начислений приведены в табл. 11.2.

Таблица 11.2
Примеры отражения в бюджетном учете отдельных операций с использованием кассового метода и метода начислений

Содержание операции	Кассовый метод	Метод начислений
Начисление налоговых доходов	Операция в учете не отражается, так как движения денежных средств не происходит	В учете отражаются суммы начисленных доходов, так как происходит увеличение стоимости финансовых активов (расчетов с дебиторами)
Зачисление сумм начисленных налогов на счет бюджета	Доходы бюджета отражаются в учете в сумме кассовых поступлений	Доходов не возникает, так как чистая стоимость активов не изменяется, происходит замещение одного вида финансовых активов (дебиторская задолженность) другим (денежные средства)
Списание со счета бюджета денежных средств для строительства больницы	В учете отражаются расходы бюджета, так как сумма денежных средств на счете бюджета уменьшилась	Расходы бюджета в учете не отражаются, так как уменьшения активов не происходит: финансовый актив замещается нефинансовым (капитальные вложения)

Единый план счетов бюджетного учета состоит из 5 разделов: 1 — нефинансовые активы, 2 — финансовые активы, 3 — обязательства, 4 — финансовый результат, 5 — санкционирование расходов бюджета. Номера счетов Единого плана счетов бюджетного учета состоят из 26 разрядов и имеют следующую структуру:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Код классификации доходов, ведомственной, функциональной классификации расходов, источников финансирования дефицита бюджетов																

18	19	20	21	22	23	24	25	26
Код вида деятельности ¹	Код синтетического счета ²			Код аналитического счета ³		Коды КОСГУ ⁴		

Такое построение кода дает возможность формировать бюджетную отчетность на основании данных Главной книги.

¹ Может иметь следующее значение: 1 — бюджетная деятельность; 2 — приносящая доход деятельность; 3 — деятельность со средствами во временном распоряжении.

² Синтетические счета предназначены для отражения обобщенных данных о видах активов и обязательств. Коды синтетических счетов имеют последовательную возрастающую нумерацию. При этом значение 19-го разряда номера счета всегда совпадает с номером раздела Единого плана счетов бюджетного учета.

³ Счета аналитического учета открываются внутри синтетических счетов для получения детальной информации о конкретных видах активов и обязательств.

⁴ Значения кодов классификации операций сектора государственного управления установлены приложением 5 к Инструкции по бюджетному учету (утв. Приказом МФ РФ от 10.02.2006 г. № 25н).

Глава 12

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

Вопрос 1

Принципы организации финансового контроля

Государственный и муниципальный финансовый контроль являются одной из важнейших функций государственного и муниципального управления. В рамках осуществления управленческого процесса контроль выступает в том числе и как способ установления обратной связи, поскольку на основании данных, полученных в результате его проведения, может производиться корректировка ранее принятых решений и планов. С другой стороны, государственный и муниципальный контроль можно рассматривать как форму реализации контрольной функции государственных и муниципальных финансов, охватывающую всю совокупность денежных отношений, возникающих в процессе формирования и использования централизованных денежных фондов. Указанная система денежных отношений выступает в качестве *объекта* государственного и муниципального финансового контроля. Непосредственно же его *предметом* являются, во-первых, конкретные операции, осуществляемые субъектами хозяйствования с государственными и муниципальными финансовыми ресурсами и имущественными объектами, и, во-вторых, показатели, характеризующие каждый из этапов бюджетного процесса.

Целью государственного и муниципального финансового контроля (ГМФК) является обеспечение соблюдения принципов *законности, целесообразности и эффективности* управления государственными и муниципальными финансовыми ресурсами, а также материальными ценностями и нематериальными объектами. *Принцип законности* предполагает соответствие финансово-хозяйственных операций субъектов

требованиям законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих финансовые правоотношения на всех уровнях власти. *Принцип целесообразности* означает рациональность выделения средств на то или иное направление расходования, его соответствие целям социально-экономического развития территории. *Принцип эффективности* может трактоваться двояко — либо как достижение определенной цели с наименьшими затратами, либо как достижение наилучшего результата в рамках строго определенного объема ресурсов.

Общественное назначение ГМФК выражается в выполняемых им *функциях*, к которым относятся:¹

- функция выявления нарушений в осуществлении финансово-хозяйственных операций;
- аналитическая функция, предполагающая установление причин выявленных нарушений и отклонений, а также степени их влияния на состояние объекта контроля;
- коррекционная функция, предполагающая устранение выявленных нарушений и отклонений;
- превентивная функция, заключающаяся в предупреждении возможных нарушений финансового законодательства.

Эффективный ГМФК возможен только при наличии системного подхода к его осуществлению. Под *системой государственного и муниципального финансового контроля* следует понимать совокупность элементов, опосредующих проведение контрольно-ревизионных и экспертно-аналитических мероприятий, проводимых органами, уполномоченными бюджетным законодательством РФ на осуществление данной деятельности.

Элементами системы ГМФК являются:

- органы, осуществляющие в соответствии с финансовым законодательством РФ государственный и муниципальный финансовый контроль;
- кадровая база и кадровое обеспечение функционирования органов финансового контроля;
- нормативная правовая база, устанавливающая основы функционирования и правила проведения контрольно-ревизионных мероприятий; правила ведения финансово-хозяйственной деятельности бюджетополучателями;

¹ Опеньшиев С. П., Жуков В. А. Сущность, цель, задачи и функции финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты. 1999. № 12.

- ♦ информационно-коммуникационная инфраструктура, включающая в себя процедуры взаимодействия и передачи информации между органами государственного и муниципального финансового контроля.

Функционирование системы ГМФК должно осуществляться на базе соблюдения ряда *принципов*, основополагающими среди которых являются следующие.

1. *Принцип независимости*, предполагающий, что органы государственного и муниципального финансового контроля должны обладать организационной, функциональной, материальной и иной независимостью от юридических и физических лиц, чью деятельность они проверяют, а также от лиц, каким-либо образом связанных с последними. Основными факторами, обеспечивающими независимость ГМФК, являются:
 - ♦ закрепление независимости органа финансового контроля в нормативных правовых актах, регламентирующих его деятельность;
 - ♦ четкое законодательное разграничение полномочий органов, осуществляющих ГМФК, а также установление исчерпывающих перечней прав и обязанностей каждого из них;
 - ♦ ограничение источников финансирования органов ГМФК средствами соответствующих бюджетов.
2. *Принцип гласности*, означающий, что любой заинтересованный пользователь должен иметь свободный доступ к информации о результатах контрольной деятельности, за исключением тех данных, которые составляют государственную, коммерческую или налоговую тайну.
3. *Принцип законности*, предполагающий, что деятельность органов ГМФК и их должностных лиц должна осуществляться в строгом соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими финансовые правоотношения в РФ, и не нарушать конституционных прав проверяемых организаций и лиц.
4. *Принцип ответственности*, в соответствии с которым все участники правоотношений, возникающих в ходе проведения контрольно-ревизионных мероприятий, должны нести ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих обязанностей.
5. *Принцип сбалансированности*, означающий, что субъект контроля должен обладать тем объемом прав и полномочий, которые необходимы для реализации вмененных ему контрольных функций.

С другой стороны, в соответствии с данным принципом у субъекта контроля не должно быть таких прав и полномочий, которым не были бы сопоставлены определенные функции.

Непременное и жесткое следование всем означенным принципам при реализации контрольных функций призвано обеспечивать надлежащее качество и результативность финансового контроля.

Вопрос 2

Виды, формы и методы контроля

Важным условием создания эффективно функционирующей системы бюджетного контроля является разработка ее методологической составляющей, включающей в себя определение видов, форм и методов проведения контрольных мероприятий.

Виды бюджетного контроля могут быть классифицированы по целому ряду признаков. К наиболее распространенным относятся следующие.

Применительно к ветвям власти бюджетный контроль подразделяется на контроль, осуществляемый по линии законодательной (представительной) власти и по линии исполнительной власти. *По линии законодательной (представительной) власти* контроль осуществляется:

- законодательными (представительными) органами государственной власти федерального и регионального уровня, а также представительными органами местного самоуправления. С этой целью в их составе формируются специальные бюджетные комитеты и комиссии, в функции которых входит проверка правильности и полноты формирования бюджетных доходов и осуществления бюджетных расходов, предусмотренных законом (решением) о бюджете и бюджетной росписью;
- контрольно-счетными органами, которые в соответствии со ст. 265 Бюджетного кодекса РФ могут создаваться законодательными (представительными) органами государственной власти федерального и регионального уровня, а также представительными органами местного самоуправления. На федеральном уровне таким специализированным контрольно-счетным органом является Счетная палата РФ.

В соответствии со ст. 266 Бюджетного кодекса РФ *бюджетный контроль по линии исполнительной власти* осуществляется:

- Федеральной службой финансово-бюджетного надзора (ФСФБН);
- Федеральным казначейством;
- финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств.

По отношению к уровням власти — бюджетный контроль, осуществляемый на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

По времени проведения бюджетный контроль подразделяется на предварительный, текущий и последующий. *Предварительный бюджетный контроль* осуществляется на этапах составления, рассмотрения и утверждения бюджетов всех уровней. Он носит в большей степени превентивный характер, создавая предпосылки для максимальной мобилизации доходов и целесообразного распределения бюджетных ресурсов по направлениям их расходования. *Текущий контроль*, осуществляемый в течение финансового года, является основным видом бюджетного контроля. На микроуровне он заключается в проведении проверок и ревизий совершения финансово-хозяйственных операций бюджетополучателями. На макроуровне — совокупность контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, направленных на получение данных о текущем состоянии различных параметров исполнения бюджетов, таких как собираемость налоговых и неналоговых доходов, своевременность и целевой характер финансирования отдельных видов расходов, наличие и размер текущих кассовых разрывов и т. д.

Основными формами проведения бюджетного контроля являются **проверка, обследование, анализ, ревизия и аудит эффективности**. *Проверка* представляет собой единичное контрольное действие или исследование состояния дел на определенном участке деятельности проверяемого объекта. Проверки, проводимые органами бюджетного контроля, могут быть классифицированы по различным признакам, однако наибольшее практическое значение имеет классификация, в основу которой положен характер проверяемого материала. В ее рамках проверки подразделяются на *документальные* и *фактические*. В ходе проведения документальной проверки в качестве источника информации о ведении финансово-хозяйственной деятельности объектов контроля выступают финансовая отчетность и документация.

Основными методами документального контроля являются:

- формальная и арифметическая проверка документов, предполагающая проверку правильности заполнения бланков и регист-

ров учета, наличие всех необходимых реквизитов, а также подсчет сумм и итогов;

- встречная проверка документов или записей, осуществляемая путем сверки и сличения данных, отраженных в документах и записях, имеющихся в проверяемой организации, с данными второго экземпляра этих документов или с записями в других взаимосвязанных документах, находящихся как в проверяемой организации, так и в организациях, с которыми проверяемая находится в хозяйственной связи;
- юридическая, экономическая и финансовая оценка совершенных хозяйственных операций;
- нормативная проверка, в рамках которой осуществляется контроль за правильностью применения нормативов, установленных органами государственной власти и местного самоуправления в отношении отдельных финансово-хозяйственных операций;
- экономико-математические методы, применяемые в бюджетном контроле преимущественно при разработке проектов бюджетов, а также при установлении степени влияния тех или иных факторов на хозяйственные процессы в бюджетном секторе экономики.

Фактическая проверка представляет собой контрольное мероприятие, основанное на исследовании фактических данных об имущественных объектах, финансовых обязательствах, выполненных работах и оказанных услугах. Конкретными *методами проведения фактических проверок* являются:

- инвентаризация, представляющая собой сопоставление фактического наличия имущества с данными бухгалтерского учета, а также проверку полноты отражения в учете обязательств;
- экспертная оценка специально приглашенными специалистами объема и качества выполненных работ и оказанных услуг;
- визуальное наблюдение, осуществляемое путем обследования производственных и складских помещений, а также проведения контрольных замеров временных показателей изучаемых процессов.

Обследование заключается в личном ознакомлении контролирующего лица с отдельными сторонами финансово-хозяйственной деятельности проверяемого объекта.

Анализ является одним из важнейших методов осуществления бюджетного контроля как на уровне конкретного бюджетополучателя, так и на уровне бюджета в целом. В первом случае анализ проводится на

основе детального изучения периодической и годовой финансово-экономической отчетности, а также организации финансово-хозяйственной деятельности на проверяемом объекте. Анализ бюджетных показателей проводится на всех этапах бюджетного процесса. Его целью является получение сведений об обоснованности, структуре, динамике, а также иных количественных и качественных параметрах бюджетных показателей.

Наиболее распространенной формой бюджетного контроля является *ревизия*. Она представляет собой систему обязательных контрольных действий по документальной и фактической проверке законности и обоснованности совершенных в ревизуемом периоде хозяйственных и финансовых операций ревизуемой организацией, правильности их отражения в бухгалтерском учете и отчетности, а также законности действий руководителя, главного бухгалтера (бухгалтера) и иных лиц, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными актами возложена ответственность за их осуществление.¹

Аудит эффективности использования государственных средств представляет собой новую для Российской Федерации форму бюджетного контроля, заключающуюся в проверке деятельности органов государственной власти и получателей государственных средств в целях определения эффективности использования государственных средств, полученных для выполнения возложенных на них функций и поставленных задач.

Системное использование всех форм и методов финансового контроля призвано обеспечить его максимальную эффективность.

Вопрос 3

Ответственность за бюджетные правонарушения

В соответствии со ст. 281 Бюджетного кодекса РФ *нарушением бюджетного законодательства (бюджетным правонарушением)* является неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного бюджетным законодательством РФ порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

¹ Приказ Министерства финансов РФ «Об утверждении Инструкции о порядке проведения ревизии и проверки контрольно-ревизионными органами Министерства финансов Российской Федерации» от 14.04.2000 г. № 42н.

Перечень видов бюджетных правонарушений установлен ст. 283 Бюджетного кодекса РФ. К ним, в частности, относятся:

- неисполнение закона (решения) о бюджете;
- нецелевое использование бюджетных средств;
- неперечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;
- неполное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;
- несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;
- несвоевременное зачисление бюджетных средств на счета получателей бюджетных средств;
- несвоевременное представление отчетов и других сведений, связанных с исполнением бюджета;
- несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о бюджетных ассигнованиях, о лимитах бюджетных обязательств;
- другие нарушения в соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ и федеральных законов.

Совершение бюджетного правонарушения влечет за собой применение к нарушителям *мер принуждения*, предусмотренных ст. 282 Бюджетного кодекса РФ. К ним относятся:

- предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;
- блокировка расходов;
- изъятие бюджетных средств;
- приостановление операций по счетам в кредитных организациях;
- наложение штрафа;
- начисление пени и другие меры.

В настоящее время одним из наиболее распространенных видов бюджетных правонарушений является *нецелевое использование бюджетных средств*. Под ним понимается направление и использование средств бюджета на цели, не соответствующие условиям, определенным утвержденным бюджетом на соответствующий финансовый год, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения.

В случае, если проверкой установлен факт нецелевого использования бюджетных средств, это может повлечь за собой следующие меры принуждения:

- наложение пени и штрафа в соответствии с бюджетным законодательством РФ;
- наложение штрафов на руководителей получателей бюджетных средств в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях;
- изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, используемых не по целевому назначению;
- при наличии состава преступления — уголовные наказания, предусмотренные Уголовным кодексом РФ.

Таковы основные меры ответственности за бюджетные правонарушения.

Глава 13

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ

Вопрос 1

Цели и задачи реформирования бюджетного процесса. Концепция бюджетирования, ориентированного на результат

Взвешенная и ответственная бюджетная политика, бюджетные правила и процедуры, обеспечивающие прозрачность, подотчетность и результативность бюджетных расходов, — необходимое условие экономического развития и, следовательно, реализации стратегических приоритетов развития страны.¹

Исходя из этого положения, сформулирована *главная цель проводимой Правительством РФ бюджетной реформы*: федеральные и региональные органы власти, а также органы местного самоуправления, реализуя закрепленные за ними полномочия, должны формулировать четкие цели развития страны, региона или муниципального образования, отвечать перед обществом за достигнутые результаты, обеспечивать преемственность и предсказуемость бюджетной политики, прозрачность своих бюджетов.

Предпосылки для достижения этой цели заложены еще в первом десятилетии XXI века, когда был принят ряд федеральных законов, реализация положений которых позволила привести обязательства органов власти и самоуправления в соответствие с их финансовыми возможностями и провести методологическую и организационную модернизацию системы исполнения бюджета, обеспечившую эффективный внешний контроль за исполнением бюджета путем:

¹ Основные результаты и направления бюджетной политики в 2007 г. и среднесрочной перспективе // Электронный ресурс — www.minfin.ru

- разграничения расходных обязательств и ликвидации «необеспеченных мандатов», общий объем которых в 1,6 раза превышал возможности бюджетной системы;
- создания Стабилизационного фонда, обеспечивающего «подушку безопасности» в случае снижения экспортных цен на нефть и сдерживание инфляции;
- стабильного закрепления доходных источников за бюджетами разных уровней и введения объективных критериев распределения межбюджетных трансфертов;
- развития системы федерального казначейства, обеспечивающего кассовое обслуживание исполнения бюджетов в соответствии с едиными стандартами и процедурами.

Важным шагом в повышении результативности бюджетной реформы стала правительственная *Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.* (далее — Концепция), разработанная во исполнение Бюджетных посланий Президента РФ и утвержденная Постановлением Правительства РФ «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22.05.2004 г. № 249. В Концепции дан анализ сложившейся ситуации в бюджетном процессе, определены основные направления и перспективы бюджетной реформы, заложены фундаментальные изменения, направленные на создание системы эффективного управления общественными финансами.

Необходимость коренного реформирования бюджетного процесса, как указывалось в Концепции, была обусловлена отсутствием встроенных в бюджетный процесс механизмов среднесрочного планирования и обеспечения результативности бюджетных расходов, что проявлялось в:

- разработке среднесрочного финансового плана для каждого бюджетного цикла отдельно, годовом периоде планирования бюджетных показателей;
- предоставлении бюджетных средств на основе индексации ассигнований прошлых лет без ясных критериев отбора финансируемых программ и мероприятий;
- отсутствии четких формулировок целей и результатов деятельности распорядителей и получателей средств;
- формальном характере применяемых методов программно-целевого планирования;
- ограниченности полномочий и ответственности распорядителей и получателей бюджетных средств;

- преобладании внешнего контроля за соответствием фактических показателей плановым при отсутствии процедур контроля обоснованности планирования и результатов использования бюджетных средств;
- громоздкости процедуры рассмотрения проекта бюджета законодательными органами власти, ориентированной на технические детали в ущерб оценке приоритетов бюджетной политики и их реализации, и т. д.

Итак, с учетом сложившихся традиций бюджетного процесса и созданных в результате реализации начальных этапов бюджетной реформы благоприятных предпосылок в Концепции была сформулирована *цель реформирования бюджетного процесса*: создание условий для максимального эффективного управления государственными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики (рис. 13.1).

Сутью реформирования Концепцией было объявлено смещение акцентов от «*управления бюджетными ресурсами (затратами)*» к «*управлению результатами*» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса в рамках среднесрочных ориентиров (рис. 13.2).

В рамках «*управления затратами*» бюджет в основном формируется путем индексации сложившихся расходов с детальной разбивкой их по статьям бюджетной классификации. При соблюдении жестких бюджетных ограничений такой подход обеспечивает сбалансированность бюджета и выполнение бюджетных проектировок. В то же время ожидаемые результаты бюджетных расходов не обосновываются, а управление бюджетом сводится главным образом к контролю соответствия фактических и плановых показателей.

В рамках концепции «*управления результатами*» бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные ассигнования имеют четкую «привязку» к функциям (услугам, видам деятельности), при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ. Расширяется самостоятельность и ответственность администраторов бюджетных средств: устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой в рамках среднесрочного финансового плана; формируется общая сумма ассигнований на выполнение определенных функций и программ, детализация направлений использования которых осуществляется администраторами бюджетных средств; создаются стимулы для оптимизации

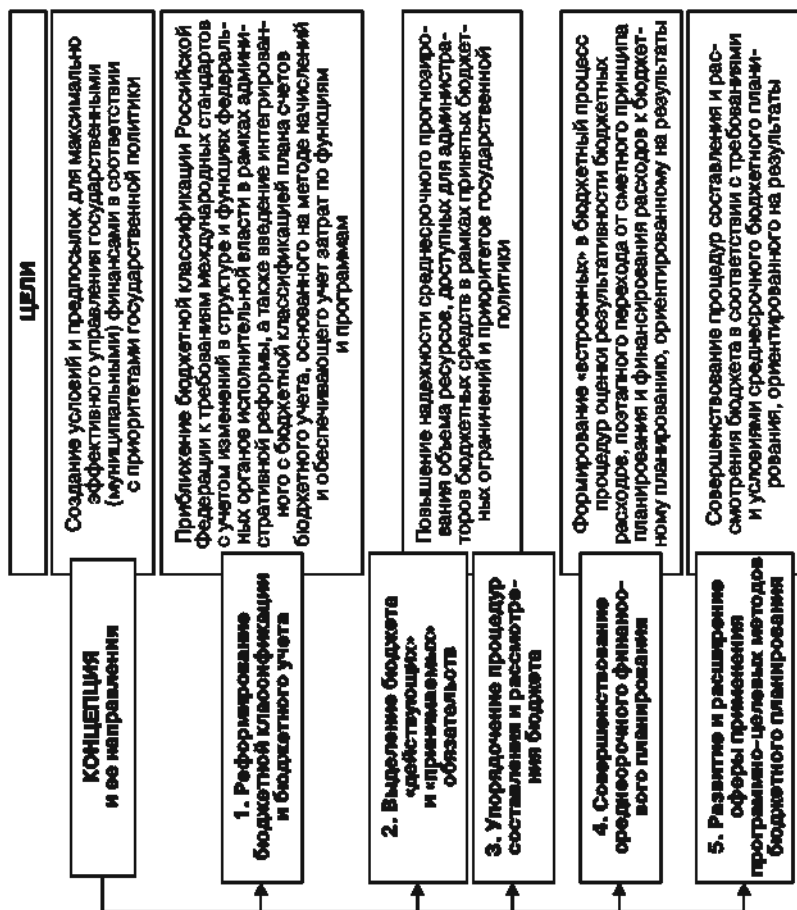


Рис. 13.1. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.

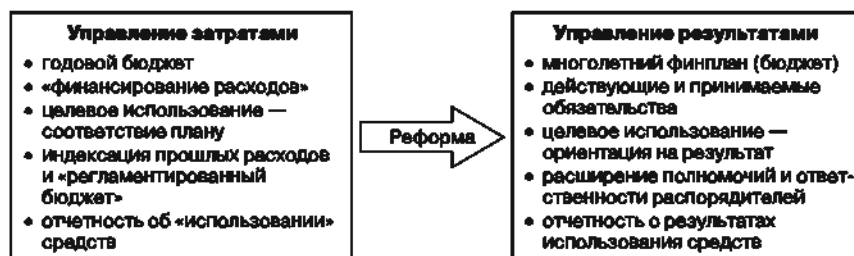


Рис. 13.2. Эволюция модели организации бюджетного процесса¹

использования ресурсов; приоритет отдается внутреннему контролю; ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни. Проводится мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности, оценка деятельности администраторов бюджетных средств ведется по достигнутым результатам.

Таким образом, в основу новой организации бюджетного процесса положена модель *«бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования»*, предусматривающая «распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов».²

Помимо создания системы мониторинга результативности бюджетных расходов эта модель предполагает переход к многолетнему бюджетному планированию с установлением четких правил изменения объема и структуры ассигнований и повышением предсказуемости объема ресурсов, которым управляют администраторы бюджетных средств. В связи с этим возникает необходимость в грунциировке расходных обя-

¹ Из Доклада Министерства финансов РФ о проекте Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ» // Электронный ресурс — www.minfin.ru

² Основные результаты и направления бюджетной политики в 2007 г. и на среднесрочную перспективу // Электронный ресурс — www.minfin.ru

зательств в зависимости от степени их предопределенности и правил планирования ассигнований на их выполнение. Процедура составления и утверждения бюджета должна быть переориентирована на выработку четких расходных приоритетов и оценку их реализации (что влечет за собой укрупнение планируемых позиций и изменение перечня и формата бюджетных документов) с существенным расширением полномочий органов исполнительной власти при исполнении бюджета.

Все изменения, которые начаты и продолжаются в настоящее время в бюджетном процессе, *получили закрепление в бюджетном законодательстве*, в поправках к Бюджетному кодексу РФ. В соответствии с *Планом мероприятий Правительства РФ по реализации Концепции* разработан и утвержден направленный на комплексное регулирование организации бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ» от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ.

Основными новациями данного закона являются:

- переход на всех уровнях бюджетной системы к среднесрочному финансовому планированию, в том числе для федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации — к формированию бюджетов на 3-летний период;
- четкая увязка бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг с выполнением государственных (муниципальных) заданий, создание условий для возникновения учреждений новых организационно-правовых форм и проведения реструктуризации бюджетной сети;
- упорядочение организации бюджетного процесса в соответствии с едиными принципами, переход к утверждению федерального закона о федеральном бюджете в трех чтениях, более четкое и прозрачное регулирование исполнения бюджетов;
- планирование расходов на реализацию долгосрочных целевых программ и осуществление бюджетных инвестиций на основе разделения действующих обязательств и принимаемых обязательств с отражением каждой программы и объекта в составе ведомственной структуры расходов соответствующего бюджета;
- системное описание состава и полномочий участников бюджетного процесса;

- усиление стимулов для органов государственной власти и местного самоуправления по эффективному и ответственному управлению региональными и муниципальными финансами;
- утверждение основных принципов и позиций бюджетной классификации РФ Бюджетным кодексом РФ с одновременным расширением полномочий органов власти разных уровней по ее детализации, интеграцией бюджетной классификации и бюджетного учета.

В совокупности утвержденная система поправок создает правовую основу для принципиально новой организации бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации, внедрения современных принципов и методов финансового менеджмента, повышения самостоятельности и ответственности органов власти всех уровней и в конечном счете — повышения эффективности и прозрачности управления общественными финансами. *Мероприятия по повышению эффективности расходов* в рамках комплексной реформы бюджетной системы включают в себя, помимо реформирования бюджетного процесса, также реформирование бюджетного сектора, переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг, совершенствование процедур исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, включая элементы управления ликвидностью единых счетов этих бюджетов, реформу межбюджетных отношений.

Таким образом, Россия наряду с большинством развитых стран и стран с развивающейся экономикой успешно проводит бюджетную реформу, направленную на реализацию *принципов эффективного и ответственного управления общественными финансами*, к которым относятся: финансовая прозрачность; долгосрочная сбалансированность и устойчивость бюджетов; эффективная и справедливая система межбюджетных отношений; среднесрочное финансовое планирование; бюджетирование, ориентированное на результаты.¹

Продолжающаяся модернизация системы управления общественными финансами Российской Федерации, обеспечивающая в каждом

¹ Из предложений Министерства финансов РФ по выработке и применению общепризнанных принципов, критериев и стандартов эффективного и ответственного управления общественными финансами, выдвинутых и поддержанных на расширенной встрече министров финансов стран «Группы восьми» в июне 2006 г. в Санкт-Петербурге // Электронный ресурс — www.minfin.ru/budref

бюджетном цикле все более полную и четкую реализацию перечисленных принципов, находит отражение в перспективном финансовом плане Российской Федерации на 2007–2009 гг. и федеральном бюджете на 2007 г. Федеральный бюджет на 2008 г. и период до 2010 г. впервые сформирован и будет исполняться на основе нового бюджетного законодательства и в соответствии с общепризнанными в мировой практике стандартами и процедурами.

В параметрах этих документов воплощено решение основной задачи бюджетной политики на среднесрочную перспективу — сохраняя макроэкономическую стабильность, сбалансированность и устойчивость бюджетной системы, обеспечить максимально эффективное и прозрачное использование бюджетных средств для достижения конечных, измеримых, общественно значимых результатов, которые, в свою очередь, ведут к дальнейшему увеличению финансовых возможностей государства.

Вопрос 2

Развитие программно-целевых методов бюджетного планирования

Совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования, обеспечивающих прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики, заявлено *Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.* в качестве основного направления реформирования бюджетного процесса. *Сутью программно-целевого планирования* как важнейшего компонента модели «бюджетирования, ориентированного на результат» является выделение бюджетных ресурсов в распоряжение администраторов бюджетных средств в зависимости от достижения ими запланированных целей и конкретных результатов деятельности, измеримых количественными и качественными характеристиками.

Реализацию поставленных задач предполагается осуществлять путем:

- предоставления ежегодно субъектами бюджетного планирования докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности;
- совершенствования методологии разработки и реализации федеральных (региональных, муниципальных) целевых программ;

- использования в бюджетном процессе ведомственных целевых программ;
- распределения части бюджета принимаемых обязательств на конкурсной основе по результатам оценки действующих и предлагаемых к принятию бюджетных программ;
- расширения полномочий администраторов бюджетных программ в процессе исполнения бюджета.

Таким образом, одним из основных инструментов реализации на практике принципов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР) становятся *Доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования* (далее — Доклады). Они представляют собой документы, составляемые субъектом бюджетного планирования в порядке, установленном соответствующим органом исполнительной власти или самоуправления, и содержащие информацию о фактически сложившихся и планируемых целевых, финансовых, результирующих показателях деятельности субъекта бюджетного планирования. Другими словами, *Доклады призваны стать документами, позволяющими увязывать цели, задачи и результаты деятельности субъектов бюджетного планирования с планируемыми и фактическими объемами бюджетного финансирования.*

В качестве инструмента, позволяющего обосновать предлагаемые бюджетные ассигнования на среднесрочную перспективу с учетом всего комплекса факторов, в бюджетный процесс вводится новый документ — *Обоснование бюджетных ассигнований ГРБС*, призванный «углублять и конкретизировать работу ГРБС по внедрению методов среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат».¹

Обоснование бюджетных ассигнований определяется как факторный анализ изменения общего объема бюджетных ассигнований, а также количественная или качественная характеристика результатов использования бюджетных средств по каждому виду расходов в соответствии с представленным в Минфин России распределением предельных объемов расходов субъекта бюджетного планирования по главным распорядителям средств федерального бюджета, разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

¹ Проект ЕС «Административная реформа-II: Совершенствование управления государственными расходами» // Электронный ресурс — www.minfin.ru

В настоящее время программно-целевое бюджетное планирование на федеральном уровне осуществляется в форме *федеральных целевых программ (ФЦП), а также федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП)*. В соответствии с Концепцией расширения сферы применения программно-целевого планирования возможно и целесообразно за счет преобразования целого ряда расходов, формируемых в настоящее время по сметному принципу, в *ведомственные целевые программы (ВЦП)*, имеющие четкие цели, измеримые результаты, систему оценки, индикаторы их достижения. *Исходя из этого, ФЦП и ВЦП должны рассматриваться в качестве двух типов единых по принципу формирования и реализации, но различающихся по содержанию и статусу бюджетных целевых программ* (табл. 13.1).

Таблица 13.1
Общие требования к бюджетным целевым программам
и их основные различия

Общие требования	Основные различия	
	федеральные целевые программы	ведомственные целевые программы
Четкая формулировка цели программы, соответствующей приоритетам государственной политики, полномочиям и сферам ответственности федеральных органов исполнительной власти	По уровню утверждения	
	утверждается Правительством РФ	утверждается соответствующим СБП
Описание ожидаемых непосредственных результатов (предоставление услуг определенного качества и объема) и конечных результаты (эффект от услуг)	По характеру	
	межотраслевой характер	внутриотраслевой характер
Наличие системы показателей для измерения результатов реализации программы (индикаторов экономической и социальной эффективности) и целевых значений каждого из таких показателей	По содержанию	
	крупные по объемам и долгосрочные инвестиционные, научно-технические и структурные проекты	расходы на предоставление услуг, реализацию менее крупных проектов
Обоснование потребностей в ресурсах для достижения цели и результатов программы, оценки внешних условий и рисков для реализации программы	По уровню планирования	
	по плану, утвержденному Правительством РФ	по плану соответствующего СБП

С точки зрения организации бюджетного процесса именно ВЦП как основная форма реализации программно-целевого планирования имеют целый ряд *существенных преимуществ*, к числу которых относятся: четкая привязка к функциональной и ведомственной классификации и, как следствие, упрощение процедуры планирования и отчетности; сосредоточение ответственности за достижение результатов и полномочий по реализации программы у одного администратора; возможность ее преобразования в случае соответствия определенным критериям в федеральную целевую программу (подпрограмму). Исходя из этого, в перспективе предлагается объединить нормативные правовые акты, регламентирующие разработку и реализацию федеральных и ведомственных целевых программ. В рамках данного подхода будет обеспечено четкое разделение и оптимальное сочетание ВЦП как инструмента бюджетного планирования и ФЦП как инструмента экономической политики.

Вопрос 3

Реструктуризация бюджетных расходов и бюджетного сектора

Процессы, приводящие к изменению функций органов государственного управления и местного самоуправления и их расходных обязательств, структуры бюджетных расходов, расширению организационно-правовых форм исполнителей бюджетных услуг, источников финансирования, именуются *реструктуризацией бюджетных расходов*.

Смена форм собственности привела к существенному изменению структуры расходов *в отраслевом разрезе*, вследствие чего за годы реформ снизилась доля расходов на финансирование промышленности, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, при этом увеличилась доля расходов на финансирование социальных отраслей. Во многом усилению социальной направленности бюджета способствовало резкое снижение размера государственного долга и уменьшение доли расходов федерального бюджета, направляемой на его обслуживание.

Разграничение полномочий и расходных обязательств между федеральным уровнем, субъектами РФ и органами местного самоуправления привело к соответствующему изменению структуры расходов по уровням бюджетной системы страны. Принципиально новым направлением государственного регулирования становится развитие местного самоуправления, что неизбежно приводит к *перераспределению бюд-*

жетных ресурсов в пользу нижестоящих звеньев бюджетной системы для реализации возложенных на них функций. Одним из важнейших факторов реструктуризации бюджетных расходов явилась монетизация социальных льгот, в составе федерального и региональных бюджетов стали формироваться фонды компенсаций на реализацию делегированных органам местного самоуправления соответствующих расходных обязательств, возложенных законодательством на органы государственного управления. Изменилась и структура источников финансирования социальных льгот, часть из которых стала оплачиваться за счет государственных внебюджетных фондов, тогда как ранее все подобные расходы оплачивались в основном за счет бюджетных средств.

К новым направлениям бюджетного регулирования следует отнести значительный рост расходов, производимых в рамках *федеральных и региональных целевых программ* развития отраслей экономики и социальной сферы, а также *ведомственных целевых программ*. Сегодня все расходы главных распорядителей бюджетных средств и бюджетных учреждений подразделяются на программную и непрограммную деятельность. Программные методы финансирования применяются и при реализации *национальных проектов*, направленных на развитие образования, здравоохранения, сельского хозяйства и жилищно-коммунального хозяйства. Один из аспектов реструктуризации бюджетных расходов связан с *инвестиционной политикой государства*. Основные задачи в части финансового обеспечения капитальных вложений связаны с замещением бюджетных источников финансирования заемными средствами и другими внебюджетными источниками. Строительство новых государственных и муниципальных объектов социальной сферы будет и далее осуществляться за счет бюджетных средств.

На уровне бюджетных учреждений наиболее показательными являются процессы оплаты бюджетных расходов при реализации основной деятельности за счет доходов, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Развитие такой деятельности поощряется государством, так как *замещение части расходов бюджета внебюджетными источниками* является одной из целей бюджетной реформы.

Наряду с реформированием бюджетного процесса и совершенствованием межбюджетных отношений деятельность государства нацелена также на *повышение качества бюджетных услуг*, в том числе путем развития конкуренции между исполнителями государственных заданий или заказов и открытия «доступа» к бюджетному финансированию негосударственным организациям. Связано это с тем, что при действующей

шей модели *сметного финансирования расходов на содержание бюджетных учреждений* предоставление социальных услуг осуществляется на нерыночной основе, что создает конкурентные преимущества бюджетным учреждениям перед негосударственными организациями того же профиля. У большинства бюджетных учреждений отсутствуют стимулы к снижению издержек предоставления услуг и повышению их качества.

Для решения указанных и других проблем в стране осуществляется *реструктуризация бюджетного сектора*. Рассмотрим основные направления этого процесса.

1. *Административное и финансовое переподчинение ряда бюджетополучателей.* Цель: соблюдение принципов отраслевой направленности основного вида деятельности; ликвидация и объединение бюджетных учреждений, чья деятельность дублируется; устранение ситуаций, при которых распределение средств бюджета одного уровня государственной власти осуществляется главными распорядителями бюджетных средств, административно подчиненных другому уровню.
2. *Привлечение организаций различных организационно-правовых форм к предоставлению услуг, оплачиваемых за счет бюджета.* Участие государства в предоставлении услуг, ранее предоставлявшихся только бюджетными учреждениями, должно осуществляться с применением различных бюджетных инструментов, включающих в себя нормативно-подушевое финансирование, государственные задания, государственный заказ и другие формы.
3. *Создание новых организационно-правовых форм, в которые смогут быть преобразованы бюджетные учреждения.* Реорганизации не должны быть подвергнуты бюджетные учреждения, которые предоставляют необходимые государству услуги на нерыночной основе, ликвидация которых будет иметь негативные последствия. В настоящее время в соответствии с Федеральным законом РФ «Об автономных учреждениях» от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ могут создаваться государственные и муниципальные учреждения нового типа — автономные учреждения, обладающие более широкой финансовой самостоятельностью по сравнению с бюджетными учреждениями.
4. *Переход к новым направлениям и формам предоставления государственных услуг.* Предполагается: использовать конкурентные способы распределения бюджетных средств; привлечь организации различных организационно-правовых форм к предоставле-

нию государственных услуг; создать финансовую привлекательность выполнения госзаданий. Под государственным заданием (заказом) подразумевается совокупность размещаемых на конкурсной основе договоров между государственным заказчиком и поставщиком, по условиям которых заказчик обязуется оплачивать социальные, образовательные, культурные, медицинские услуги, оказываемые населению на бесплатной основе. Принципиальным отличием является размещение задания на поставку социальных услуг не на принудительной, а на договорной основе. Договор на выполнение государственного заказа должен заключаться на конкурсной основе в условиях конкуренции за доступ к бюджетным ресурсам между государственными и частными организациями, оказывающими однородные услуги.

5. *Завершение перехода на систему обязательного медицинского страхования (ОМС) путем преодоления двойственности каналов финансирования медицинских учреждений (из бюджетов и фондов ОМС).* Внедрение механизма оплаты медицинской помощи на законченные случаи лечения в пределах согласованных объемов медицинской помощи. Осуществление страхового финансирования амбулаторно-поликлинических учреждений на основе подушевых нормативов.
6. *Повышение ответственности министерств и ведомств за достижение поставленных целей при максимально эффективном использовании бюджетных средств, повышение роли бюджета как инструмента осуществления государственной экономической политики за счет обеспечения тесной связи между стратегией отрасли и задачами бюджетного финансирования.* Основные компоненты бюджетного процесса в данном направлении включают в себя: создание нового механизма планирования бюджетных расходов и подготовки проекта бюджета, предусматривающего определение целей, которые должны быть достигнуты в результате расходования бюджетных средств; соответствующие программы; направления деятельности; систему показателей, по которым будет осуществляться мониторинг степени достижения поставленных целей.
7. *Проведение мониторинга финансового состояния бюджетных учреждений с целью формирования условий для их перевода в иные организационно-правовые формы или передачи части государственных и муниципальных функций на реализацию негосударственным исполнителям.* Задача мониторинга состоит в отсле-

живании изменений, которые происходят с течением времени в деятельности бюджетных учреждений, органов государственного управления и местного самоуправления, а также анализе использования всех видов ресурсов для реализации возложенных на них функций. Результаты мониторинга должны служить базой для оценки деятельности бюджетных учреждений и определения тех из них, которые готовы к переводу в иные организационные формы.

Таким образом, реструктуризация бюджетных расходов и бюджетного сектора представляет собой многоступенчатый процесс, экономический результат от которого может быть получен при комплексном учете каждого из направлений бюджетной реформы.

Вопрос 4

Реализация бюджетной реформы в субъектах РФ

В Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 гг. содержались рекомендации органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления разработать и реализовать меры по повышению результативности расходов соответствующих бюджетов согласно основным положениям Концепции, в том числе — утвердить собственные планы по реализации Концепции. Проводя кардинальные изменения в бюджетном процессе на федеральном уровне, Правительство РФ призвало активизировать эту работу на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. Реализация реформ проходит разными путями, например посредством разработки методических рекомендаций для субъектов РФ и муниципальных образований по применению новых технологий. Так, согласно Плану мероприятий по реализации Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006–2008 гг.¹ была предусмотрена разработка методических рекомендаций для субъектов РФ и муниципальных образований по внедрению принципов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР).

¹ Распоряжение Правительства РФ «Об одобрении Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006–2008 гг.» от 03.04.2006 г. № 467-р.

Сложность и масштаб реформ предопределяют применение и других подходов, в основе которых находятся механизмы стимулирования, иначе — поощрения реформ. В целях поддержки и распространения реформы бюджетного процесса и учитывая опыт функционирования с 2002 г. созданного в составе федерального бюджета Фонда реформирования региональных финансов, предлагается расширить применение механизмов поддержки отобранных на конкурентной основе региональных и муниципальных программ бюджетных реформ в рамках создаваемого с 2005 г. Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов (ФРРМФ).

Региональный опыт по внедрению БОР оказывается весьма широким и разнообразным, *но основанным на положениях федеральных правовых актов*. При этом в большинстве регионов системной взаимосвязи между мероприятиями внутри бюджетной реформы, а также увязки бюджетной реформы с административной, с реформой гражданской службы, оптимизацией бюджетной сети, по крайней мере на этапе планирования, установлено и сформулировано не было. Региональные документы по БОР пока не встроены в среднесрочное финансовое планирование, в частности в ПФП, что не соответствует общим требованиям реформы, значительно сокращает общий эффект от проводимых мероприятий. Согласно Концепции реформирования бюджетного процесса, комплекс мероприятий по БОР на региональном уровне можно разделить на следующие блоки:

- закрепление определенных целей, задач, результатов деятельности за органами государственной власти субъектов РФ, а в перспективе — и подведомственными им организациями, в том числе путем внедрения системы ежегодных докладов о результатах и основных направлениях деятельности;
- внедрение системы оценки и регулярного учета расходных обязательств, подлежащих финансированию из бюджета субъекта РФ (на базе реестра расходных обязательств);
- четкое встраивание в бюджетный процесс среднесрочного финансового планирования (новые подходы к ПФП);
- расширение сферы применения и повышение качества программно-целевых методов бюджетного планирования, в том числе за счет введения института ведомственных целевых программ.

Реализация всех вышечисленных блоков тесно взаимосвязана. Так, сведения о расходных обязательствах должны использоваться: при формировании докладов; осуществлении среднесрочного финансового

планирования и составлении проекта бюджета, который должен соответствовать параметрам ПФП. Бюджетные целевые программы (региональные и ведомственные) должны учитываться при составлении докладов и, в свою очередь, формулироваться в зависимости от целей и задач деятельности, поставленных перед соответствующим органом и отраженных в докладах, и т. п. Необходимой составной частью реформы является также реструктуризация бюджетного сектора. Она будет способствовать распространению принципов БОР при взаимодействии государственных органов с бюджетными организациями и иными получателями бюджетных средств, а также позволит повысить эффективность бюджетных расходов.

Федосов Виталий Анатольевич

Бюджетная система Российской Федерации

Под редакцией Врублевской О. В.

Серия «Завтра экзамен»

Заведующий редакцией	<i>С. Жильцов</i>
Руководитель проекта	<i>Е. Базанов</i>
Ведущий редактор	<i>Г. Середова</i>
Выпускающий редактор	<i>Е. Егерева</i>
Литературный редактор	<i>С. Левкович</i>
Художественный редактор	<i>А. Татарко</i>
Корректоры	<i>Л. Ванькаева, Е. Христин</i>
Верстка	<i>Е. Егерева</i>

Подписано в печать 27.02.09. Формат 60 × 90/16. Усл. п. л. 14. Тираж 3500. Заказ

ООО «Лидер», 194044, Санкт-Петербург, пр. Б. Сампсониевский, д. 29а.

Налоговая льгота — общероссийский классификатор продукции ОК 005-93, том 2;
95 3005 — литература учебная.

Отпечатано с готовых диапозитивов в ООО «Типография Правда 1906».

195299, Санкт-Петербург, Киришская ул., д. 2.

Тел.: (812) 531-20-00, (812) 531-25-55

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ИЗДАТЕЛЬСКОГО ДОМА «ПИТЕР»
предлагают эксклюзивный ассортимент компьютерной, медицинской,
психологической, экономической и популярной литературы

РОССИЯ

Москва м. «Электрозаводская», Семеновская наб., д. 2/1, корп. 1, 6-й этаж;
тел./факс: (495) 234-3815, 974-3450; e-mail: sales@piter.msk.ru

Санкт-Петербург м. «Выборгская», Б. Сапуниевский пр., д. 29а;
тел./факс (812) 703-73-73, 703-73-72; e-mail: sales@piter.com

Воронеж Ленинский пр., д. 189; тел./факс (4732) 39-43-62, 39-61-70;
e-mail: piter@comch.ru

Екатеринбург ул. Бебеля, д. 11а; тел./факс (343) 378-98-41, 378-98-42;
e-mail: office@ekat.piter.com

Нижний Новгород ул. Совхозная, д. 13; тел. (8312) 41-27-31;
e-mail: office@nnov.piter.com

Новосибирск ул. Станционная, д. 36;
тел./факс (383) 350-92-85; e-mail: office@nsk.piter.com

Ростов-на-Дону ул. Ульяновская, д. 26; тел. (8632) 69-91-22, 69-91-30;
e-mail: piter-ug@rostov.piter.com

Самара ул. Молодогвардейская, д. 33, литер А2, офис 225; тел. (846) 277-89-79;
e-mail: pitvolga@samtel.ru

УКРАИНА

Харьков ул. Суздальские ряды, д. 12, офис 10-11; тел./факс (1038067) 545-55-64,
(1038057) 751-10-02; e-mail: piter@kharkov.piter.com

Киев пр. Московский, д. 6, корп. 1, офис 33; тел./факс (1038044) 490-35-68, 490-35-69;
e-mail: office@kiev.piter.com

БЕЛАРУСЬ

Минск ул. Притыцкого, д. 34, офис 2; тел./факс (1037517) 201-48-79, 201-48-81;
e-mail: office@minsk.piter.com

Ищем зарубежных партнеров или посредников, имеющих выход на зарубежный рынок.
Телефон для связи: **(812) 703-73-73**.
E-mail: fuganov@piter.com

Издательский дом «Питер» приглашает к сотрудничеству авторов.
Обращайтесь по телефонам: **Санкт-Петербург — (812) 703-73-72**,
Москва — (495) 974-34-50.

Заказ книг для вузов и библиотек: **(812) 703-73-73**.
Специальное предложение — e-mail: kozin@piter.com

Дальний Восток
Владивосток, «Приморский торговый дом книги»,
тел./факс (4232) 23-82-12.
E-mail: bookbase@mail.primorye.ru

Хабаровск, «Деловая книга»,
ул. Путевая, д. 1а,
тел. (4212) 36-06-65, 33-95-31
E-mail: dkniga@mail.kht.ru

Хабаровск, «Книжный мир»,
тел. (4212) 32-85-51, факс 32-82-50.
E-mail: postmaster@worldbooks.kht.ru

Хабаровск, «Мир»,
тел. (4212) 39-49-60.
E-mail: zakaz@booksmir.ru

Европейские регионы России
Архангельск, «Дом книги»,
пл. Ленина, д. 3
тел. (8182) 65-41-34, 65-38-79.
E-mail: marketing@avlkniga.ru

Воронеж, «Ампиталь»,
пл. Ленина, д. 4,
тел. (4732) 26-77-77.
<http://www.amital.ru>

Калининград, «Вестер»,
сеть магазинов «Книги и книжечки»,
тел./факс (4012) 21-56-28, 65-65-68.
E-mail: nshibkova@vestier.ru
<http://www.vestier.ru>

Самара, «Чаконе», ТЦ «Фрегат»,
Московское шоссе, д. 15,
тел. (846) 331-22-33.
E-mail: chaconne@chaccone.ru

Саратов, «Читающий Саратов»,
пр. Революции, д. 58,
тел. (4732) 51-28-93, 47-00-81.
E-mail: manager@intser.ru

Северный Кавказ
Ессентуки, «Россы», ул. Октябрьская, 424,
тел./факс (87934) 6-93-09.
E-mail: rossy@ktni.ru

Сибирь
Иркутск, «ПродаЛитЪ»,
тел. (3952) 20-09-17, 24-17-77.
E-mail: prodalit@irk.ru
<http://www.prodalit.irk.ru>

Иркутск, «Светлана»,
тел./факс (3952) 25-25-90.
E-mail: klcbooks@bk.ru
<http://www.klcbooks.ru>

Красноярск, «Книжный мир», пр. Мира, д. 86,
тел./факс (3912) 27-39-71.
E-mail: book-world@public.krasnet.ru

Новосибирск, «Топ-книга»,
тел. (383) 336-10-26, факс 336-10-27.
E-mail: office@top-kniga.ru
<http://www.top-kniga.ru>

Татарстан
Казань, «Танс»,
сеть магазинов «Дом книги»,
тел. (843) 272-34-55.
E-mail: tale@bancorp.ru

Урал
Екатеринбург, ООО «Дом книги»,
ул. Антона Валека, д. 12,
тел./факс (343) 358-18-98, 358-14-84.
E-mail: domknigi@k66.ru

Челябинск, ТД «Эврика», ул. Барбюса, д. 61,
тел./факс (351) 256-93-60.
E-mail: evrika@bookmagazin.ru
<http://www.bookmagazin.ru>

Челябинск, ООО «ИнтерСервис ЛТД»,
ул. Артиллерийская, д. 124
тел. (351) 247-74-03, 247-74-09, 247-74-16.
E-mail: zakup@intser.ru
<http://www.ikniga.ru>, www.intser.ru