

Мст. П. Афанасьев, А. А. Беленчук, И. В. Кривоногов

Бюджет и бюджетная система

Учебник

2-е издание, переработанное и дополненное

Предисловие А. Л. Кудрина

Под редакцией члена коллегии Минфина России,
доктора экономических наук,
профессора Мст. П. Афанасьева

*Рекомендовано ФГОУ ВПО АБиК Минфина России в качестве
учебника для студентов высших учебных заведений
и слушателей программ повышения квалификации
и дополнительного образования, обучающихся по направлению
подготовки высшего профессионального образования
080100 «Экономика» (протокол заседания Ученого совета
АБиК Минфина России № 9 от 05 марта 2008 г., п. 15)*

*Рекомендовано ГОУ ВПО ГУ — ВШЭ в качестве учебника
для студентов высших учебных заведений, обучающихся по
направлению 080100 «Экономика», специальности 080105 «Финансы
и кредит» (рег. номер рецензии 296 от 22 апреля 2009 г., МГУП)*

Москва
Юрайт
2011



УДК 33
ББК 65.261я73
А94

Рецензенты:

Ясин Е. Г. — доктор экономических наук, профессор НИУ ВШЭ;
Мау В. А. — доктор экономических наук, профессор АНХ при Правительстве РФ.

Афанасьев, Мст. П.

А94 Бюджет и бюджетная система : учебник / Мст. П. Афанасьев, А. А. Беленчук, И. В. Кривошов ; под ред. Мст. П. Афанасьева ; [предисловие А. Л. Кудрина]. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2011. — 777 с. — Серия : Университеты России.

ISBN 978-5-9916-1421-4

В учебнике в полном соответствии государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования по специальности 080105 «Финансы и кредит» раскрываются все обязательные термины и понятия по дисциплине «Бюджетная система». В основу положены фундаментальные категории бюджета — доходы, расходы, сбалансированность. Важное место отведено значению бюджета как макроэкономическому регулятору, а также ключевым вопросам бюджетной реформы, включая бюджетирование, ориентированное на результат, и аудит эффективности.

Для студентов, аспирантов, слушателей и преподавателей экономических университетов и системы повышения квалификации специалистов бюджетной сферы.

**Budget and Budgeting System
by**

Prof. Dr. Mstislav Afanassiev, Anna Belenchuk, Ilya Krivogov

In the textbook in full accordance with the state standard of higher professional education on speciality «Finance and credit» all obligatory terms and concepts of the discipline «Budgeting system» are revealed. The fundamental categories of budget — incomes, costs, balance — form the textbook basis. Significance is placed on the budget as a macroeconomic regulator as well as on the key issues of a budgetary reform including performance budgeting and efficiency audit.

На обложке: Олав Маран (Olav Maran).
Композиция. 1965. 50×40 см,
картон, гуашь. Частная коллекция.

УДК 33
ББК 65.261я73

ISBN 978-5-9916-1421-4

© Афанасьев Мст. П., Беленчук А. А.,
Кривошов И. В., 2009
© Афанасьев Мст. П., Беленчук А. А.,
Кривошов И. В., 2010, с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2011



Оглавление

Слова благодарности.....	11
Предисловие А. Л. Кудрина	13
Предисловие авторов	15
Введение.....	18

Раздел I. Роль бюджета в исторической ретроспективе

Глава 1. Бюджетные реформы М. М. Сперанского	23
<i>Выводы.....</i>	33
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	34
Глава 2. «План финансов» и манифест от 2 февраля 1810 г.	35
<i>Выводы.....</i>	39
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	39

Раздел II. Управление бюджетами

Глава 3. Правовые основы бюджетной системы	43
<i>Выводы.....</i>	57
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	58
Глава 4. Бюджетное устройство. Три уровня бюджетной системы	59
4.1. Бюджетная система Российской Федерации.....	59
4.2. Принципы бюджетной системы Российской Федерации	68
<i>Выводы.....</i>	73
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	74
Глава 5. Бюджетная классификация	75
5.1. Понятие бюджетной классификации.....	75
5.2. Классификация доходов бюджетов	78
5.3. Классификация расходов бюджетов	83



5.4. Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов	86
<i>Выводы</i>	90
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	91

Раздел III. Политика формирования доходов бюджетов

Глава 6. Содержание и принципы формирования доходов бюджетов	95
6.1. Формирование доходной части бюджетов.....	95
6.2. Нормативы распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации.....	104
<i>Выводы</i>	109
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	110
Глава 7. Методология планирования доходов	111
<i>Выводы</i>	119
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	120
Глава 8. Федеральные налоговые доходы	121
8.1. Налог на добавленную стоимость.....	122
8.2. Акцизы	127
8.3. Налог на доходы физических лиц.....	131
8.4. Налог на прибыль организаций.....	138
8.5. Налог на добычу полезных ископаемых	144
8.6. Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов	148
8.7. Водный налог	149
8.8. Государственная пошлина.....	150
8.9. Специальные налоговые режимы.....	151
8.9.1. Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог)	151
8.9.2. Упрощенная система налогообложения	153
8.9.3. Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности	156



8.9.4. Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции	159
Выводы.....	160
Вопросы для самоконтроля	161
Глава 9. Региональные налоговые доходы.....	162
9.1. Транспортный налог.....	163
9.2. Налог на имущество организаций	164
9.3. Налог на игорный бизнес	165
Выводы.....	166
Вопросы для самоконтроля	166
Глава 10. Местные налоговые доходы.....	167
10.1. Земельный налог	168
10.2. Налог на имущество физических лиц	169
Выводы.....	172
Вопросы для самоконтроля	173
Глава 11. Неналоговые доходы бюджетов	174
Выводы.....	180
Вопросы для самоконтроля	181

Раздел IV. Финансовое обеспечение государственных обязательств

Глава 12. Общая характеристика расходов бюджетов	185
12.1. Основы осуществления и разграничения расходных обязательств.....	186
12.2. Реализация расходных обязательств в бюджетном процессе	200
12.3. Действующие и принимаемые расходные обязательства	209
12.4. Исполнение расходных обязательств главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств	213
12.5. Исполнение бюджета по расходам	217
12.6. Формирование и исполнение расходов федерального бюджета	219
12.7. Основные параметры расходов федерального бюджета	226



12.8. Повышение эффективности бюджетных расходов.....	233
Выводы.....	236
Вопросы для самоконтроля.....	237
Глава 13. Финансирование государственной инвестиционной политики	238
13.1. Приоритетные национальные проекты	240
13.2. Государственные корпорации	246
13.3. Особые экономические зоны	259
13.4. Федеральные целевые программы	264
13.5. Ведомственные целевые программы	272
13.6. Бюджетные инвестиции	274
Выводы.....	278
Вопросы для самоконтроля.....	280
Глава 14. Расходы на обеспечение государственных функций и социально-ориентированные расходы.....	281
Выводы.....	305
Вопросы для самоконтроля.....	305
 Раздел V. Сбалансированность бюджетов: профицит и дефицит	
Глава 15. Использование профицита и формирование финансового резерва	309
Выводы.....	315
Вопросы для самоконтроля.....	316
Глава 16. Дефицит бюджета и источники его финансирования	317
Выводы.....	330
Вопросы для самоконтроля.....	330
Глава 17. Управление государственным долгом.....	331
Выводы.....	353
Вопросы для самоконтроля.....	354
Глава 18. Внешние долговые требования Российской Федерации	355
Выводы.....	359
Вопросы для самоконтроля.....	359



Раздел VI. Бюджетный федерализм

Глава 19. Правовые основы межбюджетных отношений в Российской Федерации	363
<i>Выводы.....</i>	<i>374</i>
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>375</i>
Глава 20. Финансовая поддержка субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	376
20.1. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета	377
20.2. Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации	389
20.3. Межбюджетные трансферты из местных бюджетов	392
<i>Выводы.....</i>	<i>393</i>
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>394</i>
Глава 21. Реформа межбюджетных отношений	395
<i>Выводы.....</i>	<i>417</i>
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>418</i>

Раздел VII. Бюджеты государственных внебюджетных фондов

Глава 22. Общая характеристика государственных внебюджетных фондов.....	421
<i>Выводы.....</i>	<i>427</i>
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>427</i>
Глава 23. Пенсионный фонд Российской Федерации.....	428
<i>Выводы.....</i>	<i>438</i>
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>439</i>
Глава 24. Фонд социального страхования Российской Федерации	440
<i>Выводы.....</i>	<i>447</i>
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>448</i>
Глава 25. Фонды обязательного медицинского страхования.....	449
<i>Выводы.....</i>	<i>465</i>
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>466</i>



Раздел VIII. Бюджетный процесс

Глава 26. Участники бюджетного процесса и их полномочия	469
<i>Выводы.....</i>	<i>485</i>
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>485</i>
Глава 27. Порядок составления, рассмотрения и утверждения бюджетов	486
27.1. Составление проектов бюджетов	487
27.2. Рассмотрение и утверждение бюджетов	492
27.3. Составление, рассмотрение и утверждение федеральных законов о федеральном бюджете и о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.....	493
<i>Выводы.....</i>	<i>506</i>
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>507</i>
Глава 28. Исполнение бюджетов	508
<i>Выводы.....</i>	<i>519</i>
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>519</i>
Глава 29. Основы бюджетного учета и бюджетной отчетности.....	520
<i>Выводы.....</i>	<i>528</i>
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>528</i>

Раздел IX. Экономическая и контрольная работа государственных органов

Глава 30. Работа органов по обеспечению доходов и расходов бюджетов	531
<i>Выводы.....</i>	<i>544</i>
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>544</i>
Глава 31. Органы, осуществляющие бюджетный контроль	545
<i>Выводы.....</i>	<i>565</i>
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>565</i>
Глава 32. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства	566
<i>Выводы.....</i>	<i>574</i>
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>574</i>



Раздел X. Совершенствование бюджетного процесса

Глава 33. Этапы реформирования государственных финансов	578
33.1. Реформирование бюджетного процесса	581
33.2. Реструктуризация сети бюджетных учреждений	593
Выводы.....	602
Вопросы для самоконтроля	602
Глава 34. Повышение эффективности — цель бюджетной реформы.....	604
Выводы.....	627
Вопросы для самоконтроля	628
Глава 35. Региональный аспект бюджетной реформы	629
Выводы.....	639
Вопросы для самоконтроля	640
Глава 36. Итоги бюджетной реформы и направления ее дальнейшего осуществления	641
Выводы.....	649
Вопросы для самоконтроля	651

Раздел XI. Мировой опыт управления государственными финансами

Глава 37. Международный опыт бюджетных реформ.....	656
37.1. США	658
37.2. Новая Зеландия.....	668
37.3. Великобритания	671
37.4. Австралия.....	679
37.5. Швеция.....	685
37.6. Франция	687
Выводы.....	697
Вопросы для самоконтроля	697
Глава 38. Построение системы государственного аудита в зарубежных странах	699
38.1. Европейская счетная палата.....	700
38.2. Великобритания	707
38.3. Новая Зеландия	711



38.4. Франция	716
38.5. Швеция	720
Выводы	723
Вопросы для самоконтроля	724

Раздел XII. Предпосылки теории государственных финансов

Глава 39. Классические теории государства	727
Вопросы для самоконтроля	746
Глава 40. К науке государственных финансов	747
Выводы	756
Вопросы для самоконтроля	756
Глоссарий	757
Список рекомендуемой литературы и интернет-ресурсов	772
Нормативные акты	772
Литература	774
Список официальных сайтов министерств финансов стран «Большой восьмерки»	777



Посвящается нашим родителям

Авторы

Слова благодарности

Наш небольшой творческий коллектив, прежде всего, адресует слова искренней благодарности Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации — Министру финансов Российской Федерации Алексею Леонидовичу Кудрину. Именно А. Л. Кудрин подсказал нам принципиальную мысль о необходимости написания современного фундаментального учебника о бюджете. Надеемся, что мы оправдали его ожидания.

Этот учебник не смог бы появиться на свет без активной поддержки всего профессорско-преподавательского состава, докторантов и аспирантов кафедры финансов Академии бюджета и казначейства Минфина России и кафедры государственных финансов Государственного университета — Высшей школы экономики.

Мы благодарны за помощь и содействие руководству и сотрудникам Минфина России, Минэкономразвития России, Федерального казначейства, Федеральной налоговой службы и Пенсионного фонда Российской Федерации: Р. Е. Артюхину, А. В. Дроздову, А. Н. Клепачу, Э. С. Набиуллиной, Т. Г. Нестеренко, А. Г. Силуанову, В. Е. Чистовой, а также А. А. Афанасьеву, А. В. Глаголеву, Т. А. Егоровой, В. К. Зайцеву, А. А. Каульбарсу, А. А. Комкову, Т. В. Краснянской, А. М. Лаврову, А. Г. Ловидовой, С. Е. Прокофьеву, В. В. Ряснову, А. Л. Саватюгину, А. Т. Сайтову, В. В. Сидоренко, В. А. Шалаеву.

Особая благодарность профессорам А. Д. Артамонову, С. М. Игнатьеву, Л. Л. Любимову, В. А. Мау, В. П. Орешину, Ю. П. Филякину, Ф. И. Шамхалову, Е. Г. Ясину.

Большое спасибо профессору Университета Париж-VII — Дени Дидро Бернару Шавансу (Prof. Dr. Bernard Chavance), с которым нас связывает многолетнее научное сотрудничество.

Самые искренние слова благодарности Жаку Дельпла (Jacques Delpla) за помощь, поддержку и замечания, связанные с подготовкой рукописи данного учебника.



Для нас было важным и плодотворным общение с Асидо Есидой (Ashido Yoshida), Вито Танзи (Vito Tanzi), профессором Мартином Эрхартом (Prof. Dr. Martin Erhart).

Мы также благодарны Вадиму Беседину, Дирку Венцелю (Prof. Dr. Dirk Wentzel), Олаву Марану (Olav Maran), Юрию Новицкому, Тьерри Пике (Thierry Piquet).

Авторы искренне благодарны начальнику ГМА им. адмирала С. О. Макарова В. Л. Михееву, ректору МГАВТ Б. Ф. Новосельцеву, а также доцентам кафедры судовождения МГАВТ М. В. Бурханову и И. М. Малкину

Мы признательны руководству Russian Kendo Federation, особенно Р. С. Алоеву и А. В. Банюку.

Мы глубоко признательны руководителю издательства «Юрайт» Сергею Дарию, Альбине Гусейновой и всем сотрудникам за высокопрофессиональную подготовку рукописи к печати.

Авторы



Предисловие А. Л. Кудрина

В эпоху глобализации, среди важнейших национальных приоритетов России особое место занимает проект развития высшего образования. Именно уровень высшего образования, соответствующий потребностям экономики, определяет позитивные перспективы и конкурентоспособность нашей страны и общества на длительную перспективу, рост его благосостояния. Современные учебники и образовательные технологии являются важнейшими характеристиками, которые определяют этот уровень, представляя собой концентрацию накопленного опыта управления и решения социальных задач.

Предлагаемый вниманию читателей учебник «Бюджет и бюджетная система», подготовленный под редакцией доктора экономических наук, профессора М. П. Афанасьева, является примером того, как теоретические знания и реальные процессы функционирования системы государственных финансов обобщены, классифицированы и дидактически представлены для наиболее глубокого и эффективного освоения обучающимися в системе вузовского и послевузовского университетского образования.

С 2004 г. в нашей стране идет бюджетная реформа. Реформа, которая носит не «догоняющий», как это было во многих случаях, а «опережающий» характер. Одной из основных целей реформы является повышение качества предоставляемых обществу государственных услуг. Практически аналогичные бюджетные реформы в это же время проходят в ведущих мировых державах «Большой восьмерки»: в США, Франции, Германии, Великобритании.

В связи с многолетним систематическим ростом доли национального дохода государств, перераспределяемой через систему государственного бюджета, общество предъявляет все более растущие требования к процессам формирования доходов государства, их обоснованности, к эффективности и прозрачности государственных расходов, направленных на долгосрочный экономический рост.

Авторам удалось всестороннее изучить и доступно изложить новый для понимания и исследований материал относительно



современных проблем управления сбалансированностью государственных бюджетов с использованием различных инструментов макроэкономического регулирования.

В данном учебнике впервые многопланово, со знанием реального бюджетного устройства и бюджетного процесса, раскрывается система управления бюджетами различных уровней.

Отличительной особенностью учебника «Бюджет и бюджетная система» стало использование разностороннего опыта Министерства финансов РФ и его федеральных служб в области управления финансами государства. Учебник оказался максимально приближенным к пониманию и воссозданию текущей жизни федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов.

Инновационный характер современного развития сферы государственного бюджета убедительно представлен на страницах данной книги. Модернизация государственных финансов была и остается основным приоритетом деятельности Минфина России. Взаимодействие макроэкономики и эффективного управления бюджетными средствами является отличительной чертой нового учебника, который наверняка окажется интересен студентам и специалистам различных финансовых, юридических, управленческих и политологических дисциплин.

Учебник соответствует государственному образовательному стандарту по дисциплине «Бюджет и бюджетная система Российской Федерации» и отвечает требованиям, предъявляемым к образовательным технологиям в рамках Болонского процесса.

Изучение данного учебника станет важным этапом профессионального роста и освоения современной науки о государственных финансах.



А. Л. Кудрин

Предисловие авторов

Становление российской бюджетной системы началось с принятия в 1991 г. Закона «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», который действовал вплоть до появления в 1998 г. Бюджетного кодекса Российской Федерации, позволившего упорядочить систему государственных финансов в России и сформулировать единые требования для бюджетов всех уровней. Динамичное развитие российской экономики, а также внешнеэкономические вызовы сформировали совершенно новые требования к качеству управления современными государственными финансами, которое стало во многом определять состояние экономической системы государства. Поэтому научные исследования в этой области в последнее время носят актуальный характер и являются предметом самых горячих дискуссий в научных кругах.

Министерство финансов Российской Федерации всегда стремилось быть открытым для таких дискуссий, при этом понимая всю ту ответственность за проведение бюджетных преобразований, следствием которых могли стать негативные последствия для экономики страны. Примером может служить проблема устойчивого бюджетного профицита в условиях давления сверхдоходов от экспорта на курс национальной валюты и рост индекса потребительских цен. Ведь фактически глубоких научных исследований по данной тематике, которые могли бы быть уже опробованы многолетним опытом управления государственными финансами, на настоящий момент еще не проводилось. Поэтому, несмотря на тот факт, что реформы бюджетной системы современной России практически не останавливаются, Минфин России остается сторонником проведения взвешенной бюджетной политики, которая основывается на системном и всестороннем анализе рисков нововведений и преобразований.

Профессор М. П. Афанасьев начал осуществлять преподавательскую деятельность в ГУ—ВШЭ еще в 1993 г., т.е. практически с момента создания Школы. Преподавание различных экономи-



ческих и финансовых дисциплин в ГУ—ВШЭ¹ позволило обобщить накопленный опыт работы в области государственных финансов, а также сформулировало понимание необходимости появления современной научной литературы на данную тему. Первым шагом стало популярное в финансово-экономических университетах страны учебное пособие «Основы бюджетной системы»², выпущенное в 2004 г.

Одновременно авторами проводилась исследовательская деятельность по анализу преобразований в бюджетной сфере России и других государств. Результатом данной работы стала публикация ряда научных статей на бюджетную тематику в ведущих экономических изданиях России³. Обобщение российского и международного опыта бюджетных реформ, а также проведение ряда исследований в этой сфере позволило завершить подготовку научного пособия по бюджетной реформе — «Модернизация государственных финансов»⁴ (2007 г.). Важно также, что теоретические и практические наработки авторов нашли применение при подготовке учебных программ для студентов и аспирантов экономических специальностей ведущих вузов страны.

Данная кропотливая работа привела авторов к пониманию необходимости подготовки фундаментального учебника по теории государственного бюджета, в котором, с одной стороны, были бы изложены теоретические аспекты финансов государства, а с другой — их осмысление с практической точки зрения, т.е. применимости в современных условиях управления ограниченными финансовыми ресурсами государства.

Предлагаемый вниманию читателей учебник дает комплексное представление о современной бюджетной системе, основные принципы построения которой были во многом сформулированы известными российскими реформаторами XIX — начала XX вв.

В учебнике государственный бюджет рассматривается как регулятор экономического развития страны. Важное место отведено

¹ Дисциплины «Бюджетная политика и бюджетный процесс», «Государственный финансовый контроль» и др.

² Афанасьев, М. П. Основы бюджетной системы. — М., 2004.

³ Афанасьев, М., Кривошов, И. Бюджетная реформа в России: первые итоги и возможные перспективы // Вопросы экономики. 2005. № 11. — С. 57—70; Афанасьев, М., Кривошов, И. Управление сбалансированностью федерального бюджета: иностранный долг перед Россией // Вопросы экономики. 2005. № 4. — С. 4—22; они же. Модернизация государственных финансов России // Вопросы экономики. 2006. № 9. — С. 103—111.

⁴ Афанасьев, М. П., Кривошов, И. В. Модернизация государственных финансов : учеб. пособие. — М., 2007.



системе управления бюджетами различных уровней, а также политике формирования доходов бюджета, которая в среднесрочной и долгосрочной перспективе должна обеспечивать устойчивость бюджетной системы.

Современный бюджет должен также гарантировать конституционные права граждан на качественное и своевременное получение медицинской помощи, образовательных услуг, пенсионного обслуживания, а также социальной защиты. Этому посвящен отдельный раздел, рассматривающий финансовое обеспечение государственных обязательств.

Особое место в учебнике занимает тема сбалансированности бюджетной системы. Проведен глубокий анализ профицита бюджета, а также вопросов управления нефтегазовыми доходами, в том числе в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Рассмотрены вопросы управления государственными внебюджетными фондами, а также бюджетным процессом.

Очевидно, что реформирование бюджетного процесса невозможно без соответствующих изменений в методологии и процедурах работы органов, осуществляющих государственный финансовый контроль. Учебник рассматривает работу таких органов, в том числе под призмой аудита эффективности, который также должен быть внедрен в их практику.

Также учебник рассматривает все элементы бюджетной системы, установленные процедуры бюджетного процесса с учетом последних инновационных преобразований в бюджетной сфере, которые были ранее инициированы Минфином России. Поэтому авторы довольно подробно рассмотрели все направления совершенствования бюджетного процесса в России с учетом мировых тенденций внедрения в систему государственных финансов методов бюджетирования, ориентированного на результат.

В заключение хотелось бы отметить, что в учебнике в полном соответствии государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования по специальности 080105 — «Финансы и кредит» раскрываются все обязательные термины и понятия по дисциплине «Бюджетная система». Поэтому он должен стать не только полезным для понимания логики бюджетных реформ и бюджетной системы, но и обеспечить полноценное освоение учебного материала студентам, аспирантам, слушателям и преподавателям экономических университетов и системы повышения квалификации специалистов бюджетной сферы.



Введение

Проблема справедливого и рационального распределения ограниченных ресурсов государства всегда являлась актуальной темой для исследований. Экономическая наука еще с момента своего зарождения уделяла значительное внимание тематике финансов государства. Наиболее важные шаги в понимании и переосмыслении теории финансов государства были сделаны XVIII в. такими известными исследователями, как Уильям Петти (William Petty), Адам Смит (Adam Smith), Иоганн Юсти (Justi, Johannes Heinrich Gottlob), Ф. Кенэ. Труды И. Юсти «Системы государственных финансов» (1766) и А. Смита¹ «Исследование о природе и причинах богатства народов» (1776) можно по праву назвать фундаментом современной теории государственных финансов.

В России значительный вклад в развитие системы государственных финансов внес в XIX в. видный государственный деятель М. М. Сперанский. В своей работе «План финансов» (1810) он изложил основы построения государственной бюджетной системы. Принципы построения бюджетной системы современной России во многом схожи с «Планом финансов» Сперанского.

Особое место среди российских реформаторов государственных финансов занимает Сергей Юльевич Витте. С его именем связана проведенная в 1895—1897 гг. денежная реформа, в результате которой в России появилась стабильная денежная система, основанная на конвертируемом курсе рубля по отношению к золоту. Интересно, что правительство России решилось приступить к проведению реформ в 1895 г. именно в период промышленного подъема и благоприятной финансовой конъюнктуры. Принятие указанных мер открывало возможности для привлечения в Россию иностранного капитала, а также позволило сконцентрировать значительные бюджетные средства на развитие приоритетных для государства отраслей промышленности, в первую очередь развитие инфраструктуры и железнодорожного строительства.

¹ Афанасьев, М. П. Очерки истории экономической мысли. — М., 2005.



Похожие цели преследуются в настоящее время Министерством финансов Российской Федерации¹ при проведении реформы государственных финансов России. Поэтому для полноценного понимания логики современной бюджетной реформы в России авторы подробно остановились на преобразованиях начала XX в., которые не потеряли актуальности и на сегодняшний день.

Также очевидно, в настоящее время назрела необходимость в принципиально новых знаниях о принципах построения современной бюджетной системы, которые основаны как на передовом международном опыте в области бюджетной реформы, так и на российской практике последнего десятилетия. Важно понимание как основ бюджетной системы, заложенных еще в 1998 г. в Бюджетном кодексе Российской Федерации, так и последних принципиальных изменений бюджетного законодательства, инициированных Минфином России. Фактически в 2007 г. в бюджетный процесс были заложены самые последние инновационные идеи управления бюджетом, и в настоящее время мы имеем принципиально новую бюджетную систему, основанную на среднесрочном планировании доходов и расходов. Постепенно внедряются в бюджетный процесс методы бюджетирования, ориентированного на результат.

Поэтому авторы подробно изложили логику и построение современной бюджетной системы РФ. Проведен анализ бюджетного планирования доходов и расходов, процедур исполнения бюджета, инструментов макроэкономической стабилизации, управления долговыми обязательствами государства.

Сейчас стало очевидно, что сама бюджетная реформа еще не завершена. До настоящего времени не нашло должного применения в бюджетном процессе программное финансирование, или, как его чаще называют бюджетирование, ориентированное на результат. С одной стороны, инструменты программного финансирования в российском бюджете представлены довольно широко, но с другой — они не являются ключевой его частью. Более того, эффективность многих из них, в частности бюджетных целевых программ, регулярно подвергается жесткой критике самого Правительства РФ. Использование докладов о результатах и основных направлениях деятельности министерств и федеральных служб также не

¹ Далее в учебнике наименования органов государственной власти даны в сокращенном виде в соответствии с Перечнем полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти, утвержденным распоряжением от 16.07.2008 Администрации Президента РФ № 943 и Аппарата Правительства РФ № 788.



нашло должного применения при подготовке и исполнении бюджета, так как качество данных докладов по-прежнему оставляет желать лучшего.

Очевидно также, что влияние мирового финансового кризиса не могло не отразиться на бюджетной системе России: уже приняты меры по снятию ограничений в бюджетном законодательстве на дефицит федерального бюджета, а также временно сокращен срок бюджетного планирования до одного года. Это позволит оперативно принимать корректирующие решения в области бюджетной политики с целью снижения негативных последствий кризиса. Вместе с тем данные меры носят временный характер и после поэтапного сбалансирования бюджета эти ограничения будут сняты.

Авторы в 2005—2008 гг. проводили анализ осуществляемых преобразований в бюджетной сфере как России, так и иностранных государств. Результатом данной работы стала публикация ряда научных статей в ведущих экономических изданиях России¹, а также издание научного пособия по бюджетной реформе². Практические наработки авторов также нашли применение при подготовке учебных программ для студентов и аспирантов экономических специальностей ведущих вузов страны.

В предлагаемом вниманию читателей учебнике раскрыты не только все ключевые термины и понятия по дисциплине «Бюджетная система» с использованием научного и графического материала, но и проведен системный анализ самой бюджетной реформы и перспектив ее дальнейшего развития.

Книга построена в полном соответствии государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования по специальности 080105 — «финансы и кредит».

¹ Афанасьев, Мст. Бюджетная реформа в России: первые итоги и возможные перспективы / Мст. Афанасьев, И. Кривоногов // Вопросы экономики. — 2005. — № 11. — С. 57—70; Афанасьев, Мст., Кривоногов, И. Управление сбалансированностью федерального бюджета: иностранный долг перед Россией // Вопросы экономики. 2005. № 4. — С. 4—22; Афанасьев, Мст., Кривоногов, И. Модернизация государственных финансов России // Вопросы экономики. — 2006. — № 9. — С. 103—111.

² Афанасьев, М. П., Кривоногов, И. В. Модернизация государственных финансов : учеб. пособие. — М. : Изд. дом ГУ—ВШЭ, 2006.



РАЗДЕЛ

Роль бюджета
в исторической
ретроспективе

I



Последние десятилетия экономическая наука стала больше внимания уделять роли государственных финансов в системе финансовых отношений государства. Во многом это связано с возрастающей ролью государства в функционировании экономик, в том числе рыночных. Значительно возросли расходы, направленные на обеспечение социальных обязательств государства, а также расходы на правоохранительную деятельность.

Ключевым инструментом регулирования экономической и финансовой системы государства является государственный бюджет. Фактически бюджет определяет совокупный спрос со стороны государства на определенные виды товаров, работ и услуг, которые закупаются для обеспечения основных функций государства. Здесь важную роль играет степень развитости и прозрачности применяемой системы закупок для государственных нужд.

Также очевидно, что в определенных случаях государству необходимо вмешиваться в экономические процессы, когда существует риск появления так называемых «провалов рынка». Последствия такого вмешательства также могут быть разными. Наиболее известный пример — это вывод экономики США из рецессии, в которую она попала в 30-е гг. XX в., в том числе с помощью значительных государственных вложений в дорожную инфраструктуру, которая стала своего рода катализатором развития всей экономики. План Маршалла по восстановлению послевоенной Европы и Японии тоже можно считать глобальным проектом по воссозданию и стимулированию развития разрушенных войной экономик.

Ключевым вопросом и проблемой здесь является та степень, с которой государство может вмешиваться в экономические процессы страны, а также временной интервал, в течение которого такое вмешательство происходит. Ведь экономической науке известно, что государство во многих случаях является не самым эффективным собственником и управленцем, а осуществить своевременный выход государства из тех или иных секторов экономики не всегда получается возможным.



ГЛАВА 1

Бюджетные реформы М. М. Сперанского

Функционирование и динамичное поступательное развитие современной экономики невозможно представить без эффективно работающей системы государственных финансов. Поэтому наиболее известные преобразования сектора государственного управления многих стран, как правило, сопровождались одновременным реформированием бюджетной системы.

В данной главе представлены воззрения великих экономистов на устройство государственного бюджета. В частности, обозначен вклад в развитие науки о бюджете выдающегося русского государственного деятеля М. М. Сперанского, который в своих работах выделил наиболее актуальные финансово-бюджетные проблемы в России и предложил пути их решения. Также представлена суть ряда реформ сектора государственного управления, произошедших в России в начале XIX в. Приведены содержание и основные критерии классификации доходов и расходов бюджета, а также основные принципы бюджетного процесса, предложенные М. М. Сперанским.

Ключевые понятия

Необходимые расходы, полезные расходы, излишние расходы, общие и частные, обыкновенные и чрезвычайные доходы

В России одним из наиболее выдающихся государственных деятелей, фактически заложившим еще в XIX в. основы современной финансовой системы, является М. М. Сперанский. Именно графом М. М. Сперанским была предложена модель бюджетной системы, предусматривающая значительное сокращение расходов всех государственных ведомств, а также устанавливающая жесткий контроль над государственными расходами. Также им были



предложены меры по реформированию налоговой системы и развитию внутренней и внешней торговли.

М. М. Сперанским был осуществлен ряд реформ сектора государственного управления. В первую очередь был реформирован Государственный совет, вслед за которым были преобразованы министерства, учрежденные манифестом 8 сентября 1802 г. Министерства были преобразованы двумя актами — манифестом 12 июля 1810 г. о разделении государственных дел на особые управления и «Общим учреждением министерств» от 25 июня 1811 г.

Сходство базовых теоретических положений «Плана финансов» М. М. Сперанского и Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (далее — БК) свидетельствует о преемственности российской финансовой мысли и основных принципов эффективной бюджетной политики. «Планы и размышления Михаила Сперанского приобрели неожиданную актуальность в последнее десятилетие XX в., когда Россия снова осознала необходимость реформы государственных структур, решения старых вопросов, на которые, как неожиданно выяснилось, все ждали ответов»¹.

Из-за тяжелого состояния государственных финансов России, вызванного войнами и серьезными проблемами в торговле, император Александр I был вынужден непосредственно заняться проблемами бюджета. Он поручил М. М. Сперанскому² составить роспись на 1810 г. и сформулировать основные принципы российского бюджетного законодательства. Данное поручение было обусловлено прежде всего тем, что в 1809 г. государственные доходы составили 125 млн руб., а расходы — 230 млн руб. Дефицит бюджета равнялся 105 млн руб., или около 85% доходной части. Выпуск необеспеченных ассигнаций достиг 600 млн руб., что фактически сделало Россию банкротом. В 1810 г. дефицит бюджета также составлял более половины всех ее доходов.

М. М. Сперанский приступил к реформированию финансового управления, опираясь на идеи европейских экономистов. Он пригласил на работу широко известного и европейски образованного специалиста М. А. Балугьянского³. Через два месяца после

¹ Геллер, М. История Российской империи. — Т. 2. — М. : МИК, 1997. — С. 265.

² К наиболее важным работам о М. М. Сперанском как финансисте относятся: Корф, М. Жизнь графа Сперанского. — Т. 1—2. — СПб., 1861; Довнар-Запольский, М. Политические идеалы М. М. Сперанского. — М., 1905; История русской экономической мысли. — Т. 2. — М., 1958; Твердохлебов, В. Сперанский и его деятельность в области финансов и денежного обращения // Советские финансы. — 1945. — № 12.

³ Более подробно о М. А. Балугьянском см.: Штейн, В. Очерки развития русской общественно-экономической мысли XIX—XX веков. — Л. : ЛГУ, 1948. — С. 29—41.



получения задания был представлен знаменитый «План финансов», состоявший из двух частей. Часть I — устройство финансов на 1810 г. — включала два отделения: в первом описывались причины, определяющие принятие мер, предлагаемых в «Плане»; во втором были изложены сами меры и способы их реализации. Часть II — устройство финансов с 1810 г. на будущее время — содержала четыре отделения: расходы; приходы; систему монетную и кредитную; управление.

Некоторые экономисты (А. А. Ялбулганов) выдвинули предположение, что основное идеологическое влияние на формирование финансовых идей Сперанского оказало «Богатство народов» А. Смита. Действительно, один из ключевых финансовых сотрудников М. М. Сперанского М. А. Балугьянский был известным знатоком и популяризатором смитианских идей в России. Однако представляется, что воздействие идей Ж. Кондорсе и Р. Кантильона (Р. Кантйона) на Сперанского прежде всего в области управления эмиссией ассигнаций, поощрения торговли, а также бюджетного устройства более очевидно¹.

Финансовые инициативы Сперанского были обусловлены насущными требованиями современной ему российской экономической жизни. Они опирались на тенденции, уже существовавшие в ней, и указывали пути дальнейшего развития и улучшения бюджетной системы страны. Эти инициативы были направлены на борьбу с теми явлениями, которые негативно влияли на хозяйственную действительность.

Предложения Сперанского в целом характеризовались систематизацией накопленного знания и имеющегося опыта финансового управления. «План финансов» не только вводил в него некоторые новые элементы, но и определял форму и порядок их устройства и выражения. Организационно-управленческое упорядочение действий органов власти стало несомненным приоритетом в финансовых начинаниях Сперанского.

М. М. Сперанский придавал первостепенное значение формированию законодательной базы. Одной из главных задач он считал систематизацию действующих правил и российских нормативных актов о бюджетной системе. В отличие от европейских государств того времени в России государственный бюджет не имел силы закона, был тайной и не публиковался.

¹ См.: *Cantillon, R. Essai sur la nature du commerce en general* (1755). — Paris : INED, 1997; *Condorcet, M. Memoires et discours sur les monnaies et les finances* (1790—1792). — Paris : L'Harmattan, 1994.



В своей работе М. М. Сперанский выделил наиболее актуальные финансово-бюджетные проблемы и предложил пути их решения. Он полагал, что для санации финансов России следует выполнить два главнейших требования: платить долги и уравнивать доходы с расходами. В частности, нужно было провести следующие мероприятия: установить принцип рационального расходования средств; учреждать государственные расходы «по приходам»; увеличить доходы путем совершенствования налоговой системы; предоставить государственному бюджету статус закона; обеспечить гласность в утверждении и исполнении бюджета.

Практически все вышеизложенные принципы построения бюджетной системы М. М. Сперанского нашли свое отражение в современной бюджетной системе России.

Впервые в отечественной экономической литературе М. М. Сперанский в «Плане финансов» отметил явление «инфляционной спирали», учет которого был исключительно важен при бюджетном планировании доходов и расходов государства. Он описал это явление так: «Когда сей несчастный круг, в коем цены возвышаются от новых долгов, а новые долги делаются необходимы от возвышения цен, раз заведется, то выйти из него будет почти невозможно, если в середине или при конце его обращения правительство его не остановит. Но остановить его нельзя без сильных мер и без важных пожертвований»¹.

С тех пор инфляция в России регулярно принималась в расчет при составлении документов в области экономической политики, например, при подготовке реформы налоговой системы после отмены крепостного права в 1861 г.: «Чтобы судить о действительном повышении окладов (т.е. налогов. — *Авт.*), необходимо принять в соображение то обстоятельство, что наша денежная единица имела различную ценность в различные периоды»².

Расходы: содержание и классификация. В своей работе М. М. Сперанский указывал, что основное расстройство в финансах есть несоразмерность расходов доходам. Их соответствие восстанавливается двумя способами: сокращением расходов и приумножением доходов. Сокращение государственных расходов должно базироваться на основополагающем правиле: *необходимые расходы следует сохранить, полезные — отложить, а излишние — полно-*

¹ Сперанский, М. М. План финансов / Сборник императорского русского исторического общества. — Т. 45. — СПб., 1885.

² Труды комиссии, высочайше утвержденной для пересмотра системы податей и сборов. — Т. 3. — Ч. 2. Об изменении подушной системы сборов. — СПб. : В. Безобразов, 1869. — С. 7.



стью прекратить. Однако, как известно, необходимость, польза и излишество есть понятия относительные.

Под *необходимыми* подразумеваются расходы:

— связанные с реализацией функций обеспечения безопасности государства как внешней, так и внутренней;

— отсрочка которых может причинить государственной финансовой системе значительный ущерб, превышающий выгоды от их отсрочки, или вызвать неустойку по обязательствам, или банкротство в частном секторе;

— без которых различные органы управления не смогут действовать и осуществлять свои полномочия.

Полезные расходы включают расходы:

— которые не относятся к категории необходимых, используются для поощрения и развития тех или иных отраслей народного хозяйства, а польза которых доказана и очевидна;

— без которых различные органы государственного управления хотя и могли бы обойтись и не остановиться в своем действии, но без которых могут произойти временные трудности в экономике и увеличатся издержки управления;

— отсрочка которых, не нарушая контрактных обязательств и не причиняя убытков частному сектору экономики, может временно уменьшить экономические выгоды и доходы, получаемые от этого сектора государством и обществом.

К разряду *излишних* расходов отнесены расходы, которые служат роскоши, чрезмерным украшениям, оказанию щедрости — все те расходы, польза от которых подвержена сомнению и которые можно допустить лишь при наличии дополнительных доходов.

Создавая свою классификацию расходов, М. М. Сперанский выделил пять критериев их разделения.

Первый критерий — по виду *управления*. Другими словами, каким органом власти (министерством, ведомством) эти расходы производятся. Такое разделение является, по мнению Сперанского, наименее существенным. Ведь от того, что расходы будут расписаны по разным их наименованиям, ни «прозрачности», ни экономии их произойти не сможет. Это необходимо для учета и направления финансовых средств согласно ведомственной принадлежности.

Второй критерий — по степени *необходимости*. Расходы в данном отношении делятся на необходимые, полезные, избыточные, излишние и бесполезные. Общее правило для всех необходимых расходов: они должны производиться из доходов общих и постоянных. Расходы полезные должны производиться из доходов «особенных», менее постоянных и образующихся, как правило, от реализации



тех самых мероприятий, на которые ранее эти расходы были произведены. Подобные расходы только тогда бывают полезны, когда они производятся по мере развития отраслей народного хозяйства, а все преждевременные расходы такого рода являются неэффективными. Расходы избыточные могут быть допущены только из остатков доходов предыдущих периодов (лучше, если двух и более лет) и только после погашения имеющихся долгов государства.

Никогда не должны производиться расходы бесполезные. По мнению Сперанского, в «доброй государственной экономии каждый раз, когда правительство делает бесполезные издержки, оно, вредя себе, пресекает усилия частной промышленности, сбивает ее с пути, дает ложное капиталам направление, возвышает цены, вводит роскошь и повреждает народную нравственность».

Излишние расходы могут заключаться не только в бесполезных издержках, но и в предметах самых полезных и даже необходимых. Ведь когда на какое-либо мероприятие расходуется более чем требуется или не используются средства наиболее удобные, то происходит расточительство сил и средств. Однако полезные (и даже излишние) расходы могут войти в категорию необходимых, когда со временем развитие капитала и предпринимательства значительно усилится.

Третий критерий — *пространство* расходов. В этом отношении расходы разделяются на общегосударственные, губернские, уездные и волостные. Предмет расходования средств бюджета определяет им место в одном из субъектов территориального деления. Расходы общегосударственные должны быть удовлетворены из общегосударственных доходов, губернские — из губернских и т.д. Однако все государственные расходы, каким бы ни было их пространство, при их распределении, назначении и отчете должны быть подчинены общим универсальным бюджетным правилам.

В эффективной финансовой системе нельзя допускать, чтобы только часть доходов и расходов была централизованно рассчитана и учтена, а все прочие были распределены произвольно и нецелевым образом. Правительство должно знать не только, что происходит с распорядителем бюджетных средств, но и то, сколько и каких ресурсов собирается в государстве в виде налогов и сборов и используется в качестве государственных расходов. Без такой информации правительство не сможет эффективно ни произвести расходы, ни рассчитать доходы.

Четвертый критерий классификации расходов — их *срочность*. Заключается в том, что они бывают обыкновенными или чрезвычайными. Никакие обыкновенные доходы не могут быть доста-



точными для расходов чрезвычайных, за исключением случая, когда правительство каждый год оставляет и хранит значительные резервы, что может быть нерациональным. По мнению Сперанского, для чрезвычайных расходов должны быть в запасе не деньги, но способы их получения.

Пятый критерий — *стабильность*. Состоит в том, что общая величина расходов может быть постоянной или переменной. Например, жалование государственных служащих есть сумма постоянная, но подряды и государственные закупки — переменны. Приняв данную классификацию, можно все статьи расходов разместить по видам так, что каждому типу расходов будет определено место их употребления, степень необходимости, пространство, время и постоянство. Только так возможно устанавливать расходы для государства и общества. Определение расходов есть первая и самая существенная операция в финансах, утверждал Сперанский.

Итак, классификация расходов состоит в следующем.

I разряд — расходы общегосударственные обыкновенные: 1) необходимые; 2) полезные; 3) избыточные; 4) лишние; 5) постоянные; 6) переменяющиеся.

II разряд — расходы губернские: подразделяются аналогично.

III разряд — расходы уездные: подразделяются аналогично.

IV разряд — расходы волостные: подразделяются аналогично.

В итоге М. М. Сперанский составляет четыре разряда расходов обыкновенных и столько же чрезвычайных. Эти восемь разрядов представляют общие рамки классификации, в которой размещаются все подробные статьи государственных расходов.

Впоследствии основные принципы классификации расходов М. М. Сперанского нашли свое отражение в действующем бюджетном законодательстве РФ.

Доходы: содержание и классификация. Принципы формирования доходной базы государства в соответствии с идеями М. М. Сперанского состоят в следующем: налоги не должны истощать источников внутреннего богатства; налоги должны распределяться равномерно; они не должны затрагивать оборотные фонды производителей; налоги начисляются на чистый доход; они должны взиматься для правительства как можно дешевле; процедура сбора налогов не должна притеснять частный сектор.

Всякая деятельность, приносящая чистый ежегодный доход, может быть предметом налога, но не всегда он должен устанавливаться. Нельзя на всякий труд, регулярно приносящий растущую прибыль, регулярно повышать налоги. Увеличение доходов на постоянной основе в эффективной системе финансов может быть



произведено за счет лучшего распределения налогов, улучшения состояния налоговых источников и их расширения.

М. М. Сперанский уделял большое внимание элементам налоговой системы. Он предлагал ликвидировать винные откупы¹, рассмотреть изменения подушной подати, отказаться от взимания трудоемких и низкоэффективных государственных доходов.

Государственные доходы по источникам, согласно Сперанскому, разделяются на три основных вида: подати и налоги; доходы с казенных капиталов; доходы с казенной собственности. Кроме того, возможна классификация доходов «по пространству их употребления». В этом отношении они разделяются на общие и частные, обыкновенные и чрезвычайные.

Общими доходами называются те, которые устанавливаются для общих государственных расходов, например подушная подать.

Частные доходы — те, которым присвоены особенные виды расходов. Так, на содержание каналов учреждается сбор с судоходства. Возможно существование специфических видов расходов, свойственных какой-то губернии, уезду или волости, что обуславливает назначение частного вида дохода для данной территории.

Обыкновенными доходами называются те, действие которых не может прерываться какими-либо случайными происшествиями и их использование относится к постоянным государственным нуждам. Такова суть большинства ныне существующих доходов.

Чрезвычайные доходы — те, которые устанавливаются на некоторое время и на случай нужды. К этому виду доходов М. М. Сперанский относил, в частности, выпуск необеспеченных бумажных денег (ассигнаций), полагая его чрезвычайным налогом.

Согласно современным представлениям, данная классификация есть группировка доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, основанная на действующих законодательных актах, определяющих источники формирования доходов этих бюджетов. Группы доходов состоят из статей доходов, объединяющих конкретные их виды по источникам и способам получения.

Позднее С. Ю. Витте оценил предложения по классификации расходов и доходов бюджета, изложенные М. М. Сперанским, следующим образом: «Подробные правила по составлению государственных росписей были установлены в наказе министру финансов 1811 года, в основу которого лег финансовый план Сперанского.

¹ Впоследствии способы решения проблемы повышения эффективности питейных сборов, предложенные М. М. Сперанским, были востребованы. См.: Сведения о питейных сборах в России, составлены в государственной канцелярии по отделению государственной экономии. — СПб., 1860.



Однако составлявшиеся по этому наказу сметы страдали многими недостатками, и прежде всего бюджеты далеко не отличались необходимой полнотой, так как многие капиталы и целые отрасли государственных доходов сосредотачивались в руках отдельных ведомств и вовсе не вносились в общую государственную роспись. Можно сказать, что тогдашние сметы представляли собой механическое соединение смет отдельных ведомств, и то неполное, так что судить по ним об общем ходе государственного хозяйства было совершенно невозможно»¹. Вместе с тем отметим, что методика составления классификатора, предложенная М. М. Сперанским, нашла свое применение в бюджетном устройстве России и регулярно совершенствовалась².

Государственные заимствования. По мнению М. М. Сперанского, производя займы, государство достигает ряд позитивных результатов. Во-первых, оно доставляет пользу кредитору, принимая на себя обращение его капитала, который он сам употребить столь же безрисково и прибыльно не в состоянии. Взамен этого правительство, платя кредитору известные проценты, остальную часть дохода обращает в пользу государства. Во-вторых, оно уравнивает налог, затрагивая займом такую часть доходов, которая ранее не была включена в хозяйственный оборот. Производя заимствования, правительство активно воздействует на состояние денежного рынка, способствуя установлению на нем равновесия. В-третьих, за счет займов оно умножает источники своих доходов, а также значительно увеличивает количество финансовых ресурсов, используемых для расходов. Заимствования правительства в случае необходимости могут вести к ограничению рынка свободных капиталов и существенно влиять на характеристики его развития.

Внутренние заимствования правительства могут регулировать поток внешних заимствований, обеспечивать учет и гарантии платежа. При чрезвычайных обстоятельствах займы позволяют изыскивать средства для государственных расходов, не нанося ущерба частному сектору народного хозяйства.

Из сказанного следуют два общих правила:

— правительство должно всегда иметь открытый и умеренный заем и употреблять его для расчетов по долгам и совершенствования своей доходной базы;

¹ *Bumte, С. Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900—1902 годах. — М. : Начала, 1997. — С. 386, 387.

² См., например: Общий устав счетный. Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая I составленный. — Т. 8. — Ч. 2. — СПб., 1857.



— при чрезвычайных случаях нет более эффективного средства для решения насущной проблемы, как произвести заем.

На этой же теории основаны частные векселя и закладные бумаги, которые приносят пользу и государственному, и частному секторам экономики.

Таким образом, использование инструмента заимствования позволяет правительству гибче управлять государственными финансами.

Финансовое управление и бюджетный процесс. Все источники государственных доходов и все расходы должны соединяться в одном управлении. Чтобы оно было эффективным, все доходы и расходы должны быть учреждаемы ежегодной сметой (бюджетом) в специально установленном порядке. Где нет сметы или годового финансового закона или где этот закон не исполняется, там может иметься казначейский счет (касса) доходов и расходов. И тогда подобное состояние дел не может считаться, по мнению М. М. Сперанского, «истинным управлением финансами».

В бюджетной системе страны не должно существовать никаких налогов и расходов без утверждения и отчета. Основные принципы бюджетного процесса Сперанскому виделись следующим образом. После рассмотрения расходов и доходов они представляются на высочайшее утверждение и потом становятся законом для обязательного использования при составлении всех будущих смет. Причем все расходы производятся из Казначейства не иначе как по обращениям министров и за их подписью. Никакое бюджетное назначение не должно превышать кредита, открытого тому или иному министерству в Казначействе в установленные сроки. Для этого каждый месяц все министры должны вносить в Министерство финансов отчет об использовании кредитов и предварительную смету сумм, которые в течение ближайшего месяца будут истребованы. Министерство финансов не имеет права производить в течение года никаких расходов, не утвержденных в бюджетной росписи.

В управлении финансами Сперанский различал три составляющие: управление источниками доходов; управление движением капиталов; общую проверку, или ревизию счетов¹. Первая из этих управленческих задач принадлежит Министру финансов, вторая — Министру Казначейства, или Государственному казначею, третья — Главному директору государственных счетов, или

¹ Основные виды управления государственными финансами совпадают с главными направлениями управления корпоративными финансами. См., например: Афанасьев, М. Корпоративное управление на российских предприятиях. — М. : Интерэксперт, 2000.



Государственному контролеру. Эти три задачи вместе образуют функции Министерства финансов.

Главный предмет деятельности Министра финансов — внесение законодательных предложений, а также управление источниками доходов. К вопросам Министра Казначейства относятся: прием и движение сумм, входящих из разных источников, включая ежегодное распределение средств по министерствам, согласно утвержденным сметам, с учетом сроков и мест выдачи; управление составом и движением сумм на уплату определенных долгов и их соотнесение с выгодами торговли и внешним частным кредитом; управление составом и движением сумм для покрытия чрезвычайных расходов. Кроме того, Министр Казначейства осуществляет надзор над исправным поступлением доходов, обеспечивает совершенствование учета на основе принятия лучшей его методики и повышения достоверности данных.

Важнейшая задача Главного директора государственных счетов состоит в том, чтобы получать и проверять счета приходов и расходов всех органов управления. Это касается не только общегосударственных, но и губернских, уездных и волостных приходов и расходов. Главная цель — обнаружение различных злоупотреблений в сборе доходов и их расходовании. Однако и тогда, и позже, как отметил известный русский теоретик финансов И. Озеров, «государственный контроль у нас поставлен очень ненормально. Если даже он и констатировал наличность нехозяйственности или незаконного расходования средств, то и тогда взыскание неправильно израсходованной суммы с виновного лица очень трудно»¹.

Выводы

Реформирование российской бюджетной системы начала XIX в. предусматривало значительное сокращение расходов всех государственных ведомств, а также установление жесткого контроля над государственными расходами. Также были предприняты меры по реформированию налоговой системы и развитию внутренней и внешней торговли. Осуществление данных реформ позволило заложить основы принципов эффективной бюджетной политики того времени.

¹ Озеров, И. Как расходуются в России народные деньги (критика русского расходного бюджета и государственный контроль). — М. : А. Попплавский, 1907. — С. 190.



Необходимость реформирования государственного управления, а вместе с тем и осуществления преобразований в бюджетной системе государства, возникшая в России в последнее десятилетие XX в., позволила обратить внимание на положительный опыт преобразований, проведенных М. М. Сперанским в области государственных финансов.

Вопросы для самоконтроля

1. Что подразумевается под необходимыми расходами?
2. Назовите пять критериев классификации расходов по М. М. Сперанскому.
3. Назовите четыре разряда расходов обыкновенных и чрезвычайных.
4. Назовите два общих правила государственных заимствований.



ГЛАВА 2

«План финансов» и манифест от 2 февраля 1810 г.

Основные идеи «Плана финансов» М. М. Сперанского были положены в основу Манифеста Александра I от 2 февраля 1810 г. В данной главе рассмотрены основные положения манифеста, показано историческое значение данного документа. В частности, описаны проблемы, возникшие при реализации мер, направленных на сокращение государственного долга, и причины их возникновения. Указаны недостатки системы государственного управления и предложенные М. М. Сперанским основные меры по ее реформированию, направленные на укрепление доверия общества к государственным учреждениям.

Ключевые понятия

«План финансов», подати и налоги, государственные ассигнации

На базе «Плана финансов» М. М. Сперанского Александр I издал Императорский манифест «О мерах к уменьшению государственных долгов; о прекращении выпуска в оборот новых сумм ассигнациями и о возвышении некоторых податей и пошлин» от 2 февраля 1810 г.¹, в котором, в частности, говорилось:

«...Постановили Мы рассмотрение настоящего Положения приходов и расходов и устройство их на будущее время. В сем намерении на уважение его план финансов, составленный на началах части сей свойственных.

¹ Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. — Т. XXXI. 1810—1811 гг. — СПб., 1830. — С. 52—60.



При рассмотрении мер, в плане сем предлагаемых, долги Государственные обратили на себя главное внимание. Открывая промышленности удобную и верную ссуду, они способствовали движению капиталов и поощрению народного трудолюбия. Сим исполнили они первую и главную цель их установления...

Первое основание уплаты долгов есть, остановить их приумножение. Но средства, на ныне текущий год приемлемые по самой настоятельности нужд, ограничиваются двумя: всевозможным сокращением расходов и приумножением в существующих ныне податях и налогах. Настоящие подати и налоги при первоначальном их установлении были весьма умерены, впоследствии уменьшаясь с умножением ассигнаций, они в ущерб казны упали во всех частях более нежели вдвое. Ущерб сей в течение минувших лет вознаграждаем был внутренними долгами.

По сему умеренное возвышение податей, устанавливаемое именно на тот конец, дабы отменить и уничтожить ежегодный налог в виде долгов, доселе существовавший, дабы положить надежные основания их уплаты, дабы поддержать самый кредит Государственных ассигнаций, дабы постановить твердое начало лучшему устройству финансов и единовременным усилием преградить навсегда их затруднения...

Отныне все чрезвычайные расходы учреждать не иначе, как по предварительному рассмотрении входящих от Министерств представлений в Государственном Совете.

Все статьи казенных доходов, в каком бы отдельном управлении они ни состояли и из каких бы источников ни поступали, считать принадлежащими Казначейству точно так же, как бы действительно в Казначействе они находились. Никакая выдача, никакое сверхштатное назначение из них не должно быть производимо иначе, как с предварительным согласием Министра Финансов, и по тем же самым правилам, по коим чиниться имеют все расходы Казначейства».

Предлагая реформировать систему государственного финансового управления, М. М. Сперанский стремился укрепить доверие общества, причем не к конкретному лицу, а к государственным учреждениям как таковым, защищающим права граждан и целостность государственных интересов. Практически все части «Плана финансов» были реализованы на практике. Но с годами накопившиеся проблемы не могли быть решены в одночасье. Особенно сложно было отказаться от покрытия расходов бюджета посредством необеспеченного выпуска бумажных денег. Кроме того, финан-



совое положение государственного Казначейства, несмотря на все принятые меры к его укреплению, оказалось исключительно затруднительным.

М. М. Сперанский объяснял возникшие проблемы при реализации предложенных мер следующими причинами: слабыми средствами управления и отсутствием точной информации о состоянии государственного хозяйства. В записке, поданной им Александру I по поводу совершенствования деятельности министерств, рассматривались недостатки министерств образца 1802 г. Они заключались, в частности, в нехватке ответственности, «которая не должна состоять только на словах, но была вместе и существенною»; неточности в разделении дел, основанном на случайном соединении прежних ведомств, а не на естественных отраслях государственного управления.

Вместо прежнего неэффективного смешения коллегиальных и бюрократических форм М. М. Сперанский предлагал последовательно разграничить структуры управления и связать их в единое целое. Исполнительная роль была возложена на канцелярию министра и на департаменты с сугубо технократическим устройством. Канцелярия заведует делами, которые касаются не отдельных частей, а всего министерства, и распределяет дела по департаментам. Департаменты отвечают за каждую особую отрасль дел и состоят из отделений. Задача отделений — готовить дела, поступающие на решение к руководителю департамента или министру. Для того чтобы министр не был связан незначительными деталями управления, определено в точности, какие дела могут быть решены в департаменте и какие относятся к исключительной компетенции министра.

М. М. Сперанский считал, что существо власти,веряемой министрам, — принадлежать единственно к порядку исполнительному. Никакой закон, никакое новое учреждение или отмена прежнего не могут быть установлены властью министра.

На Министерство финансов была возложена обязанность отрабатывать все сметы с комментариями, составлять общий план расходов и примерную смету доходов и вносить эти материалы на рассмотрение Государственного совета не позже октября месяца текущего года. Этими инициативами Сперанского были утверждены принципы отчетности и проверки качества управления. Первый обстоятельный бюджет России, обсужденный постоянным государственным учреждением, был составлен Сперанским. Наконец, устранялся финансовый произвол, и распоряжения



власти подкреплялись растущим доверием общества и гласностью проводимых мероприятий.

Сперанский писал, что если раньше каждый министр мог свободно черпать из так называемых экстраординарных сумм, то при новом порядке все надлежало вносить в годовую сумму, потом почти каждый рубль подвергать учету в двух инспекциях совета, часто терпеть отказы и почти всегда уменьшение и в конце всего ожидать еще ревизии контролера.

Как отметил И. Блюх: «Применение финансового плана Сперанского отнюдь не остановило его преобразовательной деятельности по государственному устройству. Государственная реформа Сперанского далеко еще не была закончена. В создании государственного совета, финансовой отчетности и т.п. только были заложены те основы, на которых предполагалось перестроить все здание государственного управления»¹.

В рассматриваемом Манифесте императора Александра I получили отражение не все идеи, заложенные в записке М. М. Сперанского «План финансов». Однако в тексте Манифеста — нормативного акта своей эпохи — были целостно описаны радикальные изменения в бюджетной политике государства. Им, по существу, были заложены основы бюджетной системы страны, ориентированной на дальнейшие широкомасштабные экономические преобразования. И. Озеров отметил, что «существенное значение для развития финансовой системы России имел “План финансов” Сперанского, который впоследствии был положен в основу “Наказа” Министру финансов... С появлением “Наказа” начинается у нас правильное ежегодное составление росписей»².

Важно отметить, что главные принципы бюджетного устройства (прежде всего законодательное оформление бюджета, классификация доходов и расходов бюджета, мотивация государственных заимствований и т.д.) и бюджетного процесса (в первую очередь технология принятия и исполнения бюджета, обязательность и методика учета и контроля за движением государственных бюджетных средств, организация управленческого процесса в министерстве финансов и т.д.) в России, сформулированные в «Плане финансов» М. М. Сперанского, нашли свое развитие и последовательное отражение в БК.

¹ Блюх, И. Финансы России XIX столетия. История — Статистика. — Т. 1. — СПб. : М. Стасюлевич, 1882. — С. 382.

² Озеров И. Основы финансовой науки. Вып. II. — М. : Типография Сытина, 1914. — С. 36.



Выводы

Манифест Александра I, имевший силу нормативного акта своей эпохи, содержал радикальные изменения в бюджетной политике государства. По существу, им были заложены основы бюджетной системы страны, ориентированной на дальнейшие широкомасштабные экономические преобразования. Основные идеи «Плана финансов», оказавшие огромное влияние на формирование российского государственного бюджета, не потеряли свою актуальность и сегодня и получили развитие и последующее отражение в современном бюджетном законодательстве РФ.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем состояла суть «Плана финансов» Сперанского?
2. На какое министерство была возложена обязанность составлять общий план расходов и примерную смету доходов и вносить эти материалы на рассмотрение Государственного совета?

РАЗДЕЛ

Управление бюджетами

II

Система управления бюджетом государства во многом определяется административным строением самого государства, но это только формальная сторона вопроса. Важным элементом любой бюджетной системы является качество управления бюджетными ресурсами, а также четкая систематизации и прозрачность всего бюджета.

В России переломным этапом в развитии бюджетной системы стало принятие в 1998 г. БК, который позволил систематизировать и четко определить все уровни бюджетной системы РФ, а также формализовать бюджетный процесс. Параллельно с БК продолжало существовать довольно значительное число нормативных актов, регламентирующих бюджет и бюджетный процесс в России.

Изменения в макроэкономической среде, а также развитие законодательства также требовали регулярного уточнения положений БК, в который начиная с 1998 г. более 40 раз вносились изменения. Одним из важных изменений стало включение его в состав бюджетной классификации.

Данные изменения позволили значительно систематизировать бюджетное законодательство РФ, повысить прозрачность бюджетной системы, а также улучшить качество управления бюджетами на всех уровнях бюджетной системы.



ГЛАВА 3

Правовые основы бюджетной системы

Нормы права, регулирующие отношения, возникающие в связи с образованием, распределением и использованием средств бюджетов бюджетной системы РФ, образуют один из разделов финансового права — бюджетное право Российской Федерации. В данной главе раскрывается понятие бюджетного права, описаны основные виды бюджетных правоотношений. Приведена структура бюджетного законодательства РФ, рассмотрены основные положения Конституции РФ, устанавливающие разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Особое внимание уделено БК, который прежде всего устанавливает общие принципы бюджетного законодательства, определено его значение в организации бюджетного процесса для всех уровней бюджетной системы РФ. В главе также описаны основы разграничения бюджетных полномочий между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями, установленные нормами БК. Приведена и описана структура НК¹, его значение для регулирования налоговой системы РФ.

Ключевые понятия

Бюджетное право, бюджетные правоотношения, субъекты бюджетных правоотношений, бюджетные полномочия Российской Федерации

Бюджетные отношения в государстве осуществляются на базе определенных правовых норм, совокупность которых представляет собой **бюджетное право**. Предметом регулирования бюджетного права являются бюджетные правоотношения.

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ.



При этом к **бюджетным правоотношениям** относятся:

— отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

— отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы РФ, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

Субъектами бюджетных правоотношений выступают: Российская Федерация и ее государственные органы, субъекты РФ и их органы государственной власти, муниципальные образования и органы местного самоуправления.

Отношения, возникающие между участниками бюджетного процесса в Российской Федерации в процессе составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, в процессе составления и утверждения отчетов об их исполнении, а также при осуществлении государственного и муниципального финансового контроля, регулируются нормами бюджетного законодательства.

Структура бюджетного законодательства РФ закреплена положениями БК.

Одним из основных источников бюджетного права в Российской Федерации является Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (далее — Конституция РФ), которая устанавливает форму государственного устройства России и принципы взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов. В частности, ст. 5 Конституции РФ установлено, что федеративное устройство России основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ.

Согласно Конституции РФ *в ведении Российской Федерации* находятся:

— принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

— федеративное устройство и территория России;

— регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;



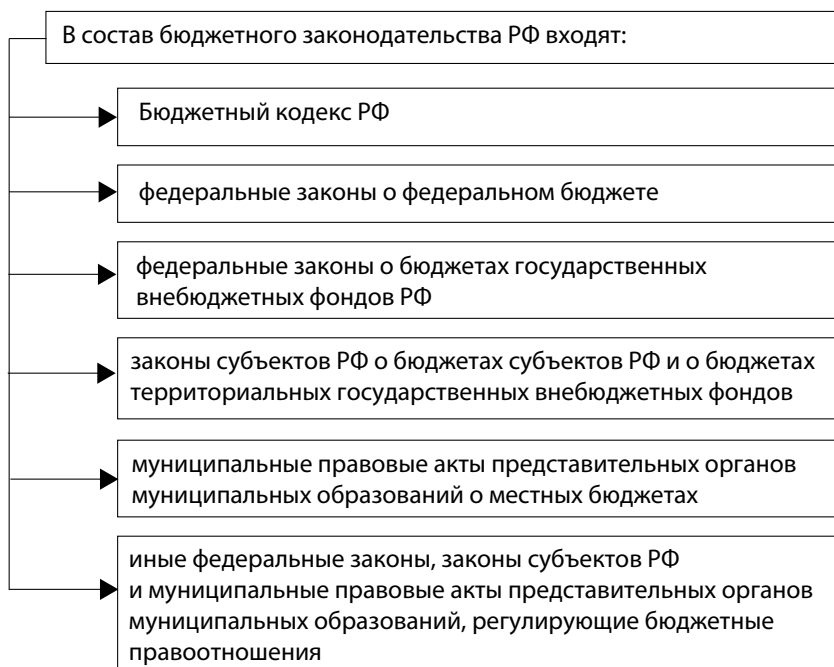


Рис. 3.1. Структура бюджетного законодательства РФ

— установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;

— федеральная государственная собственность и управление ею;

— установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития России;

— установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

— федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

— федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;



- внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры РФ; вопросы войны и мира;

- внешнеэкономические отношения Российской Федерации;

- оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

- определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ;

- судоустройство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

- федеральное коллизионное право;

- метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;

- государственные награды и почетные звания Российской Федерации;

- федеральная государственная служба.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся:

- обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции РФ и федеральным законам;

- защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

- разграничение государственной собственности;

- природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;



— координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

— осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

— установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

— административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

— кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

— защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

— установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

— координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров РФ.

Президенту РФ предоставлено право издавать указы, регулирующие бюджетные правоотношения. Однако Указы Президента не могут противоречить БК и федеральным законам.

В свою очередь Правительство РФ принимает нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения на основании и во исполнение нормативных правовых актов, входящих в состав бюджетного законодательства РФ, а также Указов Президента РФ.

Федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, а также органы местного самоуправления принимают акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции в соответствии с БК.

В случае, если международным договором РФ установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены бюджетным законодательством РФ, следует применять правила международного договора.

Главенствующую роль в структуре бюджетного законодательства РФ занимает БК. Федеральные законы, законы субъектов РФ, муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований не могут ему противоречить.

Развитие рыночных отношений в Российской Федерации, а также принятие Конституции РФ, становление основ демократического государства повлекли изменения в государственных финансах



России и, в частности, в бюджетной системе страны. основополагающие нормы бюджетного устройства России были закреплены в Конституции РФ. Однако правовое регулирование бюджетной системы, в особенности, бюджетного процесса, осуществлялось до принятия БК отдельными нормативными правовыми актами разного уровня, которые быстро устаревали. До введения в действие БК на федеральном уровне бюджетные правоотношения регулировались следующими нормативными правовыми актами:

— Законом РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»;

— Законом РФ от 15.04.1993 № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления»;

— Законом РФ от 15.07.1992 № 3303-1 «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу»;

— Федеральным законом от 15.08.1996 № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации».

Нормативные правовые акты субъектов РФ разрабатывались и принимались в соответствии с указанными федеральными законами. В частности:

— Закон Бурятской ССР от 23.12.1991 № 164-XII «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Бурятской ССР»;

— Закон Республики Татарстан от 26.12.1991 № 1366-XII «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Татарстан»;

— Закон Краснодарского края от 22.11.1995 № 17-КЗ «О порядке разработки, утверждения и контроля за исполнением краевого бюджета и бюджета края, внебюджетных валютных фондов».

Бюджетные правоотношения также регулировались многочисленными соглашениями между Российской Федерацией и субъектами РФ, а также ведомственными актами. Поэтому принятие БК стало важным событием в истории управления государственными финансами в России.

Следует отметить, что несмотря на отдельные недостатки, БК стал первым законодательным актом в области регулирования бюджетных правоотношений, объединивший в себе основы организации бюджетного процесса для всех уровней бюджетной системы РФ.

БК устанавливает общие принципы бюджетного законодательства РФ, организации и функционирования бюджетной системы РФ, пра-



вовое положение субъектов бюджетных правоотношений; определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ.

БК устанавливает правовой статус участников бюджетного процесса, правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ.

БК состоит из пяти частей и 28 глав. Первая часть БК является вводной и содержит структуру бюджетного законодательства РФ, а также разграничивает бюджетные полномочия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований и вводит общие понятия и термины, используемые в бюджетном законодательстве. Во второй части БК представлена структура бюджетной системы РФ, бюджетной классификации, принципы бюджетной системы, а также основные положения о доходах и расходах бюджетов, сбалансированности бюджетов бюджетной системы, использовании нефтегазовых доходов федерального бюджета, государственном долге, межбюджетных трансфертах и бюджетах государственных внебюджетных фондов. Характеристика всех стадий бюджетного процесса в Российской Федерации, а также полномочия его участников и основы государственного финансового контроля регулируются третьей частью БК. Часть четвертая содержит ответственность

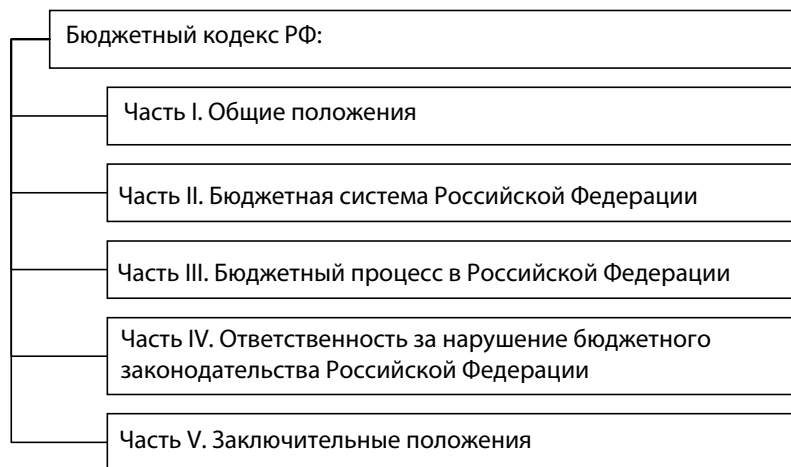


Рис. 3.2. Структура БК

за нарушение бюджетного законодательства РФ. И, наконец, часть пятая содержит заключительные положения.

Таким образом, БК является одним из важнейших законодательных актов РФ, обеспечивающих единое правовое пространство и целостность бюджетной системы РФ.

С 1 января 2008 г. действует новая редакция БК. Ряд норм бюджетного законодательства вступили в силу с 2009 г., а некоторые положения вступают с 2010 г. Внесение изменений в бюджетное законодательство было связано с реализацией Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах, логическим завершением которого стала подготовка изменений в БК.

Основными новациями бюджетного законодательства стали следующие:

1) организация бюджетного процесса на основе расходных обязательств соответствующего публично-правового образования;

2) переход всех бюджетов бюджетной системы к среднесрочному финансовому планированию, в том числе для федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов РФ — формированию бюджетов на трехлетний период;

3) четкая увязка бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам с выполнением государственных (муниципальных) заданий, введение механизмов финансового обеспечения деятельности организаций новых организационно-правовых форм и создание условий для проведения реструктуризации бюджетной сети;

4) упорядочение в соответствии с едиными принципами организации бюджетного процесса (составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности), в том числе закрепление единых требований к бюджетному планированию, переход к утверждению федерального закона о федеральном бюджете в трех чтениях, более четкое и прозрачное регулирование исполнения бюджетов;

5) планирование расходов на основе разделения действующих и принимаемых обязательств;

6) системное описание состава и полномочий участников бюджетного процесса, прежде всего, главных распорядителей (распорядителей) и получателей бюджетных средств, главных администраторов (администраторов) доходов бюджета и главных администраторов (администраторов) источников финансирования дефицита бюджета;



7) усиление стимулов для органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по эффективному и ответственному управлению региональными и муниципальными финансами;

8) утверждение основных принципов и позиций бюджетной классификации РФ с одновременным расширением полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления по ее детализации, интеграцией бюджетной классификации и бюджетного учета.

Кроме того, в БК был внесен ряд поправок редакционного характера, обеспечивающих устранение внутренних противоречий, восполнение пробелов правового регулирования или уточнение формулировок в его предыдущей редакции.

БК разграничивает бюджетные полномочия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Таким образом, в состав **бюджетных полномочий Российской Федерации** входит:

— установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений;

— 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 составления и рассмотрения проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, утверждения и исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, осуществления контроля за их исполнением, составление, внешняя проверка, рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, составления отчета об исполнении консолидированного бюджета РФ;

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



— установление порядка составления и представления в федеральные органы исполнительной власти сводов утвержденных бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, отчетов об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и иной бюджетной отчетности;

— определение порядка установления расходных обязательств публично-правовых образований;

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

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

— определение основ формирования доходов и осуществления расходов 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;

— определение общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов;

— определение основ кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;

— осуществление кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;

— установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;

— предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;

— определение общего порядка и принципов осуществления заимствований и предоставления гарантий Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга;

— осуществление государственных заимствований РФ, предоставление государственных гарантий РФ, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом РФ и управление государственными активами РФ;

— установление основ бюджетной классификации РФ и общего порядка ее применения;



— установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации РФ в части, относящейся к федеральному бюджету и государственным внебюджетным фондам РФ;

— установление единого порядка ведения бюджетного учета и представления отчетности для бюджетов бюджетной системы РФ и бюджетных учреждений, включая отчеты о кассовом исполнении бюджетов;

— установление унифицированных форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов бюджетной системы РФ и бюджетных учреждений, установление оснований и порядка временного осуществления органами государственной власти Российской Федерации (органами государственной власти субъектов РФ) отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ (органов местного самоуправления);

— временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ;

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

— установление порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ;

— иные бюджетные полномочия в соответствии с законодательством РФ.

К бюджетным полномочиям субъектов РФ относится:

— установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждения и исполнения бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчета об исполнении бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

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



— установление порядка представления в исполнительные органы государственной власти субъектов РФ утвержденных местных бюджетов, отчетов об исполнении местных бюджетов и иной бюджетной отчетности, установленной федеральными органами государственной власти;

— установление и исполнение расходных обязательств РФ;

— определение порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта 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 и законодательством о налогах и сборах в бюджеты субъектов РФ;

— установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ;

— предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ;

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

— осуществление государственных заимствований и предоставление государственных гарантий субъекта РФ, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом и государственными активами субъекта РФ;

— установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации РФ в части, относящейся к бюджету субъекта РФ и бюджетам территориальных государственных внебюджетных фондов;

— временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления;

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

— иные бюджетные полномочия, отнесенные к бюджетным полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.

И, наконец, **муниципальные образования** наделены следующими **бюджетными полномочиями** в рамках бюджетного процесса:

— установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета,



осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;

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

— установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;

— определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

— осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий, предоставление бюджетных кредитов, управление муниципальным долгом и управления муниципальными активами;

— установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации РФ в части, относящейся к местному бюджету;

— в случае и порядке, предусмотренных БК и иными федеральными законами, установление ответственности за нарушение муниципальных правовых актов по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;

— иные бюджетные полномочия, отнесенные БК к бюджетным полномочиям органов местного самоуправления.

Важную роль в бюджетном процессе играет НК. Часть первая НК в основном регулирует порядок взаимоотношений налоговых органов и налогоплательщиков, а также устанавливает ответственность за совершение налоговых правонарушений. Часть вторая НК включает в себя описание и порядок взимания федеральных, региональных и местных налогов, а также специальные налоговые режимы. Принятие части второй НК положило начало широкомасштабной налоговой реформы, которая имела объективные причины. Основы действовавшей к 2000 г. налоговой системы были заложены на рубеже 1990-х гг. Около полутора десятков законов о налогах были подготовлены в течение нескольких месяцев в непростых политических и экономических условиях и приняты Верховным Советом РСФСР в конце 1991 г. Они вступили в действие с начала 1992 г. и продолжали действовать до 2000 г. При этом за прошедшее десятилетие в эти законодательные акты было внесено большое количество изменений и дополнений.



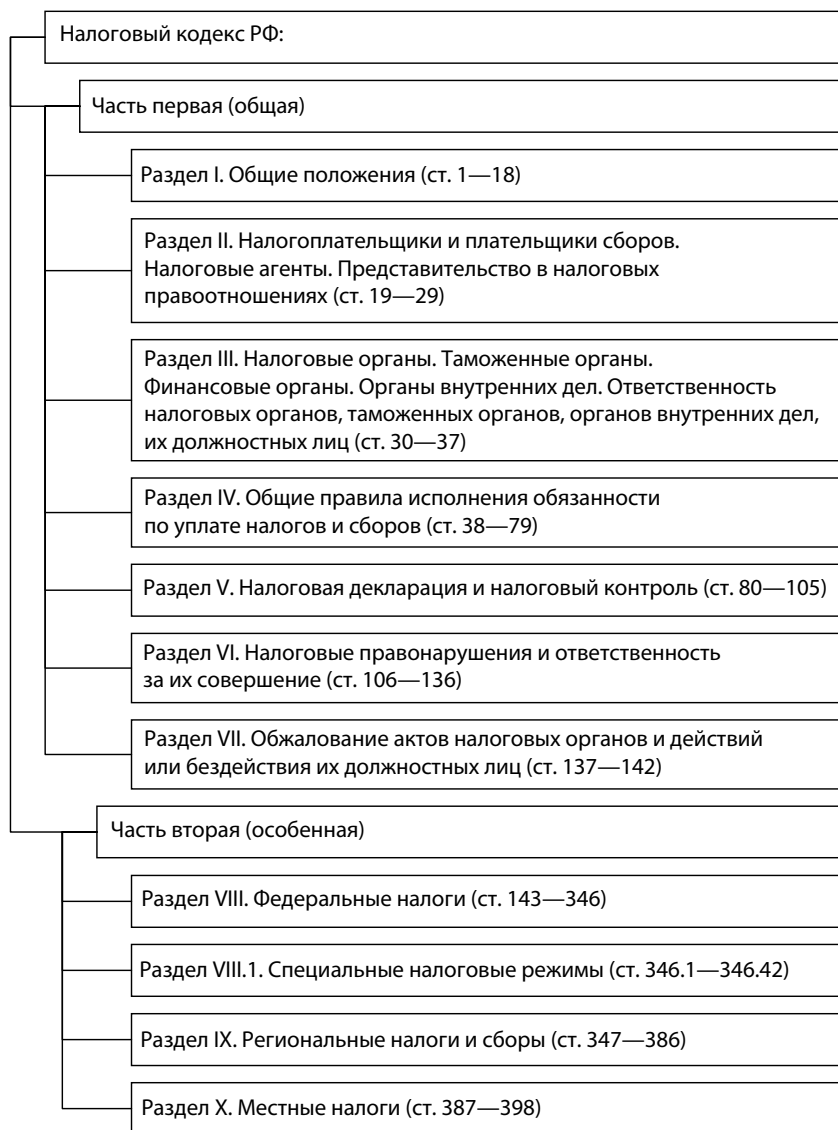


Рис. 3.3. Структура НК

Принятие НК позволило в определенной мере решить отдельные проблемы, накопившиеся в налоговой системе. Прежде всего произошло законодательное закрепление общепринятых налого-



вых терминов и определений, что способствовало их однозначному толкованию. Несомненным достоинством НК стало значительное снижение общего количества налогов. При этом отчисления в Пенсионный фонд РФ, фонды обязательного медицинского страхования и социального страхования были объединены в единый социальный налог.

Следует отметить, что законодательство о налогах и сборах во многом определяет политику по формированию доходов бюджетов бюджетной системы РФ. При этом не все доходы бюджетов регулируются законодательством о налогах и сборах. Так, часть неналоговых доходов федерального бюджета в виде таможенных пошлин и таможенных сборов регулируется положениями разд. III «Таможенные платежи» Таможенного кодекса Российской Федерации от 28.05.2003 № 61-ФЗ (далее — Таможенный кодекс).

Помимо системообразующих нормативных актов, которыми являются Конституция РФ, БК, НК, Таможенный кодекс, важными источниками бюджетного права являются собственно законы о бюджете (федеральном, региональном, муниципального образования, федеральных государственных внебюджетных фондов, территориальных государственных внебюджетных фондов), а также отчеты об их исполнении.

Выводы

Бюджетное право представляет собой совокупность определенных правовых норм, на базе которых осуществляются бюджетные отношения. Предметом регулирования бюджетного права являются бюджетные правоотношения. Одним из основных источников бюджетного права в Российской Федерации является Конституция РФ, в которой установлено разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Особое место среди нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, занимает БК. Внесение изменений в бюджетное законодательство в 2008 г. связано с реализацией Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах, одобренной постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», логическим завершением которой стала подготовка изменений в БК. Среди основных новаций: переход всех бюджетов бюджетной системы РФ к среднесрочному финан-



совому планированию, упорядочение организации бюджетного процесса, планирование расходов на основе разделения действующих и принимаемых обязательств. БК также предусмотрено разграничение бюджетных полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями. Важным источником бюджетного права также является НК, положения которого во многом определяют политику по формированию доходов бюджетов всей бюджетной системы РФ.

Вопросы для самоконтроля

1. Что относят к бюджетным правоотношениям?
2. Какой документ устанавливает общие принципы бюджетного законодательства в Российской Федерации?
3. Что входит в состав бюджетного законодательства РФ?
4. Определите структуру БК.
5. Что включается в состав бюджетных полномочий Российской Федерации?
6. Охарактеризуйте бюджетные полномочия субъектов РФ.
7. Перечислите бюджетные полномочия муниципальных образований.



ГЛАВА 4

Бюджетное устройство. Три уровня бюджетной системы

Форма территориально-политического устройства страны (унитарная или федеративная) является определяющим фактором при построении бюджетной системы государства. Федеративный тип государственного устройства предопределил трехуровневую структуру бюджетной системы РФ. В данной главе рассмотрены основы бюджетного устройства РФ, последовательно рассмотрены уровни бюджетной системы РФ, приведены основные показатели федерального бюджета за период с 2005 по 2010 гг. Обозначены последние новации бюджетного процесса, в частности, внедрение в основу бюджетного планирования принципа «скользящей трехлетки». В главе также определен состав бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, приведены их некоторые особенности. Раскрыты принципы бюджетной системы РФ в соответствии с новым бюджетным законодательством.

Ключевые понятия

Бюджетная система РФ, уровни бюджетной системы, консолидированный бюджет, бюджетные фонды, государственные внебюджетные фонды, принципы бюджетной системы РФ

4.1. Бюджетная система Российской Федерации

Бюджетное устройство РФ определяется исходя из положений БК. Так, в состав бюджетного устройства РФ входят: 1) бюджетная система РФ; 2) бюджетная классификация РФ; 3) принципы бюджетной системы РФ.

Структура бюджетной системы государства во многом определяется типом его государственного устройства.



Исторически сложились две основные формы территориально-политического устройства государства: унитарная и федеративная.

Унитарное государство представляет собой единое целое, составные части которого не обладают политической самостоятельностью. Для унитарного государства характерна единая централизованная правовая и политическая организация, действующая на всей территории страны. Унитарная модель территориального устройства получила наибольшее распространение в современном мире (Великобритания, Италия, Япония, Франция и др.). Бюджетная система в унитарном государстве включает только два уровня: государственный бюджет и многочисленные местные бюджеты.

Федеративное государство — более сложное, чем унитарное, потому как составные части такого государства, именуемые субъектами федерации, обладают определенной политической и экономической самостоятельностью. На территории отдельных субъектов, таких как республики, действуют свои собственные конституции. Наряду с федеральной системой законодательной, исполнительной и судебной власти существуют аналогичные органы государственной власти субъектов федерации. Одним из наиболее сложных вопросов при федеративном государственном устройстве является разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами. Отсюда же возникает сложность во взаимоотношениях федерации со своими субъектами. Федеративная форма государственного устройства присуща наиболее крупным государствам, таким как: Австралия, Германия, Индия, Канада, США и др. В федеративном государстве и бюджетная система более сложная, она состоит из трех уровней: 1) государственный (федеральный) бюджет; 2) бюджеты членов федерации (штатов — в США, провинций — в Канаде); 3) местные бюджеты.

Вместе с тем в последнее время наметилась тенденция смешения характеристик различных государственных устройств и соответственно бюджетных систем, т.е. характеристики, присущие, например, унитарному государству, можно наблюдать в федеративном государстве, и наоборот.

Федеративное устройство России закреплено в Конституции РФ. Таким образом, федеративный тип государственного устройства предопределил трехуровневую структуру бюджетной системы РФ.

Согласно Конституции РФ федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ.





Рис. 4.1. Структура бюджетной системы РФ

Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, которые равноправны между собой.

В составе бюджетов бюджетной системы РФ (без учета государственных внебюджетных фондов) находятся: федеральный бюджет, 21 бюджет республик, шесть бюджетов краев, 49 бюджетов областей, два бюджета городов федерального значения, один бюджет автономной области, десять бюджетов автономных округов, а также около 29 тыс. местных бюджетов (бюджетов муниципальных образований).

Вплоть до 2005 г. в БК и НК не существовало разделения местных бюджетов на территориальные и поселенческие. О необходимости внесения изменений в бюджетное и налоговое законодательство с целью упорядочения бюджетного устройства субъектов РФ было заявлено в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации до 2005 года, утвержденной постановлением Правительства РФ от 15.08.2001 № 584.



До 1995 г. существовало три уровня административно-территориального деления и, соответственно, три уровня бюджетной системы субъектов РФ: 1) региональный (субъектов РФ); 2) районов и городов областного (краевого, республиканского, окружного) значения; 3) городов районного значения, поселков, сельских администраций, районов в городах.

Принятый в 1995 г. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» допускал различные трактовки функций и предметов ведения местного самоуправления, не содержал четких критериев их отделения от государственных функций и не устанавливал четкого разграничения полномочий, в том числе налогово-бюджетных, между муниципальными образованиями разных типов и территориальных уровней. Возникла ситуация, в которой возможность разграничения этих полномочий законами субъектов РФ сдерживалась неопределенностью норм о территориальных основах местного самоуправления.

В результате в большинстве субъектов РФ муниципальные образования и местные бюджеты были сформированы на уровне бывших городов областного (краевого, республиканского, окружного) значения и административных районов. Территориальные единицы более низкого уровня (бывшие города районного значения, поселки, сельсоветы), ранее имевшие свои бюджеты, были переведены на сметное финансирование. В отдельных субъектах РФ муниципальные образования и местные бюджеты были созданы на уровне городов, поселков, сельских администраций, в ряде субъектов РФ формально появились два уровня муниципальных образований, при этом реально бюджетный процесс осуществляется только на уровне районов.

Таким образом, фактически в Российской Федерации на местном уровне по-прежнему существовало два административных уровня, на которых осуществлялось управление общественными финансами. Однако БК и НК регулировали только один уровень местных бюджетов (налогов) и налогово-бюджетных полномочий, не разделяя муниципальные образования на территориальные и поселенческие. Это повлекло за собой целый ряд существенных недостатков, которые блокировали развитие и бюджетной системы, и местного самоуправления.

В этой связи в БК были внесены соответствующие изменения, которые позволяют формирование в субъектах РФ местных бюджетов разных типов (уровней), была определена сфера их расходных полномочий, отвечающая предметам ведения органов местного самоуправления, введены единые принципы формирования



доходов местных бюджетов разных типов и выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Одновременно в НК были уточнены налоговые полномочия органов местного самоуправления.

БК содержит следующее определение бюджета:

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

Главенствующую роль в бюджетном процессе в Российской Федерации занимает **федеральный бюджет**.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ предназначены для исполнения расходных обязательств Российской Федерации. При этом использование федеральными органами государственной власти иных форм образования и расходования денежных средств, предназначенных для исполнения расходных обязательств Российской Федерации, не допускается.

Таблица 4.1. Показатели федерального бюджета за период 2006—2011 гг., млн руб.

	2006 (закон)	2007 (закон)	2008 (закон)	2009 (закон)	2010 (закон)	2011 (закон)
Доходы федерального бюджета	6 170 484,6	7 443 923,4	8 965 735,6	10 927 137,7	11 733 612,3	12 838 964,1
В процентах к ВВП	23,0	22,6	21,2	21,2	19,8	19,0
Расходы федерального бюджета	4 431 076,8	6 531 389,3	7 021 926,9	9 024 655,0	10 320 314,6	11 317 684,8
В процентах к ВВП	16,5	19,8	16,6	17,5	17,4	16,7
Дефицит (профицит)	1 739 407,8	912 534,1	1 943 808,7	1 902 482,7	1 413 297,7	1 521 279,3
В процентах к ВВП	6,5	2,8	4,6	3,7	2,4	2,3

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

В связи с реформированием бюджетного процесса, одним из направлений которого был переход к среднесрочному финансовому планированию всех бюджетов бюджетной системы РФ, БК предусмотрено ежегодное составление и утверждение федерального бюд-



жета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на три года (очередной финансовый год и плановый период). Данное нововведение позволяет обеспечить преемственность и предсказуемость не только бюджетной, но и макроэкономической, налоговой и денежно-кредитной политики.

Очередной финансовый год — год, следующий за текущим финансовым годом.

Плановый период — два финансовых года, следующие за очередным финансовым годом.

В основу бюджетного планирования положен принцип «скользящей трехлетки», при котором ранее утвержденные проектировки второго и третьего года трехлетнего периода 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. Таким образом, с одной стороны, обеспечивается стабильность и предсказуемость бюджетных проектировок и, с другой стороны, возможность их реагирования на меняющуюся ситуацию, реализацию новых приоритетов бюджетной политики.

В условиях нового бюджетного законодательства в Российской Федерации в 2007 г. впервые произошло формирование и утверждение федеральных законов о федеральном бюджете и о бюджетах государственных внебюджетных фондов на среднесрочной основе:

— Федеральный закон от 21.07.2007 № 182-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»;

— Федеральный закон от 21.07.2007 № 183-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»;

— Федеральный закон от 21.07.2007 № 184-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»;

— Федеральный закон от 24.07.2007 № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов».

Следуя принципу «скользящей трехлетки», в 2008 г. федеральные законы о федеральном бюджете и о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ также были приняты на 2009 г. и плановый период 2010 и 2011 гг.



Внедрение среднесрочного бюджетирования является несомненно положительным фактором для бюджетной системы РФ. Вместе с тем переход к трехлетним бюджетам ставит задачу повышения качества финансового планирования и прогнозирования для органов государственной власти, ответственных за их подготовку.

Следующим после федерального бюджета звеном бюджетной системы РФ являются **бюджеты субъектов РФ**.

Каждый субъект РФ имеет собственный бюджет и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда.

Бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов РФ.

Бюджет субъекта РФ (региональный бюджет) и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта РФ. При этом использование органами государственной власти субъектов РФ иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств субъектов РФ не допускается.

БК органам государственной власти субъектов РФ предоставлено право выбора между утверждением бюджета субъекта РФ на три года либо на очередной финансовый год.

В случае, если проект бюджета субъекта РФ составляется и утверждается на очередной финансовый год, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ разрабатывает и утверждает среднесрочный финансовый план субъекта РФ.

Третий уровень бюджетной системы РФ представляют **местные бюджеты**.

В Российской Федерации каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет. Местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований.

Бюджет муниципального образования (местный бюджет) предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования. При этом использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств муниципальных образований не допускается.

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



Органам местного самоуправления также предоставлено право выбора между утверждением бюджета на три года или на очередной финансовый год. При этом в случае, если проект бюджета муниципального района (проект бюджета городского округа) составляется и утверждается на очередной финансовый год, местная администрация муниципального района (городского округа) разрабатывает и утверждает среднесрочный финансовый план муниципального района (городского округа).

Аналогичная мера предусмотрена и для бюджетов поселений. В случае, если проект бюджета поселения составляется и утверждается на очередной финансовый год, муниципальным правовым актом представительного органа поселения могут быть предусмотрены разработка и утверждение среднесрочного финансового плана поселения.

В состав бюджетной системы РФ входят также бюджеты **государственных внебюджетных фондов**, предназначенные в соответствии со ст. 13 БК, как и федеральный бюджет, для исполнения расходных обязательств Российской Федерации.

При этом расходы бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляются исключительно на цели, определенные законодательством РФ, включая законодательство о конкретных видах обязательного социального страхования (пенсионного, социального, медицинского), в соответствии с бюджетами указанных фондов, утвержденными федеральными законами, законами субъектов РФ.

Средства бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ являются федеральной собственностью, не входят в состав других бюджетов и изъятию не подлежат.

БК определен состав бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также порядок их составления, представления и утверждения. Так, в состав бюджетов государственных внебюджетных фондов входят бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов.

Бюджетами государственных внебюджетных фондов РФ являются: 1) бюджет Пенсионного фонда РФ; 2) бюджет Фонда социального страхования РФ; 3) бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Бюджетами территориальных государственных внебюджетных фондов являются бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ составляются органами управления указанных фондов на очередной финансовый год и плановый период.



Проекты бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов представляются высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ на рассмотрение законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ одновременно с проектами законов субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ.

Финансовый год для бюджетов бюджетной системы РФ соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря.

В составе бюджетной системы РФ образуются консолидированные бюджеты.

Консолидированный бюджет — свод бюджетов бюджетной системы РФ на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами.

Федеральный бюджет и свод консолидированных бюджетов субъектов РФ (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами) образуют **консолидированный бюджет РФ**.

Показатели доходов и расходов консолидированного бюджета РФ представлены на рис. 4.2.

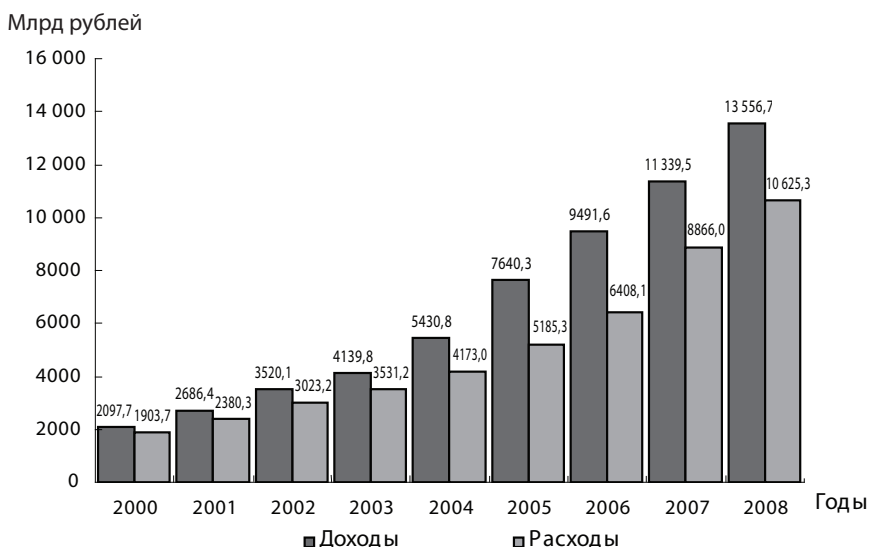


Рис. 4.2. Основные параметры консолидированного бюджета РФ за период с 2000 по 2008 гг.

Из представленной диаграммы следует, что за период с 2000 по 2008 гг. консолидированный бюджет РФ формировался со значительным превышением доходов над расходами. Показатели консолидированного бюджета РФ используются финансовыми органами в аналитических целях, в частности, для выявления процентного соотношения между показателями федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ.

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

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

Консолидированные бюджеты не подлежат утверждению в законодательном порядке и используются для аналитических целей в качестве информационной базы при разработке бюджетной политики соответствующей территории.

4.2. Принципы бюджетной системы Российской Федерации

Бюджетная система РФ основана на принципах, в результате взаимодействия которых и формируется та или иная модель бюджетного устройства страны, обеспечивается ее равновесие на всех этапах бюджетного процесса. Принципы — это целевые установки, определяющие вектор развития определенных отношений.

В соответствии с БК бюджетная система государства основана на следующих принципах:

- единства бюджетной системы РФ;
- разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ;
- самостоятельности бюджетов;
- равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;
- сбалансированности бюджета;
- результативности и эффективности использования бюджетных средств;



- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- прозрачности (открытости);
- достоверности бюджета;
- адресности и целевого характера бюджетных средств;
- подведомственности расходов бюджетов;
- единства кассы.

Важно отметить, что два последних принципа, подведомственности расходов и единства кассы, являются новыми для БК и были введены в рамках реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах.

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

Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ означает закрепление в соответствии с законодательством РФ доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы РФ, а также определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) и органов управления государственными внебюджетными фондами по формированию доходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов и установлению и исполнению расходных обязательств публично-правовых образований.

Органы государственной власти (органы местного самоуправления) и органы управления государственными внебюджетными фондами не вправе налагать на юридические и физические лица не предусмотренные законодательством РФ финансовые и иные обязательства по обеспечению выполнения своих полномочий.

Принцип самостоятельности бюджетов означает:

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



— право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных БК;

— право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ;

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

— недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы РФ, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы РФ, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств;

— право органов государственной власти и органов местного самоуправления предоставлять средства из бюджета на исполнение расходных обязательств, устанавливаемых иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, исключительно в форме межбюджетных трансфертов;

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

— недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов.

Принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов



местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными БК.

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

Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов означает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах.

Принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов.

При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете в части, касающейся:

- субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы РФ;
- средств целевых иностранных кредитов (заимствований);
- добровольных взносов, пожертвований, средств самообложения граждан;



— расходов бюджета, осуществляемых в соответствии с международными договорами (соглашениями) с участием Российской Федерации;

— расходов бюджета, осуществляемых за пределами территории РФ;

— отдельных видов неналоговых доходов, предлагаемых к введению (отражению в бюджете), начиная с очередного финансового года.

Принцип прозрачности (открытости) означает:

— обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;

— обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией);

— стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации РФ, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

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

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования.



Принцип подведомственности расходов бюджетов означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся.

Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств не вправе распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств, не включенным в перечень подведомственных им распорядителей и получателей бюджетных средств.

Распорядитель и получатель бюджетных средств могут быть включены в перечень подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств только одного главного распорядителя бюджетных средств.

Подведомственность получателя бюджетных средств главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств возникает в силу закона, нормативного правового акта Президента РФ, Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации, а также в силу создания организации — получателя бюджетных средств как учреждения главным распорядителем бюджетных средств от имени соответственно Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования.

Принцип единства кассы означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории соответственно Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством РФ.

В состав бюджетной системы РФ также включена бюджетная классификация РФ.

Выводы

Структура бюджетной системы государства во многом определяется типом его государственного устройства (унитарного или федеративного). Бюджетная система федеративного государ-



ства имеет более сложную структуру, чем унитарного. Российская Федерация как федеративное государство имеет трехуровневую бюджетную систему, в составе которой выделены федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. Бюджетное устройство России закреплено в положениях БК. В состав бюджетного устройства Российской Федерации включены бюджетная система РФ, принципы бюджетной системы и бюджетная классификация РФ. Для целей аналитического характера в составе бюджетной системы РФ образуются консолидированные бюджеты. Федеральный бюджет и свод консолидированных бюджетов субъектов РФ образуют консолидированный бюджет РФ. Бюджетная система РФ основана на 13 принципах, среди которых и два новых для бюджетного законодательства принципа — единства кассы и подведомственности расходов. Принцип единства кассы необходим для обеспечения полной прозрачности при формировании и использовании бюджетных средств. Этот принцип законодательно подтверждает необходимость осуществления всех бюджетных операций в рамках единого счета соответствующего бюджета. Введение принципа подведомственности обусловлено необходимостью усиления ответственности за исполнение бюджетных обязательств главными распорядителями бюджетных средств.

Вопросы для самоконтроля

1. Что является определяющим фактором при построении бюджетной системы государства?
2. Какие бюджеты входят в состав бюджетной системы РФ?
3. Определите понятие и назовите все консолидированные бюджеты РФ.
4. Назовите все государственные внебюджетные фонды.
5. Сформулируйте все принципы бюджетной системы РФ.



ГЛАВА 5

Бюджетная классификация

Бюджетная классификация — один из важнейших инструментов регулирования, стандартизации и интеграции бюджетной системы РФ в мировую финансовую систему. Совершенствование бюджетной классификации стало одним из приоритетных направлений в рамках реформы государственных финансов РФ. В данной главе рассмотрены основные особенности бюджетной классификации Российской Федерации, определено ее понятие и значение для организации бюджетного процесса. Представлен состав бюджетной классификации, последовательно рассмотрены ее составные части. Приведена структура двадцатизначного кода бюджетной классификации, используемая для доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов бюджетной системы.

Ключевые понятия

Бюджетная классификация РФ, классификация доходов бюджетов, классификация расходов бюджетов, классификация источников финансирования дефицитов бюджетов, классификация операций сектора государственного управления, главный администратор и администратор доходов бюджета, код вида доходов, разделы и подразделы классификации расходов, коды целевых статей и видов расходов

5.1. Понятие бюджетной классификации

Законодательное закрепление основ бюджетной классификации РФ произошло лишь в 1996 г. вместе с принятием специального Федерального закона от 15.08.1996 № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации». До этого момента бюджетная классификация регулировалась на уровне приказов Минфина России, в частности, приказом от 29.12.1994 № 177 «О бюд-



жетной классификации Российской Федерации» устанавливалась новая для того времени бюджетная классификация, которая включала в себя:

- 1) доходы бюджета;
- 2) расходы бюджета:
 - функциональную структуру расходов;
 - ведомственную структуру расходов;
 - экономическую структуру расходов;
- 3) финансирование бюджета;
- 4) государственный долг.

В 1994 г. было законодательно закреплено и само современное понятие «бюджетная классификация Российской Федерации», заменив действующее ранее — «классификация доходов и расходов бюджетов в Российской Федерации» (см. приказ Минфина России от 14.08.1992 № 71 «Об утверждении классификации доходов и расходов бюджетов в Российской Федерации»). За последующий десятилетний период в законодательство о бюджетной классификации вносились многочисленные изменения в целях обеспечения ее соответствия современной ситуации.

Впервые о реформировании бюджетной классификации на современном уровне было заявлено в постановлении Правительства от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», которым была одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах. Новая бюджетная классификация была приближена к требованиям международных стандартов финансовой отчетности и интегрирована с планом счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений.

Прежняя бюджетная классификация обладала следующими недостатками:

- 1) включала в себя три вида классификации расходов бюджетов (функциональную, экономическую и ведомственную), два вида классификации источников финансирования дефицита бюджетов (источники внутреннего и внешнего финансирования), два вида классификации долгов, что усложняло ее применение в бюджетном процессе;

- 2) утверждалась отдельным федеральным законом. В результате ежегодно происходило дублирование двух законодательных актов федерального уровня — федерального закона о бюджете на соответствующий год и о внесении изменений в бюджетную классификацию РФ;



3) ограничивала права органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления на детализацию утвержденных федеральным законом кодов бюджетной классификации, что не позволяло в полной мере отразить специфику региональных и местных бюджетов;

4) не отвечала требованиям международных стандартов финансовой отчетности и статистики государственных финансов.

В ходе реформирования бюджетной классификации были достигнуты следующие результаты:

1) введен унифицированный код для классификации доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, интегрированный с номером счета плана счетов бюджетного учета;

2) предусмотрено больше возможностей детализации классификаций на уровне субъектов РФ и муниципальных образований;

3) учтены требования Международных стандартов финансовой отчетности и Статистики государственных финансов в целях предоставления Международным финансовым организациям данных о государственных и муниципальных финансах.

Бюджетная классификация РФ ориентирована на обеспечение сопоставимости показателей бюджетов не только разных уровней бюджетной системы, но и в рамках разных периодов времени, что в дальнейшем позволит сравнивать показатели бюджетов за различные годы.

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

Таким образом, основной задачей бюджетной классификации является обеспечение сопоставимости показателей различных бюджетов, сравнения их по годам, выявления динамики, тенденций, а также возможность организации эффективного и четкого бюджетного планирования.

Следует заметить, что изменилось не только само определение бюджетной классификации РФ, но и ее состав.

Определение принципов назначения, структуры кодов бюджетной классификации РФ, а также присвоение кодов составным частям бюджетной классификации РФ, которые в соответствии с БК



являются едиными для бюджетов бюджетной системы РФ, осуществляется Минфином России.

При этом БК в составе кода бюджетной классификации РФ закреплены единые для всех бюджетов бюджетной системы РФ группы и подгруппы классификации доходов бюджетов, разделы и подразделы классификации расходов бюджетов, группы и подгруппы классификации источников финансирования дефицитов бюджетов, а также группы и статьи классификации операций сектора государственного управления.

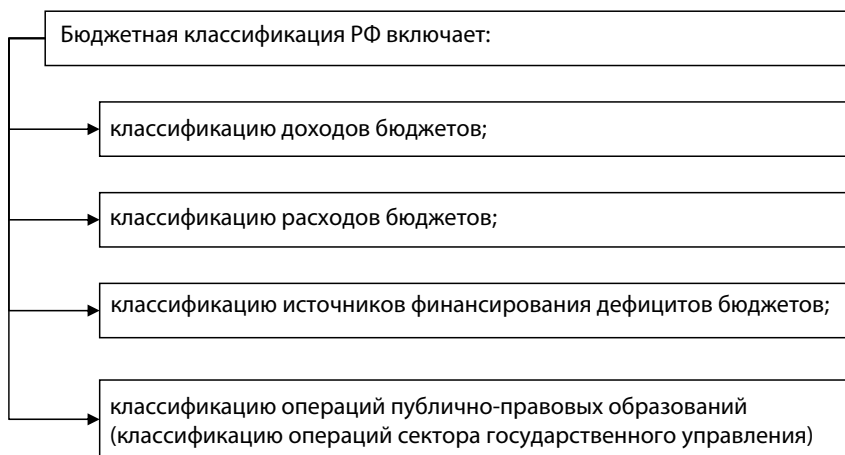


Рис. 5.1. Состав бюджетной классификации РФ

В ходе реформирования бюджетной классификации с целью унификации бюджетного процесса и интеграции бюджетной классификации с планом счетов бюджетного учета в составе Инструкции по бюджетному учету, утвержденной приказом Минфина России от 10.02.2006 № 25н, был разработан единый 20-значный код классификации, по которому отражаются доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

5.2. Классификация доходов бюджетов

Классификация доходов бюджетов является группировкой доходных источников бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. Структура кода классификации доходов бюджетов представлена в табл. 5.1.



Таблица 5.1. Структура кода классификации доходов бюджетов

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		
1			2											3				4			

Код классификации доходов бюджетов состоит:

- 1) из кода главного администратора доходов бюджета;
- 2) кода вида доходов;
- 3) кода подвида доходов;
- 4) кода классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджетов.

Главный администратор доходов бюджета — определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, ЦБ РФ, иная организация, определяющий перечень подотчетных ему администраторов доходов бюджета и (или) являющийся администратором доходов бюджета.

Код главного администратора доходов бюджета (1—3 разряды кода классификации доходов бюджета) состоит из трех знаков и соответствует номеру, присвоенному главному администратору доходов бюджета в соответствии с законодательством РФ, законодательством субъектов РФ и правовыми актами, принятыми органами местного самоуправления. Перечень главных администраторов доходов федерального бюджета утверждается в виде приложения к закону о федеральном бюджете на соответствующий год. Так, например, в Приложении 4 к Федеральному закону от 24.11.2008 № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» установлено, что Минфин России как главный администратор доходов федерального бюджета имеет код 092, Казначейство России — 100, ЦБ РФ — 999.

Администраторами доходов бюджетов являются органы государственной власти (государственные органы), органы местного самоуправления, органы местной администрации, органы управления государственных внебюджетных фондов, ЦБ РФ,



а также бюджетные учреждения, осуществляющие в соответствии с законодательством РФ контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы РФ.

Назначение органов государственной власти РФ, иных администраторов доходов федерального бюджета, органов управления государственными внебюджетными фондами, ЦБ РФ главными администраторами доходов бюджета осуществляется в соответствии с законодательством РФ и указаниями о порядке применения бюджетной классификации на соответствующий год.

Органы государственной власти субъектов РФ закрепляют источники доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов за главными администраторами доходов бюджета — органами государственной власти субъектов РФ и созданными ими бюджетными учреждениями при условии, что администрирование данных источников доходов не предусмотрено законодательством РФ (за исключением доходов, администрируемых как органами государственной власти РФ, органами управления государственных внебюджетных фондов, ЦБ РФ, так и органами государственной власти субъектов РФ).

Органы государственной власти субъекта РФ не вправе устанавливать коды главных администраторов, совпадающие с кодами главных администраторов доходов бюджета субъекта РФ, установленными нормативными правовыми актами РФ.

Органы местного самоуправления закрепляют источники доходов бюджетов муниципальных образований за главными администраторами соответствующего уровня при условии, что администрирование данных источников доходов не предусмотрено законодательством РФ и законодательством субъектов РФ (за исключением доходов, администрируемых как органами государственной власти РФ, органами управления государственных внебюджетных фондов, ЦБ РФ, органами государственной власти субъектов РФ, так и органами местного самоуправления).

Органы местного самоуправления поселений устанавливают коды главных администраторов по доходам, администрируемым органами местного самоуправления поселений (созданными ими бюджетными учреждениями), если иное не предусмотрено законодательными и нормативными правовыми актами субъекта РФ, нормативными правовыми актами муниципального района.



Органы местного самоуправления не вправе устанавливать коды главных администраторов, совпадающие с кодами главных администраторов поступлений в местные бюджеты, установленными вышестоящими органами власти и управления.

Код вида доходов (4—13 разряды кода классификации доходов бюджетов) состоит из 10 знаков и включает:

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

Дальнейшая детализация подгрупп кода вида доходов осуществляется в разрезе соответствующих статей и подстатей.

Код элемента доходов устанавливается в зависимости от полномочия по установлению и нормативному правовому регулированию налогов, сборов и иных обязательных платежей, других доходов бюджетов бюджетной системы РФ, а также в зависимости от наличия прав требования к плательщикам по неналоговым доходам и безвозмездным поступлениям и соответствует бюджету бюджетной системы РФ.

Едиными для бюджетов бюджетной системы РФ элементами доходов являются:

- 1) федеральный бюджет (код элемента — 01);
- 2) бюджеты субъектов РФ (код элемента — 02);
- 3) бюджеты муниципальных районов (код элемента — 05);
- 4) бюджеты городских округов (код элемента — 04);
- 5) бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга (код элемента — 03);
- 6) бюджеты городских и сельских поселений (код элемента — 10);
- 7) бюджет Пенсионного фонда РФ (код элемента — 06);
- 8) бюджет Фонда социального страхования РФ (код элемента — 07);
- 9) бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования (код элемента — 08);
- 10) бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования (код элемента — 09).



Для детализации поступлений по кодам классификации доходов применяется код подвида доходов.

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

Минфин России утверждает перечень кодов подвидов по видам доходов, главными администраторами которых являются органы государственной власти РФ, ЦБ РФ, органы управления государственными внебюджетными фондами РФ и (или) находящиеся в их ведении бюджетные учреждения.

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

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

Классификация операций сектора государственного управления (КОСГУ) является группировкой операций, осуществляемых в секторе государственного управления, в зависимости от их экономического содержания.

КОСГУ состоит из следующих групп:

- 100 — Доходы;
- 200 — Расходы;
- 300 — Поступление нефинансовых активов;
- 400 — Выбытие нефинансовых активов;
- 500 — Поступление финансовых активов;
- 600 — Выбытие финансовых активов;
- 700 — Увеличение обязательств;
- 800 — Уменьшение обязательств.

Классификация операций сектора государственного управления (18—20 разряды кода классификации доходов бюджетов) по группе 100 «Доходы» представлена следующими статьями:

- 110 — налоговые доходы;
- 120 — доходы от собственности;
- 130 — доходы от оказания платных услуг;
- 140 — суммы принудительного изъятия;
- 150 — безвозмездные поступления от бюджетов;
- 160 — взносы на социальные нужды;
- 170 — доходы от операций с активами;
- 180 — прочие доходы.



5.3. Классификация расходов бюджетов

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

Структура унифицированного кода бюджетной классификации расходов бюджетов представлена в табл. 5.2.

Таблица 5.2. Структура кода классификации расходов бюджетов

ГРБС			Раздел		Подраздел		Целевая статья							Вид расходов бюджетов			Классификация операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов			
1	2	3					4	5	6	7	8	9	10	11	12	13				

1. Код классификации расходов бюджетов состоит:

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

Классификация расходов бюджетов содержит 11 разделов, отражающих направление финансовых ресурсов на выполнение основных функций государства. Разделы детализированы 95 подразделами, конкретизирующими направление бюджетных средств на выполнение функций государства в пределах разделов.

Разделы классификации расходов бюджетов представлены следующими позициями:

- 0100 — Общегосударственные вопросы;
- 0200 — Национальная оборона;
- 0300 — Национальная безопасность и правоохранительная деятельность;
- 0400 — Национальная экономика;
- 0500 — Жилищно-коммунальное хозяйство;
- 0600 — Охрана окружающей среды;
- 0700 — Образование;
- 0800 — Культура, кинематография, средства массовой информации;



- 0900 — Здравоохранение, физическая культура и спорт;
- 1000 — Социальная политика;
- 1100 — Межбюджетные трансферты.

Федеральным бюджетом на 2009 г. и плановый период 2010 и 2011 гг. предусмотрена структура расходов федерального бюджета на 2009 г. по разделам классификации расходов бюджетов, которая выглядит следующим образом.

Таблица 5.3. Структура расходов федерального бюджета на 2009 г. по разделам классификации расходов бюджетов

Наименование	Раздел	Сумма (тыс. руб.)
Всего		7 943 006 992,7
Общегосударственные вопросы	01	1 143 727 487,9
Национальная оборона	02	712 565 304,9
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	03	756 838 661,7
Национальная экономика	04	1 063 308 776,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	05	81 015 771,7
Охрана окружающей среды	06	13 804 790,7
Образование	07	410 443 669,0
Культура, кинематография, средства массовой информации	08	114 064 957,1
Здравоохранение, физическая культура и спорт	09	349 870 366,3
Социальная политика	10	310 258 342,7
Межбюджетные трансферты	11	2 987 108 864,7

Как видно из таблицы, основную часть расходов федерального бюджета на 2009 г. по разделам классификации расходов бюджетов составляют «Межбюджетные трансферты» (около 38%), далее следуют «Общегосударственные вопросы» (около 14%).

Разделы и подразделы классификации расходов являются единичными и используются при составлении, утверждении и исполнении бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. Так, например, раздел 0700 «Образование» представлен следующими подразделами:

- 0701 — Дошкольное образование;
- 0702 — Общее образование;
- 0703 — Начальное профессиональное образование;
- 0704 — Среднее профессиональное образование;
- 0705 — Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации;
- 0706 — Высшее и послевузовское профессиональное образование;
- 0707 — Молодежная политика и оздоровление детей;



0708 — Прикладные научные исследования в области образования;

0709 — Другие вопросы в области образования.

В качестве наглядного примера приведем структуру расходов федерального бюджета на 2009 г. по соответствующим подразделам раздела 0700 «Образование».

Таблица 5.4. Структура расходов федерального бюджета на 2009 г. по подразделам раздела 0700 «Образование»

Наименование	Подраздел	Сумма (тыс. руб.)
Дошкольное образование	07 01	4 367 416,0
Общее образование	07 02	4 609 560,0
Начальное профессиональное образование	07 03	15 627 554,9
Среднее профессиональное образование	07 04	37 971 218,5
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	07 05	5 118 012,6
Высшее и послевузовское профессиональное образование	07 06	319 226 232,9
Молодежная политика и оздоровление детей	07 07	815 687,8
Прикладные научные исследования в области образования	07 08	7 452 374,1
Другие вопросы в области образования	07 09	15 255 612,2
ИТОГО	07	410 443 669,0

Таблица показывает, что ключевым направлением расходов федерального бюджета на 2009 год по подразделам раздела 0700 «Образование» является «Высшее и послевузовское профессиональное образование» (около 78%).

Целевые статьи обеспечивают привязку бюджетных ассигнований к конкретным направлениям деятельности субъектов бюджетного планирования и участников бюджетного процесса, в пределах подразделов классификации расходов бюджетов.

Код целевой статьи состоит из семи знаков — с 8 по 14 разряды 20-значного кода классификации расходов. При этом разряды 8—10 определяют код самой целевой статьи, разряды с 11—12 — код программы, при помощи которого осуществлена детализация целевых статей, разряды с 13 по 14 — код подпрограммы, конкретизирующий при необходимости направления расходования средств в рамках соответствующей программы.

Каждому публичному нормативному обязательству, долгосрочной целевой программе (подпрограмме), обособленной функции (сфере, направлению) деятельности органов государственной власти (органов местного самоуправления), проекту для осуществ-



вления бюджетных инвестиций присваиваются уникальные коды целевых статей и видов расходов соответствующего бюджета.

Перечни целевых статей, применяемых в бюджетах субъектов РФ и местных бюджетах, формирует финансовый орган согласно расходным обязательствам, подлежащим исполнению за счет средств соответствующих бюджетов. Например, перечень целевых статей, установленных для федерального бюджета, включает код целевой статьи 1001300 «Федеральная целевая программа “Дети России” на 2007—2010 годы» со следующими подпрограммами:

1001301 — Подпрограмма «Здоровое поколение»;

1001302 — Подпрограмма «Дети и семья»;

1001303 — Подпрограмма «Одаренные дети».

Программный срез целевых статей, предназначенных для отражения расходов на обеспечение публичных нормативных обязательств, представлен следующим образом:

— код программы (4, 5 знаки семизначного кода целевой статьи) отражает принадлежность расходов к соответствующему закону, иному нормативному правовому акту, устанавливающему выплату;

— код подпрограммы (6, 7 знаки семизначного кода целевой статьи) конкретизирует виды выплат в рамках закодированного на уровне программы закона, иных нормативных правовых актов.

Едиными для бюджетов бюджетной системы РФ статьями операций сектора государственного управления по группе 200 «Расходы» являются:

210 — оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда;

220 — оплата работ, услуг;

230 — обслуживание государственного (муниципального) долга;

240 — безвозмездные перечисления организациям;

250 — безвозмездные перечисления бюджетам;

260 — социальное обеспечение;

290 — прочие расходы.

5.4. Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов

Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов является группировкой источников финансирования дефицитов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, включая бюджеты государственных внебюджетных фондов.



Код классификации источников финансирования дефицитов бюджетов представлен в табл. 5.5.

Таблица 5.5. Структура кода классификации источников финансирования дефицитов бюджетов

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

Код классификации источников финансирования дефицитов бюджетов состоит:

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

Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета (главный администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) — определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета и (или) являющиеся администраторами источников финансирования дефицита бюджета.

Администратор источников финансирования дефицита бюджета — орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право в соответствии с БК осуществлять операции с источниками финансирования дефицита бюджета.



Перечень главных администраторов источников финансирования дефицитов бюджетов утверждается законом (решением) о соответствующем бюджете и совпадает с кодом главного администратора доходов бюджета.

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

Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов включает две группы, детализируемые на подгруппы:

000 01 00 00 00 00 0000 000 — Источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов;

000 02 00 00 00 00 0000 000 — Источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов.

Дальнейшая детализация подгрупп кода источников финансирования дефицитов бюджетов производится посредством статей и видов источников финансирования дефицитов бюджетов. При этом шестизначный код статьи источников финансирования дефицитов бюджетов детализирован подстатьей и элементом, соответственно, 3—4 и 5—6 знаки ее шестизначного кода. При этом элемент источников финансирования дефицитов бюджетов отражает принадлежность источника финансирования дефицита бюджета соответствующему бюджету бюджетной системы РФ и совпадает с кодом элемента доходов бюджетов. Так, Казначейство России является главным администратором источников финансирования дефицита федерального бюджета по следующим кодам классификации источников финансирования дефицитов бюджетов (табл. 5.6).

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

Перечень статей и видов источников финансирования дефицитов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов устанавливается законом о соответствующем бюджете при утверждении источников финансирования его дефицита.

Классификация операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов (18—20 разряды кода классификации источников финансирования дефицитов бюджетов) определена трехзначным кодом класси-



Таблица 5.6. Источники финансирования дефицита федерального бюджета, главным администратором которых является Казначейство России

Код главы	Код группы, подгруппы, статьи и вида источников	Наименование
100		Казначейство России
	100 01 05 01 01 01 0001 510	Увеличение остатков денежных средств Резервного фонда
	100 01 05 01 01 01 0002 510	Увеличение остатков денежных средств Фонда национального благосостояния
	100 01 05 01 01 01 0003 510	Увеличение остатков денежных средств на специальном счете по учету средств нефтегазовых доходов
	100 01 05 01 02 01 0001 520	Увеличение остатков средств Резервного фонда, размещенных в ценные бумаги
	100 01 05 01 02 01 0002 520	Увеличение остатков средств Фонда национального благосостояния, размещенных в ценные бумаги
	100 01 05 01 01 01 0001 610	Уменьшение остатков денежных средств Резервного фонда
	100 01 05 01 01 01 0002 610	Уменьшение остатков денежных средств Фонда национального благосостояния
	100 01 05 01 01 01 0003 610	Уменьшение остатков денежных средств на специальном счете по учету средств нефтегазовых доходов
	100 01 05 01 02 01 0001 620	Уменьшение остатков средств Резервного фонда, размещенных в ценные бумаги
	100 01 05 01 02 01 0002 620	Уменьшение остатков средств Фонда национального благосостояния, размещенных в ценные бумаги
	100 01 06 03 00 01 0001 171	Курсовая разница по средствам Резервного фонда
	100 01 06 03 00 01 0002 171	Курсовая разница по средствам Фонда национального благосостояния
	100 01 06 03 00 01 0003 171	Курсовая разница по средствам на специальном счете по учету средств нефтегазовых доходов
	100 01 06 06 00 01 0000 550	Увеличение иных финансовых активов в федеральной собственности
	100 01 06 06 00 01 0000 650	Уменьшение иных финансовых активов в федеральной собственности
	100 01 06 06 00 01 0001 810	Компенсационные выплаты по сбережениям граждан

фикации операций сектора государственного управления и включает следующие источники:

- 171 — Доходы от переоценки активов;
- 310 — Увеличение стоимости основных средств;
- 410 — Уменьшение стоимости основных средств;



- 500 — Поступление финансовых активов;
- 510 — Поступление на счета бюджетов;
- 520 — Увеличение стоимости ценных бумаг, кроме акций и иных форм участия в капитале;
- 530 — Увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале;
- 550 — Увеличение иных финансовых активов;
- 600 — Выбытие финансовых активов;
- 610 — Выбытие со счетов бюджетов;
- 620 — Уменьшение стоимости ценных бумаг, кроме акций и иных форм участия в капитале;
- 630 — Уменьшение стоимости акций и иных форм участия в капитале;
- 650 — Уменьшение иных финансовых активов;
- 700 — Увеличение обязательств;
- 710 — Увеличение задолженности по внутренним долговым обязательствам;
- 720 — Увеличение задолженности по внешним долговым обязательствам;
- 800 — Уменьшение обязательств;
- 810 — Уменьшение задолженности по внутренним долговым обязательствам;
- 820 — Уменьшение задолженности по внешним долговым обязательствам.

Выводы

Основным назначением бюджетной классификации является обеспечение сопоставимости показателей различных бюджетов. Единая бюджетная классификация представляет собой универсальный механизм, необходимый для ведения учета доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, а также для организации эффективного и четкого бюджетного планирования. Реформирование бюджетной классификации было заявлено в качестве одного из приоритетных направлений Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах. По итогам ее реализации бюджетная классификация была приближена к требованиям международных стандартов, интегрирована с планом счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений. В настоящее время процесс реформирования бюджетной классификации находится на заключительном этапе.



Так, в Бюджетном послании Президента РФ «О бюджетной политике в 2010—2012 годах» предлагается рассмотреть возможность перехода начиная с 2011 года к программной структуре бюджета с одновременной корректировкой классификации расходов. В ее основу могут быть положены долгосрочные целевые программы. При этом в долгосрочных целевых программах могут предусматриваться и другие, кроме бюджетных, инструменты достижения заданных целей: правовое регулирование, проведение структурных реформ, контроль, использование имущества, меры налоговой, таможенной и тарифной политики, соглашения с субъектами РФ и т.д.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение бюджетной классификации РФ.
2. Из каких разделов состоит бюджетная классификация?
3. Определите структуру кода классификации доходов бюджетов.
4. Каким нормативным актом утверждается состав главных администраторов доходов бюджета?
5. Охарактеризуйте структуру унифицированного кода бюджетной классификации расходов бюджетов.
6. Дайте определение главного распорядителя бюджетных средств.
7. Раскройте значение кода классификации источников финансирования дефицитов бюджетов.



РАЗДЕЛ

**Политика
формирования
доходов бюджетов**

III



Последние годы характеризовались значительным ростом доходной части бюджетов РФ, что было обусловлено значительным ростом цен на углеводородное сырье на мировых рынках. Поступления в бюджетную систему, связанные с реализацией данного сырья, пока являются одним из основных источников формирования доходной части бюджета РФ. Рост бюджетных доходов позволил обеспечить существенное улучшение макроэкономических показателей развития России, повышение качества жизни населения и сформировать финансовый резерв государства — Стабилизационный фонд РФ, преобразованный позднее в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

Вместе с тем очевидно, что зависимость экономики от внешне-экономической конъюнктуры не обеспечивает стратегических интересов развития России и делает уязвимой ее финансовую систему. Поэтому диверсификация экономики, в том числе с помощью инструментов бюджетно-налоговой политики, и как следствие — перераспределение отраслевой структуры формирования бюджетных доходов должны обеспечить снижение рисков функционирования государственной финансовой системы в случае значительного снижения мировых цен на энергоносители.

Другой важной задачей является повышение качества макроэкономического прогнозирования, особенно в части прогнозирования доходов бюджетов. В настоящее время осуществлен переход на трехлетнее планирование и исполнение федерального бюджета, что также требует пересмотра принципов и методологии прогнозирования доходов, которые теперь должны быть переориентированы на среднесрочную основу. Вместе с тем опыт утверждения и исполнения федерального бюджета последних лет свидетельствует о том, что внесенные уже в ходе исполнения бюджета поправки в закон о федеральном бюджете увеличивали доходную базу уже исполняемого бюджета в 1,5 и более раза, что, с одной стороны, подтверждает наличие определенных проблем в прогнозировании доходов бюджета, а с другой — свидетельствует о консервативной и осторожной бюджетной политике, проводимой Минфином России.



ГЛАВА 6

Содержание и принципы формирования доходов бюджетов

Доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным законодательством РФ, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах. Основы формирования доходной части бюджетов бюджетной системы РФ заложены в БК, который определяет не только виды доходов бюджетов, но и полномочия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований по формированию доходов соответствующего бюджета. В представленной главе рассмотрено содержание доходов бюджета, их виды, более подробно представлены налоговые доходы бюджетов. Определены принципы и критерии, которые необходимо учитывать при разграничении налоговых полномочий и доходных источников между органами власти различных уровней. Приведены нормативы распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы РФ.

Ключевые понятия

Доходы бюджета, налоговые и неналоговые доходы, безвозмездные поступления, собственные доходы бюджетов, средства самообложения граждан

6.1. Формирование доходной части бюджетов

По своему экономическому содержанию доходы бюджета представляют финансовые отношения, возникающие между государством (органами местного самоуправления), хозяйствующими



субъектами и гражданами в процессе формирования и исполнения соответствующего бюджета. При этом формой проявления таких финансовых отношений служат различные виды налоговых и неналоговых платежей юридических и физических лиц в бюджеты бюджетной системы РФ.

Доходы бюджета — поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК источниками финансирования дефицита бюджета.

К доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления (в том числе межбюджетные трансферты).

При этом к **неналоговым доходам** бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, прежде всего, относятся доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, доходы от его продажи, а также доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями. В структуру неналоговых доходов бюджетов также входят денежные взыскания (штрафы), конфискации, компенсации и средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам РФ и муниципальным образованиям.

К **безвозмездным поступлениям**, зачисляемым в доходы бюджетов, относятся дотации, субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы РФ, а также безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Однако доминирующее положение в структуре доходов бюджетов занимают **налоговые доходы**, к которым относятся доходы от предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним.

Согласно Конституции РФ установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Статьей 57 Конституции РФ предписано, что каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы.

В НК понятия налога и сбора определены следующим образом.

Налог — это 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.

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

В 1776 г. Адамом Смитом в работе «Исследование о природе и причинах богатства народов» были сформулированы четыре основополагающих принципа налогообложения:

1) налоги должны быть *всеобщими*, т.е. к участию в их уплате должны привлекаться все физические и юридические лица, которые живут или работают в данной стране;

2) налоги должны быть *равномерными*, т.е. распределить налоги нужно исходя из платежной способности каждого;

3) нужно всегда стремиться к *минимизации издержек по взиманию налогов*, чтобы население как можно меньше переплачивало сверх того, что действительно остается в распоряжении государства на покрытие его расходов;

4) налоги должны взиматься в *наиболее удобной для плательщиков форме*, т.е. при выборе места, времени и способа уплаты налогов должны быть учтены интересы плательщика.

Принципы, изложенные Адамом Смитом, отражены в основных началах законодательства о налогах и сборах в Российской Федерации, изложенных в ст. 3 НК:

1) каждое лицо должно уплачивать законно установленные налоги и сборы. Законодательство о налогах и сборах основывается на признании всеобщности и равенства налогообложения. При установлении налогов учитывается фактическая способность налогоплательщика к уплате налога;

2) не допускается устанавливать дифференцированные ставки налогов и сборов, налоговые льготы в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала;

3) налоги и сборы должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными. Недопустимы налоги и сборы, препятствующие реализации гражданами своих конституционных прав;

4) не допускается устанавливать налоги и сборы, нарушающие единое экономическое пространство РФ и, в частности, прямо или



косвенно ограничивающие свободное перемещение в пределах территории РФ товаров (работ, услуг) или финансовых средств, либо иначе ограничивать или создавать препятствия не запрещенной законом экономической деятельности физических лиц и организаций;

5) ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными НК признаками налогов или сборов, не предусмотренные НК либо установленные в ином порядке, чем это определено НК;

6) при установлении налогов должны быть определены все элементы налогообложения. Акты законодательства о налогах и сборах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги (сборы), когда и в каком порядке он должен платить;

7) все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (плательщика сборов).

Система налогов и сборов Российской Федерации представлена в табл. 6.1.

Таблица 6.1. Система налогов и сборов Российской Федерации

Федеральные налоги и сборы	Налог на добавленную стоимость
	Акцизы
	Налог на доходы физических лиц
	Налог на прибыль организаций
	Налог на добычу полезных ископаемых
	Государственная пошлина
	Водный налог
	Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов
Региональные налоги	Налог на имущество организаций
	Транспортный налог
	Налог на игорный бизнес
Местные налоги	Земельный налог
	Налог на имущество физических лиц
Специальные налоговые режимы	Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей
	Упрощенная система налогообложения
	Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности
	Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции



Как видно из приведенной таблицы, налоговая система РФ насчитывает вполне ограниченный перечень налогов и сборов, действующий на всей территории РФ и позволяющий в полной мере осуществлять их эффективное администрирование.

Современная налоговая система РФ формировалась в условиях экономического и политического кризиса после распада СССР. Законы, которые легли в основу ее построения, были приняты Верховным Советом РСФСР в конце 1991 г. и вступили в силу с 1 января 1992 г. В целом законодательная база отличалась большим количеством недоработок, наличием неоправданно широкого круга налоговых льгот и освобождений. В результате налоговая система, созданная в 1990-х гг., оказалась недостаточно эффективной с фискальной точки зрения. Ситуацию значительно усложняли массовые неплатежи и низкий уровень исполнения требований налогового законодательства. В условиях укоренившейся практики внесения многочисленных изменений в законы о налогах и сборах, что значительно повышало издержки на их исполнение, назрела острая необходимость систематизации налогового законодательства. Правительство РФ неоднократно предпринимало попытки внесения в Государственную Думу проектов НК, однако рассмотрение данного документа затягивалось. Важным шагом стало принятие в 1998 г. и вступление в действие с 1 января 1999 г. части первой НК, установившей единую систему основных понятий и определений, необходимых для нормального функционирования налоговой системы, которая также четко определила права и обязанности налогоплательщиков и налоговых органов и установила ответственность за нарушение налогового законодательства.

В ходе проведенной налоговой реформы были отменены налоги на пользователей автомобильных дорог, приобретение автотранспортных средств, на операции с ценными бумагами, налог с продаж, сбор на нужды образовательных учреждений и некоторые другие. В едином транспортном налоге были объединены существовавшие ранее налог на отдельные виды транспортных средств и налог на владельцев автотранспортных средств.

Основные меры по совершенствованию налоговой системы, направленные на ее упрощение, повышение справедливости и экономической обоснованности взимаемых налогов и сборов, а также на снижение налоговой нагрузки, были осуществлены в 2001—2005 гг. Реформирование налоговой системы осуществлялось в тесной увязке с проведением бюджетной реформы и существенными изменениями в системе межбюджетных отношений. К 2007 г. Минфином России в основном было завершено формирование основ российской налоговой системы.



Основы налоговой системы РФ, действующие в настоящее время, были сформированы во многом с учетом лучшей мировой практики в области налоговой политики. Ставки практически всех налогов в России в настоящее время представляются довольно разумными. Вместе с тем очевидно, что налоговая система должна будет совершенствоваться как с позиций упрощения процедуры уплаты налогов со стороны налогоплательщиков, так и с позиций повышения эффективности функционирования всей системы налогового администрирования.

Дальнейшие направления реформирования налоговой системы определяются налоговой политикой Российской Федерации. Так, в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 23.06.2008 говорилось о том, что налоговая политика в среднесрочной перспективе, обеспечивая необходимый для выполнения обязательств объем бюджетных доходов, должна создавать благоприятные условия для модернизации экономики, осуществления инвестиций в создание новых производств и повышение производительности труда. Одновременно следует создавать стимулы для инвестиций граждан и организаций в образование, здравоохранение, улучшение жилищных условий и добровольное пенсионное страхование.

При этом масштабных мер в области налоговой политики в среднесрочной перспективе не предусматривается. Вместе с тем проведение социально-экономических преобразований, интеграция России в мировую экономику неизбежно требуют внесения поправок в налоговое законодательство. В среднесрочной перспективе Минфин России ставит следующие цели налоговой политики:

- отказ от увеличения номинального налогового бремени при условии поддержания сбалансированности бюджетной системы;
- повышение эффективности и нейтральности налоговой системы.

Принципы формирования доходов бюджетов бюджетной системы РФ не нашли должного отражения в БК. Вместе с тем указанные принципы были определены в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, одобренной постановлением Правительства РФ от 15.08.2001 № 584.

Разграничение налогов (налоговых полномочий) и доходных источников между органами власти разных уровней должно базироваться на следующих принципах:

- стабильность разделения доходов между уровнями бюджетной системы на основе единых принципов и подходов, обеспечивающего заинтересованность органов власти субъектов и мест-



ного самоуправления в формировании благоприятных условий для экономического развития и наращивания налогового потенциала соответствующих территорий;

— собственные доходы бюджетов каждого уровня должны быть основным ресурсом для эффективной реализации закрепленных за ними расходных полномочий, включая выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований;

— налоговые полномочия органов власти субъектов и местного самоуправления не должны ограничивать перемещение капиталов, рабочей силы, товаров и услуг, а также позволять экспортировать налоговое бремя в другие регионы и муниципальные образования;

— разграничение налоговых полномочий и доходных источников должно в основном ориентироваться на вертикальное (между уровнями бюджетной системы), а не горизонтальное (между регионами и муниципальными образованиями) бюджетное выравнивание;

— каждому муниципальному образованию должен быть гарантирован минимальный норматив (в зависимости от типа или уровня муниципального образования) отчислений от налогов, поступления от которых подлежат в соответствии с федеральным законодательством разделению между региональными и местными бюджетами соответствующего уровня.

При разделении конкретных видов налогов и доходных источников между бюджетами разных уровней должны учитываться следующие критерии:

1) стабильность: чем в большей степени налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляется этот налоговый источник и полномочия по его регулированию;

2) экономическая эффективность: за каждым уровнем бюджетной системы должны закрепляться налоги и доходные источники, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти;

3) территориальная мобильность налоговой базы: чем выше возможности для перемещения налоговой базы между регионами, тем на более высоком уровне бюджетной системы должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);

4) равномерность размещения налоговой базы: чем выше неравномерность (дисперсность) размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне должен вводиться соответствующий налог



и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);

5) социальная справедливость: налоги, носящие перераспределительный характер, должны быть в основном закреплены за федеральным уровнем власти;

6) бюджетная ответственность: сборы, представляющие собой платежи за бюджетные услуги, должны поступать в бюджет, финансирующий соответствующие услуги.

В составе доходов бюджетов также выделяются **собственные доходы бюджетов**, к которым относятся:

— налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством РФ и законодательством о налогах и сборах;

— неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством РФ, законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;

— доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций.

Собственные доходы бюджета субъекта РФ формируются за счет:

— доходов от региональных налогов и сборов;

— доходов от федеральных налогов и сборов;

— безвозмездных перечислений из бюджетов других уровней, в том числе за счет дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, иных средств финансовой помощи из федерального бюджета и других безвозмездных перечислений;

— доходов от использования имущества субъекта РФ;

— части прибыли государственных унитарных предприятий, имущество которых находится в собственности субъекта РФ, остающейся после уплаты налогов и сборов и иных обязательных платежей, в размере, устанавливаемом законами субъекта РФ, и доходов от оказания государственными учреждениями субъекта РФ платных услуг;

— штрафов и иных поступлений в соответствии с федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъекта РФ.

Состав собственных доходов бюджета субъекта РФ может быть изменен в соответствии с федеральным законом только в случае изменения полномочий органов государственной власти субъекта РФ и (или) изменения системы налогов и сборов Российской Федерации.



В бюджет субъекта РФ также зачисляются субвенции из федерального бюджета на осуществление делегированных (переданных) полномочий.

Перечень региональных налогов и сборов и полномочия органов государственной власти субъекта РФ по их установлению, изменению и отмене устанавливаются законодательством РФ о налогах и сборах.

К собственным доходам местных бюджетов относятся:

- средства самообложения граждан;
- доходы от местных налогов и сборов;
- доходы от региональных налогов и сборов;
- доходы от федеральных налогов и сборов;
- безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней и другие безвозмездные перечисления;
- доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;
- штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;
- добровольные пожертвования;
- иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и решениями органов местного самоуправления.

Состав собственных доходов местных бюджетов может быть изменен федеральным законом только в случае изменения перечня вопросов местного значения и (или) изменения системы налогов и сборов Российской Федерации.

В доходы местных бюджетов также зачисляются субвенции, предоставляемые на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ.



Под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения.

Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен.

Перечень местных налогов и сборов и полномочия органов местного самоуправления по их установлению, изменению и отмене устанавливаются законодательством РФ о налогах и сборах.

К вопросам местного значения муниципального образования относится установление, изменение и отмена местных налогов и сборов соответствующего муниципального образования (муниципального района, городского округа, поселения).

Доходы от местных налогов и сборов зачисляются в бюджеты муниципальных образований по налоговым ставкам, установленным решениями представительных органов местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также по нормативам отчислений.

6.2. Нормативы распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации

Доходы от федеральных налогов и сборов, региональных и местных налогов, иных обязательных платежей, других поступлений, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, зачисляются на счета органов Казначейства России для их распределения этими органами в соответствии с нормативами, установленными БК (табл. 6.2), законом (решением) о бюджете и иными законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами, между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ, местными бюджетами, а также бюджетами государственных внебюджетных фондов в случаях, предусмотренных законодательством РФ.

Закрепление в БК на долгосрочной основе нормативов зачисления налоговых и неналоговых доходов позволяет стабилизировать состояние бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов и создать предпосылки для среднесрочного бюджетного планирования.



Органы Казначейства России осуществляют учет доходов, поступивших в бюджетную систему РФ, и их распределение между бюджетами в соответствии с кодом бюджетной классификации РФ, указанным в расчетном документе на зачисление средств на счет.

Органы Казначейства России не позднее следующего рабочего дня после дня получения от учреждения ЦБ РФ выписки со своих счетов осуществляют перечисление указанных доходов на единые счета соответствующих бюджетов.

Денежные средства считаются поступившими в доходы соответствующего бюджета бюджетной системы РФ с момента их зачисления на единый счет этого бюджета.

Законом субъекта РФ в порядке, предусмотренном федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, могут быть установлены нормативы отчислений в местные бюджеты от региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ.

В бюджет субъекта РФ зачисляются доходы от федеральных налогов и сборов по единым для субъектов РФ нормативам, установленным БК, или по налоговым ставкам, устанавливаемым в соответствии с НК.

Законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ.

В местные бюджеты в соответствии с едиными для всех поселений или муниципальных районов данного субъекта РФ нормативами отчислений, установленными законом субъекта РФ, могут зачисляться доходы от определенных видов региональных налогов и сборов, подлежащие зачислению в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах в бюджет субъекта РФ.

Установление указанных нормативов законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год или иным законом субъекта РФ на ограниченный срок не допускается.

Доходы от федеральных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты по нормативам отчислений согласно налоговым ставкам, установленным законодательством РФ о налогах и сборах.

В местные бюджеты в соответствии с едиными для всех поселений или муниципальных районов данного субъекта РФ нормативами отчислений, установленными законом субъекта РФ, могут зачисляться доходы от федеральных налогов и сборов, подлежащие зачислению в бюджет субъекта РФ согласно БК и законодательством РФ о налогах и сборах.



Таблица 6.2. Нормативы распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы РФ

Вид дохода	Федеральный бюджет	Консолидированные бюджеты субъектов РФ	В том числе			
			Бюджеты субъектов РФ	Консолидированные местные бюджеты	Из них	
					бюджеты муниципальных районов	бюджеты поселений
Налог на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в федеральный бюджет (6,5%)	100	—	—	—	—	—
Налог на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в бюджеты субъектов РФ	—	100	100	—	—	—
Налог на прибыль организаций (в части доходов иностранных организаций, не связанных с деятельностью в Российской Федерации через постоянное представительство, а также в части доходов, полученных в виде дивидендов и процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам)	100	—	—	—	—	—
НДС	100	—	—	—	—	—
Акцизы на спирт этиловый из пищевого сырья, производимый на территории РФ	50	50	50	—	—	—
Акцизы на спирт этиловый из всех видов сырья, за исключением пищевого, производимый на территории РФ	100	—	—	—	—	—
Акцизы на спиртосодержащую продукцию, производимую на территории РФ	50	50	50	—	—	—
Акцизы на табачную продукцию, производимую на территории РФ	100	—	—	—	—	—
Акцизы на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей	40	60	60	—	—	—
Акцизы на автомобили легковые и мотоциклы, производимые на территории РФ	100	—	—	—	—	—
Акцизы по подакцизным товарам и продукции, ввозимым на территорию РФ	100	—	—	—	—	—
Налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (газ горючий природный)	100	—	—	—	—	—



Таблица 6.2. Продолжение

Вид дохода	Федеральный бюджет	Консолидированные бюджеты субъектов РФ	В том числе			
			Бюджеты субъектов РФ	Консолидированные местные бюджеты	Из них	
					бюджеты муниципальных районов	бюджеты поселений
Налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного)	95	5	5	—	—	—
Налог на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых)	40	60	60	—	—	—
Налог на добычу полезных ископаемых в виде природных алмазов	—	100	100	—	—	—
Налог на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе РФ, в исключительной экономической зоне РФ, за пределами территории РФ	100	—	—	—	—	—
Регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (газ горючий природный)	100	—	—	—	—	—
Регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного)	95	5	5	—	—	—
Регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне РФ, за пределами территории РФ при выполнении соглашений о разделе продукции	100	—	—	—	—	—
Сборы за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты)	70	30	30	—	—	—
Сборы за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам)	100	—	—	—	—	—
Государственная пошлина (за исключением государственной пошлины, подлежащей зачислению в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты)	100	—	—	—	—	—
Водный налог	100	—	—	—	—	—



Таблица 6.2. Окончание

Вид дохода	Федеральный бюджет	Консолидированные бюджеты субъектов РФ	В том числе			
			Бюджеты субъектов РФ	Консолидированные местные бюджеты	Из них	
					бюджеты муниципальных районов	бюджеты поселений
Налог на имущество организаций	—	100	100	—	—	—
Налог на игорный бизнес	—	100	100	—	—	—
Транспортный налог	—	100	100	—	—	—
Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	—	90	90	—	—	—
Налог, взимаемый в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения	—	90	90	—	—	—
Акцизы на пиво	—	100	100	—	—	—
Акцизы на алкогольную продукцию	—	100	100	—	—	—
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	—	90	—	90	90	—
Налог на имущество физических лиц	—	100	—	100	—	100
Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых	—	100	100	—	—	—
Земельный налог, взимаемый на межселенных территориях	—	100	—	100	100	—
Земельный налог	—	100	—	100	—	100
Единый сельскохозяйственный налог	—	90	30	60	30	30
Сборы за пользование объектами животного мира	—	100	100	—	—	—
Государственная пошлина за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления, уполномоченными в соответствии с законодательными актами РФ на совершение нотариальных действий	—	—	—	100	—	100
Государственная пошлина (подлежащая зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов)	—	100	100	—	—	—
Налог на доходы физических лиц	—	70	30	30	20	10

Принцип расщепления налоговых поступлений обеспечивает выравнивание вертикальных дисбалансов и позволяет сократить дотационность нижестоящих бюджетов. Однако он имеет ряд



существенных недостатков: отсутствие на региональном и местном уровне взаимосвязи между объемом предоставляемых бюджетных услуг и уровнем налогообложения, заинтересованности органов власти субъектов и местного самоуправления в развитии налоговой базы и формировании благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, ограничение возможностей для проведения долгосрочной экономической и бюджетной политики, размывание ответственности за состояние бюджетной сферы.

Исходя из этого, одним из основных направлений в данной области является существенное повышение роли собственных доходов региональных и местных бюджетов, в том числе — региональных и местных налогов, направленное создание предпосылок для перехода в долгосрочной перспективе к формированию доходов бюджетов каждого уровня в основном за счет собственных налогов.

Выводы

Доходы бюджета представляют собой поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета. К доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления (в том числе межбюджетные трансферты). В структуре доходов бюджетов выделяются собственные доходы, представляющие собой разницу между доходами бюджета и безвозмездными поступлениями в форме субвенций, предоставляемых бюджетам для осуществления делегированных полномочий. В состав налоговых доходов бюджетов входят доходы от предусмотренных НК налогов и сборов, а также пеней и штрафов по ним. Нормативы распределения доходов между уровнями бюджетной системы закреплены положениями БК на долгосрочной основе. Разграничение налогов и доходных источников между органами власти различных уровней базируется на принципах стабильности распределения доходов между уровнями бюджетной системы, обеспечения реализации закрепленных расходных полномочий за счет собственных доходов бюджетов каждого уровня, невозможности установления ограничений для перемещения капиталов, рабочей силы, товаров и услуг, ориентации на вертикальное бюджетное выравнивание, гарантировании минимального норматива отчислений от распределяемых налогов. При разделении конкретных видов налогов и доходных источников между бюджетами разных уровней учи-



тываются критерии стабильности, экономической эффективности, территориальной мобильности налоговой базы и равномерности ее размещений, социальной справедливости и бюджетной ответственности. Политика Российской Федерации в отношении формирования доходов бюджетов всей бюджетной системы закреплена в положениях НК. Вместе с тем в целях исполнения требований ст. 184.2 БК ежегодно при формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете Минфином России разрабатывается документ «Основные направления налоговой политики на соответствующий период», который отражает ключевые положения Бюджетного послания Президента РФ. В основных направлениях налоговой политики характеризуются цели и задачи налоговой политики на соответствующий период, рассматриваются основные достижения за предыдущий период, на основе которых определяются основные направления совершенствования налоговой системы в среднесрочной перспективе.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение доходов бюджета.
2. В чем заключается отличие налога от сбора?
3. Охарактеризуйте принципы налогообложения, сформулированные Адамом Смитом.
4. Назовите основные виды налогов.
5. Какие доходы относятся к неналоговым доходам бюджетов?
6. На каких принципах базируется разграничение налогов и доходных источников между органами власти разных уровней?
7. Перечислите доходы, входящие в состав собственных доходов бюджета. Охарактеризуйте состав собственных доходов бюджета субъекта РФ и местного бюджета.



ГЛАВА 7

Методология планирования доходов

В условиях среднесрочного планирования бюджетного процесса возрастает роль методологии планирования поступлений в доходы бюджетов бюджетной системы РФ. Фактически от качества и достоверности планирования доходной части бюджета зависит устойчивость и сбалансированность всей бюджетной системы государства. Адекватный прогноз доходной части бюджета позволяет взвешенно оценить сценарии развития экономики страны, а также снизить риски наступления неблагоприятных для бюджета и экономики страны событий. В данной главе рассматриваются основные положения БК, регулирующие процесс прогнозирования доходов бюджетов. В главе также приведены основные документы, разрабатываемые в рамках государственного прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации. Особое внимание уделяется прогнозированию доходов федерального бюджета, осуществляемому Минфином России в рамках подготовки проекта федерального закона о федеральном бюджете. В качестве примера приведены особенности расчетов поступлений платежей в федеральный бюджет по налогу на прибыль.

Ключевые понятия

Государственное прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации, прогноз социально-экономического развития территории, сценарные условия развития Российской Федерации, сводный финансовый баланс Российской Федерации

В целях обеспечения преемственности и предсказуемости бюджетных проектировок, создания правовой основы для заключения многолетних государственных контрактов, формирования сред-



несрочных ориентиров для бизнеса осуществляется переход всех бюджетов бюджетной системы РФ к среднесрочному финансовому планированию; федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ формируются и утверждаются на трехлетний период (см. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 23.06.2008).

БК предусмотрено, что **прогнозирование доходов бюджета** осуществляется на основе прогноза социально-экономического развития территории в условиях действующего на день внесения проекта закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган законодательства о налогах и сборах и бюджетного законодательства РФ, а также законодательства РФ, законов субъектов РФ и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, устанавливающих неналоговые доходы бюджетов бюджетной системы РФ.

Согласно Положению о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 № 437, в функции Минэкономразвития России входит разработка с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов и регионов РФ, отраслей и секторов экономики на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды.

Государственное прогнозирование социально-экономического развития в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», которым определены цели и содержание системы государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации и программ социально-экономического развития Российской Федерации, а также общий порядок разработки указанных прогнозов и программ.

Государственное прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации — это система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйствования.

Законом также определен состав системы государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, а также основные принципы государственного прогнозирования



Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу, осуществляемого Правительством РФ.

Прогноз социально-экономического развития на долгосрочную перспективу разрабатывается раз в пять лет на десятилетний период. Прогноз социально-экономического развития на среднесрочную перспективу разрабатывается на период от трех до пяти лет и ежегодно корректируется. Прогноз социально-экономического развития на краткосрочную перспективу разрабатывается ежегодно.

Результаты государственного прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации используются при принятии органами законодательной и исполнительной власти РФ конкретных решений в области социально-экономической политики государства, а также используются для прогнозирования доходов бюджета РФ, подготавливаемого Минфином России, в рамках разработки федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Вместе с тем следует обратить внимание на то, что Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» в значительной мере устарел и не соответствует повышающимся требованиям к системе государственного прогнозирования. Прогнозирование доходов федерального бюджета осуществляется Минфином России в рамках подготовки проекта федерального закона о федеральном бюджете. Для целей прогнозирования доходов федерального бюджета используется информация, предоставляемая: ФНС России, Росстатом, Минэкономразвития, Роснедвижимости, ФТС России, Минприроды России, Казначейством России, Росимуществом.

В процессе прогнозирования доходов бюджета важную роль играет информация о налогах и сборах, представленная в данных форм налоговой отчетности, собираемых ФНС России. ФНС России осуществляет регламентированный сбор информации в соответствии с формами налогового учета и отчетности налогоплательщиков, и форм статистической налоговой отчетности, формированием которых заняты управления ФНС России по субъектам РФ, межрегиональные налоговые инспекции и инспекции ФНС на местах. При этом налоговая отчетность содержит важную информацию об объемах поступлений налогов, сборов и иных обязательных поступлений в доходы федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов РФ, а также местных бюджетов.

Практически по каждому налогу существует утвержденная форма статистической налоговой отчетности, содержащая основ-



ную информацию о налоговой базе и структуре начислений конкретного налога.

Пример

Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на добычу полезных ископаемых содержит сведения о количестве и стоимости добытых полезных ископаемых, информацию о сумме налога, подлежащего уплате в бюджет, о недопоступивших суммах налога в связи с предоставлением налоговых льгот и размерах доначислений налога к уплате за прошлые налоговые периоды. Информация предоставляется в разрезе видов полезных ископаемых, а также субъектов РФ, на территории которых зарегистрирована организация, осуществляющая деятельность по добыче полезных ископаемых. Используя данную информацию, возможно осуществить прогнозирование размеров налоговой базы по данному налогу.

Данные остальных федеральных служб существенно дополняют информацию по различным видам налогов и сборов. В частности, при разработке прогноза доходов федерального бюджета используются данные таможенной статистики внешней торговли РФ, а также информация ФТС России об объемах и структуре экспорта и импорта, о суммах таможенных платежей, не поступивших в федеральный бюджет в результате предоставления льгот по их уплате в отчетном году.

Минэкономразвития России является основным источником данных по показателям социально-экономического развития Российской Федерации и ее регионов.

На основе данных Росстата и собственных расчетов Минэкономразвития России публикует основные показатели социально-экономического развития и сводного финансового баланса Российской Федерации.

Особое значение в процессе прогнозирования доходов федерального бюджета имеют **сценарные условия развития экономики Российской Федерации** на ближайшие несколько лет, содержащие основные макроэкономические показатели и параметры функционирования экономики России на прогнозируемый период. На основе этих данных возможно рассчитать прогноз налоговой базы поступления налогов и сборов в бюджетную систему РФ.

Для определения прогнозируемых объемов налогооблагаемой базы по основным налоговым источникам доходов федерального бюджета на очередной финансовый год Минфином России используются данные отчетности Казначейства России об исполнении



доходной части федерального и консолидированного бюджетов за предпрогнозный период, а также показатели утвержденного федерального бюджета на предыдущий прогнозируемому год, скорректированные с учетом ожидаемой оценки исполнения параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на прогнозируемый период.

Статьей 160.1 БК установлена обязанность главного администратора доходов бюджета предоставлять необходимые сведения для составления проекта бюджета или среднесрочного финансового плана. Исходя из этого положения федеральные органы государственной власти, являющиеся в соответствии с законом о федеральном бюджете главными администраторами доходов федерального бюджета, представляют прогнозные данные в Минфин России по поступлению администрируемых ими доходов федерального бюджета.

Помимо перечисленных выше показателей при прогнозировании налоговых доходов учитывается предстоящее внесение изменений в бюджетное законодательство, а также в законодательство о налогах и сборах, которые отражаются в Основных направлениях бюджетной и налоговой политики, разрабатываемых Минфином России на очередной финансовый год и плановый период. К таким изменениям относятся введение, изменение или отмена налоговых ставок, введение или отмена налоговых льгот, введение льготного налогового периода по отдельным видам налогов и другие.

Для учета последствий изменения налоговой базы вводится поправочный коэффициент, определяемый экспертными оценками.

Таким образом, прогноз доходов федерального бюджета разрабатывается по укрупненным статьям бюджетной классификации РФ на основе программы социально-экономического развития РФ, представляемой Минэкономразвития России и прогноза основных макроэкономических показателей, а также изменений в налоговом и бюджетном законодательстве. При этом прогноз доходов федерального бюджета представляет собой сводную таблицу, составленную на основе расчетов поступления налоговых и неналоговых доходов по основным кодам классификации доходов бюджетов. Расчеты по налоговым источникам доходов осуществляются по формам в соответствии с методическими рекомендациями, разработанными Минфином России.

Прогнозирование доходов федерального бюджета осуществляется не по всем источникам поступлений. По причине сложности данного процесса, прогнозирование происходит по отдельным источникам, относительный вклад которых превышает 1% доходов федерального бюджета, остальные же источники доходов



прогнозируются совокупно. Вместе с тем следует отметить, что в случае, если возникает необходимость произвести прогнозирование доходов с более высокой точностью, количество отдельно прогнозируемых источников доходов возрастает.

Таким образом, выбор различных вариантов прогнозирования зависит от требований к точности самого прогноза, срокам его разработки, а также от достаточности необходимой исходной информации.

Для целей прогнозирования доходов бюджета используются такие экономико-математические методы, как: детерминистический метод, метод эконометрического моделирования, метод многофакторного прогнозирования, метод временного тренда, метод экспертных оценок и др.

В каждом конкретном случае орган, осуществляющий прогнозирование доходов бюджета, определяет набор макропоказателей, позволяющий наиболее точно прогнозировать налоговый доход по каждому налогу.

Динамика налоговых поступлений определяется не только изменением налоговой ставки, но и уровнем собираемости налогов, который изменяется во времени. Уровень собираемости налоговых поступлений зависит как от дисциплины налогоплательщиков, так и от качества налогового законодательства и налогового администрирования. Основой для расчета уровня собираемости налоговых доходов федерального бюджета на очередной финансовый год являются показатели уровня собираемости, фактически сложившиеся в отчетном году и ожидаемые в году, предшествующему прогнозируемому, которые определяются по каждому виду налоговых доходов как процентное отношение суммы поступления платежей в бюджет по соответствующему виду налога, исчисленного от налогооблагаемой базы в соответствии с налоговыми ставками, установленными налоговым законодательством.

Коэффициент собираемости налогов и сборов рассчитывается следующим образом:

$$= \frac{\text{ТП}}{\text{НН}},$$

где ТП — доходы от уплаты налога, начисленного в текущем периоде; НН — налоговые начисления в текущем периоде.

На основе общего анализа налоговой отчетности исследуются различия коэффициентов собираемости по уровням бюджетной системы и по видам налогов.



С учетом обозначенных выше показателей, изменений налогового законодательства и рассчитанным уровнем собираемости, Минфин России осуществляет прогноз поступлений в федеральный бюджет отдельных видов налогов и сборов. Перечень расчетов этих поступлений выглядит следующим образом:

- 1) расчет поступлений в федеральный бюджет налога на прибыль организаций;
- 2) расчет поступлений в федеральный бюджет НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ;
- 3) расчет поступлений в федеральный бюджет акцизов на спирт этиловый из всех видов сырья и спиртосодержащую продукцию;
- 4) расчет поступлений в федеральный бюджет акцизов на табачную продукцию;
- 5) расчет поступлений в федеральный бюджет акцизов на бензин автомобильный, дизельное топливо и моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей;
- 6) расчет поступлений в федеральный бюджет НДС по товарам, ввозимым на территорию РФ;
- 7) расчет поступлений в федеральный бюджет акцизов на товары, ввозимые на территорию РФ;
- 8) расчет поступлений в федеральный бюджет налога на добычу полезных ископаемых;
- 9) расчет поступлений водного налога;
- 10) расчет поступлений сборов за пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов;
- 11) расчет поступлений в федеральный бюджет средств от ввозных таможенных пошлин;
- 12) расчет поступлений в федеральный бюджет средств от вывозных таможенных пошлин.

При этом каждый налог прогнозируется исходя из разработанной на основе положений НК методики, учитывающей основные параметры каждого налога (налоговую базу, ставку, вычеты, льготы и др.). В представляемом в Государственную Думу Минфином России проекте бюджета вместе с пояснительной запиской к параметрам доходов прилагаются расчеты, выполненные по указанным методикам.

Налог на прибыль организаций является одним из наиболее существенных налогов по объему налоговых поступлений в консолидированный бюджет РФ. Для расчета налога на прибыль используются ежемесячные данные по налоговым поступлениям. При прогнозировании налога на прибыль также учитываются изменения законодательства в области налогообложения прибыли.



Объем поступлений налога на прибыль определяется не только величиной налогооблагаемой базы, но и другими факторами. Одним из факторов, который непосредственно влияет на совокупные поступления налога на прибыль, является доля убыточных предприятий в экономике. Очевидно, что при увеличении доли убыточных предприятий происходит сокращение тех, кто способен платить налог. Немаловажным фактором, оказывающим влияние на поступление налога на прибыль, является воздействие инфляции. При этом непосредственное влияние роста цен на налогооблагаемую прибыль приводит к обесценению вычитаемых расходов, и таким образом инфляция увеличивает реальные обязательства по налогу на прибыль. С другой стороны, за промежуток времени между возникновением обязательства по уплате налога и перечислением его в бюджет происходит обесценение налоговых поступлений, что способствует уменьшению обязательств.

Учитывая особенности планирования федерального бюджета, процесс моделирования налога на прибыль происходит в три этапа. На первом этапе происходит построение среднесрочной (долгосрочной) модели прогнозирования налога на прибыль. На данном этапе оценивается годовая сумма поступлений на несколько лет в соответствии со сценарными условиями социально-экономического развития и основными показателями сводного финансового баланса Российской Федерации и ее регионов. Далее происходит расчет помесечного поступления налога на прибыль и корректировка прогнозных оценок за текущий отчетный период. При прогнозировании налоговых поступлений в федеральный бюджет используются показатели, рассчитываемые и публикуемые Минэкономразвития России.

Цель экономической политики России — достижение устойчивости всей социально-политической системы и постоянного экономического роста. Это означает возможность для всех экономических субъектов — предприятий, финансовых организаций, государственных органов, домашних хозяйств — планировать свою деятельность вперед на достаточно продолжительный период времени. Бюджетная политика должна способствовать росту деловой активности, обеспечению социального развития. Для государственных органов это означает возможность составлять и выполнять многолетние финансовые планы, включая бюджеты. Однако такая возможность возникает лишь в условиях стабилизации социально-экономической ситуации в стране.

Таким образом, на современном этапе достижения определенного уровня социально-экономической стабильности естественным



образом остается актуальной задача по расширению горизонта экономического прогнозирования и финансового планирования. Трехлетние экономические прогнозы и бюджеты должны разрабатываться в рамках средне- и долгосрочных прогнозов на срок до 20 лет, говорится в Бюджетном послании Президента РФ «О бюджетной политике в 2010—2012 годах».

Учитывая необходимость удлинения горизонта бюджетного планирования, одним из приоритетных направлений реформирования бюджетного процесса является повышение точности бюджетных прогнозов. В настоящее время по данным Росстата отклонение фактических параметров ВВП от прогнозных составляет триллионы руб., что затрудняет эффективное управление бюджетным процессом.

Выводы

Прогнозирование доходов бюджета осуществляется на основе прогноза социально-экономического развития территории, бюджетного законодательства РФ, а также законодательства РФ, законов субъектов РФ и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, устанавливающих неналоговые доходы бюджетов бюджетной системы РФ. Минэкономразвития России разрабатывает прогноз социально-экономического развития Российской Федерации. Прогнозирование доходов федерального бюджета осуществляется Минфином России в рамках подготовки проекта федерального закона о федеральном бюджете. В процессе прогнозирования доходов бюджета важную роль играет информация о налогах и сборах, предоставляемая органами исполнительной власти. Прогнозирование доходов федерального бюджета происходит по отдельным источникам, относительный вклад которых превышает 1% доходов федерального бюджета, остальные же источники доходов прогнозируются совокупно. Для целей прогнозирования доходов бюджета используются такие экономико-математические методы, как: детерминистический метод, метод эконометрического моделирования, метод многофакторного прогнозирования, метод временного тренда, метод экспертных оценок и другие. Особенности расчетов поступлений платежей в федеральный бюджет по основным доходным источникам на соответствующий период разрабатываются Минфином России и представляются в Государственную Думу одновременно



с проектом федерального закона о федеральном бюджете в составе пояснительной записки к проекту закона.

Вопросы для самоконтроля

1. На основе каких документов осуществляется прогнозирование доходов бюджета?
2. Почему в процессе прогнозирования доходов бюджетов важное значение имеет информация, предоставляемая органами ФНС России?
3. Какие экономико-математические методы используются для прогнозирования доходов бюджета?
4. Какие методы используются для моделирования социально-экономических показателей?
5. Что определяют основные направления налоговой политики?
6. Какой орган исполнительной власти разрабатывает основные направления бюджетной и налоговой политики?



ГЛАВА 8

Федеральные налоговые доходы

В структуре доходов консолидированного бюджета РФ доминирующее положение занимают поступления от федеральных налоговых доходов. В представленной главе подробно рассмотрены все виды федеральных налоговых доходов, включая таможенные платежи, определены их основные элементы, особенности уплаты и порядок расчета. Приведены ключевые направления налоговой политики по основным видам федеральных налогов. В частности, рассмотрены вопросы реформирования НДС, налога на прибыль, налога на добычу полезных ископаемых, порядка налогообложения специальными налоговыми режимами.

Ключевые понятия

Федеральные налоги и сборы, объекты налогообложения, налогоплательщики, налоговая база, налоговый период, налоговые вычеты, специальные налоговые режимы

Федеральными налогами и сборами признаются налоги и сборы, которые установлены НК и обязательны к уплате на всей территории РФ.

К ним относятся следующие налоги: НДС; акцизы; налог на доходы физических лиц; налог на прибыль организаций; налог на добычу полезных ископаемых; государственная пошлина; водный налог; сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов.



8.1. Налог на добавленную стоимость

НДС введен в России с 1 января 1992 г. Законом РСФСР от 06.12.1991 № 1992-1 «О налоге на добавленную стоимость» в качестве федерального налога. НДС является основным налоговым источником федерального бюджета. При этом ставка НДС была снижена в 2004 г. с 20% до 18%.

В начале налоговой реформы было признано, что любые резкие изменения в НДС вряд ли будут оправданы, поэтому из серьезных нововведений предлагалось ограничиться только приближением конструкции российского НДС к международным аналогам. В рамках этой задачи модернизация НДС была проведена по следующим направлениям:

- приближение основных понятий и структуры законодательства о НДС к европейским требованиям — введение понятий места реализации товаров и услуг, нулевой ставки;

- включение в число налогоплательщиков индивидуальных предпринимателей;

- введение режима освобождения от обязанностей налогоплательщика НДС;

- переход к взиманию НДС на основе единой налоговой ставки (не учитывая ставку 0%);

- переход к взиманию НДС на основе метода начислений, при котором момент возникновения налоговых обязательств, как и момент возникновения права на налоговый вычет, определяется как наиболее ранний из трех моментов — получение (выставление) счета-фактуры, получение (осуществление) оплаты, отгрузка (получение) товара;

- сокращение освобождений от уплаты налога до перечня стандартных освобождений, применяющегося в международной практике;

- переход к заявительному порядку возмещения НДС и единой налоговой декларации по операциям, облагаемым по ставке 0%, и прочим операциям;

- регламентация других вопросов в налоговом законодательстве, в частности, порядка возмещения НДС.

Все эти нововведения были реализованы на практике на протяжении периода проведения налоговой реформы.

Следует также отметить, что с 2008 г. продолжительность налогового периода по НДС увеличена до квартала. Это решение позволило не только разово увеличить финансовые ресурсы налогоплательщика, но и облегчить администрирование данного налога.



Правовые основы уплаты НДС закреплены в гл. 21 НК.

Традиционно этому налогу уделяется особое внимание при формировании налоговой политики РФ.

Налогоплательщиками НДС выступают:

- организации;
- индивидуальные предприниматели;
- лица, признаваемые налогоплательщиками налога на добавленную стоимость в связи с перемещением товаров через таможенную границу РФ, определяемые в соответствии с Таможенным кодексом.

Объектом налогообложения признаются следующие операции:

- реализация товаров (работ, услуг) на территории РФ, в том числе реализация предметов залога и передача товаров (результатов выполненных работ, оказание услуг) по соглашению о предоставлении отступного или новации, а также передача имущественных прав. При этом передача права собственности на товары, результатов выполненных работ, оказание услуг на безвозмездной основе признается реализацией товаров (работ, услуг);

- передача на территории РФ товаров (выполнение работ, оказание услуг) для собственных нужд, расходы на которые не принимаются к вычету (в том числе через амортизационные отчисления) при исчислении налога на прибыль организаций;

- выполнение строительно-монтажных работ для собственного потребления;

- ввоз товаров на таможенную территорию РФ.

Организации и индивидуальные предприниматели имеют право на освобождение от исполнения обязанностей налогоплательщика, связанных с исчислением и уплатой налога, если за три предшествующих последовательных календарных месяца сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) этих организаций или индивидуальных предпринимателей без учета налога не превысила в совокупности 2 млн руб. Вместе с тем данное положение не распространяется на организации и индивидуальных предпринимателей, реализующих подакцизные товары в течение трех предшествующих последовательных календарных месяцев, а также не применяется в отношении обязанностей, возникающих в связи с ввозом на таможенную территорию РФ товаров, подлежащих налогообложению.

В целях налогообложения по НДС *местом реализации товаров* признается территория РФ, при наличии одного или нескольких следующих обстоятельств:



— товар находится на территории РФ и не отгружается и не транспортируется;

— товар в момент начала отгрузки или транспортировки находится на территории РФ.

Местом реализации работ (услуг) признается территория РФ, если:

— работы (услуги) связаны непосредственно с недвижимым имуществом (за исключением воздушных, морских судов и судов внутреннего плавания, а также космических объектов), находящимся на территории РФ. К таким работам (услугам), в частности, относятся строительные, монтажные, строительно-монтажные, ремонтные, реставрационные работы, работы по озеленению, услуги по аренде;

— работы (услуги) связаны непосредственно с движимым имуществом, воздушными, морскими судами и судами внутреннего плавания, находящимися на территории РФ. К таким работам (услугам) относятся, в частности, монтаж, сборка, переработка, обработка, ремонт и техническое обслуживание;

— услуги фактически оказываются на территории РФ в сфере культуры, искусства, образования (обучения), физической культуры, туризма, отдыха и спорта;

— покупатель работ (услуг) осуществляет деятельность на территории РФ.

Статьей 149 НК определен закрытый перечень операций, *не подлежащих налогообложению* на территории РФ. В него входят, в частности, реализация важнейшей и жизненно необходимой медицинской техники, оказание медицинскими организациями медицинских услуг, услуги скорой медицинской помощи, оказание услуг по перевозке пассажиров, реализация (передача для собственных нужд) предметов религиозного назначения и религиозной литературы, реализация банками банковских операций, оказываемые учреждениями культуры и искусства услуги в сфере культуры и искусства и многое другое.

Налоговая база при реализации товаров (работ, услуг) определяется налогоплательщиком в зависимости от особенностей реализации произведенных им или приобретенных на стороне товаров (работ, услуг).

Налоговая база при реализации налогоплательщиком товаров (работ, услуг) определяется как стоимость этих товаров (работ, услуг). Кроме того, гл. 21 НК предусмотрены особенности определения налоговой базы по отдельным видам сделок, а также для отдельных категорий лиц.



Налоговый период для налогоплательщиков (налоговых агентов) с ежемесячными в течение квартала суммами выручки от реализации товаров (работ, услуг) без учета налога, не превышающими 2 млн руб., устанавливается как квартал. Для остальных налогоплательщиков — календарный месяц.

По НДС предусмотрено три вида налоговых ставок: 0%, 10% и 18%.

Налогообложение производится *по налоговой ставке 0%* при реализации товаров, вывезенных в таможенном режиме экспорта, а также товаров, помещенных под таможенный режим свободной таможенной зоны, некоторых видов работ (услуг), непосредственно связанных с производством и реализацией отдельных видов товаров, а также в иных обусловленных налоговым законодательством случаях.

Налогообложение производится *по налоговой ставке 10%* при реализации: продовольственных товаров, некоторых периодических печатных изданий, книжной продукции, некоторых медицинских товаров отечественного и зарубежного производства, лекарственных средств, изделий медицинского назначения.

Во всех остальных случаях налогообложение производится *по налоговой ставке 18%*.

Сумма налога при определении налоговой базы исчисляется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы, а при раздельном учете — как сумма налога, полученная в результате сложения сумм налогов, исчисляемых отдельно как соответствующие налоговым ставкам процентные доли соответствующих налоговых баз.

При реализации товаров (работ, услуг), передаче имущественных прав налогоплательщик дополнительно к цене (тарифу) реализуемых товаров (работ, услуг), передаваемых имущественных прав обязан предъявить к оплате покупателю этих товаров (работ, услуг), имущественных прав соответствующую сумму налога.

Сумма налога, предъявляемая налогоплательщиком покупателю товаров (работ, услуг), имущественных прав, исчисляется по каждому виду этих товаров (работ, услуг), имущественных прав как соответствующая налоговой ставке процентная доля цен (тарифов).

При реализации товаров (работ, услуг), передаче имущественных прав выставляются соответствующие счета-фактуры не позднее пяти календарных дней, считая со дня отгрузки товара (выполнения работ, оказания услуг) или со дня передачи имущественных прав. Счет-фактура является документом, служащим осно-



ванием для принятия покупателем предъявленных продавцом товаров (работ, услуг), имущественных прав (включая комиссионера, агента, которые осуществляют реализацию товаров (работ, услуг), имущественных прав от своего имени) сумм налога к вычету (ст. 168, 169 НК).

Налогоплательщик имеет право уменьшить общую сумму налога на установленные НК *налоговые вычеты*. Налоговые вычеты производятся на основании счетов-фактур, выставленных продавцами при приобретении налогоплательщиком товаров (работ, услуг), документов, подтверждающих фактическую уплату сумм налога, документов, подтверждающих уплату сумм налога, удержанного налоговыми агентами, либо на основании иных документов. Вычетам подлежат суммы налога, предъявленные налогоплательщику и уплаченные им при приобретении товаров (работ, услуг), либо фактически уплаченные им при ввозе товаров на таможенную территорию РФ, после принятия на учет указанных товаров (работ, услуг) с учетом особенностей, предусмотренных в НК, и при наличии соответствующих документов.

Если сумма налоговых вычетов в каком-либо налоговом периоде превышает общую сумму налога, увеличенную на суммы налога, восстановленного в соответствии с НК, положительная разница между суммой налоговых вычетов и суммой налога, исчисленной по операциям, признаваемым объектом налогообложения, подлежит возмещению налогоплательщику, за исключением случаев, когда налоговая декларация подана налогоплательщиком по истечении трех лет после окончания соответствующего налогового периода.

В среднесрочной перспективе предполагается введение системы регистрации лиц в качестве налогоплательщиков НДС. В рамках данной системы лицам будут присваиваться отдельные идентификационные номера налогоплательщиков НДС, в обязательном порядке указываемые на счете-фактуре. При этом реестр налогоплательщиков будет открытым. Регистрация в качестве налогоплательщика НДС будет обязательной для всех организаций и индивидуальных предпринимателей, выручка от реализации которых превысит некоторую законодательно установленную величину.

В настоящее время одним из наиболее обсуждаемых и актуальных вопросов налоговой политики является возможное снижение НДС. При этом возможны два варианта развития событий: введение единой ставки НДС в размере 12% или же — снижение ставки НДС до 14% с сохранением льготной ставки 10% по отдельным группам товаров (детские товары, лекарства и т.п.). Счита-



ется, что оба варианта развития событий будут способствовать стимулированию экономического роста. Однако для осуществления такой налоговой реформы необходимо проанализировать выпадающие доходы федерального бюджета и предложить альтернативные источники доходов.

8.2. Акцизы

В современном виде в налоговую систему России **акцизы** были включены в 1992 г. с введением в действие Федерального закона от 06.12.1991 № 1993-1 «Об акцизах». В 2007 г. вступили в действие изменения в области реформирования системы акцизного налогообложения, которые были приняты с учетом накопленного опыта применения акцизов в России, а также в зарубежных странах. В частности, в отношении акцизов на нефтепродукты (за исключением прямогонного бензина) было прекращено использование «зачетной» системы уплаты акцизов, в соответствии с которой объектом налогообложения являлось приобретение бензина налогоплательщиками, имеющими свидетельство на осуществление операций с нефтепродуктами. Одновременно был внедрен уже действовавший ранее в России порядок уплаты таких акцизов организациями-производителями нефтепродуктов. Применительно к акцизам на табачные изделия внедрена система исчисления адвалорной (в процентах) составляющей акциза, основанная на декларируемой производителем и указываемой на упаковке максимальной розничной цене табачных изделий. Такая система, применяемая во многих зарубежных странах, позволяет не только решить проблемы с обеспечением равномерного налогообложения по адвалорной ставке табачных изделий различных ценовых категорий, но и решить некоторые проблемы, связанные с контролем за розничной торговлей табачными изделиями.

На современном этапе налогообложение акцизами в Российской Федерации регулируется положениями гл. 22 НК.

Налогоплательщиками акцизов признаются:

- организации;
- индивидуальные предприниматели;
- лица, признаваемые налогоплательщиками в связи с перемещением товаров через таможенную границу РФ, определяемые в соответствии с Таможенным кодексом (ст. 179 НК).

В целом, организации и иные лица признаются налогоплательщиками, если они совершают операции, подлежащие налогообложе-



нию акцизами. Плательщикам акцизов, осуществляющим операции с денатурированным этиловым спиртом, прямогонным бензином, необходимо иметь специальное свидетельство о регистрации.

Порядок выдачи свидетельства о регистрации определяется Минфин России.

Налоговый орган обязан выдать свидетельство (уведомить заявителя об отказе в выдаче свидетельства) не позднее 30 календарных дней с момента представления налогоплательщиком заявления о выдаче свидетельства и копий необходимых документов.

Подакцизными товарами в Российской Федерации признаются:

- спирт этиловый из всех видов сырья, за исключением спирта коньячного;

- спиртосодержащая продукция (растворы, эмульсии, суспензии и другие виды продукции в жидком виде) с объемной долей этилового спирта более 9%;

- алкогольная продукция (спирт питьевой, водка, ликероводочные изделия, коньяки, вино и иная пищевая продукция с объемной долей этилового спирта более 1,5%, за исключением вино-материалов);

- пиво;

- табачная продукция;

- автомобили легковые и мотоциклы с мощностью двигателя свыше 112,5 кВт (150 л.с.);

- автомобильный бензин;

- дизельное топливо;

- моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей;

- прямогонный бензин (ст. 181 НК).

Объектом налогообложения признаются следующие операции:

- реализация на территории РФ лицами произведенных ими подакцизных товаров, в том числе реализация предметов залога и передача подакцизных товаров по соглашению о предоставлении отступного или новации;

- продажа лицами переданных им на основании приговоров или решений судов, арбитражных судов или других уполномоченных на то государственных органов конфискованных и (или) бесхозяйных подакцизных товаров, подакцизных товаров, от которых произошел отказ в пользу государства и которые подлежат обращению в государственную и (или) муниципальную собственность;

- передача на территории РФ лицами произведенных ими из давальческого сырья (материалов) подакцизных товаров собст-



веннику указанного сырья (материалов) либо другим лицам, в том числе получение указанных подакцизных товаров в собственность в счет оплаты услуг по производству подакцизных товаров из давальческого сырья (материалов);

— передача в структуре организации произведенных подакцизных товаров для дальнейшего производства неподакцизных товаров, за исключением передачи произведенного прямогонного бензина для дальнейшего производства продукции нефтехимии в структуре организации, имеющей свидетельство о регистрации лица, совершающего операции с прямогонным бензином, и (или) передачи произведенного денатурированного этилового спирта для производства неспиртосодержащей продукции в структуре организации, имеющей свидетельство о регистрации организации, совершающей операции с денатурированным этиловым спиртом;

— передача на территории РФ лицами произведенных ими подакцизных товаров для собственных нужд;

— передача на территории РФ лицами произведенных ими подакцизных товаров в уставный (складочный) капитал организаций, паевые фонды кооперативов, а также в качестве взноса по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности);

— передача на территории РФ организацией (хозяйственным обществом или товариществом) произведенных ею подакцизных товаров своему участнику (его правопреемнику или наследнику) при его выходе (выбытии) из организации (хозяйственного общества или товарищества), а также передача подакцизных товаров, произведенных в рамках договора простого товарищества (договора о совместной деятельности), участнику (его правопреемнику или наследнику) указанного договора при выделе его доли из имущества, находящегося в общей собственности участников договора, или разделе такого имущества;

— передача произведенных подакцизных товаров на переработку на давальческой основе;

— ввоз подакцизных товаров на таможенную территорию РФ;

— получение (оприходование) денатурированного этилового спирта организацией, имеющей свидетельство на производство неспиртосодержащей продукции;

— получение прямогонного бензина организацией, имеющей свидетельство на переработку прямогонного бензина (ст. 182 НК).

Налоговая база определяется отдельно по каждому виду подакцизного товара. Налоговая база при реализации произведенных налогоплательщиком подакцизных товаров в зависимости от уста-



новленных в отношении этих товаров налоговых ставок определяется:

- как объем реализованных (переданных) подакцизных товаров в натуральном выражении — по подакцизным товарам, в отношении которых установлены твердые (специфические) налоговые ставки (в абсолютной сумме на единицу измерения);

- как стоимость реализованных (переданных) подакцизных товаров, исчисленная исходя из цен без учета акциза, НДС — по подакцизным товарам, в отношении которых установлены адвалорные (в процентах) налоговые ставки;

- как стоимость переданных подакцизных товаров, исчисленная исходя из средних цен реализации, действовавших в предыдущем налоговом периоде, а при их отсутствии исходя из рыночных цен без учета акциза, НДС — по подакцизным товарам, в отношении которых установлены адвалорные (в процентах) налоговые ставки. В аналогичном порядке определяется налоговая база по подакцизным товарам, в отношении которых установлены адвалорные (в процентах) налоговые ставки, при их реализации на безвозмездной основе, при совершении товарообменных (бартерных) операций, а также при передаче подакцизных товаров по соглашению о предоставлении отступного или новации и передаче подакцизных товаров при натуральной оплате труда;

- как объем реализованных (переданных) подакцизных товаров в натуральном выражении для исчисления акциза при применении твердой (специфической) налоговой ставки и как расчетная стоимость реализованных (переданных) подакцизных товаров, исчисляемая исходя из максимальных розничных цен для исчисления акциза при применении адвалорной (в процентах) налоговой ставки — по подакцизным товарам, в отношении которых установлены комбинированные налоговые ставки, состоящие из твердой (специфической) и адвалорной (в процентах) налоговых ставок.

Не включаются в налоговую базу полученные налогоплательщиком средства, не связанные с реализацией подакцизных товаров.

Налоговым периодом признается календарный месяц.

Налогоплательщик имеет право уменьшить сумму акциза по подакцизным товарам на установленные *налоговые вычеты*.

Сумма акциза, подлежащая уплате налогоплательщиком, осуществляющим операции, признаваемые объектом налогообложения акцизами, определяется по итогам каждого налогового периода как уменьшенная на налоговые вычеты сумма акциза.



В среднесрочной перспективе не предполагается внесение кардинальных изменений в порядок налогообложения акцизами в Российской Федерации. Изменения коснутся лишь индексации ставок акцизов.

8.3. Налог на доходы физических лиц

Современный налог на доходы физических лиц является преемником подоходного налога с физических лиц, введенного в Российской Федерации с 1 января 1992 г. Законом РФ от 07.12.1991 № 1998-1 «О подоходном налоге с физических лиц». На момент начала налоговой реформы в России существовала прогрессивная шкала ставок подоходного налога. При этом основными плательщиками данного налога являлись и являются до сих пор лица, получающие легальную заработную плату. Административные и институциональные условия ведения экономической деятельности в России были таковы, что для лиц с высоким уровнем доходов в условиях прогрессивной шкалы ставок использование целого ряда возможностей для уклонения от налогообложения являлось гораздо более выгодным, чем исполнение в полном объеме налоговых обязательств. Среди таких возможностей на момент начала налоговой реформы можно назвать трансформацию заработной платы в проценты по вкладам и страховые выплаты, маскировку доходов под корпоративные издержки, осуществление оплаты труда неучтенными наличными деньгами и др. В результате подоходное налогообложение носило регрессивный характер при прогрессивных налоговых ставках.

Результатом такого положения стала ситуация, при которой в 2000 г. поступления подоходного налога практически не рассматривались в качестве серьезного доходного источника бюджетной системы. Подоходным налогом и отчислениями в государственные социальные внебюджетные фонды реально облагались лишь доходы, выплачиваемые в виде легальной заработной платы, причем эта заработная плата была близка к совокупному доходу физического лица лишь для сравнительно низкооплачиваемых категорий населения.

Преодолеть такое положение путем повышения степени прогрессивности шкалы подоходного налога было невозможно. В качестве решения проблемы повышения эффективности подоходного налога было выбран подход перехода к пропорциональному нало-



гообложению доходов физических лиц, т.е. отказу от прогрессивной шкалы ставок. При этом необходимая степень прогрессивности подоходного налогообложения была достигнута с помощью установления высоких значений стандартных налоговых вычетов для лиц с низким уровнем доходов. На момент обсуждения проекта НК в Государственной Думе не существовало полной уверенности в необходимости отказа от прогрессивной шкалы ставок подоходного налога, однако такое решение все же было принято с осознанием всех связанных с ним рисков для бюджета.

Особым вопросом являлось предоставление льгот по подоходному налогу. До проведения налоговой реформы законодательство предусматривало множество налоговых льгот. Была также введена система четких и носящих всеобщий характер стандартных, социальных, имущественных и профессиональных налоговых вычетов, каждый из которых был бы направлен на поддержку определенной категории, а также повышение степени прогрессивности налоговой системы.

В результате проведенных преобразований в настоящее время в России взимается налог на доходы физических лиц по единой 13%-ной ставке, поступления данного налога значительно выросли на фоне снижения ставки. Это, в частности, позволило сделать поступления налога на доходы физических лиц одним из существенных источников доходной базы консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Правовой основой уплаты налога являются положения гл. 23 НК.

Налогоплательщиками налога на доходы физических лиц признаются:

— физические лица, являющиеся налоговыми резидентами РФ;

— физические лица, получающие доходы от источников в Российской Федерации, не являющиеся налоговыми резидентами РФ.

Налоговыми резидентами признаются физические лица, фактически находящиеся в Российской Федерации не менее 183 календарных дней в течение 12 следующих подряд месяцев.

Объектом налогообложения признается доход, полученный налогоплательщиками:

— от источников в Российской Федерации и (или) от источников за пределами Российской Федерации — для физических лиц, являющихся налоговыми резидентами РФ;

— от источников в Российской Федерации — для физических лиц, не являющихся налоговыми резидентами РФ.



При этом к доходам от источников в Российской Федерации относятся:

1) дивиденды и проценты, полученные от российской организации, а также проценты, полученные от российских индивидуальных предпринимателей и (или) иностранной организации в связи с деятельностью ее постоянного представительства в Российской Федерации;

2) страховые выплаты при наступлении страхового случая, полученные от российской организации и (или) от иностранной организации в связи с деятельностью ее постоянного представительства в Российской Федерации;

3) доходы, полученные от использования в Российской Федерации авторских или иных смежных прав;

4) доходы, полученные от сдачи в аренду или иного использования имущества, находящегося в Российской Федерации;

5) доходы от реализации:

— недвижимого имущества, находящегося в Российской Федерации;

— в Российской Федерации акций или иных ценных бумаг, а также долей участия в уставном капитале организаций;

— прав требования к российской организации или иностранной организации в связи с деятельностью ее постоянного представительства на территории Российской Федерации;

— иного имущества, находящегося в Российской Федерации и принадлежащего физическому лицу;

6) вознаграждение за выполнение трудовых или иных обязанностей, выполненную работу, оказанную услугу, совершение действия в Российской Федерации. При этом вознаграждение директоров и иные аналогичные выплаты, получаемые членами органа управления организации (совета директоров или иного подобного органа) — налогового резидента РФ, местом нахождения (управления) которой является Российская Федерация, рассматриваются как доходы, полученные от источников в Российской Федерации, независимо от места, где фактически исполнялись возложенные на этих лиц управленческие обязанности или откуда производились выплаты указанных вознаграждений;

7) пенсии, пособия, стипендии и иные аналогичные выплаты, полученные налогоплательщиком в соответствии с действующим российским законодательством или полученные от иностранной организации в связи с деятельностью ее постоянного представительства в Российской Федерации;



8) доходы, полученные от использования любых транспортных средств, включая морские, речные, воздушные суда и автомобильные транспортные средства, в связи с перевозками в Российскую Федерацию и (или) из Российской Федерации или в ее пределах, а также штрафы и иные санкции за простой (задержку) таких транспортных средств в пунктах погрузки (выгрузки) в Российской Федерации;

9) доходы, полученные от использования трубопроводов, линий электропередачи, линий оптико-волоконной и (или) беспроводной связи, иных средств связи, включая компьютерные сети, на территории РФ;

10) выплаты правопреемникам умерших застрахованных лиц в случаях, предусмотренных законодательством РФ об обязательном пенсионном страховании;

11) иные доходы, получаемые налогоплательщиком в результате осуществления им деятельности в Российской Федерации.

Не относятся к доходам, полученным от источников в Российской Федерации, доходы физического лица, полученные им в результате проведения внешнеторговых операций (включая товарообменные), совершаемых исключительно от имени и в интересах этого физического лица и связанных исключительно с закупкой (приобретением) товара (выполнением работ, оказанием услуг) в Российской Федерации, а также с ввозом товара на территорию Российской Федерации.

К доходам, полученным от источников за пределами Российской Федерации, относятся:

1) дивиденды и проценты, полученные от иностранной организации;

2) страховые выплаты при наступлении страхового случая, полученные от иностранной организации;

3) доходы от использования за пределами Российской Федерации авторских или иных смежных прав;

4) доходы, полученные от сдачи в аренду или иного использования имущества, находящегося за пределами Российской Федерации;

5) доходы от реализации:

— недвижимого имущества, находящегося за пределами Российской Федерации;

— за пределами Российской Федерации акций или иных ценных бумаг, а также долей участия в уставных капиталах иностранных организаций;



- прав требования к иностранной организации;
- иного имущества, находящегося за пределами Российской Федерации;

6) вознаграждение за выполнение трудовых или иных обязанностей, выполненную работу, оказанную услугу, совершение действия за пределами Российской Федерации. При этом вознаграждение директоров и иные аналогичные выплаты, получаемые членами органа управления иностранной организации (совета директоров или иного подобного органа), рассматриваются как доходы от источников, находящихся за пределами Российской Федерации, независимо от места, где фактически исполнялись возложенные на этих лиц управленческие обязанности;

7) пенсии, пособия, стипендии и иные аналогичные выплаты, полученные налогоплательщиком в соответствии с законодательством иностранных государств;

8) доходы, полученные от использования любых транспортных средств, включая морские, речные, воздушные суда и автомобильные транспортные средства, а также штрафы и иные санкции за простой (задержку) таких транспортных средств в пунктах погрузки (выгрузки);

9) иные доходы, получаемые налогоплательщиком в результате осуществления им деятельности за пределами Российской Федерации.

Статьей 217 НК определен закрытый перечень видов доходов физических лиц, которые освобождаются от налогообложения. Так, например, не подлежат налогообложению пенсии по государственному пенсионному обеспечению, алименты, суммы грантов и премий за выдающиеся достижения в области науки и техники, образования, культуры, литературы и искусства, стипендии учащихся, студентов, аспирантов и многое другое.

При определении размера налоговой базы налогоплательщик имеет право на получение социальных, имущественных и профессиональных налоговых вычетов.

Социальные налоговые вычеты:

- в сумме доходов, перечисляемых налогоплательщиком на благотворительные цели в виде денежной помощи организациям науки, культуры, образования, здравоохранения и социального обеспечения;

- в сумме, уплаченной налогоплательщиком в налоговом периоде за свое обучение в образовательных учреждениях;



— в сумме, уплаченной налогоплательщиком в налоговом периоде за услуги по лечению, предоставленные ему медицинскими учреждениями Российской Федерации.

По дорогостоящим видам лечения в медицинских учреждениях РФ сумма налогового вычета принимается в размере фактически произведенных расходов. Перечень дорогостоящих видов лечения утверждается постановлением Правительства РФ.

Социальные налоговые вычеты предоставляются на основании письменного заявления налогоплательщика при подаче налоговой декларации в налоговый орган налогоплательщиком по окончании налогового периода.

Имущественные налоговые вычеты:

— в суммах, полученных налогоплательщиком в налоговом периоде от продажи жилых домов, квартир, комнат и т.д.;

— в сумме фактически произведенных налогоплательщиком расходов (на новое строительство, приобретение квартиры, дома, комнаты, погашения процентов за кредиты и т.д.).

Если в налоговом периоде имущественный налоговый вычет не может быть использован полностью, его остаток может быть перенесен на последующие налоговые периоды до полного его использования.

При исчислении налоговой базы право на получение *профессиональных* налоговых вычетов имеют следующие категории налогоплательщиков:

— налогоплательщики — индивидуальные предприниматели — в сумме фактически произведенных ими и документально подтвержденных расходов, непосредственно связанных с извлечением доходов;

— налогоплательщики, получающие доходы от выполнения работ (оказания услуг) по договорам гражданско-правового характера, — в сумме фактически произведенных ими и документально подтвержденных расходов, непосредственно связанных с выполнением этих работ (оказанием услуг);

— налогоплательщики, получающие авторские вознаграждения или вознаграждения за создание, исполнение или иное использование произведений науки, литературы и искусства, вознаграждения авторам открытий, изобретений и промышленных образцов, в сумме фактически произведенных и документально подтвержденных расходов.



Если эти расходы не могут быть подтверждены документально, они принимаются к вычету в следующих размерах:

	Нормативы затрат (в процентах к сумме начисленного дохода)
Создание литературных произведений, в том числе для театра, кино, эстрады и цирка	20
Создание художественно-графических произведений, фоторабот для печати, произведений архитектуры и дизайна	30
Создание произведений скульптуры, монументально-декоративной живописи, декоративно-прикладного и оформительского искусства, станковой живописи, театрально- и кинодекорационного искусства и графики, выполненных в различной технике	40
Создание аудиовизуальных произведений (видео-, теле- и кинофильмов)	30
Создание музыкальных произведений: музыкально-сценических произведений (опер, балетов, музыкальных комедий), симфонических, хоровых, камерных произведений, произведений для духового оркестра, оригинальной музыки для кино-, теле- и видеофильмов и театральных постановок	40
Других музыкальных произведений, в том числе подготовленных к опубликованию	25
Исполнение произведений литературы и искусства	20
Создание научных трудов и разработок	20
Открытия, изобретения и создание промышленных образцов (к сумме дохода, полученного за первые два года использования)	30

Налоговая ставка устанавливается в размере 13%, если иное не предусмотрено НК.

Налоговая ставка устанавливается в размере 35% в отношении следующих доходов:

- стоимости любых выигрышей и призов, получаемых в проводимых конкурсах, играх и других мероприятиях в целях рекламы товаров, работ и услуг, в части превышения 4 тыс. руб.;
- страховых выплат по договорам добровольного страхования в части превышения установленных размеров;
- процентных доходов по вкладам в банках в части превышения суммы, рассчитанной исходя из действующей ставки рефинансирования ЦБ РФ, в течение периода, за который начислены проценты, по рублевым вкладам (за исключением срочных пенсионных вкладов, внесенных на срок не менее шести месяцев) и 9% годовых по вкладам в иностранной валюте;
- суммы экономии на процентах при получении налогоплательщиками заемных (кредитных) средств в части превышения суммы



процентов за пользование заемными (кредитными) средствами, выраженными как в рублях, так и в иностранной валюте.

Налоговая ставка устанавливается в размере 30% в отношении всех доходов, получаемых физическими лицами, не являющимися налоговыми резидентами РФ.

Налоговая ставка устанавливается в размере 9% в отношении доходов от долевого участия в деятельности организаций, полученных в виде дивидендов.

Налоговым периодом признается календарный год.

Сумма налога при определении налоговой базы исчисляется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы.

Сумма налога определяется в полных рублях (менее 50 коп. отбрасывается, а 50 коп. и более округляются до полного рубля).

В среднесрочной перспективе налог на доходы физических лиц не требует серьезных изменений. Принятое решение о взимании данного налога по ставке в размере 13% в целом до сих пор соответствует современным экономическим условиям.

8.4. Налог на прибыль организаций

Налог на прибыль организаций — один из важнейших налогов в налоговой системе РФ, который обязателен к уплате юридическими лицами. До введения в действие соответствующей главы НК налогообложение прибыли (дохода) организаций определялось положениями Закона РФ от 27.12.1991 № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций».

Именно в отношении налога на прибыль к 2001 г. накопились наибольшие проблемы, требующие своего неотложного решения. В частности, серьезные проблемы вызывало несоответствие между режимом учета расходов, связанных с ведением экономической деятельности, в бухгалтерском учете и при налогообложении. В конце 1990-х гг. налог на прибыль являлся единственным из федеральных налогов, регулируемый помимо федерального закона рядом постановлений Правительства РФ об особенностях отнесения тех или иных расходов организаций на себестоимость товаров (работ, услуг).

Было принято решение о принципиальном изменении подхода к формированию налоговой базы этого налога с тем, чтобы она в большей степени соответствовала реально полученному в налоговом периоде доходу. К вычету из налоговой базы было решено



принимать все необходимые, обоснованные и документально подтвержденные расходы, осуществляемые для производства, продвижения на рынок и реализации товаров (работ, услуг).

Целью реформы являлось также достижение максимальной нейтральности налога на прибыль. Мерой, которая была реализована на первом этапе реформы, являлось снятие существовавших ограничений на возможность отнесения на расходы при формировании налоговой базы «деловых расходов», связанных с извлечением прибыли, в частности, расходов: на рекламу; на имущественное страхование и страхование коммерческих рисков; на выплату процентов по заемным средствам, полученным как от банков, так и от других организаций; на обучение персонала.

Был изменен порядок амортизации основных средств и нематериальных активов в целях налогообложения. Вместо дифференцированной системы амортизационных норм, действовавшей до реформы, было предложено использовать укрупненные амортизационные группы. При этом предлагался механизм ускоренной и нелинейной амортизации, предоставляющей предприятиям возможность в первые месяцы и годы эксплуатации амортизируемого имущества относить на расходы значительную часть его стоимости.

При осуществлении налоговой реформы была создана такая конструкция налога на прибыль, при которой налогоплательщик получает возможность в разумные сроки компенсировать все свои расходы на расширение производства, внедрение результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, на природоохранные мероприятия и некоторые другие цели.

В ходе налоговой реформы был реализован переход к исчислению налога на прибыль организаций в соответствии с общепринятым в мировой практике методом начисления, были сняты существовавшие после введения в действие гл. 25 НК ограничения на перенос понесенных убытков на будущие периоды, была введена так называемая «амортизационная премия» — возможность единовременно относить на расходы, уменьшающие налоговую базу, до 10% стоимости приобретенных основных средств и прочих затрат на капитальные вложения. В последние годы также был либерализован подход к отнесению на расходы затрат на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы вне зависимости от их результативности. Кроме того, в законодательство были введены отсутствовавшие правила налогообложения организаций и акционеров при реорганизациях и ликвидациих, продаже (приобретении) бизнеса, при передаче имущества в доверительное управле-



ние и в других случаях, характерных для новой реальности и правоотношений.

Ставку налога на доходы организаций на первом этапе реформы было признано целесообразным значительно уменьшить по сравнению с уровнем, существовавшим в 2001 г. (35%), унифицировав ее для всех видов деятельности (банки, страховщики, посредники и организации, занятые в прокате аудио- и видеопродукции, уплачивали налог по повышенным ставкам).

Одновременно с описанными нововведениями было принято решение о сокращении перечня налоговых льгот, что в большей степени обеспечивало нейтральность налога и приводило к снижению рисков для бюджетных доходов. В результате, за исключением перечня доходов, не увеличивающих налоговую базу, в России в настоящее время при относительно низкой налоговой ставке не применяются налоговые льготы по налогу на прибыль организаций.

Правовой основой для исчисления и уплаты налога на прибыль организаций является гл. 25 НК.

Налогоплательщиками налога на прибыль организаций признаются:

- российские организации;
- иностранные организации, осуществляющие свою деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства и (или) получающие доходы от источников в Российской Федерации.

Объектом налогообложения по налогу на прибыль организаций признается прибыль, полученная налогоплательщиком. При этом прибылью признается:

- для российских организаций — полученные доходы, уменьшенные на величину произведенных расходов;
- для иностранных организаций, осуществляющих деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства, — полученные через эти постоянные представительства доходы, уменьшенные на величину произведенных этими постоянными представительствами расходов;
- для иных иностранных организаций — доходы, полученные от источников в Российской Федерации.

Доходы в целях налогообложения налогом на прибыль организаций подразделяются:

- на доходы от реализации товаров (работ, услуг) и имущественных прав;
- внереализационные доходы.



Доходами от реализации признаются выручка от реализации товаров (работ, услуг) как собственного производства, так и ранее приобретенных, выручка от реализации имущественных прав.

Остальные доходы налогоплательщика признаются внереализационными. В частности, это доходы от долевого участия в других организациях, доход в виде положительной (отрицательной) курсовой разницы, образующейся вследствие отклонения курса продажи (покупки) иностранной валюты от официального курса, установленного Центральным банком Российской Федерации на дату перехода права собственности на иностранную валюту и др.

Налогоплательщик уменьшает полученные доходы на сумму произведенных расходов.

При этом *расходами* признаются обоснованные и документально подтвержденные затраты, осуществленные налогоплательщиком. Под обоснованными расходами понимаются экономически оправданные затраты, оценка которых выражена в денежной форме. Под документально подтвержденными расходами понимаются затраты, подтвержденные документами, оформленными в соответствии с законодательством РФ, либо документами, оформленными в соответствии с обычаями делового оборота, применяемыми в иностранном государстве, на территории которого были произведены соответствующие расходы, и (или) документами, косвенно подтверждающими произведенные расходы (в том числе таможенной декларацией, приказом о командировке, проездными документами, отчетом о выполненной работе в соответствии с договором). Расходами признаются любые затраты при условии, что они произведены для осуществления деятельности, направленной на получение дохода.

При *методе начисления* доходы признаются в том отчетном (налоговом) периоде, в котором они имели место, независимо от фактического поступления денежных средств, иного имущества (работ, услуг) и (или) имущественных прав. Расходы же признаются таковыми в том отчетном (налоговом) периоде, к которому они относятся, независимо от времени фактической выплаты денежных средств и (или) иной формы их оплаты.

Организации (за исключением банков) имеют право на определение даты получения дохода (осуществления расхода) по *кассовому методу*, если в среднем за предыдущие четыре квартала сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) этих организаций без учета НДС не превысила 1 млн руб. за каждый квартал.

Датой получения дохода признается день поступления средств на счета в банках и (или) в кассу, поступления иного имущества (работ, услуг) и (или) имущественных прав, а также погаше-



ние задолженности перед налогоплательщиком иным способом (кассовый метод).

Расходами налогоплательщиков признаются затраты после их фактической оплаты. При этом оплатой товара (работ, услуг и (или) имущественных прав) признается прекращение встречного обязательства налогоплательщиком — приобретателем указанных товаров (работ, услуг) и имущественных прав перед продавцом, которое непосредственно связано с поставкой этих товаров (выполнением работ, оказанием услуг, передачей имущественных прав).

Налоговой базой признается денежное выражение прибыли, подлежащей налогообложению. Доходы и расходы налогоплательщика учитываются в денежной форме. Доходы, полученные в натуральной форме в результате реализации товаров (работ, услуг), имущественных прав (включая товарообменные операции), учитываются исходя из цены сделки.

Налоговые ставки на доходы иностранных организаций, не связанные с деятельностью в Российской Федерации через постоянное представительство, устанавливаются в следующих размерах:

- 20% — со всех доходов;
- 10% — от использования, содержания или сдачи в аренду (фрахта) судов, самолетов или других подвижных транспортных средств или контейнеров (включая трейлеры и вспомогательное оборудование, необходимое для транспортировки) в связи с осуществлением международных перевозок.

К *налоговой базе*, определяемой по доходам, полученным в виде дивидендов, применяются следующие ставки:

- 9% — по доходам, полученным в виде дивидендов от российских организаций российскими организациями и физическими лицами — налоговыми резидентами РФ;
- 15% — по доходам, полученным в виде дивидендов от российских организаций иностранными организациями, а также по доходам, полученным в виде дивидендов российскими организациями от иностранных организаций.

К *налоговой базе*, определяемой по операциям с отдельными видами долговых обязательств, применяются следующие налоговые ставки:

- 15% — по доходу в виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам;
- 9% — по доходам в виде процентов по муниципальным ценным бумагам, эмитированным на срок не менее трех лет до 1 января 2007 г.;



— 0% — по доходу в виде процентов по государственным и муниципальным облигациям, эмитированным до 20 января 1997 г. включительно.

Прибыль, полученная ЦБ РФ от осуществления деятельности, связанной с выполнением им функций, предусмотренных Федеральным законом от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», облагается налогом по налоговой ставке 0%.

Во всех остальных случаях налоговая ставка устанавливается в размере 24%. При этом:

— сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 6,5%, зачисляется в федеральный бюджет;

— сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 17,5%, зачисляется в бюджеты субъектов РФ.

Налоговая ставка налога, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов РФ, законами субъектов РФ может быть понижена для отдельных категорий налогоплательщиков. При этом указанная налоговая ставка не может быть ниже 13,5%.

Налог определяется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы.

Налоговым периодом по налогу признается календарный год.

Отчетными периодами по налогу признаются первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года.

Особенность российской налоговой системы является необходимость ее функционирования в условиях федеративного государства и многоуровневой бюджетной системы. В этой связи перенос налогоплательщиками центра формирования прибыли в целях налогообложения в иной субъект РФ приводит к возникновению проблем с доходами бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Начиная с 2009 г. в Российской Федерации применяется широко используемый в зарубежных странах институт консолидированной налоговой отчетности при исчислении налога на прибыль организаций. Это позволило суммировать финансовый результат в целях налогообложения различным налогоплательщикам, входящим в состав холдинга или группы компаний. При этом распределение платежей налога на прибыль такого консолидированного налогоплательщика будет осуществляться пропорционально средней арифметической доле компании — участника консолидированной группы в совокупной стоимости основных фондов и фонда оплаты труда консолидированной группы.



8.5. Налог на добычу полезных ископаемых

Налог на добычу полезных ископаемых введен в России с 1 января 2002 г.

При осуществлении налоговой реформы особое внимание было уделено модификации налогообложения углеводородного сырья. В период до проведения налоговой реформы занятые в этой сфере компании дополнительно к общим для всех налогоплательщиков оборотным налогам уплачивали оборотные налоги, характерные только для этой области экономической деятельности. К этим налогам относились роялти, т.е. налог на пользователей природных ресурсов (взимался по ставкам от 6 до 16% в зависимости от месторождений), платежи на воспроизводство минерально-сырьевой базы (по ставке 10%) и акцизы.

Такая структура налогов заставляла компании использовать трансфертное ценообразование, реализуя всю сырую нефть внутри вертикально интегрированных компаний, поскольку дополнительные оборотные налоги уплачивались только предприятиями, непосредственно задействованными в добыче нефти. Изначально предполагалось отменить в течение пяти лет платежи на воспроизводство минерально-сырьевой базы, а также снизить общие размеры роялти. При этом часть роялти предлагалось «переложить» в состав акцизов на нефтепродукты с целью увеличения федеральной составляющей налоговых платежей. Впоследствии был избран иной подход.

Следует отметить, что акциз на нефть, по существу, выполнял функции, которые в мировой практике выполняют роялти. В то же время этот акциз не имел под собой объективного механизма учета горно-геологических и экономических условий добычи, что допускало значительный субъективизм при установлении ставок. Также он не реагировал на изменение горно-геологических условий в процессе эксплуатации месторождения, а также на изменение внешних экономических условий производства (мировых цен). Предполагалось, что автоматический механизм расчета данного налога существенно повысит объективность налогообложения, так как правила его исчисления учитывают горно-геологические и экономические условия добычи углеводородов, стимулируют инвестиции в освоение новых месторождений.

В то же время акциз был заменен на специальный налог на добычу полезных ископаемых. При этом данный налог рассчитывается не на основе фактической цены реализации нефти, а на основе ее мировой цены. Данный налог взимается также и при добыче прочих полезных ископаемых как по специфическим, так и по адвалорным ставкам.



Правовыми основами для уплаты данного налога являются положения гл. 26 НК.

Налогоплательщиками налога на добычу полезных ископаемых признаются организации и индивидуальные предприниматели, признаваемые пользователями недр в соответствии с законодательством РФ.

Налогоплательщики подлежат постановке на учет в качестве налогоплательщика налога на добычу полезных ископаемых по месту нахождения участка недр, предоставленного налогоплательщику в пользование.

Объектом налогообложения налогом на добычу полезных ископаемых признаются:

- полезные ископаемые, добытые из недр на территории РФ на участке недр, предоставленном налогоплательщику в пользование в соответствии с законодательством РФ;

- полезные ископаемые, извлеченные из отходов (потерь) добывающего производства, если такое извлечение подлежит отдельному лицензированию в соответствии с законодательством РФ о недрах;

- полезные ископаемые, добытые из недр за пределами территории РФ, если эта добыча осуществляется на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации (а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора) на участке недр, предоставленном налогоплательщику в пользование.

Налоговая база определяется налогоплательщиком самостоятельно в отношении каждого добытого полезного ископаемого и определяется как стоимость добытых полезных ископаемых, за исключением нефти обезвоженной, обессоленной и стабилизированной, попутного газа и газа горючего природного из всех видов месторождений углеводородного сырья.

Налоговая база при добыче нефти обезвоженной, обессоленной и стабилизированной, попутного газа и газа горючего природного из всех видов месторождений углеводородного сырья определяется как количество добытых полезных ископаемых в натуральном выражении.

Налогообложение производится по ставке 0% при добыче:

- полезных ископаемых в части нормативных потерь полезных ископаемых.

- попутного газа;

- подземных вод, содержащих полезные ископаемые (промышленных вод), извлечение которых связано с разработкой других видов полезных ископаемых, и извлекаемых при разработке мес-



торождений полезных ископаемых, а также при строительстве и эксплуатации подземных сооружений;

— полезных ископаемых при разработке некондиционных (остаточных запасов пониженного качества) или ранее списанных запасов полезных ископаемых (за исключением случаев ухудшения качества запасов полезных ископаемых в результате выборочной отработки месторождения);

— полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих породах, в отвалах или в отходах перерабатывающих производств в связи с отсутствием в Российской Федерации промышленной технологии их извлечения, а также добываемых из них пород, отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств в пределах нормативов содержания полезных ископаемых в указанных породах и отходах, утверждаемых в порядке, определяемом Правительством РФ;

— минеральных вод, используемых налогоплательщиком исключительно в лечебных и курортных целях без их непосредственной реализации (в том числе после обработки, подготовки, переработки, розлива в тару);

— подземных вод, используемых налогоплательщиком исключительно в сельскохозяйственных целях, включая орошение земель сельскохозяйственного назначения, водоснабжение животноводческих ферм, животноводческих комплексов, птицефабрик, садоводческих, огороднических и животноводческих объединений граждан;

— нефти на участках недр, расположенных полностью или частично в границах Республики Саха (Якутия), Иркутской области, Красноярского края, до достижения накопленного объема добычи нефти 25 млн т на участке недр и при условии, что срок разработки запасов участка недр не превышает 10 лет или равен 10 годам для лицензии на право пользования недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых и не превышает 15 лет или равен 15 годам для лицензии на право пользования недрами одновременно для геологического изучения (поиска, разведки) и добычи полезных ископаемых с даты государственной регистрации соответствующей лицензии на пользование недрами.

Для участков недр, лицензия на право пользования которыми выдана до 1 января 2007 г. и степень выработанности запасов (Св) которых на 1 января 2007 г. меньше или равна 0,05, налоговая ставка 0 руб. в отношении количества добытого на конкретном участке недр полезного ископаемого применяется до достижения накопленного объема добычи нефти 25 млн тонн на участках недр, расположенных полностью или частично в границах Республики



Саха (Якутия), Иркутской области, Красноярского края, и при условии, что срок разработки запасов участка недр не превышает 10 лет или равен 10 годам, начиная с 1 января 2007 г.;

— сверхвязкой нефти, добываемой из участков недр, содержащих нефть вязкостью более 200 мПа·с (в пластовых условиях).

Статьей 342 НК предусмотрены различные ставки налога в зависимости от вида добываемого полезного ископаемого. Так, например, для калийных солей предусмотрена ставка налога 3,8%, 7,5% при добыче минеральных вод, 8,0% при добыче природных алмазов и других драгоценных и полудрагоценных камней.

Налоговым периодом признается календарный месяц.

Сумма налога по добытым полезным ископаемым исчисляется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы.

Сумма налога по нефти обезвоженной, обессоленной и стабилизированной, попутному газу и газу горючему природному из всех видов месторождений углеводородного сырья исчисляется как произведение соответствующей налоговой ставки и величины налоговой базы.

Решение о создании системы налогообложения, основанной на дифференцированной специфической налоговой ставке, было принято в целях повышения эффективности налогообложения добычи углеводородного сырья. При определении размера такой ставки учитываются выработанность месторождения, особые условия разработки новых месторождений, а также вязкость добываемых видов нефти. Введена специфическая ставка налога в размере 419 руб. за 1 т добытой нефти. Предусматривается, что такая налоговая ставка будет действовать до 2017 г. До этого момента налоговым законодательством была предусмотрена норма, согласно которой налог при добыче нефти с 2007 г. должен был взиматься по адвалорной ставке.

В среднесрочной перспективе предполагается реализовать комплекс мер по совершенствованию налога на добычу полезных ископаемых в отношении полезных ископаемых, не относящихся к углеводородному сырью. Предлагается перейти к максимальному использованию специфических налоговых ставок, например, в отношении каменного угля, торфа, солей, общераспространенных полезных ископаемых, минеральных вод и т.д.

В течение ближайших трех лет предполагается ежегодная индексация ставки налога на добычу полезных ископаемых, взимаемого при добыче природного газа, на коэффициент, значительно превышающий уровень прогнозируемой инфляции. При этом по аналогии с налогом на добычу полезных ископаемых, взимаемым при



добыче нефти, предполагается возможность дифференциации налоговых ставок в зависимости от условий добычи природного газа.

8.6. Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов

С 1 января 2004 г. часть вторая НК была дополнена гл. 25.1, регулирующей уплату сборов за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов. Ранее уплата вышеуказанных сборов была предусмотрена Федеральным законом от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире».

Плательщиками сбора за пользование объектами животного мира, за исключением объектов животного мира, относящихся к объектам водных биологических ресурсов, признаются организации и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, получающие в установленном порядке лицензию (разрешение) на пользование объектами животного мира на территории РФ. Плательщиками сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов признаются организации и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, получающие в установленном порядке лицензию (разрешение) на пользование объектами водных биологических ресурсов во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне РФ, а также в Азовском, Каспийском, Баренцевом морях и в районе архипелага Шпицберген.

Объектами обложения признаются:

— объекты животного мира, изъятие которых из среды их обитания осуществляется на основании лицензии (разрешения) на пользование объектами животного мира, выдаваемой в соответствии с законодательством РФ;

— объекты водных биологических ресурсов, изъятие которых из среды их обитания осуществляется на основании лицензии (разрешения) на пользование объектами водных биологических ресурсов, выдаваемой в соответствии с законодательством РФ, в том числе объекты водных биологических ресурсов, подлежащие изъятию из среды их обитания в качестве разрешенного прилова.

Не признаются объектами обложения объекты животного мира и объекты водных биологических ресурсов, пользование которыми осуществляется для удовлетворения личных нужд представителями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ (по перечню, утверждаемому Правительством РФ)



и лицами, не относящимися к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающими в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, для которых охота и рыболовство являются основой существования. Такое право распространяется только на количество (объем) объектов животного мира и объектов водных биологических ресурсов, добываемых для удовлетворения личных нужд, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности данной категории плательщиков.

Ставки сборов установлены на федеральном уровне в рублях за каждое животное и за тонну добытых объектов водных биологических ресурсов, морских млекопитающих. При этом ставки устанавливаются дифференцированно в зависимости от водного бассейна добычи и региона.

Сумма сбора за пользование объектами животного мира определяется в отношении каждого объекта животного мира как произведение соответствующего количества объектов животного мира и ставки сбора, установленной для соответствующего объекта животного мира.

Сумма сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов также определяется в отношении каждого объекта водных биологических ресурсов как произведение соответствующего количества объектов водных биологических ресурсов и ставки сбора, установленной для соответствующего объекта водных биологических ресурсов, и различается в зависимости от места обитания водных биологических ресурсов.

8.7. Водный налог

Водный налог был введен с 1 января 2005 г. гл. 25.2 НК.

Налогоплательщиками водного налога признаются организации и физические лица, осуществляющие специальное и (или) особое водопользование в соответствии с законодательством РФ. Не признаются налогоплательщиками организации и физические лица, осуществляющие водопользование на основании договоров водопользования или решений о предоставлении водных объектов в пользование, соответственно заключенных и принятых после введения в действие Водного кодекса Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ.

Объектами налогообложения водным налогом признаются следующие виды пользования водными объектами:

— забор воды из водных объектов;



- использование акватории водных объектов, за исключением лесосплава в плотках и кошелях;
- использование водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики;
- использование водных объектов для целей сплава древесины в плотках и кошелях.

Статьей 333.9 НК предусмотрены действия, которые не признаются объектами налогообложения. Например, использование акватории водных объектов для рыболовства и охоты.

По каждому виду водопользования, признаваемому объектом налогообложения, налоговая база определяется налогоплательщиком отдельно в отношении каждого водного объекта. Так, при заборе воды налоговая база определяется как объем воды, забранной из водного объекта за налоговый период. Налоговая база определяется как площадь предоставленного водного пространства — при использовании акватории водных объектов, за исключением сплава древесины в плотках и кошелях. При использовании водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики налоговая база определяется как количество произведенной за налоговый период электроэнергии.

Налоговые ставки устанавливаются НК по бассейнам рек, озер, морей и экономическим районам.

Налоговым периодом признается квартал.

Налогоплательщик исчисляет сумму налога самостоятельно.

Сумма налога по итогам каждого налогового периода исчисляется как произведение налоговой базы и соответствующей ей налоговой ставки.

8.8. Государственная пошлина

Государственная пошлина — сбор, взимаемый с организаций и физических лиц при их обращении в государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и (или) к должностным лицам, которые уполномочены в соответствии с законодательными актами РФ, законодательными актами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, за совершением в отношении этих лиц юридически значимых действий, предусмотренных НК, за исключением действий, совершаемых консульскими учреждениями РФ (ст. 333.16 НК).

Плательщиками государственной пошлины признаются организации и физические лица в случае, если они:



— обращаются за совершением юридически значимых действий, предусмотренных НК;

— выступают ответчиками в судах общей юрисдикции, арбитражных судах или по делам, рассматриваемым мировыми судьями, и если при этом решение суда принято не в их пользу и истец освобожден от уплаты государственной пошлины в соответствии с НК.

Государственная пошлина уплачивается по месту совершения юридически значимого действия в наличной или безналичной форме.

Размеры государственной пошлины установлены положениями гл. 25.3 НК в зависимости от вида юридически значимого действия. Например, за выдачу паспорта гражданина Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами территории РФ и на территории РФ в случаях, предусмотренных законодательством, размер государственной пошлины составляет 400 руб.

8.9. Специальные налоговые режимы

8.9.1. Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог)

Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей применяется наряду с иными режимами налогообложения, предусмотренными законодательством РФ о налогах и сборах.

Организации и индивидуальные предприниматели, являющиеся сельскохозяйственными товаропроизводителями, вправе добровольно перейти на уплату единого сельскохозяйственного налога.

Организации, являющиеся налогоплательщиками единого сельскохозяйственного налога, освобождаются от обязанности по уплате налога на прибыль организаций, налога на имущество организаций. Организации, являющиеся налогоплательщиками единого сельскохозяйственного налога, не признаются налогоп-



лательщиками НДС (за исключением ситуации при ввозе товаров на таможенную территорию РФ).

При этом переход организаций и индивидуальных предпринимателей, перешедших на уплату единого сельскохозяйственного налога, не освобождает их от уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и иных налогов и сборов, в соответствии с законодательством РФ.

Индивидуальные предприниматели, являющиеся налогоплательщиками единого сельскохозяйственного налога, освобождаются от обязанности по уплате налога на доходы физических лиц (в отношении доходов, полученных от предпринимательской деятельности), налога на имущество физических лиц (в отношении имущества, используемого для осуществления предпринимательской деятельности), а также выплат и иных вознаграждений, начисляемых ими в пользу физических лиц). Индивидуальные предприниматели, являющиеся налогоплательщиками единого сельскохозяйственного налога, не признаются налогоплательщиками налога на добавленную стоимость (за исключением налога на добавленную стоимость, подлежащего уплате в соответствии с НК при ввозе товаров на таможенную территорию РФ) (ст. 346.1 НК).

Налогоплательщиками единого сельскохозяйственного налога признаются организации и индивидуальные предприниматели, являющиеся сельскохозяйственными товаропроизводителями и перешедшие на уплату единого сельскохозяйственного налога. При этом сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются организации и индивидуальные предприниматели, производящие сельскохозяйственную продукцию, осуществляющие ее первичную и последующую (промышленную) переработку (в том числе на арендованных основных средствах) и реализующие эту продукцию, при условии, что в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) таких организаций и индивидуальных предпринимателей доля дохода от реализации произведенной ими сельскохозяйственной продукции, включая продукцию ее первичной переработки, произведенную ими из сельскохозяйственного сырья собственного производства, составляет не менее 70%, а также сельскохозяйственные потребительские кооперативы (перерабатывающие, сбытовые (торговые), снабженческие, садоводческие, огороднические, животноводческие), признаваемые таковыми в соответствии с Федеральным законом от 08.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации», у которых доля доходов от реализации сельскохозяйственной продукции собственного производства членов данных кооперативов, а также от выполненных работ (услуг) для членов данных кооперативов составляет в общем объеме доходов не менее 70%.



Сельскохозяйственные товаропроизводители имеют право перейти на уплату единого сельскохозяйственного налога, если по итогам работы за календарный год, предшествующий году, в котором организация или индивидуальный предприниматель подают заявление о переходе на уплату единого сельскохозяйственного налога, в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) таких организаций или индивидуальных предпринимателей доля дохода от реализации произведенной ими сельскохозяйственной продукции, включая продукцию первичной переработки, произведенную ими из сельскохозяйственного сырья собственного производства, составляет не менее 70%.

Объектом налогообложения признаются доходы, уменьшенные на величину расходов. При определении объекта налогообложения налогоплательщики уменьшают полученные ими доходы на установленные расходы.

Налоговой базой признается денежное выражение доходов, уменьшенных на величину расходов. При определении налоговой базы доходы и расходы определяются нарастающим итогом с начала налогового периода. Налогоплательщики вправе уменьшить налоговую базу за налоговый период на сумму убытка, полученного по итогам предыдущих налоговых периодов, но не более чем на 30%. При этом под убытком в целях настоящей главы понимается превышение расходов над доходами.

Налоговым периодом признается календарный год.

Отчетным периодом признается полугодие.

Налоговая ставка устанавливается в размере 6%.

Единый сельскохозяйственный налог исчисляется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы.

8.9.2. Упрощенная система налогообложения

Упрощенная система налогообложения организациями и индивидуальными предпринимателями применяется наряду с иными режимами налогообложения, предусмотренными законодательством РФ о налогах и сборах.

Организациям и индивидуальным предпринимателям предоставлено право добровольного перехода к упрощенной системе налогообложения или возврат к иным режимам налогообложения.

Применение упрощенной системы налогообложения организациями предусматривает их освобождение от обязанности по уплате налога на прибыль организаций (за исключением налога, уплачиваемого с доходов, облагаемых по налоговым ставкам, предус-



мотренным ст. 284 НК), налога на имущество организаций. Организации, применяющие упрощенную систему налогообложения, не признаются налогоплательщиками НДС, за исключением НДС, подлежащего уплате при ввозе товаров на таможенную территорию РФ.

Переход организаций и индивидуальных предпринимателей на упрощенную систему налогообложения не освобождает их от уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и иных налогов в соответствии с законодательством РФ.

Применение упрощенной системы налогообложения индивидуальными предпринимателями предусматривает их освобождение от обязанности по уплате налога на доходы физических лиц (в отношении доходов, полученных от предпринимательской деятельности), налога на имущество физических лиц (в отношении имущества, используемого для предпринимательской деятельности). Индивидуальные предприниматели, применяющие упрощенную систему налогообложения, не признаются налогоплательщиками налога на добавленную стоимость, за исключением налога на добавленную стоимость, подлежащего уплате при ввозе товаров на таможенную территорию РФ.

Налогоплательщиками признаются организации и индивидуальные предприниматели, перешедшие на упрощенную систему налогообложения.

Организация имеет право перейти на упрощенную систему налогообложения, если по итогам девяти месяцев того года, в котором организация подает заявление о переходе на упрощенную систему налогообложения, ее доходы не превысили 15 млн руб.

Указанная величина предельного размера доходов организации, ограничивающая право организации перейти на упрощенную систему налогообложения, подлежит ежегодной индексации на коэффициент-дефлятор.

- Не вправе применять упрощенную систему налогообложения:
- организации, имеющие филиалы и (или) представительства;
 - банки;
 - страховщики;
 - негосударственные пенсионные фонды;
 - инвестиционные фонды;
 - профессиональные участники рынка ценных бумаг;
 - ломбарды;



— организации и индивидуальные предприниматели, занимающиеся производством подакцизных товаров, а также добычей и реализацией полезных ископаемых, за исключением общераспространенных полезных ископаемых;

— организации и индивидуальные предприниматели, занимающиеся игорным бизнесом;

— нотариусы, занимающиеся частной практикой, адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты, а также иные формы адвокатских образований;

— организации, являющиеся участниками соглашений о разделе продукции;

— организации и индивидуальные предприниматели, перешедшие на систему налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог);

— организации, в которых доля участия других организаций составляет более 25%;

— организации и индивидуальные предприниматели, средняя численность работников которых за налоговый (отчетный) период, определяемая в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области статистики, превышает 100 человек;

— организации, у которых остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов, определяемая в соответствии с законодательством РФ о бухгалтерском учете, превышает 100 млн руб.;

— бюджетные учреждения;

— иностранные организации, имеющие филиалы, представительства и иные обособленные подразделения на территории РФ (ст. 346.12.НК).

Выбор объекта налогообложения осуществляется налогоплательщиком до начала налогового периода, в котором впервые применена упрощенная система налогообложения. В случае изменения избранного объекта налогообложения после подачи заявления о переходе на упрощенную систему налогообложения налогоплательщик обязан уведомить об этом налоговый орган.

Объектом налогообложения признаются:

— доходы;

— доходы, уменьшенные на величину расходов.

Выбор объекта налогообложения осуществляется самим налогоплательщиком.



При использовании упрощенной системы налогообложения налогоплательщики обязаны вести учет доходов и расходов кассовым методом.

В случае если налогоплательщик выбирает объектом налогообложения доходы, налоговой базой признается денежное выражение доходов организации или индивидуального предпринимателя. Если же выбор произошел в пользу доходов организации или индивидуального предпринимателя, уменьшенных на величину расходов, налоговой базой признается денежное выражение доходов, уменьшенных на величину расходов.

При определении налоговой базы доходы и расходы определяются нарастающим итогом с начала налогового периода.

Налоговым периодом признается календарный год.

Отчетными периодами признаются первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года.

Налоговая ставка при упрощенной системе налогообложения также зависит от выбора объекта налогообложения. Так, если объектом налогообложения являются доходы, налоговая ставка устанавливается в размере 6%.

В случае, если объектом налогообложения являются доходы, уменьшенные на величину расходов, налоговая ставка устанавливается в размере 15%. Законами субъектов РФ могут быть установлены дифференцированные налоговые ставки в пределах от 5 до 15% в зависимости от категорий налогоплательщиков.

Налог исчисляется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы.

Сумма налога по итогам налогового периода определяется налогоплательщиком самостоятельно.

8.9.3. Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности

Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности устанавливается гл. 26.3 НК, вводится в действие нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных районов, городских округов, законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и применяется наряду с общей системой налогообложения и иными режимами налогообложения, предусмотренными законодательством РФ о налогах и сборах.



Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности может применяться по решениям представительных органов муниципальных районов, городских округов, законодательных (представительных) органов государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в отношении следующих видов предпринимательской деятельности:

1) оказания бытовых услуг, их групп, подгрупп, видов и (или) отдельных бытовых услуг, классифицируемых в соответствии с Общероссийским классификатором услуг населению;

2) оказания ветеринарных услуг;

3) оказания услуг по ремонту, техническому обслуживанию и мойке автотранспортных средств;

4) оказания услуг по предоставлению во временное владение (пользование) мест для стоянки автотранспортных средств, а также по хранению автотранспортных средств на платных стоянках (за исключением штрафных автостоянок);

5) оказания автотранспортных услуг по перевозке пассажиров и грузов, осуществляемых организациями и индивидуальными предпринимателями, имеющими на праве собственности или ином праве (пользования, владения и (или) распоряжения) не более 20 транспортных средств, предназначенных для оказания таких услуг;

6) розничной торговли, осуществляемой через магазины и павильоны с площадью торгового зала не более 150 квадратных метров по каждому объекту организации торговли. Для целей настоящей главы розничная торговля, осуществляемая через магазины и павильоны с площадью торгового зала более 150 квадратных метров по каждому объекту организации торговли, признается видом предпринимательской деятельности, в отношении которого единый налог не применяется;

7) розничной торговли, осуществляемой через объекты стационарной торговой сети, не имеющей торговых залов, а также объекты нестационарной торговой сети;

8) оказания услуг общественного питания, осуществляемых через объекты организации общественного питания с площадью зала обслуживания посетителей не более 150 квадратных метров по каждому объекту организации общественного питания;

9) оказания услуг общественного питания, осуществляемых через объекты организации общественного питания, не имеющие зала обслуживания посетителей;



10) распространения наружной рекламы с использованием рекламных конструкций;

11) размещения рекламы на транспортных средствах;

12) оказания услуг по временному размещению и проживанию организациями и предпринимателями, использующими в каждом объекте предоставления данных услуг общую площадь спальных помещений не более 500 квадратных метров;

13) оказания услуг по передаче во временное владение и (или) в пользование торговых мест, расположенных в объектах стационарной торговой сети, не имеющих торговых залов, объектов нестационарной торговой сети, а также объектов организации общественного питания, не имеющих зала обслуживания посетителей;

14) оказания услуг по передаче во временное владение и (или) в пользование земельных участков для размещения объектов стационарной и нестационарной торговой сети, а также объектов организации общественного питания (ст. 346.26 НК).

Уплата организациями единого налога предусматривает их освобождение от обязанности по уплате налога на прибыль организаций (в отношении прибыли, полученной от предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом), налога на имущество организаций (в отношении имущества, используемого для ведения предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом).

Уплата индивидуальными предпринимателями единого налога предусматривает их освобождение от обязанности по уплате налога на доходы физических лиц (в отношении доходов, полученных от предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом), налога на имущество физических лиц (в отношении имущества, используемого для осуществления предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом) и единого социального налога (в отношении доходов, полученных от предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом, и выплат, производимых физическим лицам в связи с ведением предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом).

Организации и индивидуальные предприниматели, являющиеся налогоплательщиками единого налога, не признаются налогоплательщиками налога на добавленную стоимость, за исключением налога на добавленную стоимость, подлежащего уплате при ввозе товаров на таможенную территорию РФ.

Организации и индивидуальные предприниматели, являющиеся налогоплательщиками единого налога, уплачивают страховые



взносы на обязательное пенсионное страхование и иные налоги и сборы в соответствии с законодательством РФ.

Налогоплательщиками являются организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории муниципального района, городского округа, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, в которых введен единый налог, предпринимательскую деятельность, облагаемую единым налогом.

Объектом налогообложения для применения единого налога признается вмененный доход налогоплательщика.

Налоговой базой для исчисления суммы единого налога признается величина вмененного дохода, рассчитываемая как произведение базовой доходности по определенному виду предпринимательской деятельности, исчисленной за налоговый период, и величины физического показателя, характеризующего данный вид деятельности.

Для исчисления суммы единого налога в зависимости от вида предпринимательской деятельности используются следующие физические показатели, характеризующие определенный вид предпринимательской деятельности, и базовая доходность в месяц.

Ставка единого налога устанавливается в размере 15% величины вмененного дохода.

Сумма единого налога, исчисленная за налоговый период, уменьшается налогоплательщиками на сумму страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, уплаченных (в пределах исчисленных сумм) за этот же период времени в соответствии с законодательством РФ при выплате налогоплательщиками вознаграждений своим работникам, занятым в тех сферах деятельности налогоплательщика, по которым уплачивается единый налог, а также на сумму страховых взносов в виде фиксированных платежей, уплаченных индивидуальными предпринимателями за свое страхование, и на сумму выплаченных работникам пособий по временной нетрудоспособности. При этом сумма единого налога не может быть уменьшена более чем на 50%.

8.9.4. Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции

Это специальный налоговый режим, применяемый при выполнении соглашений, которые заключены в соответствии Федераль-



ным законом от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» и отвечают следующим условиям:

— соглашения заключены после проведения аукциона на предоставление права пользования недрами на иных условиях, чем раздел продукции, в порядке и на условиях, которые определены Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции», и признания аукциона несостоявшимся;

— при выполнении соглашений, в которых применяется порядок раздела продукции, установленный Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции», доля государства в общем объеме произведенной продукции составляет не менее 32% общего количества произведенной продукции;

— соглашения предусматривают увеличение доли государства в прибыльной продукции в случае улучшения показателей инвестиционной эффективности для инвестора при выполнении соглашения. Показатели инвестиционной эффективности устанавливаются в соответствии с условиями соглашения.

Налогоплательщик, использующий право на применение специального налогового режима при выполнении соглашений, представляет в налоговые органы соответствующие уведомления в письменном виде и следующие документы:

— соглашение о разделе продукции;

— решение об утверждении результатов аукциона на предоставление права пользования участком недр на иных условиях, чем раздел продукции, в соответствии с Законом РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» и о признании аукциона несостоявшимся в связи с отсутствием участников.

Специальный налоговый режим применяется в течение всего срока действия соглашения.

Налогоплательщиками и плательщиками сборов, уплачиваемых при применении специального налогового режима, признаются организации, являющиеся инвесторами соглашения в соответствии с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции».

Выводы

В структуру федеральных налогов и сборов входят налоги и сборы, которые установлены НК и обязательны к уплате на всей территории РФ. К ним относятся НДС, акцизы, налог на доходы



физических лиц, налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых, государственная пошлина, водный налог, сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов. Элементы указанных налогов и сборов, а также порядок их уплаты регулируются положениями НК.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение федеральных налогов и сборов.
2. Определите объекты налогообложения для целей обложения НДС, а также других видов налогов.
3. Как исчисляется сумма НДС при определении налоговой базы?
4. Какие доходы являются объектом налогообложения налога на доходы физических лиц?

ГЛАВА 9

Региональные налоговые доходы

В доходы бюджетов субъектов РФ зачисляются не только региональные налоги, но и часть федеральных налогов и сборов, в том числе налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами. Так, например, налог на доходы физических лиц подлежит зачислению в региональные бюджеты по нормативу 70%, налог на прибыль организаций, исчисленный по налоговой ставке 17,5%, полностью зачисляется в бюджеты субъектов РФ. Также в доходы бюджетов субъектов РФ перечисляются некоторые виды акцизов по нормативам, установленным ст. 56 БК. Региональные налоги, такие как налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес и транспортный налог, полностью перечисляются в доходы региональных бюджетов. В представленной главе рассмотрены региональные налоги как часть налоговых доходов бюджетов субъектов РФ, приведены особенности их уплаты и исчисления, определены их основные элементы.

Ключевые понятия

Региональные налоги, транспортный налог, налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес

Региональными налогами признаются налоги, которые установлены НК и законами субъектов РФ о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих субъектов РФ.

Региональные налоги вводятся в действие и прекращают действовать на территориях субъектов РФ в соответствии с НК и законами субъектов РФ о налогах.

При установлении региональных налогов законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ определяются в порядке и пределах, которые предусмот-



рены НК, следующие элементы налогообложения: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов.

Законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ законами о налогах в порядке и пределах, которые предусмотрены НК, могут устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения.

Вводя налог, законодательные (представительные) органы субъекта РФ определяют ставку налога в пределах, установленных НК, порядок и сроки его уплаты.

9.1. Транспортный налог

Налогоплательщиками налога признаются лица, на которых в соответствии с законодательством РФ зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения.

Объектом налогообложения признаются автомобили, мотоциклы, мотороллеры, автобусы и другие самоходные машины и механизмы на пневматическом и гусеничном ходу, самолеты, вертолеты, теплоходы, яхты, парусные суда, катера, снегоходы, мотосани, моторные лодки, гидроциклы, несамоходные (буксируемые суда) и другие водные и воздушные транспортные средства, зарегистрированные в установленном порядке в соответствии с законодательством РФ.

Налоговая база определяется:

— в отношении транспортных средств, имеющих двигатели, — как мощность двигателя транспортного средства в лошадиных силах;

— в отношении воздушных транспортных средств, для которых определяется тяга реактивного двигателя, — как паспортная статическая тяга реактивного двигателя (суммарная паспортная статическая тяга всех реактивных двигателей) воздушного транспортного средства на взлетном режиме в земных условиях в килограммах силы;

— в отношении водных несамоходных (буксируемых) транспортных средств, для которых определяется валовая вместимость, — как валовая вместимость в регистровых тоннах;

— в отношении водных и воздушных транспортных средств, — как единица транспортного средства.

Налоговым периодом признается календарный год.

Отчетными периодами для налогоплательщиков, являющихся организациями, признаются первый квартал, второй квартал, третий квартал.



Налоговые ставки устанавливаются законами субъектов РФ соответственно в зависимости от мощности двигателя, тяги реактивного двигателя или валовой вместимости транспортных средств, категории транспортных средств в расчете на одну лошадиную силу мощности двигателя транспортного средства, один килограмм силы тяги реактивного двигателя, одну регистровую тонну транспортного средства или единицу транспортного средства. Так, например, для автомобилей легковых с мощностью двигателя до 100 лошадиных сил включительно установлена ставка 5 руб. с каждой лошадиной силы.

Налоговые ставки могут быть увеличены (уменьшены) законами субъектов РФ, но не более чем в десять раз. Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в отношении каждой категории транспортных средств, а также с учетом количества лет, прошедших с года выпуска транспортных средств, и (или) их экологического класса. Количество лет, прошедших с года выпуска транспортного средства, определяется по состоянию на 1 января текущего года в календарных годах с года, следующего за годом выпуска транспортного средства.

9.2. Налог на имущество организаций

Налогоплательщиками налога признаются организации, имеющие имущество, признаваемое объектом налогообложения в соответствии со ст. 374 НК.

Объектом налогообложения для российских организаций признается движимое и недвижимое имущество (в том числе имущество, переданное во временное владение, пользование, распоряжение, доверительное управление, внесенное в совместную деятельность или полученное по концессионному соглашению), учитываемое на балансе в качестве объектов основных средств в порядке, установленном для ведения бухгалтерского учета, если иное не предусмотрено ст. 378 и 378.1 НК.

Объектом налогообложения для иностранных организаций, осуществляющих деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства, признается движимое и недвижимое имущество, относящееся к объектам основных средств, имущество, полученное по концессионному соглашению.

Объектом налогообложения для иностранных организаций, не осуществляющих деятельности в Российской Федерации через постоянные представительства, признаются находящееся на террито-



рии РФ и принадлежащее указанным иностранным организациям на праве собственности недвижимое имущество и полученное по концессионному соглашению недвижимое имущество.

Налоговая база определяется как среднегодовая стоимость имущества, признаваемого объектом налогообложения. При определении налоговой базы имущество, признаваемое объектом налогообложения, учитывается по его остаточной стоимости, сформированной в соответствии с установленным порядком ведения бухгалтерского учета, утвержденным в учетной политике организации.

Налоговым периодом признается календарный год.

Отчетными периодами признаются первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года.

Налоговые ставки устанавливаются законами субъектов РФ и не могут превышать 2,2%.

Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий налогоплательщиков и (или) имущества, признаваемого объектом налогообложения.

9.3. Налог на игорный бизнес

Объектами налогообложения признаются:

- игровой стол;
- игровой автомат;
- касса тотализатора;
- касса букмекерской конторы.

По каждому из объектов налогообложения налоговая база определяется отдельно как общее количество соответствующих объектов налогообложения.

Налоговым периодом признается календарный месяц.

Налоговые ставки устанавливаются законами субъектов РФ.

Сумма налога исчисляется налогоплательщиком самостоятельно как произведение налоговой базы, установленной по каждому объекту налогообложения, и ставки налога, установленной для каждого объекта налогообложения.

В случае, если один игровой стол имеет более одного игрового поля, ставка налога по указанному игровому столу увеличивается кратно количеству игровых полей.

В связи с принятыми решениями об изменении подходов к государственному регулированию игорного бизнеса, а также о размещении объектов игорного бизнеса на специально отведенных территориях возникает необходимость в уточнении подходов



к налогообложению игорного бизнеса. В настоящее время налог на игорный бизнес является региональным налогом, все поступления которого направляются в бюджеты субъектов РФ.

Начиная с 1 июля 2009 г. размещение объектов игорного бизнеса вне специально отведенных зон, расположенных на территориях пяти субъектов РФ, запрещено. Соответственно, к этому моменту будут разработаны подходы, которые должны предусматривать, с одной стороны, компенсацию выпадающих доходов региональным бюджетам, которые не будут получать доходы от налога на игорный бизнес в силу отсутствия на их территориях объекта налогообложения, а другой стороны, — совершенствование самого налога, включающее перераспределение полномочий по установлению налоговых ставок между федеральными и региональными властями, а также возможные изменения в конструкции налога и порядка его администрирования.

Выводы

Региональные налоги устанавливаются НК и законами субъектов РФ о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих субъектов РФ. Они вводятся в действие и прекращают действовать на территориях субъектов РФ в соответствии с НК и законами субъектов РФ о налогах. При установлении налога законами субъектов РФ могут предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком. К региональным налогам в Российской Федерации относятся: налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес и транспортный налог. Все три указанных налога подлежат зачислению в доходы бюджетов субъектов РФ по нормативу 100%. Особенности их уплаты и исчисления регулируются положениями разд. IX «Региональные налоги и сборы» НК.

Вопросы для самоконтроля

1. Перечислите региональные налоги.
2. Определите объект налогообложения для транспортного налога.
3. Кто является налогоплательщиком по налогу на имущество организаций?



ГЛАВА 10

Местные налоговые доходы

В структуре налоговых доходов местных бюджетов находятся не только отчисления от собственно местных налогов, к которым относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц, но и поступления от федеральных налогов и сборов. Так, в доходы бюджетов муниципальных образований подлежит зачислению оставшаяся после уплаты в бюджеты субъектов РФ часть налога на доходы физических лиц, единый сельскохозяйственный налог и некоторые виды государственных пошлин. При этом следует отметить, что региональные налоги не подлежат перечислению в доходы местных бюджетов. В представленной главе рассмотрены местные налоги как часть доходов местных бюджетов, определены особенности их исчисления и уплаты, приведены основные направления их совершенствования.

Ключевые понятия

Местные налоги, земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на недвижимость

Местными налогами признаются налоги, которые установлены НК и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований.

Местные налоги вводятся в действие и прекращают действовать на территориях муниципальных образований в соответствии с НК и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах.

Местные налоги в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге устанавливаются НК и законами указанных



субъектов РФ о налогах, обязательны к уплате на территориях этих субъектов РФ. Местные налоги вводятся в действие и прекращают действовать на территориях городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в соответствии с НК и законами указанных субъектов РФ.

10.1. Земельный налог

Налогоплательщиками налога признаются организации и физические лица, обладающие земельными участками, признаваемые объектом налогообложения в соответствии со ст. 389 НК, на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения.

Объектом налогообложения признаются земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования (городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга), на территории которого введен налог.

Налоговая база определяется как кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектом налогообложения. Кадастровая стоимость земельного участка определяется в соответствии с земельным законодательством РФ.

Налоговым периодом признается календарный год.

Налоговые ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) и не могут превышать:

1) 0,3% в отношении земельных участков:

— отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах и используемых для сельскохозяйственного производства;

— занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса (за исключением доли в праве на земельный участок, приходящейся на объект, не относящийся к жилищному фонду и к объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса) или приобретенных (предоставленных) для жилищного строительства;

— приобретенных (предоставленных) для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства, а также дачного хозяйства;

2) 1,5% в отношении прочих земельных участков.



Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий земель и (или) разрешенного использования земельного участка.

10.2. Налог на имущество физических лиц

Налог на имущество физических лиц регулируется не НК, а Законом РФ от 09.12.1991 № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц».

Плательщиками налогов на имущество физических лиц признаются физические лица — собственники имущества, признаваемого объектом налогообложения.

Объектами налогообложения признаются следующие виды имущества:

- 1) жилой дом;
- 2) квартира;
- 3) комната;
- 4) дача;
- 5) гараж;
- 6) иное строение, помещение и сооружение.

Ставки налога на строения, помещения и сооружения устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости. Представительные органы местного самоуправления могут определять дифференциацию ставок в установленных пределах в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости, типа использования и по иным критериям.

Налог на строения, помещения и сооружения исчисляется на основании данных об их инвентаризационной стоимости по состоянию на 1 января каждого года.

По новым строениям, помещениям и сооружениям налог уплачивается с начала года, следующего за их возведением или приобретением.

За строение, помещение и сооружение, перешедшее по наследству, налог взимается с наследников с момента открытия наследства.

В случае уничтожения, полного разрушения строения, помещения, сооружения взимание налога прекращается начиная с месяца, в котором они были уничтожены или полностью разрушены.

В среднесрочной перспективе предполагается завершить работу по переходу к использованию современных методов налогообложения недвижимости физических лиц в Российской Федерации.



В перспективе доходы от налогообложения недвижимого имущества физических лиц будут составлять основной источник собственных доходов местных бюджетов.

Введение **налога на недвижимость** должно стать основным этапом в реформировании системы поимущественного налогообложения в Российской Федерации, так как это позволит не только сократить количество поимущественных налогов с физических лиц, но и установить для определения налоговой базы единые подходы, основанные на оценке рыночной стоимости соответствующих объектов недвижимости. При этом объектом налогообложения должен являться единый объект недвижимости, состоящий из земельного участка и жилого дома, квартиры, дачи, гаража или иного строения, помещения и сооружения. Таким образом, одной из основных задач при введении нового налога должно стать формирование и регистрация права на единый объект недвижимости, а также оценка его стоимости в целях налогообложения.

Прежде чем разрабатывать конкретные методики и методические рекомендации, необходимо определиться с общими подходами к организации налогообложения недвижимости. Очевидно, на первоначальных этапах этот процесс будет связан со значительными трудностями, связанными с неразвитостью рынков недвижимости за пределами крупных и средних городов, межведомственными барьерами и т.п. Соответственно, в качестве общих подходов, позволяющих обеспечить наиболее эффективное внедрение данного налога, можно рассматривать следующие:

— организация процесса формирования реестра объектов недвижимости на федеральном уровне. Необходимость подобного подхода связана с тем, что, как показал опыт внедрения налогообложения недвижимости, наиболее сложной задачей, требующей преодоления межведомственных барьеров, является именно формирование реестра, а не процесс массовой оценки. Основные сложности при формировании реестра связаны со следующими факторами:

- необходимость сведения в единый массив информации органов и организаций, находящихся в федеральном, региональном и муниципальном подчинении;
- несовместимость компьютерных баз данных органов и организаций.

Без решения данных вопросов введение налогообложения недвижимости не представляется возможным, поэтому эффективное введение налога на недвижимость должно быть связано не только с принятием соответствующей главы НК, но и с организацией как



межведомственного взаимодействия на уровне федеральных органов исполнительной власти, так и взаимодействия с региональными и местными властями по поводу механизмов введения данного налога;

— обеспечение гибких механизмов оценки налоговой базы. Это предполагает, во-первых, определение уровня, на котором должна происходить данная оценка. Опыт кадастровой оценки земли федеральной структурой показал, что подобный подход является чрезмерно централизованным, не позволяет учитывать местные особенности и приводит к существенным искажениям. Применительно к оценке недвижимости целесообразен более децентрализованный подход, когда такая оценка осуществляется либо специализированными структурами регионального уровня, либо муниципальными образованиями в соответствии с централизованно устанавливаемыми методиками. Возможно, на первом этапе может быть предложено несколько альтернативных методик, адаптированных к разным типам муниципальных образований с различным уровнем развития рынка недвижимости. В этом случае выбор конкретной методики должен оставаться за органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования. Во-вторых, необходимо определиться с подходами к самой оценке. Эксперимент по введению налога на недвижимость показал, что на уровне крупных и средних городов возможно использовать классические методы массовой оценки, причем обновление ценовой информации вполне успешно может осуществляться самими муниципальными образованиями. В то же время организация массовой оценки потребовала крупных первоначальных вложений и значительного объема консультативной помощи на этапе разработки модели, при этом внесение в модель изменений, связанных со сдвигами спроса на объекты недвижимости, самими муниципальными образованиями также затруднено. В связи с этим обращает на себя внимание опыт тех стран, где используются упрощенные подходы к оценке недвижимости. Значительный интерес здесь могут представлять такие страны, как Великобритания и Чили;

— предоставление возможности органам местного самоуправления варьировать налоговую ставку в широких пределах. Поскольку администрирование налога на недвижимость является довольно сложным и дорогим процессом, а доходы от этого налога должны стать одним из основных источников местных бюджетов, ставка налога на недвижимость не может быть чересчур низкой. В то же время очевидно, что на первоначальных этапах неизбежны серьезные ошибки при оценке налоговой базы, которые могут компен-



сироваться уровнем налоговой ставки. Кроме того, таким же образом возможно нейтрализовать для налогоплательщиков спекулятивный рост цен на рынке недвижимости. Исходя из этого органы местного самоуправления, ориентируясь на конкретную ситуацию, должны иметь возможность варьировать налоговую ставку по налогу на недвижимость. Жесткие ограничения, установленные на федеральном уровне, в данном случае могут играть скорее негативную роль. Безусловно, возможны случаи завышения ставок в отдельных муниципальных образованиях, однако этот процесс вряд ли приобретет массовый характер, поскольку желания местных властей по установлению более высоких ставок данного налога будут ограничиваться логикой политического цикла, при котором налогоплательщики данного налога являются избирателями муниципальных органов власти;

— наличие переходного периода при внедрении новых правил налогообложения недвижимости. Опыт внедрения кадастровой оценки земли показал, что изменение принципов оценки налоговой базы приводит к резким и болезненным одномоментным изменениям объема выплачиваемых налогов. В случае введения налогообложения недвижимости целесообразно предусмотреть переходный период, в рамках которого ограничивается увеличение/уменьшение суммы налога с одного налогоплательщика вне зависимости от изменения налоговой базы и ставки. Определение состава недвижимого имущества физических лиц в целях налогообложения, как представляется, не является серьезной проблемой. Здесь необходимо лишь отметить, что для предотвращения злоупотреблений в законодательстве в обязательном порядке должно быть определено, в какой момент строящийся объект становится объектом налогообложения.

Выводы

Местные налоги устанавливаются НК и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований. Местные налоги вводятся в действие и прекращают действовать на территориях муниципальных образований в соответствии с НК и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах. К местным налогам в Российской Федерации относятся земельный налог и налог на имущество физических



лиц, которые полностью подлежат зачислению в доходы бюджетов муниципальных образований. Одним из основных направлений совершенствования налоговой системы в среднесрочной перспективе является реформирование налога на имущество физических лиц. Предполагается, что к 2010 г. его заменит единый налог на недвижимость, доходы от которого будут составлять основной источник собственных доходов местных бюджетов.

Вопросы для самоконтроля

1. Перечислите местные налоги.
2. Дайте определение объекта налогообложения для земельного налога.
3. Кто является плательщиками налогов на имущество физических лиц?
4. В чем состоит особенность правового регулирования налога на имущество физических лиц?



ГЛАВА 11

Неналоговые доходы бюджетов

В структуре доходов бюджетов бюджетной системы РФ выделяются неналоговые доходы. В данной главе представлены все виды неналоговых доходов бюджетов. Последовательно рассмотрены неналоговые доходы федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, приведены нормативы их зачисления в соответствующие бюджеты.

Ключевые понятия

Неналоговые доходы федерального бюджета, неналоговые доходы бюджетов субъектов РФ, неналоговые доходы местных бюджетов

К **неналоговым** доходам бюджетов 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 РФ, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

— средства самообложения граждан;

— иные неналоговые доходы.

Неналоговые доходы федерального бюджета формируются за счет:

— доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности Российской Федерации (за исключением имущества федеральных автономных учреждений, а также имущества федеральных государственных унитарных предприятий, в том числе казенных), доходов от платных услуг, оказываемых федеральными бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти РФ, — по нормативу 100%;

— доходов от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной собственности Российской Федерации, за исключением имущества федеральных автономных учреждений, а также имущества федеральных государственных унитарных предприятий, в том числе казенных, — по нормативу 100%;

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

— сборов за выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (за исключением сборов за выдачу лицензий, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты), — по нормативу 100%;

— прочих лицензионных сборов — по нормативу 100%;

— таможенных пошлин и таможенных сборов — по нормативу 100%;

— платы за использование лесов в части минимального размера арендной платы и минимального размера платы по договору купли-продажи лесных насаждений — по нормативу 100%;

— платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, — по нормативу 100%;

— платы за пользование водными биологическими ресурсами по межправительственным соглашениям — по нормативу 100%;



- платы за негативное воздействие на окружающую среду — по нормативу 20%;
- консульских сборов — по нормативу 100%;
- патентных пошлин — по нормативу 100%;
- платы за предоставление информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделок с ним, выдачу копий договоров и иных документов, выражающих содержание односторонних сделок, совершенных в простой письменной форме, — по нормативу 100%.

В доходах федерального бюджета также учитываются:

- прибыль ЦБ РФ, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, — по нормативам, установленным федеральными законами;

- доходы от внешнеэкономической деятельности;

В доход федерального бюджета перечисляются таможенные сборы и таможенные пошлины. При этом разд. III Таможенного кодекса предусмотрена уплата следующих таможенных платежей:

- 1) ввозная таможенная пошлина;
- 2) вывозная таможенная пошлина;
- 3) налог на добавленную стоимость, взимаемый при ввозе товаров на таможенную территорию РФ;
- 4) акциз, взимаемый при ввозе товаров на таможенную территорию РФ;
- 5) таможенные сборы.

При перемещении товаров через таможенную границу обязанность по уплате таможенных пошлин, налогов возникает:

- 1) при ввозе товаров — с момента пересечения таможенной границы;
- 2) при вывозе товаров — с момента подачи таможенной декларации или совершения действий, непосредственно направленных на вывоз товаров с таможенной территории РФ.

Объектом обложения таможенными пошлинами, налогами являются товары, перемещаемые через таможенную границу. Налоговой базой для целей исчисления таможенных пошлин, налогов являются таможенная стоимость товаров и (или) их количество.

Плательщиками таможенных пошлин, налогов являются декларанты и иные лица, на которых возложена обязанность уплачивать таможенные пошлины, налоги. При этом любое лицо вправе уплатить таможенные пошлины, налоги за товары, перемещаемые через таможенную границу.

При ввозе товаров таможенные пошлины, налоги должны быть уплачены не позднее 15 дней со дня предъявления товаров в тамо-



женный орган в месте их прибытия на таможенную территорию РФ или со дня завершения внутреннего таможенного транзита, если декларирование товаров производится не в месте их прибытия.

При вывозе товаров таможенные пошлины должны быть уплачены не позднее дня подачи таможенной декларации.

Таможенные пошлины, налоги уплачиваются по выбору плательщика как в валюте РФ, так и в иностранной валюте, курс которой котируется ЦБ РФ, в соответствии с валютным законодательством РФ.

В случае неуплаты или неполной уплаты таможенных пошлин, налогов в установленные сроки таможенные органы взыскивают таможенные пошлины, налоги принудительно.

Плательщиками таможенных сборов являются декларанты и иные лица, на которых возложена обязанность уплачивать таможенные сборы.

Таможенные сборы уплачиваются:

- 1) за таможенное оформление — при декларировании товаров;
- 2) за таможенное сопровождение — при сопровождении транспортных средств, перевозящих товары в соответствии с процедурой внутреннего таможенного транзита либо с таможенным режимом международного таможенного транзита;
- 3) за хранение — при хранении товаров на складе временного хранения или на таможенном складе таможенного органа.

Ставки таможенных сборов за таможенное оформление устанавливаются Правительством РФ. Одновременно размер таможенного сбора за таможенное оформление должен быть ограничен приблизительной стоимостью оказанных услуг и не может быть более 100 тыс. руб.

Неналоговые доходы бюджетов субъектов РФ формируются за счет:

— доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ, за исключением имущества автономных учреждений субъектов РФ, а также имущества государственных унитарных предприятий субъектов РФ, в том числе казенных, — по нормативу 100%;

— доходов от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в государственной собственности субъектов РФ, за исключением имущества автономных учреждений субъектов РФ, а также имущества государственных унитарных предприятий субъектов РФ, в том числе казенных, — по нормативу 100%;

— доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями субъектов РФ;



— части прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами РФ, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет, — в размерах, определяемых в порядке, установленном законами субъектов РФ;

— платы за негативное воздействие на окружающую среду — по нормативу 40%;

— платы за использование лесов в части, превышающей минимальный размер арендной платы и минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений, а также платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, — по нормативу 100%;

— декларационного платежа — по нормативу 100%;

— сборов за выдачу лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами исполнительной власти субъектов РФ, — по нормативу 100%;

— доходов от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, а также средств от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков — по нормативу 20%;

— доходов от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, — по нормативу 20%;

— платы за пользование водными объектами, находящимися в собственности субъектов РФ, — по нормативу 100%;

— разовых платежей за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (бонусы), по участкам недр, содержащих месторождения природных алмазов, — по нормативу 100%.

В бюджеты субъектов РФ — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга подлежат зачислению:

— плата за негативное воздействие на окружающую среду — по нормативу 80%;

— доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков — по нормативу 100%, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное;

— доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены



в границах городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, — по нормативу 100%, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное.

Неналоговые доходы местных бюджетов формируются за счет:

— доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, — по нормативу 100%;

— доходов от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, — по нормативу 100%;

— доходов от платных услуг, оказываемых муниципальными бюджетными учреждениями;

— части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, определяемых в порядке, установленном муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

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

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

В бюджеты городских округов до разграничения государственной собственности на землю поступают:

— доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков — по нормативу 80%;

— доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, — по нормативу 80%.

В бюджеты муниципальных районов до разграничения государственной собственности на землю поступают:



— доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах поселений, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков — по нормативу 50%;

— доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах межселенных территорий муниципальных районов, — по нормативу 100%;

— доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах поселений, — по нормативу 50%;

— доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах межселенных территорий муниципальных районов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков — по нормативу 100%.

В бюджеты поселений до разграничения государственной собственности на землю поступают:

— доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах поселений, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков — по нормативу 50%;

— доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах поселений, — по нормативу 50%.

В бюджеты поселений, муниципальных районов, городских округов подлежит зачислению плата за пользование водными объектами в зависимости от права собственности на водные объекты по нормативу 100%.

Выводы

К неналоговым доходам бюджетов бюджетной системы РФ прежде всего относятся доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, доходы от его продажи, а также доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями. В структуру неналоговых доходов бюджетов также входят денежные взыскания (штрафы),



конфискации, компенсации и средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам РФ и муниципальным образованиям. В состав федеральных неналоговых доходов включаются таможенные платежи (таможенные пошлины и сборы), порядок уплаты и размеры которых регулируются положениями Таможенного кодекса. Следует отметить, что в настоящее время неналоговые доходы по объему поступлений являются не очень значительной статьей доходов бюджетов, однако этот источник поступлений в бюджеты характеризуется стабильностью и имеет устойчивую тенденцию к росту.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие доходы бюджетов входят в состав неналоговых доходов?
2. За счет каких поступлений формируются неналоговые доходы федерального бюджета?
3. Какие неналоговые доходы поступают в бюджеты муниципальных образований?
4. В доходы какого бюджета зачисляется прибыль ЦБ РФ?



РАЗДЕЛ

**Финансовое
обеспечение
государственных
обязательств**

IV



1 990-е гг. характеризовались наличием и постоянным увеличением разрыва между обязательствами, которые брало на себя государство, например, в области социального обслуживания и предоставления льгот населению или жилищно-коммунального хозяйства, и их финансовым обеспечением. В отдельных случаях взятые обязательства многократно превышали финансовые возможности государства. Такая непродуманная финансовая политика регулярно приводила к кризисам неплатежей, задержке выплаты заработных плат, отсутствию возможности возместить расходы, связанные с предоставлением социальных льгот.

Принятие ряда законопроектов, в первую очередь Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ, позволило коренным образом переломить ситуацию и четко разделить полномочия всех уровней государственной власти по обеспечению обязательств государства. Следующим шагом стало внедрение в бюджетную практику понятия расходных обязательств.

В настоящее время формирование расходов всех бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, которые установлены законодательством РФ о разграничении полномочий органов государственной власти РФ.



ГЛАВА 12

Общая характеристика расходов бюджетов

Расходы бюджета непосредственно связаны с выполнением государством своих функций. Посредством распределения расходов бюджета происходит концентрация финансовых ресурсов на решении приоритетных задач, таких как финансирование образования, здравоохранения, агропромышленного комплекса, жилищного строительства, финансовое обеспечение социальных обязательств государства.

В представленной главе рассматриваются понятия расходов бюджета, расходных обязательств, которые по своей экономической сути тесно взаимосвязаны. Описан процесс формирования расходов бюджетов бюджетной системы РФ, последовательно рассмотрен порядок возникновения расходных обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. Приведены основные положения Конституции РФ, устанавливающие разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Определен перечень полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ. Уточнены вопросы местного значения муниципальных образований. В главе также рассмотрены вопросы реализации расходных обязательств в бюджетном процессе с учетом последних нововведений в бюджетном законодательстве. Приведены этапы исполнения бюджета по расходам, определены основы формирования и исполнения расходов федерального бюджета. Вопросы повышения эффективности бюджетных расходов рассмотрены в рамках новаций в бюджетном процессе, принятых за годы проведения бюджетной реформы.



Ключевые понятия

Расходы бюджета, расходные обязательства, реестр расходных обязательств, бюджетные обязательства, денежные обязательства, публичные обязательства, публичные нормативные обязательства, бюджетные ассигнования, лимит бюджетных обязательств, государственные (муниципальные) услуги, государственное (муниципальное) задание, действующие и принимаемые расходные обязательства, главный распорядитель бюджетных средств, обоснование бюджетных ассигнований, распорядитель бюджетных средств, получатель бюджетных средств, бюджетное учреждение, бюджетная смета, бюджетная роспись, непосредственный результат использования бюджетного ассигнования, конечный результат деятельности субъекта бюджетного планирования, ведомственная структура расходов бюджета, финансовый менеджмент

12.1. Основы осуществления и разграничения расходных обязательств

Понятие расходов в БК раскрывается следующим образом.

Расходы бюджета — выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК источниками финансирования дефицита бюджета.

Формирование расходов бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством РФ разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству РФ, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов.

Расходные обязательства — обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.



БК установлен общий порядок возникновения расходных обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

Расходные обязательства Российской Федерации возникают в результате:

- принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ при осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий по предметам ведения Российской Федерации и (или) полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным в соответствии с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- заключения Российской Федерацией (от имени Российской Федерации) договоров (соглашений) при осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий по предметам ведения Российской Федерации и (или) полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным в соответствии с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;

- заключения от имени Российской Федерации договоров (соглашений) федеральными бюджетными учреждениями;

- принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, предусматривающих предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов, в том числе:

- субвенций бюджетам субъектов РФ на исполнение расходных обязательств субъектов РФ в связи с осуществлением органами государственной власти субъектов РФ переданных им отдельных государственных полномочий Российской Федерации;

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

Расходные обязательства Российской Федерации исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета. В отдельных случаях расходные обязательства Российской Федерации могут исполняться за счет средств бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ.



Расходные обязательства субъекта РФ возникают в результате:

— принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта РФ, а также заключения субъектом РФ (от имени субъекта РФ) договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам ведения субъектов РФ;

— принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта РФ, а также заключения субъектом РФ (от имени субъекта РФ) договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам совместного ведения;

— заключения от имени субъекта РФ договоров (соглашений) бюджетными учреждениями субъекта РФ;

— принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта РФ, предусматривающих предоставление из бюджета субъекта РФ межбюджетных трансфертов, в том числе субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов РФ;

— принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ при осуществлении органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий Российской Федерации.

Расходные обязательства субъекта РФ устанавливаются органами государственной власти субъекта РФ самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета.

В отдельных случаях, установленных федеральными законами, расходные обязательства субъекта РФ могут исполняться за счет средств соответствующих бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов.

Расходные обязательства муниципального образования возникают в результате:

— принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления, а также заключения муниципальным образованием (от имени муниципального образования) договоров (соглашений) по данным вопросам;



— принятия муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;

— заключения от имени муниципального образования договоров (соглашений) муниципальными бюджетными учреждениями.

Расходные обязательства муниципального образования устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита соответствующего местного бюджета.

Понятие «расходные обязательства» является базовым при составлении, рассмотрении и исполнении бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. При этом сами расходные обязательства возникают в соответствии с законодательно закрепленными полномочиями как обязанность предоставить для реализации таких полномочий средства соответствующего бюджета. Расходные обязательства не включаются в закон (решение) о бюджете, вместе с тем бюджет является финансовой основой для их реализации.

Основы разграничения расходных обязательств между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления заложены в Конституции РФ, а также принимаемыми в соответствии с ней федеральными законами.

Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта РФ *по предметам ведения субъектов РФ*, определяются конституцией (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта РФ и осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Полномочия органов государственной власти субъекта РФ *по предметам совместного ведения*, установленным Конституцией РФ, осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета). Осуществление указанных полномочий может в порядке и случаях, установленных федеральными законами, дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и федеральных государственных внебюджетных фондов, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъек-



екта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов:

- материально-технического и финансового обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта РФ и государственных учреждений субъекта РФ, в том числе вопросов оплаты труда работников органов государственной власти субъекта РФ и работников государственных учреждений субъекта РФ;

- организационного и материально-технического обеспечения проведения выборов в органы государственной власти субъекта РФ, референдумов субъекта РФ;

- формирования и содержания архивных фондов субъекта РФ;

- формирования и использования резервных фондов субъекта РФ для финансирования непредвиденных расходов;

- предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий;

- предупреждения ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения, и ликвидации их последствий;

- передачи объектов собственности субъекта РФ в муниципальную собственность;

- организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности;

- создания и обеспечения охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения; ведения Красной книги субъекта РФ;

- поддержки сельскохозяйственного производства (за исключением мероприятий, предусмотренных федеральными целевыми программами), организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области развития субъектов малого и среднего предпринимательства;

- планирования использования земель сельскохозяйственного назначения, перевода земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, в другие категории земель;

- резервирования земель, изъятия земельных участков для государственных нужд субъекта РФ;

- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения;

- организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение);



— содержания, развития и организации эксплуатации аэропортов и (или) аэродромов гражданской авиации, находящихся в собственности субъекта РФ;

— содержания, развития и организации эксплуатации речных портов, на территориях которых расположено имущество, находящееся в собственности субъекта РФ;

— обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта РФ;

— организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в образовательных учреждениях, находящихся в соответствии с федеральным законом в ведении субъекта РФ;

— организации предоставления начального, среднего и дополнительного профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством РФ);

— организации предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения;

— сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности субъекта РФ, государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения;

— организации библиотечного обслуживания населения библиотеками субъекта РФ, комплектования и обеспечения сохранности их библиотечных фондов;

— создания и поддержки государственных музеев (за исключением федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством РФ федеральным органом власти);



— организации и поддержки учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных государственных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством РФ федеральным органом власти);

— поддержки народных художественных промыслов (за исключением организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством РФ федеральным органом власти);

— поддержки региональных и местных национально-культурных автономий, поддержки изучения в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности;

— организации оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, противотуберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах и других специализированных медицинских учреждениях (за исключением федеральных специализированных медицинских учреждений, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством РФ федеральным органом власти);

— организации оказания медицинской помощи, предусмотренной законодательством субъекта РФ для определенных категорий граждан;

— организации обеспечения донорской кровью и ее компонентами организаций здравоохранения, находящихся в ведении субъекта РФ, и муниципальных организаций здравоохранения;

— организации обязательного медицинского страхования неработающего населения;

— организации оказания специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи;

— социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941—1945 годов, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта



екта РФ льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи, организация предоставления гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг;

— создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации деятельности таких комиссий, а также создания административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов РФ;

— организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству;

— предоставления служебных жилых помещений для государственных гражданских служащих субъекта РФ, работников государственных учреждений субъекта РФ;

— материально-технического и финансового обеспечения оказания адвокатской помощи в труднодоступных и малонаселенных местностях, определения порядка предоставления компенсаций расходов адвокату, оказывающему бесплатную юридическую помощь гражданам РФ;

— материально-технического и финансового обеспечения государственных нотариальных контор, определения количества должностей нотариусов в нотариальном округе, пределов нотариальных округов в границах территории субъекта РФ;

— организации и осуществления межмуниципальных инвестиционных проектов, а также инвестиционных проектов, направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований;

— осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта, организации и проведения официальных региональных и межмуниципальных физкультурных, физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, обеспечения подготовки спортивных сборных команд субъекта РФ, в том числе среди лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов, а также присвоения спортивных разрядов и соответствующих квалификационных категорий спортивных судей в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ;

— организации тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы (за исключением лесных пожаров, пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, на объектах, входящих в утверждаемый Правительством РФ перечень объектов, критически важных для национальной безопасности страны, других особо важных пожароопасных объектов, особо цен-



ных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, а также при проведении мероприятий федерального уровня с массовым сосредоточением людей);

- заключения внешнеэкономических соглашений субъекта РФ;

- установления, изменения и отмены региональных налогов и сборов, а также установления налоговых ставок по федеральным налогам в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;

- привлечения субъектом РФ заемных средств, а также обслуживания и погашения внутренних и внешних долгов субъекта РФ;

- наделения городских поселений статусом городского округа;

- определения границ муниципальных образований в установленном порядке;

- выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом;

- учреждения печатного средства массовой информации для обнародования (официального опубликования) правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, иной официальной информации;

- установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

- материально-технического обеспечения деятельности мировых судей;

- предоставления материальной и иной помощи для погребения;

- утверждения схем территориального планирования субъекта РФ, утверждения документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства регионального значения, утверждения региональных нормативов градостроительного проектирования, осуществления государственного строительного надзора в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ;

- осуществления государственного контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в соответствии с законодательством РФ о долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости;

- проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической



информации о предоставляемых в пользование участках недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или об участках недр местного значения, а также участках недр местного значения, используемых для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; установления порядка пользования и распоряжения данными участками недр, в том числе разработки и реализации территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы РФ;

- участия в урегулировании коллективных трудовых споров;
- осуществления мероприятий в области охраны труда, предусмотренных трудовым законодательством;

- организации и осуществления на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории субъекта РФ, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;

- осуществления международного сотрудничества в соответствии с законодательством РФ, в том числе приграничного сотрудничества, участия в осуществлении государственной политики в отношении соотечественников за рубежом, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации;

- участия в организации альтернативной гражданской службы в подведомственных им организациях, включая меры по реализации прав граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, и их социальную защиту;

- организации проведения на территории субъекта РФ мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации;

- изъятия животных и (или) продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней животных на территории субъекта РФ с возмещением стоимости изъятых животных и (или) продуктов животноводства;

- осуществления поиска и спасания людей во внутренних водах и в территориальном море РФ;

- создания, содержания и организации деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований;



— организации и осуществления на территории субъекта РФ мероприятий по предупреждению терроризма и экстремизма, минимизации их последствий, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации;

— создания по решению органов исполнительной власти субъекта РФ мобилизационных органов в зависимости от объема мобилизационных заданий (заказов) или задач по проведению мероприятий по переводу экономики субъекта РФ на работу в условиях военного времени и обеспечения условий работникам созданных мобилизационных органов, координации и контроля за проведением органами местного самоуправления и организациями, деятельность которых связана с деятельностью указанных органов или которые находятся в сфере их ведения, мероприятий по мобилизационной подготовке, а также осуществления методического обеспечения этих мероприятий;

— организации и осуществления региональных научно-технических и инновационных программ и проектов, в том числе научными организациями субъекта РФ;

— организации и обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов РФ;

— установления подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством РФ и осуществления контроля за их применением;

— осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю;

— осуществления государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники;

— осуществления региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью;

— осуществления государственного регионального контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, мониторинга водных объектов, резервирования источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, нормативно-правового регулирования отдельных вопросов в сфере водных отношений, полномочий собственника водных объектов в пределах, установленных водным законодательством РФ;



— утверждения порядка и нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд, нормативно-правового регулирования отдельных вопросов в области лесных отношений, осуществления полномочий собственников лесных участков в пределах, установленных лесным законодательством;

— осуществления государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, независимо от его формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, а также за соответствием жилых помещений, качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям законодательства;

— организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих субъекта РФ и работников государственных учреждений субъекта РФ;

— участия в обеспечении подготовки, переподготовки и повышения квалификации лиц, замещающих выборные муниципальные должности, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений;

— организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов.

Согласно Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» *к вопросам местного значения муниципального образования (поселения, муниципального района, городского округа) относятся:*

— формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального образования и контроль за исполнением данного бюджета;



- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- организация в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов муниципального образования, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством РФ;
- обеспечение малоимущих граждан, проживающих на территории муниципального образования и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования;
- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципального образования;
- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального образования;
- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов муниципального образования;
- создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек муниципального образования;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального образования услугами организаций культуры;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального образования, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного



(муниципального) значения, расположенных на территории муниципального образования;

— создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов;

— обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий;

— создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха;

— формирование архивных фондов муниципального образования;

— организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

— организация благоустройства и озеленения территории муниципального образования, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов муниципального образования;

— утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов муниципального образования документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории муниципального образования, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального образования для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель муниципального образования;

— организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;

— организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

— организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;



- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории муниципального образования;
- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;
- создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального образования;
- содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;
- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью на территории муниципального образования;
- осуществление в пределах, установленных водным законодательством РФ, полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования;
- осуществление муниципального лесного контроля и надзора;
- создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка.

Таким образом, основы разграничения расходных полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями регулируются Конституцией РФ и основными федеральными законами. Действующие расходные обязательства закреплены за бюджетами всех уровней власти в Российской Федерации соответствующими положениями федеральных законов, нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований. Указанные законы и нормативные правовые акты устанавливают финансовые обязательства государства и органов местного самоуправления предоставить средства из бюджета в целях осуществления соответствующих расходов.

12.2. Реализация расходных обязательств в бюджетном процессе

Расходные обязательства используются при составлении и рассмотрении проекта закона (решения) о бюджете. Перечень таких обязательств формируется на основе реестров расходных обязательств.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны вести реестры расходных обязательств.



Под реестром расходных обязательств понимается 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.

Реестр расходных обязательств РФ ведется в порядке, установленном Правительством РФ.

Реестр расходных обязательств субъекта РФ (муниципального образования) ведется в порядке, установленном соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ и местной администрацией муниципального образования. Реестр расходных обязательств субъекта РФ, а также свод реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ, представляются в Минфин России. Реестр расходных обязательств муниципального образования представляется финансовым органом муниципального образования в финансовый орган субъекта РФ в установленном порядке.

Ведение реестра расходных обязательств отнесено к бюджетным полномочиям главного распорядителя бюджетных средств. При этом реестры расходных обязательств, направляемые главными распорядителями в финансовый орган, организующий составление проекта соответствующего бюджета, используются при подготовке бюджетов всех уровней и позволяют четко определить состав и объемы действующих обязательств.

Принятые расходные обязательства становятся обязательными к исполнению в соответствующем временном периоде. Законодательной основой реализации расходных обязательств является закон (решение) о бюджете.

Расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году, становятся **бюджетными обязательствами**. Так же как и расходные обязательства, они обязательны к исполнению. В процессе исполнения соответствующего бюджета бюджетные обязательства приобретают форму денежных обязательств.



Денежные обязательства — обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому лицу и юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора или соглашения.

Таким образом, понятия «бюджетные обязательства» и «денежные обязательства» характеризуют расходные обязательства на разных этапах их исполнения.

В результате внедрения Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах в отдельную категорию расходных обязательств были выделены публичные обязательства.

Публичные обязательства — обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации).

Такие расходные обязательства возникают непосредственно у конкретного публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ и муниципального образования). К таким расходным обязательствам можно отнести субвенции из Федерального фонда компенсаций, выделяемые органам власти субъекта РФ для осуществления делегированных полномочий.

В состав публичных обязательств входят публичные нормативные обязательства.

Публичные нормативные обязательства — публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок его индексации, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, работников бюджетных учреждений, военнослужащих, проходящих воен-



ную службу по призыву (обладающих статусом военнослужащих, проходящих военную службу по призыву), лиц, обучающихся (воспитанников) в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях.

К публичным нормативным обязательствам относятся расходы на социальное обеспечение граждан: выплаты пенсий, пособий и компенсаций пенсионерам, ветеранам, людям с ограниченными возможностями, детям, оставшимся без попечения родителей, семьям, потерявшим кормильца, и т.д.

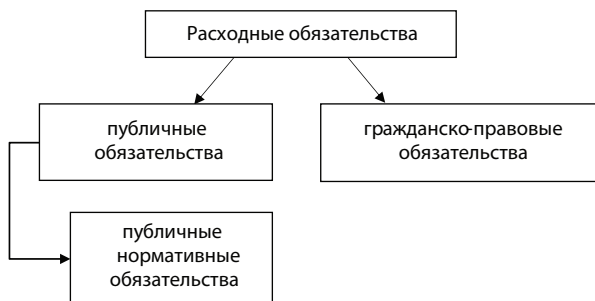


Рис. 12.1. Виды расходных обязательств

Наряду с публичными обязательствами существует и другой вид расходных обязательств — гражданско-правовые, которые возникают в результате оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), а также заключения органами власти и бюджетными учреждениями договоров и соглашений.

В соответствии с видами расходных обязательств осуществляются бюджетные ассигнования.

Бюджетные ассигнования — предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

Согласно БК к бюджетным ассигнованиям относятся ассигнования:

- на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), в том числе ассигнования на оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд;
- социальное обеспечение населения;

- предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями;

- предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг;

- предоставление межбюджетных трансфертов;

- предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;

- обслуживание государственного (муниципального) долга;

- исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам РФ, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

К бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) относятся ассигнования:

- на обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений;

- предоставление субсидий автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат по оказанию ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам;

- предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными и автономными учреждениями, в том числе в соответствии с договорами (соглашениями) на оказание указанными организациями государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам;

- закупку товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд (за исключением бюджетных ассигнований для обеспечения выполнения функций бюджетного учреждения), в том числе в целях:

- оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам;

- осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности (за исключением государственных (муниципальных) унитарных предприятий);

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

- закупки товаров в государственный материальный резерв.



Таблица 12.1. Перечень видов бюджетных ассигнований

№ п/п	Наименование вида бюджетного ассигнования	Содержание вида бюджетного ассигнования
1.	Оказание государственных услуг	1.1. Обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений: — оплата труда работников бюджетных учреждений, денежное содержание (денежное вознаграждение, денежное довольствие, заработная плата) федеральных государственных гражданских служащих, лиц, замещающих государственные должности РФ, военнослужащих, работников федеральных государственных органов, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, командировочные и иные выплаты в соответствии с трудовыми договорами (служебными контрактами, контрактами) и законодательством РФ; — оплата поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных нужд; — уплата налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ; — возмещение вреда, причиненного бюджетным учреждением при осуществлении его деятельности; 1.2. Предоставление субсидий автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат по оказанию ими государственных услуг физическим и (или) юридическим лицам; 1.3. Предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными и автономными учреждениями, в том числе в соответствии с договорами (соглашениями) на оказание указанных организациями государственных услуг физическим и (или) юридическим лицам; 1.4. Закупка товаров, работ и услуг для государственных нужд (за исключением бюджетных ассигнований для обеспечения выполнения функций бюджетного учреждения), в том числе в целях: — оказания государственных услуг физическим и юридическим лицам; — осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности (за исключением государственных унитарных предприятий); — разработки, закупки и ремонта вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа; — закупки товаров в государственный материальный резерв
2.	Социальное обеспечение населения	2.1. Публичные обязательства в виде бюджетных ассигнований на предоставление социальных выплат гражданам либо на приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан для обеспечения их нужд в целях реализации мер социальной поддержки населения; 2.2. Публичные нормативные обязательства в виде пенсий, пособий, компенсаций и других социальных выплат, а также осуществления мер социальной поддержки населения
3.	Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями	3.1. Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями, влекущих возникновение права государственной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов указанных юридических лиц, которое оформляется участием Российской Федерации в уставных (складочных) капиталах таких юридических лиц в соответствии с гражданским законодательством РФ; 3.2. Предоставление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, находящиеся в хозяйственном ведении или оперативном управлении у федеральных государственных унитарных предприятий, влекущих увеличение уставного фонда или увеличение стоимости основных средств указанных юридических лиц в установленном порядке



Таблица 12.1. Окончание

№ п/п	Наименование вида бюджетного ассигнования	Содержание вида бюджетного ассигнования
4.	Предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг	4.1. Субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг; 4.2. Субсидии некоммерческим организациям, не являющимся автономными и бюджетными учреждениями, в том числе в виде имущественного взноса в государственные корпорации
5.	Предоставление межбюджетных трансфертов	5.1. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ; 5.2. Субсидии бюджетам субъектов РФ; 5.3. Субвенции бюджетам субъектов РФ; 5.4. Иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ; 5.5. Межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов
6.	Предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права	6.1. Платежи, взносы, безвозмездные перечисления субъектам международного права, возникающим и исполняющимся в соответствии с положениями межгосударственных (международных) договоров и соглашений, предусматривающих взносы и иные платежи Российской Федерации субъектам международного права
7.	Обслуживание государственного долга Российской Федерации	7.1. Платежи, возникающие и исполняющиеся в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Правительства РФ, Минфина России и ЦБ РФ, а также в соответствии с договорами (соглашениями), определяющими условия привлечения и обращения государственных долговых обязательств Российской Федерации
8.	Исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти (государственных органов) либо должностных лиц этих органов	8.1. Судебные акты по искам к Российской Федерации о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти (государственных органов) либо должностных лиц этих органов



Планирование бюджетных ассигнований осуществляется в порядке и в соответствии с методикой, устанавливаемой соответствующим финансовым органом.

Бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) предусматриваются на исполнение расходных обязательств, возникающих в результате заключения органами государственной власти (органами местного самоуправления) и бюджетными учреждениями договоров гражданско-правового характера (трудовых соглашений, государственных (муниципальных) контрактов) либо установления иных условий предоставления бюджетных средств *на возмездной основе* при осуществлении возложенных на них функций. Поскольку действующим законодательством (законами, положениями об органах исполнительной власти и т.д.) не определен объем расходов на выполнение этих функций, закон (решение) о бюджете устанавливает предельные объемы (лимиты) для принятия и исполнения соответствующих расходных обязательств.

Лимит 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).

В свою очередь, бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг включают ассигнования на обеспечение деятельности бюджетных учреждений, предоставление субсидий автономным учреждениям, а также иным некоммерческим организациям, осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности и т.д. Все они характеризуются возмездностью предоставления бюджетных средств (т.е. выполнением юридическими или физическими лицами определенной, оплачиваемой бюджетом деятельности), должны планироваться исходя из выполнения государственных (муниципальных) заданий.

Государственные (муниципальные) услуги физическим и юридическим лицам — услуги, оказываемые физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органами государственной власти (органами местного самоуправления).



Планирование бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам осуществляется с учетом государственного (муниципального) задания (ст. 69.2 БК).

Государственное (муниципальное) задание — документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг.

Государственное (муниципальное) задание формируется в порядке, установленном соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования, на срок до одного года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до трех лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период (с возможным уточнением при составлении проекта бюджета).

Государственное (муниципальное) задание должно содержать:

- выписку из реестра расходных обязательств по расходным обязательствам, исполнение которых необходимо для выполнения государственного (муниципального) задания;

- показатели, характеризующие качество и (или) объем (состав) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);

- порядок оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам;

- порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;

- требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания.

Государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам также должно содержать:

- определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;

- порядок оказания соответствующих услуг;

- предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством РФ предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов).



Финансовое обеспечение выполнения государственных (муниципальных) заданий осуществляется за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов в порядке, установленном соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией.

Таким образом, БК установлена правовая основа для формирования в качестве базовой единицы бюджетного процесса связи «расходное обязательство — бюджетное ассигнование — государственное (муниципальное) задание».

В отличие от бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг бюджетные ассигнования на социальное обеспечение населения *не носят возмездного характера*. При этом входящие в их состав бюджетные ассигнования на исполнение публичных нормативных обязательств установлены непосредственно законом и подлежат исполнению в силу закона, *без предварительного доведения до конкретных получателей бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств на их принятие*. На данном этапе развития бюджетного законодательства РФ осуществлено законодательное определение общей специфики только этой формы бюджетных ассигнований, имея в виду, что в дальнейшем, после практической апробации в течение нескольких бюджетных циклов, соответствующие нормы могут быть детализированы и, при необходимости, введены в отношении других форм расходных обязательств и соответствующих бюджетных ассигнований.

12.3. Действующие и принимаемые расходные обязательства

С 1 января 2009 г. планирование бюджетных ассигнований осуществляется раздельно по бюджетным ассигнованиям на исполнение действующих и принимаемых обязательств. Данное новация была введена в бюджетное законодательство в ходе реформирования бюджетного процесса. В результате внедрения понятий «расходное обязательство» и «реестр расходных обязательств» появилась возможность четкого отделения действующих (включенных в реестр) расходных обязательств от принимаемых расходных обязательств, подлежащих или планируемых к включению в этот реестр в случае выделения на эти цели бюджетных ассигнований



в пределах нераспределенных (в зависимости от экономического прогноза и политики заимствований) ресурсов.

Как показала бюджетная практика, объем и структура значительной части расходных обязательств predetermined ранее принятыми законодательными и другими нормативными правовыми актами, заключенными договорами и соглашениями, действующими бюджетными программами и т.д. Ассигнования на исполнение этих обязательств подлежат обязательному включению в закон о бюджете с использованием достаточно простых правил определения или корректировки их объема (индексация, прямой счет, уже заложенные плановые параметры). Для их существенного изменения в ту или иную сторону или отмены требуется внесение соответствующих изменений в ранее принятые нормативные правовые акты.

В то же время существуют и иные по своему типу расходные обязательства (новые программы, решения об увеличении заработной платы в бюджетной сфере, пособий и т.д.), включение которых в бюджет в том или ином объеме зависит от решений, принимаемых непосредственно в ходе формирования бюджета на очередной финансовый год. Указанные обязательства и ассигнования на их исполнение требуют в рамках бюджетного процесса более детального обоснования, в том числе с учетом имеющихся бюджетных ограничений в рамках среднесрочного финансового плана.

Исходя из этого, при формировании бюджета расходные обязательства могут быть разделены на действующие и принимаемые, что позволяет:

- существенно упростить и ускорить процедуру составления и рассмотрения бюджета в части, касающейся исполнения действующих обязательств, сосредоточив процесс подготовки и рассмотрения бюджета в основном на принимаемых обязательствах, отражающих цели и приоритеты государственной политики;

- поддерживать более жесткие бюджетные ограничения, поскольку выделение ассигнований на принятие новых обязательств возможно лишь после выделения бюджетных ассигнований на выполнение действующих обязательств либо заблаговременного их сокращения (отмены);

- удлинить период и повысить надежность среднесрочного бюджетного планирования за счет устанавливаемых правил прогнозирования объема действующих обязательств (в том числе с их распределением между администраторами бюджетных средств);

- ввести в бюджетный процесс элементы конкуренции при распределении между администраторами бюджетных средств бюд-



жетных ресурсов с целью направления их на реализацию наиболее эффективных бюджетных программ.

Под бюджетом действующих обязательств понимается объем ассигнований, необходимый для исполнения в планируемом периоде расходных обязательств Российской Федерации (субъекта РФ, муниципального образования), обусловленных действующими нормативными правовыми актами (за исключением норм, действие которых приостановлено или планируется к приостановлению в порядке, предусмотренном БК), договорами и соглашениями.

Согласно Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах к действующим обязательствам, в частности, относятся:

- трансферты населению, установленные нормативными правовыми актами РФ (субъектов РФ, муниципальных образований);
- обязательства по предоставлению (оплате) государственных (муниципальных) услуг в соответствии с законодательством РФ;
- обязательства, вытекающие из долгосрочных бюджетных целевых программ Российской Федерации (субъекта РФ, муниципального образования), а также адресной инвестиционной программы Российской Федерации (субъекта РФ, муниципального образования);
- погашение и (или) обслуживание государственного (муниципального) долга в соответствии с условиями привлечения заемных средств;
- обязательства, вытекающие из договоров (соглашений), в том числе международных, действующих в планируемый период;
- средства, подлежащие перечислению в соответствии с законодательством РФ либо сложившимися принципами (практикой) бюджетного планирования в другие бюджеты бюджетной системы РФ.

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

К **принимаемым обязательствам**, в частности, относятся:

- увеличение действующих или введение новых видов трансфертов населению;



- увеличение заработной платы, денежного довольствия;
- досрочное погашение государственного (муниципального) долга;
- предоставление (оплата) государственных (муниципальных) услуг сверх установленных нормативов (требований законодательства РФ);
- увеличение по сравнению с ранее предусмотренными планами ассигнований на реализацию действующих или новых бюджетных программ;
- новые бюджетные инвестиции;
- предоставление бюджетных кредитов.

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

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

- сокращения части действующих обязательств (путем внесения изменений в законодательство, отмены ранее принятых решений, пересмотра действующих программ в отношении непринятых обязательств, реструктуризации бюджетного сектора и т.п.);
- применения консервативных (например, ниже уровня инфляции) методов корректировки действующих обязательств в зависимости от условий планируемого периода;
- опережающего по сравнению с прогнозируемым объемом действующих обязательств роста бюджетных доходов (для региональных и местных бюджетов прежде всего налоговых и неналоговых доходов).

Одним из ключевых элементов реформы бюджетного процесса является распределение основной части средств бюджета принимаемых обязательств только между действующими и (или) вновь принимаемыми бюджетными программами с учетом оценок их результативности (включая программы, обеспечивающие реализацию вновь принимаемых нормативных правовых актов).



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, предлагаемыми (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).

12.4. Исполнение расходных обязательств главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств

Особая роль в осуществлении расходных обязательств принадлежит таким участникам бюджетного процесса, как главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств.

Главный распорядитель бюджетных средств (главный распорядитель средств соответствующего бюджета) — орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного са-



моуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Среди бюджетных полномочий главного распорядителя бюджетных средств следует отметить следующие:

- обеспечивает результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств;

- формирует перечень подведомственных ему распорядителей и получателей бюджетных средств;

- ведет реестр расходных обязательств, подлежащих исполнению в пределах утвержденных ему лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований;

- осуществляет планирование соответствующих расходов бюджета, составляет обоснования бюджетных ассигнований;

- составляет, утверждает и ведет бюджетную роспись, распределяет бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета;

- вносит предложения по формированию и изменению лимитов бюджетных обязательств;

- вносит предложения по формированию и изменению сводной бюджетной росписи;

- определяет порядок утверждения бюджетных смет подведомственных бюджетных учреждений;

- формирует государственные (муниципальные) задания;

- несет соответственно от имени Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования субсидиарную ответственность по денежным обязательствам подведомственных ему получателей бюджетных средств (бюджетных учреждений).

Одной из особенностей полномочий главного распорядителя бюджетных средств является не только планирование соответствующих расходов бюджета, но и обязанность составления обоснований бюджетных ассигнований.

Обоснование бюджетных ассигнований — документ, характеризующий бюджетные ассигнования в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде).



Составление обоснований бюджетных ассигнований является одним из инструментов бюджетного планирования, внедренных в рамках концепции бюджетирования, ориентированного на результат. При этом внедрение данного механизма преследовало цель установления взаимосвязи между показателями непосредственного результата и объемами бюджетного финансирования.

Обоснование бюджетных ассигнований составляется главным распорядителем бюджетных средств и содержит сведения об изменении бюджетных расходов в текущем году, а также на среднесрочную перспективу в разрезе факторов, обусловивших данные изменения. Важным является то, что обоснование бюджетных ассигнований содержит показатели, характеризующие непосредственный результат осуществления расходов бюджета в отчетном и плановом периоде.

Следующим звеном в цепочке распределения бюджетных средств является распорядитель бюджетных средств.

Распорядитель бюджетных средств (распорядитель средств соответствующего бюджета) — орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Распорядитель бюджетных средств обладает следующими бюджетными полномочиями:

- осуществляет планирование соответствующих расходов бюджета;

- распределяет бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и (или) получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета;

- вносит предложения главному распорядителю бюджетных средств, в ведении которого находится, по формированию и изменению бюджетной росписи;

- в случае и порядке, установленных соответствующим главным распорядителем бюджетных средств, осуществляет отдельные бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится.

Движение денежных потоков из бюджета до конечного потребителя последовательно проходит цепочку «главный распорядитель — распорядитель — получатель бюджетных средств». Конеч-



ным звеном данной цепи в большинстве случаев является бюджетное учреждение как получатель бюджетных средств.

Получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) — орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетное учреждение, имеющее право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета.

Получатель бюджетных средств обладает следующими бюджетными полномочиями:

- составляет и исполняет бюджетную смету;
- принимает и (или) исполняет в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований бюджетные обязательства;
- обеспечивает результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований;
- вносит соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств предложения по изменению бюджетной росписи и др.

Основной целью деятельности бюджетного учреждения является оказание государственных (муниципальных) услуг. Им предоставлено право от имени государства, муниципального образования заключать контракты на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. При этом бюджетные учреждения имеют определенные ограничения по принятию гражданско-правовых обязательств (лимиты бюджетных обязательств). Заключение и оплата бюджетным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся в пределах доведенных ему по кодам классификации расходов соответствующего бюджета лимитов бюджетных обязательств и с учетом принятых и неисполненных обязательств.

Бюджетное учреждение — государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответст-



вии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы.

Бюджетное учреждение имеет смету, формируемую на основе государственного (муниципального) задания, и осуществляет операции по расходованию бюджетных средств в соответствии с ней.

Бюджетная смета — документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств бюджетного учреждения.

Бюджетное учреждение осуществляет операции с бюджетными средствами через лицевые счета органов Казначейства России.

12.5. Исполнение бюджета по расходам

Исполнение бюджета по расходам осуществляется в порядке, установленном соответствующим финансовым органом.

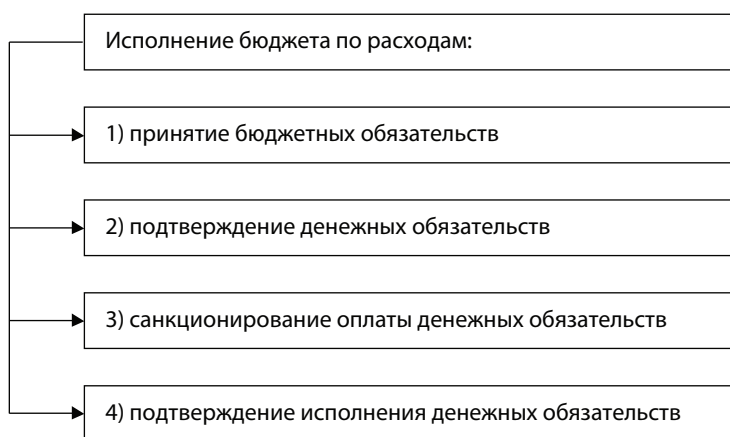


Рис. 12.2. Этапы исполнения бюджета по расходам

Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде) лимитов бюджетных обязательств путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением.

Получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты, а в случаях, связанных с выполнением оперативно-розыскных мероприятий, в соответствии с платежными документами.

Санкционирование оплаты денежных обязательств осуществляется в форме совершения разрешительной надписи (акцепта) после проверки наличия документов, предусмотренных порядком санкционирования оплаты денежных обязательств, установленным финансовым органом.

Оплата денежных обязательств (за исключением денежных обязательств по публичным нормативным обязательствам) осуществляется в пределах доведенных до получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств. Оплата денежных обязательств по публичным нормативным обязательствам может осуществляться в пределах доведенных до получателя бюджетных средств бюджетных ассигнований.

Подтверждение исполнения денежных обязательств осуществляется на основании платежных документов, подтверждающих списание денежных средств с единого счета бюджета в пользу физических или юридических лиц, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, субъектов международного права, а также проверки иных документов, подтверждающих проведение денежных операций по исполнению денежных обязательств получателей бюджетных средств.

В рамках исполнения бюджета по расходам главный распорядитель бюджетных средств ведет бюджетную роспись.

Бюджетная роспись — документ, который составляется и ведется главным распорядителем бюджетных средств (главным администратором источников финансирования дефицита бюджета) в целях исполнения бюджета по расходам (источникам финансирования дефицита бюджета).

Порядок составления и ведения бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств, включая внесение изменений в них, устанавливается соответствующим финансовым органом.

Бюджетные росписи главных распорядителей составляются в соответствии с бюджетными ассигнованиями, утвержденными сводной бюджетной росписью, и утвержденными финансовым органом лимитами бюджетных обязательств. Утверждение бюджетной росписи и внесение изменений в нее также отнесено к полномочиям главного распорядителя.



Сводная бюджетная роспись — документ, который составляется и ведется финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в целях организации исполнения бюджета по расходам бюджета и источникам финансирования дефицита бюджета.

Общее требование к утверждению сводной бюджетной росписи является необходимость ее утверждения до начала текущего финансового года.

Показатели бюджетной росписи по расходам доводятся до подведомственных распорядителей и (или) получателей бюджетных средств до начала очередного финансового года.

12.6. Формирование и исполнение расходов федерального бюджета

При подготовке федерального бюджета используется реестр расходных обязательств Российской Федерации, представляющий собой «инвентаризацию» правовых оснований и расчетов всех включаемых в федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ расходов.

Положение о ведении реестра расходных обязательств Российской Федерации утверждено постановлением Правительства РФ от 16.07.2005 № 440 «О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации».

Реестр расходных обязательств Российской Федерации ведется с целью учета расходных обязательств Российской Федерации и определения объема средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, необходимых для их исполнения. Данные реестра расходных обязательств Российской Федерации используются при разработке проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, а также при определении в плановом периоде объема бюджета действующих обязательств и бюджета принимаемых обязательств.

Реестр расходных обязательств Российской Федерации — свод реестров расходных обязательств субъектов бюджетного планирования и государственных внебюджетных фондов РФ, а также прилагаемые к нему сводные данные, характеризующие объем и структуру расходных обязательств Российской Федерации.



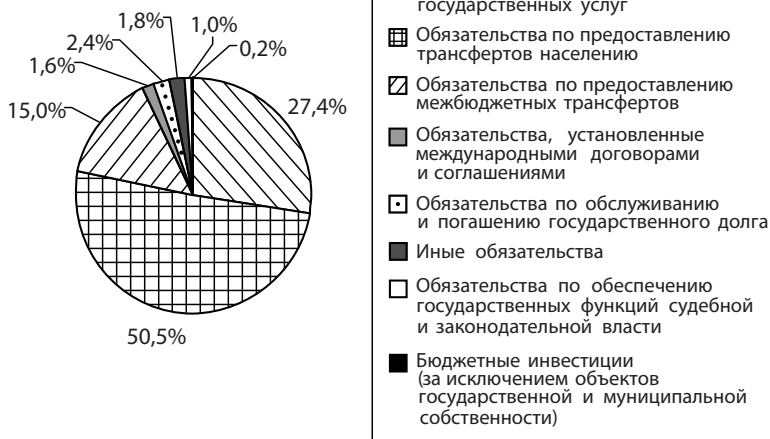


Рис. 12.3. Структура расходных обязательств Российской Федерации в 2008 г.

В структуре расходных обязательств Российской Федерации в 2008 году основное место (50,5%) занимают обязательства по предоставлению трансфертов населению, которые включают в себя публичные расходные обязательства, являющиеся «прямыми» финансовыми обязательствами Российской Федерации перед своими гражданами, и подлежат безусловному исполнению. Среди таких обязательств: пенсии, стипендии, пособия, компенсации и иные социальные выплаты.

Из представленной диаграммы можно сделать вывод о том, что более 50% расходных обязательств Российской Федерации в 2008 г. предопределены действующими нормативными правовыми актами, устанавливающими виды и размеры трансфертов населению, а также условиями погашения и обслуживания государственного долга Российской Федерации и международными договорами и соглашениями.

Значительная часть публичных расходных обязательств, установленных действующими нормативными правовыми актами, подлежит исполнению за счет средств бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, а также за счет федерального бюджета в виде субвенций из Федерального фонда компенсаций.

Данные табл. 12.2 показывают, что основными обязательствами Российской Федерации по предоставлению трансфертов населению в 2008—2010 гг. являются обязательства по финансированию пенсионной системы России, а также по социальной защите инвалидов.



Таблица 12.2. Основные федеральные законы, устанавливающие обязательства Российской Федерации по предоставлению трансфертов населению

	2007 год млрд руб.	2008 год млрд руб.	Изменение	
			млрд руб.	%
За счет государственных внебюджетных фондов РФ				
О трудовых пенсиях в Российской Федерации	797,5	931,2	133,7	16%
О государственных пособиях гражданам, имеющим детей	62,7	76	13,3	21%
О занятости населения в Российской Федерации	1,6	1,8	0,2	12%
Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний	28,2	31,2	3	10%
За счет федерального бюджета (включая межбюджетные трансферты государственным внебюджетным фондам РФ)				
О трудовых пенсиях в Российской Федерации (базовая часть)	559,8	707,7	147,9	25%
О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации	102,1	122,4	17,5	17%
О мерах по улучшению материального положения некоторых категорий граждан Российской Федерации в связи с 60-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941—1945 годов	15,2	13,7	–1,5	–10%
О социальной защите инвалидов в Российской Федерации	147,3	189,5	42,2	28%
О ветеранах	48,3	52,0	3,7	7%
О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях	0,19	0,2	0,01	7%
О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров Ордена Славы	0,9	1,0	0,05	5%
О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС	19,2	22,1	2,9	15%
О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча	0,7	0,8	0,1	14%
О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне	0,2	0,2	0,0	9%



В структуре расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета (см. диаграмму ниже), основную долю составляют обязательства по оказанию государственных услуг, которые включают в себя обязательства по обеспечению деятельности бюджетных учреждений, оплату государственных контрактов на оказание государственных услуг, осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности. Такие обязательства характеризуются возмездностью предоставления бюджетных средств. Бюджетные ассигнования на исполнение таких обязательств планируются на основе государственного задания и отражаются в смете бюджетного учреждения (рис. 12.4).

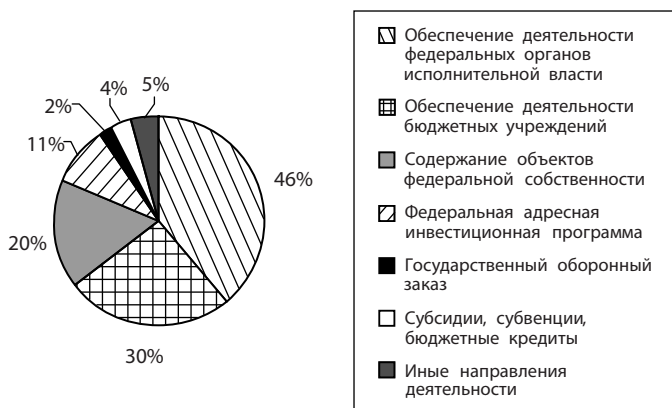


Рис. 12.4. Структура расходных обязательств по оказанию государственных услуг в 2008 г.

Учет расходных обязательств Российской Федерации ведется в составе реестра расходных обязательств Российской Федерации.

Ежегодно Минфин России составляет:

- предварительный реестр расходных обязательств Российской Федерации — не позднее 15 марта текущего года;
- плановый реестр расходных обязательств Российской Федерации — не позднее 12 августа текущего года;
- уточненный реестр расходных обязательств Российской Федерации — не позднее 15 дней после принятия федерального закона о федеральном бюджете.

Расходные обязательства Российской Федерации, не включенные в реестр расходных обязательств Российской Федерации, не подлежат учету в составе бюджета действующих обязательств при разработке проекта федерального бюджета.

Субъекты бюджетного планирования¹ представляют в Минфин России реестры расходных обязательств для составления:

- предварительного реестра расходных обязательств Российской Федерации — не позднее 15 февраля текущего года;
- планового реестра расходных обязательств Российской Федерации — не позднее 1 июля текущего года;
- уточненного реестра расходных обязательств Российской Федерации — не позднее пяти дней после принятия федерального закона о федеральном бюджете в третьем чтении.

Реестр расходных обязательств субъекта бюджетного планирования представляет собой свод (перечень) нормативных правовых актов и заключенных федеральными органами государственной власти от имени Российской Федерации договоров и соглашений (отдельных статей, пунктов, подпунктов, абзацев нормативных правовых актов, договоров и соглашений), предусматривающих возникновение расходных обязательств Российской Федерации, которые в соответствии с законодательством РФ подлежат исполнению за счет средств бюджета субъекта бюджетного планирования, включая расходы подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств, а также расходы отдельных наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры, здравоохранения, средств массовой информации, являющихся в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год главными распорядителями средств федерального бюджета, с указанием объема средств федерального бюджета, необходимых для исполнения соответствующих расходных обязательств.

В соответствии с приказом Минфина России от 17.04.2008 № 47н *правовыми основаниями* возникновения действующих расходных обязательств, на исполнение которых планируется направить бюджетное ассигнование, являются федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ, договоры (соглашения), являющиеся в соответствии с БК основаниями для возникновения расходных обязательств Российской Федерации, не предлагаемые (не планируемые) к изменению в текущем году, а также в очередном финансовом году и плановом периоде к признанию утратившими силу либо к изменению с увеличением объема бюджетных ассигнований, предусмотренного на исполнение соответствующих обязательств в текущем году.

¹ О субъектах бюджетного планирования см. 27.3.



Правовыми основаниями возникновения принимаемых расходных обязательств, на исполнение которых планируется направить бюджетное ассигнование, являются федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ, договоры (соглашения), являющиеся в соответствии с БК основаниями для возникновения расходных обязательств Российской Федерации, предлагаемые (планируемые) к принятию в текущем году, а также в очередном финансовом году и плановом периоде.

В обоснование бюджетного ассигнования на очередной финансовый год и на плановый период включаются:

- правовые основания возникновения действующих расходных обязательств и правовые основания изменения действующих расходных обязательств, на исполнение которых планируется направить бюджетное ассигнование;

- объем бюджетного ассигнования, необходимого для исполнения действующих расходных обязательств Российской Федерации;

- объем бюджетного ассигнования, утвержденный федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период;

- изменение объема бюджетного ассигнования, необходимого для исполнения действующих расходных обязательств Российской Федерации, по отношению к объему бюджетного ассигнования, утвержденному федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период;

- правовые основания возникновения принимаемых расходных обязательств, на исполнение которых планируется направить бюджетное ассигнование;

- объем бюджетного ассигнования, необходимого для исполнения принимаемых расходных обязательств Российской Федерации;

- сведения о непосредственном результате (группе непосредственных результатов) использования бюджетного ассигнования;

- сведения о конечном результате деятельности соответствующего субъекта бюджетного планирования, на достижение которого направлены непосредственные результаты использования бюджетного ассигнования.

Под **непосредственным результатом использования бюджетного ассигнования** (непосредственным результатом деятельности главного распорядителя средств федерального бюджета) понимается количественная характеристика оказанных для третьей сто-



роны государственных услуг, выполненных государственных функций в процессе осуществления деятельности главного распорядителя средств федерального бюджета, обусловленная объемом и структурой предусмотренных главному распорядителю средств федерального бюджета бюджетных ассигнований.

Под **конечным результатом деятельности субъекта бюджетного планирования** понимается целевое состояние (изменение состояния) уровня и качества жизни населения, социальной сферы, экономики, общественной безопасности, государственных институтов, степени реализации других общественно-значимых интересов и потребностей в сфере ведения субъекта бюджетного планирования, вызванное достижением непосредственных результатов деятельности соответствующего главного распорядителя средств федерального бюджета, а также внешними по отношению к субъекту бюджетного планирования факторами.

Обоснования бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и плановый период содержат характеристики изменений и результатов использования бюджетных ассигнований и становятся составной частью проекта федерального бюджета.

При планировании бюджетных ассигнований Минфин России оказывает методологическую помощь субъектам бюджетного планирования.

Ключевая функция Минфина России состоит в обеспечении полного и своевременного исполнения расходных обязательств Российской Федерации, установленных нормативными правовыми актами, а также вытекающими из договоров и соглашений, заключенных получателями средств федерального бюджета.

Необходимыми условиями устойчивости бюджетной системы являются соответствие расходных обязательств полномочиям и функциям органов государственной власти и оптимальное распределение бюджетных ресурсов для финансирования этих функций.

При подготовке и организации исполнения бюджета Минфин России учитывает необходимость выполнения обеспечения всех расходных обязательств Российской Федерации. Минфин России в рамках своей компетенции обеспечивает поддержание приемлемого объема расходных обязательств, в частности, путем внесения предложений по оптимизации действующих и соблюдения установленных процедур принятия новых обязательств.

С 2007 г. осуществлен переход к формированию и утверждению федерального бюджета на трехлетний период. В основе бюджетного планирования лежит известный в международной практике метод «скользящей трехлетки», при котором ранее утвержденные



проектировки второго и третьего года трехлетнего периода становятся основой следующего бюджета с ежегодным добавлением к ним проектировок нового третьего года. Данные новации позволяют обеспечить преемственность и предсказуемость не только бюджетной, но и макроэкономической, налоговой и денежно-кредитной политики, способствуют повышению устойчивости бюджетной системы РФ, повышают обоснованность планирования бюджетных расходов, позволяют заключать государственные контракты на три года или на весь срок реализации долгосрочных целевых программ (инвестиционных проектов), что будет способствовать эффективному использованию бюджетных средств.

Федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период является основой для составления сводной бюджетной росписи федерального бюджета, которая составляется Минфином России и утверждается не менее чем за десять рабочих дней до начала текущего финансового года.

12.7. Основные параметры расходов федерального бюджета

Государство, осуществляя финансирование тех или иных секторов экономики, демонстрирует обществу приоритеты своего развития на ближайшую перспективу. В 2008 г. Минфином России была сделана попытка определить приоритеты государственных расходов на долгосрочную перспективу — разработан проект Долгосрочной бюджетной стратегии на период до 2023 г. Она включает в себя основные параметры бюджетной системы, выявляет долгосрочные риски и устанавливает целевые ориентиры, для достижения которых необходимо мобилизовать бюджетные ресурсы в интересах повышения конкурентоспособности российской экономики. Однако в условиях финансовой нестабильности принятие данного документа временно утратило актуальность.

Инструментом реализации социально-экономической политики государства является бюджетная политика. Ее формирование осуществляется исходя из необходимости улучшения качества жизни населения, создания условий для обеспечения позитивных структурных изменений в экономике и социальной сфере, решения проблем макроэкономической сбалансированности, повышения эффективности и прозрачности управления общественными финансами.

Основные направления бюджетной политики ежегодно формулируются в Бюджетном послании Президента РФ.



Так, основные задачи бюджетной политики при формировании проекта федерального бюджета на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг. сформулированы по следующим направлениям.

1. Бюджетная политика должна сохранить свое значение как важнейший инструмент макроэкономического регулирования. Она должна быть направлена на обеспечение сбалансированного развития экономики, играя важную роль в снижении инфляции.

2. Необходимо усилить роль бюджета в стимулировании роста экономики и повышении уровня жизни населения на долгосрочную перспективу.

3. Необходимо сформировать устойчивый механизм пенсионного обеспечения на длительную перспективу, создав условия для получения достойной пенсии как тем, кто уже вышел на пенсию, так и тем, кому это предстоит в будущем.

4. Эффективное расходование бюджетных средств за счет перехода к финансовому обеспечению государственных услуг на основе государственного задания и принципов нормативно-подушевого финансирования. При этом должны предусматриваться стимулы для обеспечения соответствия качества и объема предоставляемых услуг установленным в задании требованиям. Необходимо ускорить процесс реорганизации бюджетных учреждений в автономные учреждения.

5. Завершение переходного периода формирования новой системы местного самоуправления.

6. Практический переход на современные принципы осуществления государственных инвестиций и реализации долгосрочных программ за счет бюджетных средств.

7. Дальнейшее развитие практики бюджетирования, ориентированного на результаты. В рамках бюджетного планирования следует обеспечить корреляцию докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, долгосрочных программ и ведомственных целевых программ, обоснований бюджетных ассигнований.

8. Повышение эффективности управления средствами Резервного фонда, Фонда национального благосостояния, временно свободными бюджетными средствами.

9. Повышение качества управления государственной собственностью и эффективности работы государственного сектора.

10. Расширение практики учета результативности работы органов государственной власти субъектов РФ при принятии решений о предоставлении финансовой поддержки за счет средств федерального бюджета.



11. Совершенствование структуры и механизмов государственного и муниципального финансового контроля, исключение параллелизма и дублирования в этой сфере¹.

Решающий вклад в реализацию стратегических целей развития страны вносит федеральный бюджет. Финансовое обеспечение деятельности государства в стратегических сферах деятельности и наиболее значимых социальных гарантий осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Впервые за многие годы Минфином России разработан проект федерального бюджета на трехлетний период, который позволяет создать прочную финансовую основу для реализации целей и приоритетов, определяемых государством на предстоящий период. Принятие трехлетнего бюджета позволяет обеспечить преемственность финансовой политики и непрерывность бюджетного процесса.

Основные параметры федерального бюджета существенно влияют на уровень инфляции, динамику валютного курса, налоговую нагрузку и другие условия экономического развития. Основные характеристики федерального бюджета определяются исходя из прогнозируемого объема валового внутреннего продукта и уровня инфляции. К ним относятся:

- прогнозируемый общий объем доходов федерального бюджета;
- общий объем расходов федерального бюджета;
- объем нефтегазового трансферта;
- нормативная величина Резервного фонда;
- верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации;
- верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации;
- прогнозируемый профицит федерального бюджета.

Динамика основных показателей федерального бюджета представлена в табл. 12.3. Из представленных данных видно, что доходы федерального бюджета в реальном выражении увеличиваются и продолжают возрастать в 2010 и 2011 гг. Однако в относительном выражении доходы в 2008—2010 гг. по сравнению с периодом 2004—2005 гг. имеют устойчивую тенденцию к снижению и стабилизируются на уровне 19—20% к ВВП. Расходы федерального бюджета в реальном выражении также имеют устойчивую тенденцию к росту. Вместе с тем, рост расходов в относительном

¹ См.: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 23.06.2008.



выражении в 2010 г. не запланирован, а к 2011 г. предусмотрено их сокращение до 16,7% ВВП.

Таблица 12.3. Основные параметры федерального бюджета в 2004—2011 годах (млрд руб.)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Доходы, всего	3428,9	5127,2	6278,9	6614,2	8965,7	10927,1	11733,6	12839,0
в том числе нефтегазовые	1023,0	2162,2	2954,4	2471,1	4249,0	4692,5	4526,2	4637,5
из них нефтегазовый трансферт	—	—	—	—	2135,0	2531,1	2661,6	2501,6
ненефтегазовые	2405,9	2965,0	3321,9	4143,1	4716,7	6234,6	7207,4	8201,5
Расходы, всего	2698,9	3514,3	4284,8	5615,5	7021,9	9024,7	10320,3	11317,7
в том числе непроцентные	2494,1	3306,0	4112,2	5458,7	6842,0	8826,7	10086,4	11009,6
процентные	204,8	208,3	169,1	156,8	179,9	198,0	233,9	308,1
условно утвержденные	—	—	—	—	—	—	258,0	565,9
Профицит	730,0	1612,9	1995,0	998,7	1943,8	1902,4	1413,3	1521,3
% к ВВП								
Доходы, всего	20,1	23,7	23,4	21,6	21,2	21,1	19,8	19,0
в том числе нефтегазовые	6,6	10,1	10,9	8,1	10,0	9,1	7,6	6,9
из них нефтегазовый трансферт	—	—	—	—	5,05	4,92	4,5	3,7
ненефтегазовые	13,5	13,6	12,7	12,2	11,2	12,1	12,2	21,1
Расходы, всего	15,9	16,3	16,0	18,3	16,6	17,5	17,4	16,7
в том числе непроцентные	14,7	15,8	15,4	17,8	16,2	17,2	17,0	16,3
процентные	1,2	1,0	0,6	0,5	0,4	0,3	0,4	0,4
условно утвержденные	—	—	—	—	—	—	0,5	0,8
Профицит	4,3	7,5	7,4	3,3	4,6	3,7	2,4	2,3

* За 2004—2007 годы отчетные данные, на 2008 — ожидаемое исполнение, 2009—2011 годы — показатели, утвержденные законом

Начиная с 2010 г. в составе расходов федерального бюджета появляются условно утверждаемые расходы, представляющие собой «зарезервированную» при утверждении трехлетнего финансового плана часть расходов бюджета.

В соответствии с законодательно установленным принципом «скользящей трехлетки» федеральный бюджет на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг. предусматривает увеличение или сокращение утвержденных в предыдущем бюджетном цикле показателей расходов федерального бюджета на 2009 и 2010 гг. с утверждением значений показателей на 2011 г.



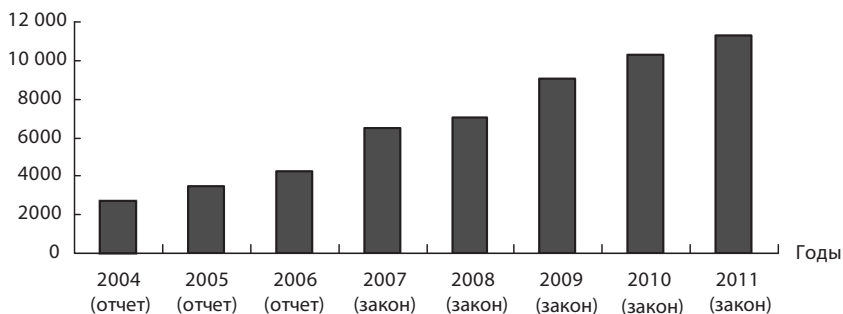


Рис. 12.5. Динамика расходов федерального бюджета за период с 2004 по 2011 г., млрд руб.

Данные диаграммы показывают более, чем трехкратный рост расходов федерального бюджета в реальном выражении с 2004 по 2011 гг.

БК предусмотрены единые для бюджетов бюджетной системы РФ *разделы классификации расходов бюджетов*, к которым относятся:

- 1) общегосударственные вопросы;
- 2) национальная оборона;
- 3) национальная безопасность и правоохранительная деятельность;
- 4) национальная экономика;
- 5) жилищно-коммунальное хозяйство;
- 6) охрана окружающей среды;
- 7) образование;
- 8) культура, кинематография, средства массовой информации;
- 9) здравоохранение, физическая культура и спорт;
- 10) социальная политика;
- 11) межбюджетные трансферты.

Динамика расходов федерального бюджета по основным разделам классификации расходов бюджетов представлена в табл. 12.4. На основе данных за 2008 г. построена диаграмма, которая позволяет охарактеризовать долевое соотношение расходов федерального бюджета.

В структуре расходов федерального бюджета значительное место занимают общегосударственные вопросы (13,4%), национальная оборона (14,17%), а также национальная безопасность и правоохранительная деятельность (11,39%). Таким образом, немногим менее половины расходов федерального бюджета, так или иначе, связано с обеспечением деятельности органов государственной власти и силовых структур.



Таблица 12.4. Расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации (млрд руб.)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Расходы, всего	2698,9	3514,3	4284,8	5463,5	7021,9	9024,7	10320,3	11317,7
Общегосударственные вопросы	203,6	292,7	360,4	808,2	870,3	1317,4	1236,8	1203,9
Обслуживание государственного долга	204,7	208,3	172,8	156,8	179,9	197,9	234,0	308,1
Национальная оборона	430,1	581,1	681,8	822,0	1016,7	1277,5	1390,7	1480,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	323,8	450,1	550,2	662,9	827,2	1085,9	1198,3	1266,1
Национальная экономика	200,2	248,7	345,0	497,2	771,3	1039,7	1181,2	1384,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	10,4	6,9	52,7	53,0	64,0	107,7	118,3	110,3
Охрана окружающей среды	4,6	4,7	6,7	8,1	9,9	13,8	14,7	15,1
Образование	158,6	162,1	212,4	277,9	336,1	423,1	468,8	484,9
Культура, кинематография и средства массовой информации	33,6	47,6	55,2	67,8	93,7	113,9	114,4	114,4
Здравоохранение, физическая культура и спорт	73,5	88,2	147,5	206,4	230,0	365,8	379,4	382,2
Социальная политика	154,5	178,3	201,2	215,6	275,6	297,7	338,6	307,9
Межбюджетные трансферты, из них:	901,3	1245,6	1498,9	1844,3	2527,3	2982,0	3621,1	4001,7
бюджетам другим уровням	398,6	486,7	584,6	754,0	1036,7	1223,7	1224,1	1217,6
государственным внебюджетным фондам	502,7	758,9	914,3	1060,4	1490,6	1758,3	2397,0	2784,1
Условно утвержденные расходы	—	—	—	—	—	—	258,0	565,9

*За 2004—2007 гг. отчетные данные, на 2008 — ожидаемое исполнение, 2009—2011 гг. — утвержденные законом

Как уже отмечалось ранее, наиболее крупной статьей расходов являются межбюджетные трансферты — более 33,5% всех расходов бюджета. В их структуре выделяются трансферты государственным внебюджетным фондам на цели социального и пенсионного обеспечения (20,6%). На национальную экономику приходится 10,6% расходов бюджета, большая часть которых направляется на развитие инфраструктуры и поддержку стратегических отраслей.

Бюджетные ассигнования на исполнение расходных обязательств в рамках федерального закона о федеральном бюджете утверждаются не только по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов, но и в разрезе конкретных субъектов бюджетного планирования (табл. 12.5).



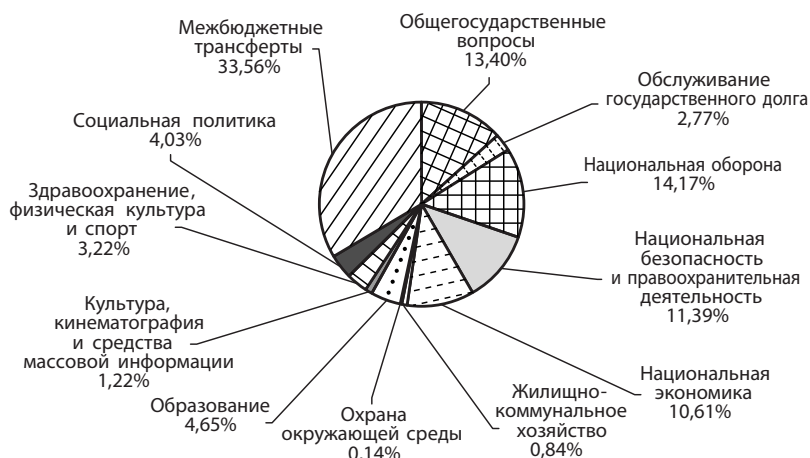


Рис. 12.6. Структура расходов федерального бюджета в 2008 г.

Ведомственная структура расходов бюджета — распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год главным распорядителям бюджетных средств, по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджетной классификации РФ.

Таблица 12.5. Динамика расходов федерального бюджета по основным субъектам бюджетного планирования

	2007 г. (бюджетная роспись)	2008 г. (закон)		2009 г. (закон)	2010 г. (закон)
	Млрд руб.	Млрд руб.	Проценты к общему объему	Млрд руб.	Млрд руб.
Минобороны России	482,7	568	11,5	623,2	672,8
МВД России	255,9	283,1	6	323,5	349,6
Минфин России	229,9	302,1	5,2	341,5	399
Минобрнауки России	286,9	316,1	5,5	319,1	331,5
Минтранс России	223,7	327,2	5,7	340,2	83,8
Минздравсоцразвития России	247	235,9	3,7	248	237,8
Минэкономразвития России	196,4	225,6	3,9	227,3	183,5
Минсельхоз России	89,1	117,3	2	112,7	123,9
Минпромторг России	117,8	134,8	2,3	175,8	109,2
Минкультуры России	74,2	88,6	1,5	76,4	73,6
Минприроды России	53,1	66,7	1,2	68,4	70,5
МЧС России	45,7	78,3	1,4	54,8	56,1
МИД России	19,9	21,1	0,4	21,1	23
Минкомсвязь России	27,7	23,1	0,4	26,3	28,8

Таким образом, крупнейшими субъектами бюджетного планирования являются Минобороны России (11,5%), МВД России (6%) и Минтранс России (5,7%), что во многом обусловлено возложенными на них функциями и задачами.

12.8. Повышение эффективности бюджетных расходов

За последние годы существенно возросли финансовые возможности государства по решению возложенных на него задач. Вместе с тем граждане, выступая как налогоплательщики и конечные потребители государственных услуг, должны быть уверены в эффективном и прозрачном использовании денежных средств, передаваемых государству.

Сформированные за период 2000—2006 годы бюджетные процедуры в рамках концепции «бюджетирования по затратам» позволили обеспечить прозрачность и подотчетность формирования и исполнения бюджетов, оперативность и достоверность бюджетной отчетности. Вместе с тем данная концепция не позволяет учитывать основные цели государственной политики на среднесрочную перспективу при формировании бюджета и не гарантирует эффективного использования бюджетных средств.

Бюджетирование, ориентированное на результат, направлено не только на обеспечение прозрачности и подотчетности при осуществлении бюджетных процедур, но и на повышение эффективности и результативности использования финансовых ресурсов. Бюджетирование по результатам предполагает наиболее эффективное и экономное использование финансовых средств для достижения конечного результата, концентрацию бюджетных средств на решении приоритетных задач государственной политики.

Требование о необходимости повышения эффективности бюджетных расходов содержится в ежегодных посланиях Президента РФ. Необходимость повышения эффективности использования бюджетных средств создает предпосылки для перехода к новым методам бюджетного планирования, ориентированным на конечные общественно значимые результаты.

Первые шаги в решении проблемы повышения эффективности расходов бюджетов были сделаны в рамках реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах. Основным ее итогом стало внесение изменений в БК, которые предусматривают:



- переход бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ к среднесрочному финансовому планированию (на три года);

- выделение закрытого перечня форм бюджетных ассигнований, различающихся правовым статусом и отражением в бюджете;

- изменение порядка планирования и отражения в бюджете расходов на реализацию долгосрочных целевых программ и бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности;

- введение в бюджетный процесс государственных (муниципальных) заданий и иных характеристик непосредственных результатов использования бюджетных средств, таких как обоснования бюджетных ассигнований;

- расширение полномочий органов власти всех уровней в рамках единых, установленных БК общих позиций по детализации, интеграции бюджетной классификации и бюджетного учета и, следовательно, определению формата составления и утверждения соответствующих бюджетов;

- обеспечение самостоятельности и ответственности главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств при составлении и исполнении бюджета.

Начиная с 2008 г. федеральный бюджет формируется на основе реестров расходных обязательств главных распорядителей средств федерального бюджета. При подготовке проекта федерального бюджета на 2008 г. и плановый период 2009 и 2010 гг. впервые были использованы обоснования бюджетных ассигнований главных распорядителей средств федерального бюджета, содержащие информацию о непосредственных результатах деятельности, объеме и качестве оказанных услуг.

Бюджетирование по результатам предполагает повышение ответственности и расширение полномочий главных распорядителей бюджетных средств по управлению финансами в целях достижения запланированных результатов. Такое расширение полномочий в рамках выделенных бюджетных ассигнований предусмотрено поправками в БК. Для повышения эффективности достижения запланированных результатов федеральным органам исполнительной власти необходимо сосредоточить усилия на повышении качества финансового менеджмента.

В то время как бюджетный процесс в целом и взаимоотношения бюджетов бюджетной системы, бюджетов субъектов бюджетного планирования и финансовых органов на всех уровнях бюджетной системы существенным образом изменились за последние годы, финансовое планирование, исполнение и контроль за испол-



нением бюджета, оптимизации бюджетных расходов внутри ведомств практически не претерпели изменений. Реализация новаций, зафиксированных в поправках к БК, зависит от качества финансового управления (менеджмента) на уровне главных распорядителей бюджетных средств.

Таким образом, дальнейшая реформа бюджетного процесса должна сосредоточиться на внедрении в общественный сектор современных процедур и методов финансового менеджмента.

Финансовый менеджмент включает:

- 1) определение наиболее эффективных способов использования ограниченных ресурсов для достижения целей социально-экономической политики;
- 2) обеспечение эффективного исполнения принятых решений;
- 3) ответственность и подотчетность за деятельность и ее результаты.

Финансовый менеджмент представляет собой внутренние правила и процедуры главных распорядителей бюджетных средств. Реформа финансового менеджмента ориентирована, главным образом, на создание условий и методологическое обеспечение внутренних преобразований и совершенствования процедур внутри главных распорядителей бюджетных средств.

В связи с этим реформирование финансового менеджмента, инициированное Минфином России в рамках повышения эффективности управления общественными финансами, делится на три основные составляющие:

- 1) нормативное регулирование финансового менеджмента;
- 2) создание внутренних правил и процедур финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств;
- 3) совершенствование финансового менеджмента бюджетных учреждений.

Начиная с 2008 г. Минфином России проводится ежеквартальный и ежегодный мониторинг качества финансового менеджмента главных распорядителей средств федерального бюджета, отчеты о котором направляются в Правительство РФ в составе ежеквартальной и годовой отчетности об исполнении федерального бюджета.

Конечным результатом решения данной задачи должна стать систематическая реализация главными распорядителями средств федерального бюджета мероприятий, направленных на повышение качества финансового менеджмента.



Выводы

Исполнение федерального бюджета с превышением доходов над расходами на протяжении ряда лет предоставило возможность формирования качественно новой политики государственных расходов, направленной на последовательное повышение уровня жизни населения, устранения инфраструктурных ограничений социально-экономического развития страны, повышение качества государственных и муниципальных услуг.

Принятие Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах ознаменовало собой начало перехода от концепции «управления затратами» к «управлению результатами». Основной акцент бюджетной реформы был сделан на совершенствование расходной части бюджета с целью включения в бюджетный процесс механизмов среднесрочного планирования и обеспечения результативности бюджетных расходов.

Расходы бюджета представляют собой выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета. Формирование расходов бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством РФ разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. При этом общий порядок возникновения расходных обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований определяется положениями БК. Основы разграничения расходных полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями регулируются Конституцией РФ и основными федеральными законами. Действующие расходные обязательства закреплены за бюджетами всех уровней власти в Российской Федерации соответствующими положениями федеральных законов, нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований. Указанные законы и нормативные правовые акты устанавливают финансовые обязательства государства и органов местного самоуправления предоставить средства из бюджета в целях осуществления соответствующих расходов.

Расходные обязательства используются при составлении и рассмотрении проекта закона (решения) о бюджете. Перечень таких обязательств формируется на основе реестров расходных обязательств. Расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году, становятся бюджетными обязательствами. В свою очередь, для исполнения бюджетных обязательств



в соответствующем финансовом году устанавливаются предельные объемы денежных средств, представляющие собой бюджетные ассигнования. Планирование бюджетных ассигнований осуществляется отдельно по бюджетным ассигнованиям на исполнение действующих и принимаемых обязательств.

Особая роль в осуществлении расходных обязательств принадлежит таким участникам бюджетного процесса, как главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств. Их полномочия определены положениями БК.

Требование о необходимости повышения эффективности бюджетных расходов содержится в ежегодных посланиях Президента РФ. Необходимость повышения эффективности использования бюджетных средств создала предпосылки для перехода к новым методам бюджетного планирования, ориентированным на конечные общественно значимые результаты. К 2008 г. были законодательно закреплены все условия для повышения эффективности управления бюджетными средствами. Осуществленные в ходе бюджетной реформы шаги задали на всех уровнях бюджетной системы рамки для бюджетного планирования в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результат и повышения качества принимаемых решений в среднесрочной перспективе, заложили основу для дальнейшего прогресса в сфере управления общественными финансами.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение расходов бюджета.
2. Охарактеризуйте общий порядок возникновения расходных обязательств Российской Федерации.
3. Каким нормативным правовым актом установлены вопросы местного значения муниципального образования?
4. Дайте определение реестра расходных обязательств.
5. Какие виды расходов относятся к публичным нормативным обязательствам?
6. Перечислите виды расходных обязательств.
7. Охарактеризуйте состав бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг.
8. Какие требования предъявляются к содержанию государственного (муниципального) задания?
9. В чем различие действующих и принимаемых расходных обязательств?
10. Охарактеризуйте бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств.
11. Перечислите этапы исполнения бюджета по расходам.



ГЛАВА 13

Финансирование государственной инвестиционной политики

В последнее время в Российской Федерации значительно активизировалась деятельность по созданию «институтов развития». Институты развития подразделяются на финансовые и нефинансовые. К финансовым институтам развития, в частности, относятся Инвестиционный фонд РФ, Внешэкономбанк, Агентство по ипотечному жилищному кредитованию, Россельхозбанк, Российская корпорация нанотехнологий, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Среди нефинансовых институтов следует отметить особые экономические зоны (далее — ОЭЗ) (промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные, портовые), технопарки, промышленные парки, бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий и др. В большинстве своем институты развития кардинально отличаются друг от друга, однако их связывает единая важнейшая задача — создание условий для реализации долгосрочных инвестиционных проектов.

В данной главе представлены основные инструменты финансирования инвестиционной деятельности государства в Российской Федерации. Последовательно рассмотрен механизм реализации приоритетных национальных проектов, определены их особенности. Описаны все действующие в России государственные корпорации, правовые основы их деятельности, рассмотрены виды ОЭЗ, цели их функционирования, определены основные требования к созданию ОЭЗ.

В отношении федеральных целевых программ приведены этапы их разработки и утверждения, примерная структура федеральной целевой программы. В главе также рассмотрены вопросы реализации ведомственных целевых программ, их виды и содержание. Раскрыты основ-



ные понятия, связанные с осуществлением бюджетных инвестиций, формированием федеральной адресной инвестиционной программы, рассмотрен механизм формирования, планирования и реализации инвестиционных проектов из Инвестиционного фонда РФ.

Ключевые понятия

Национальные проекты, государственные корпорации, ОЭЗ, инвестиционный фонд, проекты международных финансовых организаций, федеральные и региональные целевые программы, ведомственные целевые программы, федеральная адресная инвестиционная программа

Значительно возросшая доходная часть государственного бюджета РФ позволила в последние годы увеличить государственное финансирование приоритетных инвестиционных программ и направлений инвестиционной деятельности государства. При этом увеличились не только объемы финансирования, но и количество инструментов финансирования проектов и программ за счет средств государственного бюджета.



Рис. 13.1. Основные инструменты финансирования инвестиционной деятельности государства в Российской Федерации



Кроме традиционно включаемых еще с 90-х гг. прошлого века в состав ежегодного закона о федеральном бюджете федеральных и региональных целевых программ, получили широкое распространение такие инструменты и формы государственного финансирования инвестиционных расходов, как национальные проекты, проекты, финансируемые за счет инвестиционного фонда, программы и проекты, реализуемые при содействии государства в ОЭЗ, отдельные общегосударственные проекты («Сочи 2014», «Нанотехнологии» и т.п.), проекты международных финансовых организаций и др.

13.1. Приоритетные национальные проекты

Подготовка приоритетных национальных проектов фактически началась еще в 2004 г. с обращения Президента РФ в послании Федеральному Собранию, в котором он сконцентрировал внимание на самых насущных для граждан страны проблемах — качестве и доступности медицинского обслуживания, образования и жилья. Уже в рамках распоряжения Правительства РФ от 14.11.2005 № 1926-р были обозначены четыре приоритетных национальных проекта: 1) развитие агропромышленного комплекса; 2) здравоохранение; 3) образование; 4) жилье.

В целях обеспечения взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями, научными и другими организациями при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией приоритетных национальных проектов, Указом Президента РФ от 21.10.2005 № 1226 был создан Совет при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, который является совещательным органом при Президенте Российской Федерации.

Основными задачами Совета являются:

- подготовка предложений Президенту РФ по разработке приоритетных национальных проектов, выработке основных направлений демографической политики, включая государственную поддержку семьи, материнства и детства, а также по определению мер, направленных на их реализацию;

- рассмотрение концептуальных основ, целей и задач приоритетных национальных проектов, вопросов, касающихся демографической политики, включая государственную подде-



ржку семьи, материнства и детства, а также определение способов, форм и этапов их реализации;

— анализ практики реализации приоритетных национальных проектов, оценка эффективности мер, направленных на решение задач в области демографической политики, а также подготовка предложений по совершенствованию деятельности в этих областях.

Приоритетный национальный проект «Развитие агропромышленного комплекса» включает в себя три направления: 1) ускоренное развитие животноводства; 2) стимулирование развития малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе; 3) обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе.

Основные мероприятия по направлению «Ускоренное развитие животноводства»:

1) расширение доступности дешевых долгосрочных (до восьми лет) кредитных ресурсов на строительство и модернизацию животноводческих комплексов (ферм), что позволит повысить рентабельность отечественного животноводства, ускорить процесс технического перевооружения действующих животноводческих комплексов (ферм), ввести в эксплуатацию новые мощности;

2) увеличение поставок по системе федерального лизинга племенного скота и техники и оборудования для животноводства;

3) обеспечение прогнозируемости государственной таможенно-тарифной политики в части регулирования импортных поставок мяса и технологического оборудования для животноводства.

Основным механизмом привлечения инвестиций является субсидирование процентной ставки в размере $\frac{2}{3}$ ставки рефинансирования ЦБ РФ по кредитам коммерческих банков на срок до восьми лет на строительство и модернизацию животноводческих комплексов (ферм).

По направлению «Стимулирование развития малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе» предусмотрена реализация следующих основных мероприятий:

— увеличение и удешевление привлекаемых кредитных ресурсов, что позволит повысить товарность хозяйств и доходы занятых в них граждан;

— модернизация и развитие инфраструктурной сети заготовительных, снабженческо-сбытовых сельскохозяйственных потребительских кооперативов;

— формирование инфраструктуры земельно-ипотечного кредитования позволит повысить доступность кредитных ресурсов для сельхозтоваропроизводителей за счет развития кредитования под залог земельных участков.



Основным механизмом для целей увеличения и удешевления привлекаемых кредитных ресурсов становится субсидирование процентной ставки по кредитам, полученным сельскими хозяйствами в коммерческих банках, в размере 95% ставки рефинансирования ЦБ РФ.

Основным мероприятием по направлению «Обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе» является предоставление субсидий бюджетам субъектов РФ на финансирование мероприятий по обеспечению доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе.

Основным механизмом является осуществление хозяйствующими субъектами (работодателями) строительства (приобретения) жилья за счет субсидий из федерального бюджета не более (30%), бюджетов субъектов РФ не менее (40%) и собственных (заемных) средств работодателя (30%) и предоставление жилья молодым специалистам (или их семьям) на селе по договору коммерческого найма.

Приоритетный национальный проект «Здоровье» включает в себя два направления: 1) развитие первичной медико-санитарной помощи; 2) обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью.

Основными задачами по направлениям национального проекта «Здоровье» являются:

— по направлению «Развитие первичной медико-санитарной помощи» — повышение доступности и качества первичной медико-санитарной помощи, в том числе: повышение уровня квалификации врачей участковой службы, сокращение сроков ожидания диагностических исследований в поликлиниках до одной недели, обновление парка санитарного автотранспорта службы скорой медицинской помощи и т.д.;

— по направлению «Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью» — повышение уровня обеспеченности населения высокотехнологичными видами медицинской помощи не менее чем до 45% потребности.

Целью направления «Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью» стало повышение обеспеченности населения высокотехнологичной медицинской помощью. Среди реализованных мероприятий в рамках направления:

— строительство 15 новых центров высоких медицинских технологий в субъектах РФ (сердечно-сосудистой хирургии, травматологии, ортопедии и эндопротезирования, эндокринологии, нейрохирургии, трансплантологии и репродуктивных технологий);



Таблица 13.1. Основные мероприятия в рамках национального проекта «Здравоохранение»

Направление	Основные мероприятия
Развитие первичной медико-санитарной помощи	Подготовка врачей по специальностям: «Общая врачебная практика (семейная медицина)», «Терапия» и «Педиатрия»
	Осуществление денежных выплат: участковым врачам-терапевтам, участковым врачам-педиатрам, врачам общей (семейной) практики, медицинским сестрам, работающим с названными врачами
	Осуществление денежных выплат медицинскому персоналу
	Оснащение диагностическим оборудованием муниципальных амбулаторно-поликлинических учреждений
	Оснащение автомобилями скорой медицинской помощи
	Обследование населения
	Проведение иммунизации населения в рамках Национального календаря профилактических прививок
	Обследование новорожденных детей
	Оплата медицинской помощи, оказываемой женщинам в период беременности и родов
	Проведение диспансеризации по дополнительным программам: работающего населения, граждан, работающих в отраслях с вредными и опасными производственными условиями
	Дополнительная оплата первичной медико-санитарной помощи, оказываемой: работающим гражданам, неработающим пенсионерам
Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью	Строительство новых центров высоких медицинских технологий
	Оказание высокотехнологичной медицинской помощи на основе государственного задания
	Организация подготовки медицинских кадров для новых центров высокотехнологичной медицинской помощи

— увеличение объема высокотехнологичной медицинской помощи, закупаемой за счет средств федерального бюджета, у существующих федеральных специализированных медицинских организаций и вновь создаваемых центров высоких медицинских технологий.

Наряду с совершенствованием механизма оплаты такой помощи путем формирования государственного задания конкретному федеральному центру на эти виды медицинской помощи, модернизируется порядок ее предоставления, в том числе введение листов ожидания.

Приоритетный национальный проект «Образование» включает пять направлений: 1) поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования; 2) внедрение современных образовательных технологий; 3) создание национальных университетов и бизнес-школ мирового уровня; 4) повышение уровня воспита-



тельной работы в школах; 5) развитие системы профессиональной подготовки в армии.

Основными задачами по направлениям национального проекта «Образование» являются:

- по направлению «Поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования» — стимулирование вузов и школ, активно внедряющих инновационные образовательные программы; поддержка талантливой молодежи; поощрение лучших учителей;

- по направлению «Внедрение современных образовательных технологий» — закупка и размещение в открытом доступе в сети Интернет информационных образовательных ресурсов; поставка в общеобразовательные учреждения компьютерного оборудования; подключение школ к сети Интернет; оснащение ежегодно не менее 8 тыс. школ учебно-наглядными пособиями и оборудованием;

- по направлению «Создание национальных университетов и бизнес-школ мирового уровня» — создание в России двух университетских центров мирового уровня и двух бизнес-школ;

- по направлению «Повышение уровня воспитательной работы в школах» — выплата дополнительного ежемесячного денежного вознаграждения классных руководителей;

- по направлению «Развитие системы профессиональной подготовки в армии» — создание в воинских частях учебных центров начального профессионального образования для военнослужащих срочной службы, организация обучения на подготовительных отделениях вузов лиц, отслуживших не менее трех лет по контракту в Вооруженных Силах РФ в воинских должностях солдат, матросов, сержантов, старшин (5 тыс. чел. ежегодно);

- проект «Сельский школьный автобус» — приобретение ежегодно не менее 3500 школьных автобусов.

По направлению «Поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования» основными блоками мероприятий являются:

- стимулирование вузов и общеобразовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы;

- государственная поддержка талантливой молодежи;

- поощрение лучших учителей.

По направлению «Внедрение современных образовательных технологий» основными мероприятиями являются:

- разработка и размещение в открытом доступе в сети Интернет информационных образовательных ресурсов, подключение школ к сети Интернет, приобретение и поставка в общеобразовательные учреждения компьютерного оборудования;



— оснащение школ учебно-наглядными пособиями и оборудованием.

По направлению «Повышение уровня воспитательной работы в школах» основным мероприятием является выплата дополнительного ежемесячного денежного вознаграждения за классное руководство, включая учителей начальных классов.

По направлению «Развитие системы профессиональной подготовки в армии» основными мероприятиями являются:

— расширение возможностей получения начального профессионального образования военнослужащими, проходящими военную службу по призыву;

— предоставление преференций при подготовке к поступлению в вузы и получении высшего образования лицам, отслужившим не менее трех лет по контракту в Вооруженных Силах РФ в воинских должностях солдат, матросов, сержантов, старшин.

Приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» включает четыре направления: 1) повышение доступности жилья; 2) увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования; 3) увеличение объемов жилищного строительства и модернизация объектов коммунальной инфраструктуры; 4) выполнение государственных обязательств по предоставлению жилья категориям граждан, установленных федеральным законодательством.

Основными задачами по направлениям национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» являются:

— по направлению «Повышение доступности жилья» — улучшение жилищных условий молодым семьям;

— по направлению «Увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования» — увеличение объемов ежегодно выдаваемых ипотечных жилищных кредитов, а также снижение ставок по ипотечным кредитам;

— по направлению «Увеличение объемов жилищного строительства и модернизация объектов коммунальной инфраструктуры» — увеличение общего годового объема ввода жилья, а также увеличение доли частных инвестиций в коммунальном секторе и снижение износа коммунальной инфраструктуры;

— по направлению «Выполнение государственных обязательств по предоставлению жилья категориям граждан, установленных федеральным законодательством» — улучшение жилищных условий семей, в том числе ветеранов и инвалидов.



Таблица 13.2. Основные мероприятия в рамках национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России»

Направление	Основные мероприятия
Повышение доступности жилья	Субсидирование молодых семей при приобретении жилья
Увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования	Развитие унифицированной системы рефинансирования ипотечных жилищных кредитов, включая: — снижение процентной ставки по ипотечным жилищным кредитам; — увеличение общего годового объема предоставленных ипотечных кредитов (займов); — увеличение доли семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств
Увеличение объемов жилищного строительства и модернизация объектов коммунальной инфраструктуры	Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях увеличения объемов жилищного строительства (дополнительный ввод жилья) Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры с целью снижения уровня износа коммунальной инфраструктуры
Выполнение государственных обязательств по предоставлению жилья категориям граждан, установленных федеральным законодательством	Предоставление субсидий на приобретение жилья категориям граждан, установленных федеральным законодательством Обеспечение жильем ветеранов и инвалидов

Меры, предусмотренные в рамках каждого направления, предполагают дальнейшее развитие правовой базы, обеспечение сбалансированной бюджетной и организационной поддержки расширения спроса и предложения на рынке жилья.

Механизмами реализации проекта являются федеральная целевая программа «Жилище» на 2002—2010 годы и входящие в ее состав подпрограммы и предоставление субвенций субъектам РФ за счет средств Федерального фонда компенсаций на обеспечение жильем ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов.

На реализацию каждого из вышеназванных национальных проектов предусмотрены бюджетные ассигнования из федерального бюджета. Таким образом, национальные проекты представляют собой в настоящее время действующие механизмы для реализации наиболее актуальных государственных задач в области социальной политики.

13.2. Государственные корпорации

Правовым основанием создания государственных корпораций является Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».



Государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций.

Отличительными характеристиками организационной формы государственной корпорации являются:

— государственная корпорация создается на основании федерального закона;

— формирование имущества госкорпорации происходит за счет имущественного взноса РФ; имущество, переданное государственной корпорации РФ, является собственностью госкорпорации;

— государственная корпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а Российская Федерация не отвечает по обязательствам государственной корпорации, если законом, предусматривающим ее создание, не предусмотрено иное;

— государственная корпорация использует свое имущество исключительно для достижения целей, ради которых она создана;

— государственная корпорация может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана, и соответствующую этим целям;

— федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления не вправе вмешиваться в деятельность корпорации, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

— государственная корпорация обязана ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества.

В настоящее время в Российской Федерации существует семь государственных корпораций:

- 1) Агентство по страхованию вкладов;
- 2) Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк);
- 3) Российская корпорация нанотехнологий;
- 4) Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства;
- 5) «Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта»;
- 6) Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»;
- 7) Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом».



Агентство по страхованию вкладов было создано в 2003 г. Основы его деятельности закреплены в Федеральном законе от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации». Целью его создания является защита прав и законных интересов вкладчиков банков РФ, укрепление доверия к банковской системе РФ и стимулирование привлечения сбережений населения в банковскую систему РФ. Целью деятельности Агентства является обеспечение функционирования системы страхования вкладов. Финансовая устойчивость системы страхования вкладов обеспечивается имуществом Агентства и средствами федерального бюджета.

Агентство по страхованию вкладов выступает страховщиком в системе страхования вкладов. Участие в системе страхования вкладов обязательно для всех банков. При этом банки обязаны уплачивать страховые взносы в фонд обязательного страхования вкладов.

Фонд обязательного страхования вкладов — это совокупность денежных средств и иного имущества, которые формируются и используются в соответствии с Федеральным законом «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».

Данный фонд принадлежит госкорпорации на праве собственности и предназначен для финансирования выплаты возмещения по вкладам.

При наступлении страхового случая (отзыва у банка лицензии ЦБ РФ, моратория ЦБ РФ на удовлетворение требований кредиторов банка) вкладчик имеет право получить возмещение по вкладу. Для этого ему необходимо обратиться в Агентство с требованием о выплате возмещения по вкладам.

Среди основных функций госкорпорации по обязательному страхованию вкладов:

- ведение реестра банков;
- сбор страховых взносов и контроль за их поступлением в фонд обязательного страхования вкладов;
- осуществление мероприятий по учету требований вкладчиков к банку и выплате им возмещения по вкладам;
- размещение и инвестирование временно свободных денежных средств фонда обязательного страхования вкладов.

Расходы Российской Федерации на создание госкорпорации осуществлены в форме первоначального имущественного взноса в размере 3 млрд руб. Из указанной суммы 2 млрд руб. направлено в фонд обязательного страхования вкладов и 1 млрд руб. — для формирования источников расходов Агентства на проведение меро-



приятый, предусмотренных Федеральным законом «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».

Имущество Агентства формируется не только за счет имущественного вноса Российской Федерации, но и за счет страховых взносов, а также доходов, получаемых Агентством от размещения денежных средств, средств от выпуска эмиссионных ценных бумаг и других законных поступлений.

Временно свободные денежные средства фонда обязательного страхования вкладов могут быть размещены и (или) инвестированы:

- 1) в государственные ценные бумаги РФ;
- 2) в государственные ценные бумаги субъектов РФ;
- 3) в облигации российских эмитентов;
- 4) в акции российских эмитентов, созданных в форме открытых акционерных обществ;
- 5) в паи (акции, доли) индексных инвестиционных фондов, размещающих денежные средства в государственные ценные бумаги иностранных государств, облигации и акции иных иностранных эмитентов;
- 6) в ипотечные ценные бумаги, выпущенные в соответствии с законодательством РФ об ипотечных ценных бумагах;
- 7) в ценные бумаги государств, являющихся членами Организации экономического сотрудничества и развития;
- 8) в депозиты и ценные бумаги ЦБ РФ.

Агентство по страхованию вкладов не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а Российская Федерация не отвечает по обязательствам корпорации, если иное не установлено федеральным законом. При этом в случае невозможности Агентства осуществления возмещения по вкладам в установленные сроки без пополнения фонда обязательного страхования вкладов за счет дополнительных денежных средств (за исключением страховых взносов и иных запланированных поступлений) совет директоров Агентства принимает одно из следующих решений:

1) обратиться в Правительство РФ с просьбой о выделении корпорации соответствующих денежных средств в виде бюджетного кредита, если дефицит фонда обязательного страхования вкладов составляет не более 1 млрд руб.;

2) обратиться в Правительство РФ с просьбой о выделении корпорации дополнительных денежных средств из федерального бюджета, если дефицит фонда обязательного страхования вкладов превышает 1 млрд руб. При невозможности выделения указанных средств Правительство РФ в рамках своих полномочий вно-



сит в Государственную Думу проект федерального закона о внесении соответствующих изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на соответствующий год.

Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» действует в соответствии с Федеральным законом от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О банке развития». Внешэкономбанк действует в целях обеспечения повышения конкурентоспособности экономики Российской Федерации, ее диверсификации, стимулирования инвестиционной деятельности путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, страховой, консультационной и иной деятельности по реализации проектов в Российской Федерации и за рубежом, в том числе с участием иностранного капитала, направленных на развитие инфраструктуры, инноваций, особых экономических зон, защиту окружающей среды, на поддержку экспорта российских товаров, работ и услуг, а также на поддержку малого и среднего предпринимательства.

Среди основных функций корпорации:

- финансирование инвестиционных проектов, направленных на развитие инфраструктуры и реализацию инновационных проектов, в том числе в форме предоставления кредитов или участия в капитале коммерческих организаций;

- участие в реализации федеральных целевых программ и государственных инвестиционных программ, проектов, включая внешнеэкономические, в том числе по государственной поддержке экспорта промышленной продукции (товаров, работ, услуг), предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами;

- участие в реализации инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях государственно-частного партнерства, а также проектов по созданию объектов инфраструктуры и иных объектов, предназначенных для обеспечения функционирования особых экономических зон;

- участие в финансовой поддержке малого и среднего предпринимательства посредством финансирования кредитных организаций и юридических лиц, осуществляющих поддержку малого и среднего предпринимательства;

- взаимодействие с международными организациями развития, корпорациями и институтами развития зарубежных стран, участие в реализации международными организациями развития проектов на территории РФ;



— участие в ассоциациях, союзах и иных некоммерческих организациях, которые создаются (созданы) на территории РФ и за рубежом и целью деятельности которых является содействие экономическому развитию и инвестициям.

Имущество Внешэкономбанка формируется за счет имущества, полученного в результате реорганизации Банка внешнеэкономической деятельности СССР, имущественного вноса Российской Федерации, доходов, получаемых от деятельности Внешэкономбанка, добровольных имущественных взносов и пожертвований, а также за счет других законных поступлений.

Внешэкономбанк был создан путем реорганизации Банка внешнеэкономической деятельности СССР.

Уставный капитал Внешэкономбанка формируется в размере, устанавливаемом Правительством РФ, но не менее 70 млрд руб. за счет:

1) имущества Банка внешнеэкономической деятельности СССР, передаваемого в уставный капитал Внешэкономбанка;

2) находящихся в федеральной собственности акций открытого акционерного общества «Российский банк развития» и «Государственного специализированного Российского экспортно-импортного банка» (закрытого акционерного общества);

3) иного имущества по решению Правительства РФ для обеспечения формирования уставного капитала Внешэкономбанка.

Деятельность *Российской корпорации нанотехнологий* регламентирована положениями Федерального закона от 19.07.2007 № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий». Корпорация действует в целях содействия реализации государственной политики в сфере нанотехнологий, развития инновационной инфраструктуры в сфере нанотехнологий, реализации проектов создания перспективных нанотехнологий и nanoиндустрии.

Корпорация для достижения целей своей деятельности реализует следующие основные функции:

— рассматривает проекты в сфере нанотехнологий в целях последующего предоставления финансовой поддержки за счет средств корпорации;

— осуществляет организационную и финансовую поддержку научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок в сфере нанотехнологий;

— осуществляет финансирование проектов в сфере нанотехнологий, предусматривающих внедрение нанотехнологий или производство продукции в сфере nanoиндустрии;



- осуществляет финансирование проектов по подготовке специалистов в сфере нанотехнологий;

- осуществляет мониторинг реализации проектов в сфере нанотехнологий, финансируемых за счет средств корпорации.

Имущество корпорации формируется за счет имущественного вноса Российской Федерации, доходов, получаемых от деятельности корпорации, добровольных имущественных взносов и пожертвований, а также за счет других законных поступлений и является собственностью корпорации.

Денежные средства корпорации направляются на финансирование:

- научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в сфере нанотехнологий, осуществляемое на возмездной или безвозмездной основе;

- проектов по внедрению нанотехнологий или производству продукции в сфере nanoиндустрии в форме участия в уставных капиталах юридических лиц, в паевых инвестиционных фондах, инвестирующих средства в проекты в сфере нанотехнологий, в некоммерческих организациях, создаваемых в целях развития нанотехнологий, или в форме предоставления денежных средств на условиях возмездности, возвратности и срочности;

- проектов по подготовке специалистов в сфере нанотехнологий, в том числе путем выделения денежных средств на безвозмездной и безвозвратной основе.

Особенности правового положения *Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства* устанавливаются Федеральным законом от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Создание Фонда произошло в целях необходимости обеспечения безопасных и благоприятных условий проживания граждан, повышения качества реформирования жилищно-коммунального хозяйства, формирования эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрения ресурсосберегающих технологий.

Основной задачей Фонда в рамках своей деятельности является предоставление финансовой поддержки субъектам РФ и муниципальным образованиям на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, а также переселение граждан из аварийного жилищного фонда. Для достижения установленных целей Фонд осуществляет следующие функции:

- рассматривает представленные субъектами РФ заявки на предоставление финансовой поддержки за счет собственных средств;



— принимает решение о предоставлении финансовой поддержки на основании заявок;

— осуществляет методическое обеспечение подготовки субъектами РФ заявок и прилагаемых к заявкам документов;

— осуществляет мониторинг реализации региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов и региональных адресных программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, а также выполнения условий предоставления финансовой поддержки за счет средств корпорации.

Имущество корпорации формируется за счет имущественного взноса Российской Федерации в размере 240 млрд руб., а также доходов, получаемых от размещения временно свободных средств, и других не запрещенных законом поступлений.

Обеспечение деятельности госкорпорации осуществляется за счет:

1) доходов от размещения временно свободных средств;

2) имущества корпорации в размере, не превышающем в целом за все время ее деятельности 0,1% имущественного взноса Российской Федерации, в случае недостаточности доходов от размещения временно свободных средств.

Получателями средств Фонда содействия реформированию ЖКХ, направляемых на предоставление финансовой поддержки, являются субъекты РФ или муниципальные образования. Указанные средства поступают в бюджеты субъектов РФ или в местные бюджеты.

При этом средства бюджета субъекта РФ, полученные за счет средств Фонда и предусмотренные в бюджете субъекта РФ на доленое финансирование проведения капитального ремонта многоквартирных домов, переселения граждан из аварийного жилищного фонда, распределяются субъектом РФ между муниципальными образованиями, претендующими в соответствии с заявкой субъекта РФ на предоставление финансовой поддержки за счет средств Фонда и выполнившими условия предоставления финансовой поддержки.

Временно свободные средства государственной корпорации могут быть размещены:

1) в государственные ценные бумаги РФ;

2) государственные ценные бумаги субъектов РФ;

3) облигации других российских эмитентов;

4) акции российских эмитентов, созданных в форме открытых акционерных обществ;



- 5) паи (акции, доли) инвестиционных фондов;
- 6) ипотечные ценные бумаги, выпущенные в соответствии с законодательством РФ об ипотечных ценных бумагах;
- 7) ценные бумаги государств, являющихся членами Организации экономического сотрудничества и развития, и акции иных иностранных эмитентов, учрежденных на территориях данных государств.

В связи с проведением XXII Олимпийских игр в городе Сочи было принято решение о создании специализированной государственной корпорации. Ее деятельность основывается на положениях Федерального закона от 30.10.2007 № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

Целью деятельности Корпорации является осуществление управленческих и иных общественно полезных функций, связанных с инженерными изысканиями при строительстве, с проектированием, со строительством и с реконструкцией, организацией эксплуатации объектов, необходимых для проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в г. Сочи, а также для развития г. Сочи как горноклиматического курорта.

Программа строительства олимпийских объектов и развития г. Сочи как горноклиматического курорта утверждается Правительством РФ и включает перечень олимпийских объектов и связанных с их строительством иных мероприятий.

Корпорация для достижения цели своей деятельности осуществляет следующие основные функции:

— в соответствии с Программой строительства и требованиями Международного олимпийского комитета и Международного паралимпийского комитета к олимпийским объектам организует работы и осуществляет иные мероприятия, направленные на строительство олимпийских объектов за счет собственных средств и (или) средств других инвесторов;

— в порядке, устанавливаемом законом, приобретает жилые помещения в многоквартирных домах, организует работы и осуществляет иные мероприятия, направленные на строительство за счет собственных средств индивидуальных жилых домов, жилых домов блокированной застройки или многоквартирных домов для предоставления гражданам взамен изымаемых в федеральную собственность для федеральных нужд земельных участков и расположенных на них индивидуальных жилых домов или жилых помещений в многоквартирных домах, а также организует работы и осуществляет иные мероприятия, направленные на строительство, в том



числе за счет собственных средств, объектов инженерной инфраструктуры, необходимых для обеспечения указанных индивидуальных жилых домов, жилых домов блокированной застройки или многоквартирных домов;

— в порядке, устанавливаемом законом, организует работы и осуществляет иные мероприятия, направленные на строительство олимпийских объектов, осуществляет иные мероприятия, необходимые для проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в городе Сочи, а также для развития г. Сочи как горноклиматического курорта;

— организует эксплуатацию олимпийских объектов;

— проводит отбор инвесторов и исполнителей работ (услуг), привлекаемых за счет собственных средств;

— осуществляет за счет собственных средств финансирование мероприятий по изъятию в соответствии с законодательством РФ в федеральную собственность объектов недвижимости в целях строительства олимпийских объектов;

— координирует деятельность по привлечению иностранных работников для строительства олимпийских объектов;

— проводит мониторинг строительства олимпийских объектов и реализации связанных с ним иных мероприятий и др.

Имущество корпорации формируется за счет имущественных взносов Российской Федерации, доходов, получаемых от деятельности госкорпорации, пожертвований, а также за счет других законных поступлений и является собственностью госкорпорации.

Корпорация формирует в составе своего имущества резервный фонд и иные целевые фонды.

Финансовое обеспечение деятельности Корпорации осуществляется за счет:

1) доходов от ее деятельности;

2) имущественных взносов Российской Федерации из федерального бюджета и иных бюджетных ассигнований;

3) средств резервного фонда и иных целевых фондов корпорации;

4) пожертвований, а также других законных поступлений.

Временно свободные средства корпорации могут быть размещены в банковские вклады в российских кредитных организациях.

Федеральным законом от 23.11.2007 № 270-ФЗ «О Государственной корпорации «Ростехнологии»» регламентирована деятельность Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии», целью деятельности которой явля-



ется содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внутреннем и внешнем рынках российских организаций — разработчиков и производителей высокотехнологичной промышленной продукции, привлечения инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс.

Основными функциями Государственной корпорации «Ростехнологии» являются:

- содействие организациям различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс, в разработке и производстве высокотехнологичной промышленной продукции;

- обеспечение продвижения на внутренний и внешний рынки и реализации на внутреннем и внешнем рынках высокотехнологичной промышленной продукции, а также связанных с созданием этой продукции товаров и результатов интеллектуальной деятельности;

- участие в реализации государственной политики в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и государственной программы вооружения;

- привлечение инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс, в том числе в интересах создания конкурентоспособных образцов высокотехнологичной промышленной продукции, включая продукцию военного назначения;

- осуществление в интересах организаций различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс, рекламно-выставочной и маркетинговой деятельности, участие в организации и проведении выставок (показов) образцов продукции гражданского, военного и двойного назначения на территории РФ и за ее пределами;

- оказание содействия организациям различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс, в проведении прикладных исследований по перспективным направлениям развития науки и техники и во внедрении в производство передовых технологий в целях повышения уровня отечественных разработок высокотехнологичной промышленной продукции, сокращения сроков и стоимости ее создания;

- оказание содействия деятельности организации, являющейся государственным посредником при осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения.



Имущество Корпорации формируется за счет имущественного вноса Российской Федерации, доходов, получаемых от использования своего имущества и осуществляемой деятельности, регулярных и (или) единовременных поступлений (вносов), от организаций, акции (доли) которых находятся в ее собственности, федерального и иного имущества, передаваемого корпорации в ходе осуществления ее деятельности, за счет других законных поступлений и является собственностью Государственной корпорации «Ростехнологии».

В целях проведения государственной политики в области использования атомной энергии была создана Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом». Правовым основанием ее деятельности является Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»».

Корпорация действует в целях проведения государственной политики, осуществления нормативно-правового регулирования, оказания государственных услуг и управления государственным имуществом в области использования атомной энергии, развития и безопасного функционирования организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов РФ, обеспечения ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерных материалов и технологий, развития атомной науки, техники и профессионального образования, осуществления международного сотрудничества в этой области.

Деятельность Корпорации направлена на создание условий и механизмов обеспечения безопасности при использовании атомной энергии, единства управления организациями атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов РФ, организациями, функционирующими в сферах обеспечения ядерной и радиационной безопасности, атомной науки и техники, подготовки кадров.

«Росатом» обеспечивает проведение государственной политики в области развития атомной отрасли, выполнение заданий государственной программы вооружения и государственного оборонного заказа. Корпорация осуществляет следующие полномочия и функции в области государственного управления использованием атомной энергии:

— разрабатывает предложения по формированию государственной политики в области использования атомной энергии, включая научно-техническую, инвестиционную и структурную политику, по развитию и безопасному функционированию атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов РФ и обеспечивает их реализацию;



- участвует в обеспечении защиты прав и законных интересов граждан при использовании атомной энергии;
- участвует в обеспечении безопасности и охраны окружающей среды при использовании атомной энергии, в том числе информирует общественность по этим вопросам;
- проводит мероприятия по ликвидации последствий аварий при использовании атомной энергии;
- осуществляет мероприятия по обеспечению безопасности ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ;
- разрабатывает предложения о местах размещения и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, о выводе указанных объектов из эксплуатации, а также о последующем хранении радиоактивных отходов;
- организует обеспечение физической защиты ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ;
- реализует полномочия государственного компетентного органа по ядерной и радиационной безопасности при перевозках ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них;
- обеспечивает контроль за обращением ядерных материалов в Российской Федерации;
- осуществляет информационное, аналитическое, документационное, правовое и материально-техническое обеспечение деятельности специальной комиссии по вопросам ввоза на территорию РФ облученных тепловыделяющих сборок зарубежного производства.

Имущество госкорпорации формируется за счет имущественных взносов Российской Федерации, доходов, получаемых от ее деятельности, субсидий из федерального бюджета, средств специальных резервных фондов корпорации и имущества, созданного за их счет, добровольных отчислений и пожертвований, а также за счет имущества, полученного по иным основаниям, не запрещенным законодательством РФ.

Госкорпорация Росатом была создана путем реорганизации Федерального агентства по атомной энергии. В связи с этим, в качестве имущественного взноса Российской Федерации, корпорации передается имущество, закрепленное за указанным агентством на праве оперативного управления.

Корпорация для достижения своих целей разрабатывает программу деятельности корпорации на долгосрочный период, предусматривая в ней выполнение производственных, инвестицион-



ных и финансовых показателей, в том числе заданий государственного оборонного заказа.

Финансовое обеспечение программы деятельности корпорации на долгосрочный период осуществляется за счет:

- 1) доходов от ее деятельности;
- 2) субсидий из федерального бюджета;
- 3) средств, полученных корпорацией на выполнение государственного оборонного заказа;
- 4) имущественных взносов Российской Федерации из средств федерального бюджета;
- 5) средств специальных резервных фондов корпорации;
- 6) иных средств корпорации.

Программа деятельности госкорпорации на долгосрочный период является основанием для формирования финансового плана ее деятельности.

Корпорация в соответствии с бюджетным законодательством РФ является получателем субсидий на осуществление отдельных государственных полномочий и на оказание услуг для государственных нужд.

Корпорация в целях реализации мероприятий, предусмотренных программой ее деятельности на долгосрочный период, получает имущественные взносы Российской Федерации за счет средств федерального бюджета.

Корпорация подготавливает и направляет в Правительство РФ предложения по проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Основанием для подготовки бюджетных проектировок Корпорации на очередной финансовый год и плановый период является программа деятельности Корпорации на долгосрочный период.

13.3. Особые экономические зоны

Согласно Федеральному закону от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» ОЭЗ — определяемая Правительством РФ часть территории РФ, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности.

В Российской Федерации могут создаваться ОЭЗ четырех типов: промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные и портовые.



Основными целями создания ОЭЗ являются:

- развитие обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей экономики;
- производство новых видов продукции, развитие импортозамещающих производств;
- развитие транспортной инфраструктуры;
- развитие туризма и санаторно-курортной сферы.

В настоящее время в России созданы 13 ОЭЗ трех типов, из них:

- четыре технико-внедренческие ОЭЗ (в г. Санкт-Петербурге, в Зеленоградском административном округе г. Москвы, в г. Дубне (Московская область), в г. Томске (Томская область));
- две промышленно-производственные ОЭЗ (в Липецкой области и в Республике Татарстан);
- семь туристско-рекреационных ОЭЗ (в Калининградской области, в Краснодарском крае, в Ставропольском крае, в Алтайском крае и др.).

Особый режим предпринимательской деятельности на территории ОЭЗ включает в себя предоставление налоговых, таможенных и административных преференций, льготного режима землепользования, а также гарантии от возможных неблагоприятных изменений в законодательстве РФ о налогах и сборах. Значительным преимуществом для резидентов является реальное снижение административных барьеров, количества контрольных мероприятий, а также предоставление услуг в режиме «одного окна».

Законодательством РФ предусмотрены некоторые ограничения в отношении деятельности резидентов ОЭЗ. В частности, на территории большинства особых экономических зон не допускается размещение объектов жилищного фонда, разработка месторождений и добыча полезных ископаемых, их переработка, а также производство и переработка подакцизных товаров (за исключением легковых автомобилей и мотоциклов). При этом Правительство РФ может определять иные виды деятельности, осуществление которых не допускается в ОЭЗ.

Для создания ОЭЗ необходимо соблюдение основного условия — ОЭЗ (за исключением портовых) могут создаваться только на земельных участках, находящихся в государственной и (или) муниципальной собственности. Так, на момент создания *промышленно-производственной особой экономической зоны*:

- земельные участки, образующие ее территорию, не должны находиться во владении и (или) в пользовании граждан и юридических лиц, за исключением земельных участков, которые предостав-



лены для размещения и использования объектов инженерной инфраструктуры и на которых размещены такие объекты;

— на земельных участках, образующих ее территорию, могут быть расположены только объекты, находящиеся в государственной и (или) муниципальной собственности и не находящиеся во владении и (или) в пользовании граждан и юридических лиц, за исключением объектов инженерной и транспортной инфраструктур.

В настоящее время существуют ОЭЗ промышленно-производственного типа. Характеристика ОЭЗ промышленно-производственного типа:

- размещение объектов промышленного назначения;
- площадь не более 20 кв. км;
- не могут располагаться на территориях нескольких муниципальных образований;
- не должны включать в себя полностью территорию какого-либо административно-территориального образования;
- срок существования не более 20 лет;
- капитальные вложения не менее 10 млн евро, в первый год — не менее 1 млн евро.

Резидентом промышленно-производственной особой экономической зоны признается коммерческая организация, за исключением унитарного предприятия, зарегистрированная в соответствии с законодательством РФ на территории муниципального образования, в границах которого расположена особая экономическая зона, и заключившая с органами управления ОЭЗ соглашение о ведении промышленно-производственной деятельности.

Индивидуальный предприниматель или коммерческая организация признаются резидентами ОЭЗ с даты внесения соответствующей записи в реестр резидентов ОЭЗ.

Резидент промышленно-производственной особой экономической зоны вправе вести на территории ОЭЗ только промышленно-производственную деятельность в пределах, предусмотренных соглашением о ведении промышленно-производственной деятельности.

Государство предоставляет существенные налоговые льготы для резидентов промышленно-производственной ОЭЗ. Так, в Республике Татарстан для них предусмотрены следующие льготы:

- налог на прибыль по ставке 20%;
- транспортный налог — освобождение на 10 лет с момента постановки транспортного средства на учет;



— налог на имущество — освобождение на 10 лет с момента постановки имущества на учет;

— земельный налог — освобождение на 10 лет за земельные участки на территории ОЭЗ.

На территории каждой ОЭЗ действуют свои налоговые льготы. Например, резидентам ОЭЗ в Липецкой области предоставлены следующие льготы:

— налог на прибыль по ставке 20%;

— транспортный налог — освобождение на пять лет с момента постановки транспортного средства на учет;

— налог на имущество — освобождение на пять лет с момента постановки имущества на учет;

— земельный налог — освобождение на пять лет за земельные участки на территории ОЭЗ.

На момент создания *техничко-внедренческой особой экономической зоны*:

— земельные участки, образующие ее территорию, за исключением земельных участков, которые предоставлены для размещения и использования объектов инженерной инфраструктуры и на которых размещены такие объекты, не должны находиться во владении и (или) в пользовании граждан и юридических лиц, за исключением образовательных и (или) научно-исследовательских организаций;

— на земельных участках, образующих ее территорию, могут быть расположены только объекты, находящиеся в государственной и (или) муниципальной собственности и не находящиеся во владении и (или) в пользовании граждан и юридических лиц (кроме объектов инженерной и транспортной инфраструктур), за исключением образовательных и (или) научно-исследовательских организаций.

Характеристика ОЭЗ технико-внедренческого типа:

- 1) ведение технико-внедренческой деятельности;
- 2) создаются не более чем на двух участках территории, общая площадь которых составляет не более чем 3 кв. км;
- 3) не могут располагаться на территориях нескольких муниципальных образований;
- 4) не должны включать в себя полностью территорию какого-либо административно-территориального образования;
- 5) срок существования не более 20 лет.

Налоговые льготы для резидентов технико-внедренческой особой экономической зоны:

— при исчислении налога на прибыль — резиденты смогут полностью признать расходы (в том числе не давшие положительного



результата) на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР) в размере фактических затрат в том отчетном периоде, в котором эти затраты были произведены;

— ставка налога на прибыль, подлежащая зачислению в бюджет субъекта РФ — 13,5%;

— освобождение от уплаты транспортного налога на пять лет;

— резиденты освобождаются от налогообложения по налогу на имущество в отношении имущества, учитываемого на балансе организации-резидента в течение пяти лет с момента постановки на учет;

— организации-резиденты освобождаются от налогообложения в отношении земельного налога сроком на пять лет с момента возникновения права собственности на земельный участок, предоставленный резиденту ОЭЗ.

На момент создания *туристско-рекреационной особой экономической зоны*:

— земельные участки, образующие эту зону (в том числе земельные участки, которые предоставлены для размещения и использования объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иной инфраструктуры этой зоны, объектов жилищного фонда и на которых размещены такие объекты), могут находиться во владении и (или) в пользовании граждан или юридических лиц. Земельные участки, образующие туристско-рекреационную ОЭЗ, могут относиться к землям особо охраняемых территорий;

— на земельных участках, образующих эту зону, могут быть расположены объекты, находящиеся в государственной, муниципальной, частной собственности.

В настоящее время существуют ОЭЗ *туристско-рекреационного типа* в Республике Алтай, в Республике Бурятия, в Иркутской области.

Характеристика ОЭЗ туристско-рекреационного типа:

1) создаются на одном или нескольких участках территории, определяемых Правительством Российской Федерации;

2) могут располагаться на территориях нескольких муниципальных образований;

3) могут включать в себя полностью территорию какого-либо административно-территориального образования;

4) в туристско-рекреационных ОЭЗ допускается размещение объектов жилищного фонда;

5) оказание туристических и оздоровительных услуг.

Под **туристско-рекреационной деятельностью** понимается:

— деятельность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по строительству, реконструкции, эксплуатации объек-



тов туристской индустрии, объектов, предназначенных для санаторно-курортного лечения, медицинской реабилитации и отдыха граждан;

— туристская деятельность и деятельность по разработке месторождений минеральных вод, лечебных грязей и других природных лечебных ресурсов, их добыче и использованию, в том числе деятельность по санаторно-курортному лечению и профилактике заболеваний, медицинской реабилитации, организации отдыха граждан, промышленному розливу минеральных вод.

Резидентами туристско-рекреационной ОЭЗ признаются индивидуальный предприниматель, коммерческая организация (за исключением унитарного предприятия), зарегистрированные в соответствии с законодательством РФ на территории муниципального образования, в границах которого расположена особая экономическая зона (на территории одного из муниципальных образований, если туристско-рекреационная особая экономическая зона расположена на территориях нескольких муниципальных образований), и заключившие с органами управления особыми экономическими зонами соглашение об осуществлении туристско-рекреационной деятельности.

Налоговые льготы для резидентов туристско-рекреационной ОЭЗ:

— налог на имущество организаций — освобождение в течение пяти лет;

— земельный налог — освобождение в течение пяти лет;

— применение в отношении основных средств к основной норме амортизации специального коэффициента, но не выше двух;

— акты законодательства о налогах и сборах, ухудшающие положение налогоплательщиков, не применяются в течение срока действия соглашения об осуществлении туристско-рекреационной деятельности;

— арендная плата за земельные участки — не более 2% их кадастровой стоимости в год.

Целью создания портовых ОЭЗ на территории РФ является стимулирование развития портового хозяйства и развитие портовых услуг, конкурентоспособных по отношению к зарубежным аналогам.

13.4. Федеральные целевые программы

Структура федеральных целевых программ и требования к ним в последние годы претерпели существенные изменения. Практически ежегодно вносились изменения в Порядок разработки и реа-



лизации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 № 594.

Федеральные целевые программы и межгосударственные целевые программы, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации.

Такие целевые программы являются одним из важнейших средств реализации структурной политики государства, активного воздействия на его социально-экономическое развитие и должны быть сосредоточены на реализации крупномасштабных, наиболее важных для государства инвестиционных и научно-технических проектов, направленных на решение системных проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти.

Федеральная целевая программа может включать в себя несколько подпрограмм, направленных на решение конкретных задач в рамках программы. Деление целевой программы на подпрограммы осуществляется исходя из масштабности и сложности решаемых проблем, а также необходимости рациональной организации их решения.

Разработка проекта и утверждение целевой программы включают в себя следующие основные этапы:

- разработка проекта концепции целевой программы;
- принятие решения о разработке проекта целевой программы Правительством РФ и утверждение концепции целевой программы;
- разработка проекта целевой программы;
- согласование проекта целевой программы;
- экспертиза проекта целевой программы, в том числе независимыми экспертами;
- рассмотрение проекта целевой программы на заседании Правительства РФ;



— доработка целевой программы в соответствии с замечаниями Правительства РФ;

— утверждение целевой программы Правительством РФ.

Инициаторами постановки проблем для решения программными методами на федеральном уровне могут выступать любые юридические и физические лица.

Инициаторами разработки межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, могут выступать как отдельные страны, так и группы стран, а также координирующие органы государств — участников Содружества Независимых Государств.

Отбор проблем для их программной разработки и решения на федеральном уровне определяется следующими факторами:

- 1) значимость проблемы;
- 2) невозможность комплексно решить проблему в приемлемые сроки за счет использования действующего рыночного механизма и необходимость государственной поддержки для ее решения;
- 3) принципиальная новизна и высокая эффективность технических, организационных и иных мероприятий, необходимых для широкомасштабного распространения прогрессивных научно-технических достижений и повышения на этой основе эффективности общественного производства;
- 4) необходимость координации межотраслевых связей технологически сопряженных отраслей и производств для решения данной проблемы.

При обосновании необходимости решения проблем программными методами на федеральном уровне должны учитываться приоритеты и цели социально-экономического развития Российской Федерации, направления структурной и научно-технической политики, прогнозы развития общегосударственных потребностей и финансовых ресурсов, результаты анализа экономического, социального и экологического состояния страны, внешнеполитические и внешнеэкономические условия, а также международные договоренности.

Концепция целевой программы должна включать следующие основные разделы:

— обоснование соответствия решаемой проблемы и целей программы приоритетным задачам социально-экономического развития Российской Федерации;

— обоснование целесообразности решения проблемы программно-целевым методом;



- характеристика и прогноз развития сложившейся проблемной ситуации в рассматриваемой сфере без использования программно-целевого метода;

- возможные варианты решения проблемы, оценка преимуществ и рисков, возникающих при различных вариантах решения проблемы;

- ориентировочные сроки и этапы решения проблемы программно-целевым методом;

- предложения по целям и задачам программы, целевым индикаторам и показателям, позволяющим оценивать ход реализации целевой программы по годам;

- предложения по объемам и источникам финансирования целевой программы;

- предварительная оценка ожидаемой эффективности и результативности предлагаемого варианта решения проблемы;

- предложения по участию федеральных органов исполнительной власти, ответственных за формирование и реализацию целевой программы;

- предложения по государственным заказчикам и разработчикам целевой программы;

- предложения по основным направлениям финансирования, срокам и этапам реализации целевой программы;

- предложения по механизмам формирования мероприятий целевой программы;

- предложения по возможным вариантам форм и методов управления реализацией целевой программы.

Правительство РФ на основе представленных предложений Минэкономразвития России утверждает концепцию целевой программы, принимает решение о разработке целевой программы, устанавливает предельные объемы финансирования и определяет государственного заказчика.

Для целевых программ, имеющих более одного государственного заказчика, определяется государственный заказчик-координатор.

Подготовка проекта концепции целевой программы и проекта целевой программы, разработка которого осуществляется по решению Правительства РФ, а также проведение независимой экспертизы проекта целевой программы финансируются государственным заказчиком за счет средств федерального бюджета.

Утвержденная федеральная целевая программа включает следующие разделы:

- характеристика проблемы, на решение которой направлена целевая программа;



— основные цели и задачи целевой программы с указанием сроков и этапов ее реализации, а также целевых индикаторов и показателей;

— перечень программных мероприятий;

— обоснование ресурсного обеспечения целевой программы;

— механизм реализации целевой программы, включающий в себя механизм управления программой и механизм взаимодействия государственных заказчиков;

— оценка социально-экономической и экологической эффективности целевой программы.

Каждая целевая программа содержит паспорт федеральной (межгосударственной) целевой программы.

Утвержденные целевые программы реализуются за счет средств федерального бюджета, привлекаемых для выполнения этих программ внебюджетных источников, средств бюджетов субъектов РФ.

Решение проблем, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, осуществляется в основном за счет средств бюджетов субъектов РФ.

К внебюджетным источникам, привлекаемым для финансирования целевых программ, относятся:

— взносы участников реализации программ, включая предприятия и организации государственного и негосударственного секторов экономики;

— целевые отчисления от прибыли предприятий, заинтересованных в осуществлении программ;

— кредиты банков, средства фондов и общественных организаций, зарубежных инвесторов, заинтересованных в реализации программ (или ее отдельных мероприятий), и другие поступления.

Для осуществления целевых программ могут создаваться специальные фонды. Источниками средств, направляемых в эти фонды, являются: прибыль, остающаяся в распоряжении предприятий и организаций, средства бюджетов субъектов РФ, средства внебюджетных фондов федеральных органов исполнительной власти и другие.

Минэкономразвития России совместно с государственными заказчиками (государственными заказчиками-координаторами) целевых программ подготавливают и направляют в Минфин России предложения по перечню федеральных целевых программ, предлагаемых к финансированию за счет средств федерального бюджета в очередном финансовом году, и предложения по объемам их финансирования. Минфин России при подготовке про-



екта федерального бюджета на очередной финансовый год доводит до Минэкономразвития России предельные объемы средств, планируемых к использованию на реализацию целевых программ (подпрограмм).

Перечень федеральных и межгосударственных целевых программ, принимаемых к финансированию из федерального бюджета, представляется Правительством РФ на утверждение в Федеральное Собрание в составе федерального бюджета на очередной финансовый год. В федеральном бюджете на очередной финансовый год предусматривается выделение целевым назначением государственным заказчикам программ ассигнований для финансирования государственных капитальных вложений, затрат на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы и прочих текущих затрат.

Для обеспечения мониторинга и анализа хода реализации целевой программы государственный заказчик целевой программы ежегодно согласовывает с Минэкономразвития России и Минфином России уточненные показатели эффективности программы на соответствующий год, а в дальнейшем ежеквартально отчитывается о ходе их выполнения.

В целях систематизации материалов о ходе разработки и реализации всех федеральных целевых программ Минэкономразвития России в рамках Федеральной целевой программы «Электронная Россия» создан специальный сайт в сети Интернет (<http://fcr.vpk.ru>).

Разработка и реализация федеральных целевых программ осуществляется по семи приоритетным направлениям:

- развитие социальной инфраструктуры;
- развитие транспортной инфраструктуры;
- новое поколение;
- безопасность и экология;
- развитие науки и технологий;
- развитие регионов;
- развитие государственных институтов.

В 2009 г. за счет средств федерального бюджета по всем семи направлениям предусмотрено финансирование 53 федеральных целевых программ, что на шесть федеральных целевых программ больше по сравнению с 2008 г.

В табл. 13.3 представлены объемы финансирования федеральных целевых программ в рамках приоритетного направления «Новое поколение», запланированные в 2009 г.



Таблица 13.3. Распределение расходов федерального бюджета в 2009 г. на реализацию федеральных целевых программ, млн руб.

№	Наименования разделов, программ	Государственные капитальные вложения	Текущие расходы		Общий объем финансирования
			НИОКР	Прочие нужды	
2	Новое поколение	22 351,01	430,75	9475,3216	32 257,0816
2.1	Программа «Дети России» на 2007—2010 годы. Государственный заказчик-координатор: Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации	1726,2	9,8	990,0916	2726,0916
2.2	Федеральная целевая программа развития образования на 2006—2010 годы. Государственный заказчик-координатор: Министерство образования и науки Российской Федерации	5144	388,35	7375,73	12 908,08
2.3	Программа «Русский язык» на 2006—2010 годы. Государственный заказчик-координатор: Министерство образования и науки Российской Федерации		2,6	277,4	280
2.4	Программа «Реформирование системы военного образования в Российской Федерации на период до 2010 года. Государственный заказчик: Министерство обороны Российской Федерации	898,41		131,8	1030,21
2.5	Программа «Развитие физической культуры и спорта в российской Федерации на 2006—2015 годы». Государственный заказчик-координатор: Федеральное агентство по физической культуре, спорту и туризму	14 582,4	30	700,3	15 312,7

Расходы федерального бюджета на реализацию ФЦП предусматриваются конкретному ведомству, выступающему государственным заказчиком программы. Так, государственным заказчиком Федеральной целевой программы развития образования на 2006—2010 годы является Рособразование.



Федеральная целевая программа развития образования на 2006—2010 годы. Программа как организационная основа государственной политики в сфере образования представляет собой комплекс взаимоувязанных по ресурсам и срокам мероприятий, охватывающих изменения в структуре, содержании и технологиях образования, системе управления, организационно-правовых формах субъектов образовательной деятельности и финансово-экономических механизмах.

Основной стратегической целью Программы является обеспечение условий для удовлетворения потребностей граждан, общества и рынка труда в качественном образовании путем создания новых институциональных механизмов регулирования в сфере образования, обновления структуры и содержания образования, развития фундаментальности и практической направленности образовательных программ, формирования системы непрерывного образования.

Для достижения стратегической цели должны быть решены следующие стратегические задачи:

- совершенствование содержания и технологий образования;
- развитие системы обеспечения качества образовательных услуг;
- повышение эффективности управления в системе образования;
- совершенствование экономических механизмов в сфере образования.

Сроки реализации Программы — 2006—2010 гг.

На первом этапе реализации Программы (2006—2007 гг.) было предусмотрено проведение работ, связанных с разработкой моделей развития образования по отдельным направлениям, их апробацией, а также с началом масштабных преобразований и экспериментов.

На втором этапе (2008—2009 гг.) приоритет отдается осуществлению мероприятий, которые предполагают закупку оборудования, инвестиции (модернизацию материальной инфраструктуры образования и другие высокочрезвычайные работы), а также методическое, кадровое, информационное обеспечение мероприятий Программы, направленных на решение задач развития системы образования.

На третьем этапе (2010 г.) предусмотрена реализация мероприятий, направленных в основном на внедрение и распространение результатов, полученных на предыдущих этапах.

В результате реализации Программы будет обеспечено выравнивание доступа к получению качественного образования всех уровней за счет введения образования для детей старшего дошкольного возраста, профильного обучения, создания общероссийской системы оценки качества образования, системы непрерывного профессионального образования, а также опережающего развития общенациональных университетов и системообразующих вузов как центров интеграции науки и образования для подготовки высокопрофессиональных кадров.



13.5. Ведомственные целевые программы

БК определено, что в федеральном бюджете, бюджете субъекта РФ, местном бюджете могут предусматриваться бюджетные ассигнования на реализацию ведомственных целевых программ, разработка, утверждение и реализация которых осуществляются в порядке, установленном соответственно Правительством РФ, высшим органом исполнительной власти субъекта РФ, местной администрацией.

В целях реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах в 2005 г. было утверждено Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ (см. постановление Правительства РФ от 19.04.2005 № 239). Ведомственные целевые программы базируются на системе целей, задач и показателей деятельности субъектов бюджетного планирования и отражаются в докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, подготавливаемых в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 № 249.

Ведомственные целевые программы могут формироваться в двух видах:

1) утверждаемая ведомственная целевая программа — утверждаемый субъектом бюджетного планирования комплекс взаимоувязанных мероприятий, направленных на решение конкретной тактической задачи, стоящей перед главным распорядителем средств федерального бюджета, описываемой измеряемыми целевыми индикаторами. Целевая программа ведомства является самостоятельным документом, отдельные ее положения и параметры включаются в доклад о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования;

2) аналитическая ведомственная целевая программа — выделяемая в аналитических целях при подготовке доклада о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования группировка расходов, направленных на решение конкретной тактической задачи, стоящей перед главным распорядителем средств федерального бюджета, описываемой целевыми индикаторами.

Целевая программа ведомства содержит:

- а) паспорт программы по форме согласно приложению;
- б) характеристику проблемы (задачи), решение которой осуществляется путем реализации программы, включая анализ причин



ее возникновения, целесообразность и необходимость решения на ведомственном уровне;

в) основные цели и задачи программы;

г) описание ожидаемых результатов реализации программы и целевые индикаторы — измеряемые количественные показатели решения поставленных задач и хода реализации программы по годам;

д) перечень и описание программных мероприятий, включая состав мероприятий, информацию о необходимых ресурсах (с указанием направлений расходования средств и источников финансирования) и сроках реализации каждого мероприятия. При определении размера средств, выделяемых на реализацию мероприятий целевой программы ведомства из федерального бюджета, учитывается необходимый для их осуществления объем финансирования в целом;

е) срок реализации программы;

ж) описание социальных, экономических и экологических последствий реализации программы, общую оценку ее вклада в достижение соответствующей стратегической цели, оценку рисков ее реализации;

з) оценку эффективности расходования бюджетных средств по годам или этапам в течение всего срока реализации программы, а при необходимости — и после ее реализации;

и) методику оценки эффективности программы (с учетом ее особенностей);

к) обоснование потребностей в необходимых ресурсах;

л) описание системы управления реализацией программы, включающей в себя распределение полномочий и ответственности между структурными подразделениями, отвечающими за ее реализацию.

Мероприятия целевых программ ведомств не могут дублировать мероприятия федеральных целевых программ.

Аналитическая программа ведомства содержит:

— цели программы, описание целевых индикаторов с количественными показателями решения конкретной тактической задачи по годам;

— обоснование объемов и состава расходов средств, выделяемых из федерального бюджета на реализацию программы.

Аналитическая программа ведомства отражается в докладе о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования.

В отличие от федеральных целевых программ, ведомственные не подлежат разделению на подпрограммы.



Решение о разработке целевой программы ведомства принимается руководителем субъекта бюджетного планирования.

Главный распорядитель средств федерального бюджета в соответствии с порядком, утверждаемым субъектом бюджетного планирования:

- разрабатывает проекты целевых программ ведомства;
- обеспечивает реализацию целевых программ ведомства и их финансирование;
- формирует и представляет субъекту бюджетного планирования отчетность о реализации целевых программ ведомства.

Разработанный проект ведомственной целевой программы направляется субъектом бюджетного планирования одновременно в Минэкономразвития России и Минфин России. Далее двумя вышеуказанными ведомствами проводится экспертиза программы, результаты которой сообщают субъекту бюджетного планирования. В случае положительной оценки экспертизы, субъект бюджетного планирования вправе утвердить целевую программу ведомства, намеченную к финансированию из бюджета действующих обязательств.

Методическое руководство и координацию работ по разработке и реализации ведомственных целевых программ в установленных сферах деятельности осуществляют Минэкономразвития России и Минфин России.

Ведомственная целевая программа реализуется соответствующим главным распорядителем средств федерального бюджета. При этом субъект бюджетного планирования несет ответственность за решение задачи путем реализации ведомственной целевой программы и за обеспечение утвержденных значений целевых индикаторов.

Финансирование расходов на реализацию ведомственных целевых программ осуществляется в порядке, установленном для исполнения федерального бюджета.

Так, примером ведомственной целевой программы Минфина России является «Повышение качества финансового менеджмента главных распорядителей средств федерального бюджета».

13.6. Бюджетные инвестиции

Согласно БК бюджетные инвестиции — бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества.



БК предусмотрено, что основанием для включения бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности в закон (решение) о бюджете должны служить утвержденные долгосрочные целевые программы или иные нормативные акты (т.е. принятие соответствующих расходных обязательств).

Одновременно БК предлагается перейти к осуществлению бюджетных инвестиций из федерального, регионального или местного бюджета только в те объекты, которые относятся соответственно к государственной собственности Российской Федерации, государственной собственности субъекта РФ, муниципальной собственности. В случае необходимости поддержки строительства объектов регионального или муниципального значения из федерального бюджета (объектов муниципального значения из регионального бюджета) соответствующие средства должны передаваться в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты в виде субсидий, предусматриваемых соответствующими долгосрочными целевыми программами.

Согласно БК бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства из федерального бюджета должны осуществляться в соответствии с *федеральной адресной инвестиционной программой*, формирование и ведение которой должно осуществляться в порядке, установленном Правительством РФ (см. Правила формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, утвержденные постановлением Правительства РФ от 18.08.2008 № 619).

Несмотря на то что БК не содержит формальных требований к данной программе, исходя из общей логики принятия и исполнения расходных обязательств она должна содержать данные, характеризующие каждый инвестиционный проект на весь срок его реализации, в том числе — общую сметную стоимость и разбивку бюджетных ассигнований по годам строительства. Такой подход позволит повысить обоснованность и прозрачность планирования и осуществления бюджетных инвестиций.

Помимо собственно бюджетных инвестиций, из бюджетов всех уровней осуществляются расходы на поддержку частных инвестиционных проектов. При этом БК установлены формы таких расходов. К ним относятся: бюджетные кредиты, субсидии, субвенции и вложения бюджетных средств в уставный капитал юридических лиц.

На федеральном уровне существует специальный механизм формирования, планирования и реализации инвестиционных проектов — Инвестиционный фонд РФ.



Инвестиционный фонд РФ — часть средств федерального бюджета, подлежащая использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства.

Правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ установлен постановлением Правительства РФ от 01.03.2008 № 134.

Средства Инвестиционного фонда предназначены для реализации инвестиционных проектов, комплексных инвестиционных проектов и концессионных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях государственно-частного партнерства.

Бюджетные ассигнования, предусмотренные в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год на оплату принятых и принимаемых расходных обязательств Российской Федерации по реализации проектов, образуют годовой объем Фонда.

Бюджетные ассигнования Фонда могут предусматриваться для реализации проекта на период, продолжительность которого не превышает пять лет.

Бюджетные ассигнования Фонда предоставляются для реализации проектов, направленных на социально-экономическое развитие Российской Федерации в части создания и (или) развития инфраструктуры (в том числе социальной), имеющей общегосударственное значение или необходимой для выполнения в соответствии с межправительственными соглашениями обязательств Российской Федерации по созданию объектов на территории Российской Федерации, для реализации инновационных проектов, создания и (или) реконструкции объектов, планируемых к реализации в рамках концессионных соглашений, а также для финансирования подготовки и проведения конкурсов на право заключения концессионного соглашения, включая подготовку конкурсной документации, и мероприятий по подготовке территории строительства, включая выкуп земельного участка, и разработке проектной документации на объекты капитального строительства, планируемых к реализации в рамках концессионных соглашений, а также для реализации региональных инвестиционных проектов.

Отношения между участниками отбора проектов, претендующих на получение бюджетных ассигнований Фонда, строятся на следующих принципах:

— обеспечение равных условий доступа к процедуре предоставления бюджетных ассигнований Фонда;



- соответствие проектов установленным критериям;
- безубыточность проектов;
- разделение рисков государства и частных инвесторов;
- учет государственных и частных интересов.

Бюджетные ассигнования Фонда могут предоставляться в форме:

— осуществления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, включая финансирование разработки проектной документации на объекты капитального строительства, подготовки и проведения конкурсов на право заключения концессионного соглашения, в том числе подготовки конкурсной документации, а также финансирование работ по подготовке территории строительства, включая выкуп земельных участков;

— предоставления субсидий бюджетам субъектов РФ на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов РФ, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из бюджетов субъектов РФ, или на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов;

— предоставления субсидий на софинансирование разработки проектной документации на объекты капитального строительства государственной собственности субъектов РФ, предполагаемых к реализации в рамках концессионных соглашений, или предоставления соответствующих субсидий из бюджетов субъектов РФ на софинансирование разработки проектной документации на объекты капитального строительства муниципальной собственности, предполагаемых к реализации в рамках концессионных соглашений;

— направления бюджетных ассигнований в уставные капиталы открытых акционерных обществ, в том числе путем участия в их учреждении;

— предоставления государственных гарантий Российской Федерации в обеспечение исполнения обязательств в части возврата основного долга по заимствованиям коммерческих организаций, осуществляемым в форме кредита, привлекаемого в кредитных организациях;

— направления в инвестиционные фонды, создаваемые в субъектах РФ.



Бюджетные ассигнования Фонда предоставляются для реализации концессионных проектов при условии предоставления инвестором средств в размере не менее 25% стоимости концессионного проекта.

Отбор проектов осуществляется на основе следующих критериев:

- наличие инвестора, подтвердившего готовность к участию в проекте (за исключением концессионного проекта);

- ожидаемый эффект по инновационному развитию экономики в связи с реализацией инновационных проектов;

- соответствие решаемой задачи при реализации проекта целям социально-экономического развития Российской Федерации и государственного инвестирования на среднесрочную перспективу, а также отраслевым стратегиям развития, утвержденным Правительством РФ;

- достижение положительных социальных эффектов, связанных с реализацией проекта;

- обоснование невозможности реализации проекта без участия бюджетных ассигнований Фонда;

- стоимость проектов (комплексных инвестиционных проектов), установленная для получения бюджетных ассигнований Фонда, составляет не менее 5 млрд руб.

Бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда РФ, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение размера Инвестиционного фонда РФ в очередном финансовом году и плановом периоде.

В 2009—2011 гг. государственная поддержка из средств Инвестиционного фонда РФ будет оказана по 10 инвестиционным проектам. Среди них такие проекты, как скоростная автомобильная дорога Москва-Санкт-Петербург, строительство нового выезда на МКАД с федеральной автодороги М-1 Москва-Минск, создание транспортной инфраструктуры в Читинской области и другие.

Выводы

Среди основных инструментов финансирования инвестиционной деятельности государства в Российской Федерации следует отметить приоритетные национальные проекты, государственные корпорации, особые экономические зоны, федеральные и ведомственные целевые программы, осуществление бюджетных инвестиций, в том числе из Инвестиционного фонда Российской



Федерации. В настоящее время в Российской Федерации продолжается реализация четырех приоритетных национальных проектов в области агропромышленного комплекса, здравоохранения, образования и жилья, образовано семь государственных корпораций, среди которых наибольшую известность получили Внешэкономбанк, Роснано, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта.

В Российской Федерации могут создаваться ОЭЗ четырех типов: промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные и портовые. В настоящее время в России созданы 13 ОЭЗ трех типов, из них: четыре технико-внедренческие особые экономические зоны, две промышленно-производственные особые экономические зоны и семь туристско-рекреационных особых экономических зон. В ближайшее время будет принято решение Правительства РФ о создании трех ОЭЗ портового типа. Особый режим предпринимательской деятельности на территории ОЭЗ включает в себя предоставление налоговых, таможенных и административных преференций, льготного режима землепользования, а также гарантии от возможных неблагоприятных изменений в законодательстве РФ о налогах и сборах. Значительным преимуществом для резидентов является реальное снижение административных барьеров, количества контрольных мероприятий, а также предоставление услуг в режиме «одного окна».

Одним из инструментов финансирования инвестиционной политики являются федеральные целевые программы. Утвержденные федеральные целевые программы реализуются не только за счет средств федерального бюджета, но и за счет привлекаемых для выполнения этих программ внебюджетных источников, средств бюджетов субъектов РФ. Решение проблем, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, осуществляется в основном за счет средств бюджетов субъектов РФ.

В федеральном бюджете, бюджете субъекта РФ, местном бюджете могут предусматриваться бюджетные ассигнования на реализацию ведомственных целевых программ, разработка, утверждение и реализация которых осуществляются в порядке, установленном соответственно Правительством РФ, высшим органом исполнительной власти субъекта РФ, местной администрацией. Ведомственные целевые программы базируются на системе целей, задач и показателей деятельности субъектов бюджетного планирования и отражаются в их докладах о результатах и основных направле-



ниях деятельности. Ведомственная целевая программа реализуется соответствующим главным распорядителем средств федерального бюджета. При этом субъект бюджетного планирования несет ответственность за решение задачи путем реализации ведомственной целевой программы и за обеспечение утвержденных значений целевых индикаторов. В структуре федерального бюджета существует специальный механизм формирования, планирования и реализации инвестиционных проектов — Инвестиционный фонд РФ. Средства Инвестиционного фонда предназначены для реализации инвестиционных проектов, комплексных инвестиционных проектов и концессионных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях государственно-частного партнерства.

С 1 января 2009 г. ст. 179 БК о долгосрочных целевых программах действует в новой редакции. Долгосрочные целевые программы реализуются за счет средств соответствующего бюджета и утверждаются Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования. Объем бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ утверждается законом о бюджете в составе ведомственной структуры расходов бюджета по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета. Предполагается, что в состав долгосрочных целевых программ войдут федеральные и ведомственные целевые программы.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите основные инструменты и формы финансирования инвестиционной деятельности государства.
2. Определите виды ведомственных целевых программ и дайте их определения.
3. Опишите содержание целевой программы ведомства.
4. Назовите виды ОЭЗ и дайте их определение.
5. Перечислите основные направления каждого из приоритетных национальных проектов.
6. В какой форме могут предоставляться бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда РФ?



ГЛАВА 14

Расходы на обеспечение государственных функций и социально-ориентированные расходы

Одной из основных задач государственного бюджета является обеспечение деятельности органов государственной власти на всех уровнях, а также своевременное выполнение взятых на себя обязательств по финансированию социально-ориентированных расходов. Исторический опыт России и многих других стран уже неоднократно показывал, что возникновение временных проблем, связанных с финансированием данных важнейших направлений функционирования государства, зачастую приводило к сбоям в развитии экономических систем и самого государства. В представленной главе рассматриваются вопросы финансирования по двум основным направлениям: деятельности государственного аппарата и социально-ориентированные расходы, приведены основные статьи расходов федерального бюджета по разделам классификации расходов бюджетов, по каждому разделу обозначен перечень нормативных правовых актов, вследствие которых возникают расходные обязательства.

Ключевые понятия

Разделы и подразделы классификации расходов, общегосударственные вопросы, национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность, национальная экономика, жилищно-коммунальное хозяйство, охрана окружающей среды, образование, культура, кинематография, средства массовой информации



При формировании и реализации бюджетной политики в области расходов за основу берутся стратегические цели развития страны, определенные в бюджетных посланиях Президента РФ.

БК установлены разделы классификации расходов бюджетов, в соответствии с которыми происходит финансирование расходных обязательств по конкретным направлениям деятельности государства (рис. 14.1).

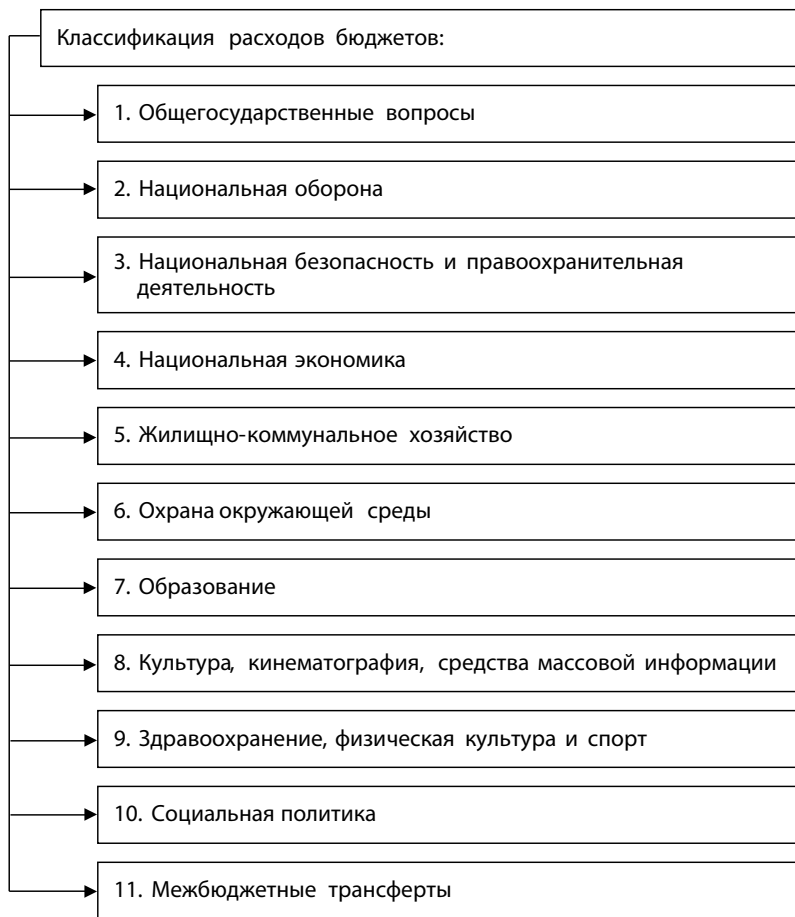


Рис. 14.1. Перечень разделов классификации расходов бюджетов

Финансирование деятельности органов государственной власти является неотъемлемой частью государственного бюджета. Фактически общество за эти деньги приобретает у государства такие виды



общественных услуг, как гарантии безопасности и правопорядка, гражданских прав и свобод, защита внешнеполитических интересов, т.е. все то, что входит в сферу вопросов общегосударственного значения.

По разделу «Общегосударственные вопросы» происходит отражение следующих расходов бюджета:

- функционирование Президента РФ;
- функционирование высшего должностного лица субъекта РФ и муниципального образования;
- функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований;
- функционирование Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, местных администраций;
- судебная система;
- обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и 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.

Расходы федерального бюджета по данному разделу возникают вследствие обеспечения расходных обязательств, установленных такими нормативными правовыми актами, как: Конституция РФ; Федеральные конституционные законы от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»; от 23.06.1999 № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»; от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»; от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и др.

Бюджетные ассигнования федерального бюджета на период 2009—2011 годов по разделу «Общегосударственные вопросы» характеризуются данными, представленными в табл. 14.1.



Таблица 14.1. Бюджетные ассигнования федерального бюджета по разделу «Общегосударственные вопросы»

	2008 (закон)	Проект бюджета		
		2009	2010	2011
Общий объем, млрд руб.	870,3	1317,4	1236,8	1203,9
Доля в бюджетных ассигнованиях федерального бюджета, %	12,4	14,6	12,3	11,2
Прирост к предыдущему году, млрд руб.		447,2	-80,7	-32,8
Прирост к предыдущему году, %		51,4	-6,1	-2,7
Рост к уровню 2008 года, %		151,4	142,1	138,3

Основное место в их структуре занимают бюджетные ассигнования на судебную систему, обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов надзора, обслуживание государственного и муниципального долга и другие общегосударственные вопросы.

В рамках указанного раздела происходит финансирование таких федеральных целевых программ, как:

- «Развитие судебной системы России на 2007—2011 годы»;
- «Развитие государственной статистики России в 2007—2011 годах»;
- «Реструктуризация запасов ракет, боеприпасов и взрывчатых материалов, приведение системы их хранения и эксплуатации во взрывопожаробезопасное состояние на 2005—2010 годы»;
- «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007—2012 годы»;
- «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации»;
- а также финансирование федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления.

Кроме того, по данному разделу осуществляется финансирование строительства и реконструкции зданий и сооружений федеральных органов государственной власти, объектов фундаментальной науки.

Обеспечение обороноспособности и безопасности государства является неотъемлемым условием для развития страны. В число основных приоритетов бюджетных расходов в этой сфере входит обеспечение высокой боеготовности Вооруженных Сил РФ, их



техническое переоснащение, создание профессиональной мобильной армии, борьба с терроризмом и распространением оружия массового поражения, предупреждение локальных конфликтов, предотвращение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий.

В структуре расходов бюджета на национальную оборону включены:

- Вооруженные Силы РФ;
- модернизация Вооруженных Сил РФ и воинских формирований;
- мобилизационная и вневойсковая подготовка;
- мобилизационная подготовка экономики;
- подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности;
- ядерно-оружейный комплекс;
- реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества;
- прикладные научные исследования в области национальной обороны и др.

Финансирование деятельности государства по обеспечению национальной безопасности и правоохранительной деятельности осуществляется по следующим направлениям:

- обеспечение деятельности органов прокуратуры, органов внутренних дел, внутренних войск и т.д.;
- защита населения и территории от последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона;
- обеспечение пожарной безопасности;
- миграционная политика;
- модернизация внутренних войск, войск гражданской обороны, а также правоохранительных и иных органов;
- прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности и др.

Полномочия по регулированию и поддержке экономической деятельности, включая вопросы природопользования, развития инфраструктуры и природно-ресурсного потенциала, государственной поддержки отдельных отраслей экономики в основном отнесены к ведению Российской Федерации.

Бюджетные ассигнования федерального бюджета по разделу «Национальная экономика» характеризуются данными, представленными в табл. 14.2.



Таблица 14.2. Бюджетные ассигнования федерального бюджета по разделу «Национальная экономика»

	2008 (закон)	Проект бюджета		
		2009	2010	2011
Общий объем, млрд руб.	771,3	1039,4	1181,2	1384,8
Доля в бюджетных ассигнованиях федерального бюджета, %	11,0	11,5	11,7	12,9
Прирост к предыдущему году, млрд руб.		268,5	141,4	203,6
Прирост к предыдущему году, %		34,8	13,6	17,2
Рост к уровню 2008 года, %		134,8	153,1	179,5

Основное место в их структуре занимают бюджетные ассигнования на транспорт, дорожное хозяйство, воспроизводство минерально-сырьевой базы, сельское хозяйство и рыболовство, связь и информатику, другие вопросы в области национальной экономики.

Расходы на национальную экономику включают: общеэкономические вопросы; топливно-энергетический комплекс; исследование и использование космического пространства; воспроизводство минерально-сырьевой базы; сельское хозяйство и рыболовство; водное хозяйство; лесное хозяйство; транспорт; дорожное хозяйство; связь и информатика; прикладные научные исследования в области национальной экономики и др.

Возникновение расходных обязательств по данному направлению обусловлено следующими нормативными правовыми актами: Законом РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»; Федеральными законами от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»; от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»; от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»; Водным кодексом Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ; Лесным кодексом Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ; Воздушным кодексом Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ; Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ; Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ и др.

В рамках данного раздела предусмотрены ассигнования на строительство комплекса защитных сооружений от наводнений г. Санкт-Петербурга, на строительство и реконструкцию объектов сельского хозяйства и рыболовства, осуществление берегоукрепительных работ, строительство водохранилищ и других производственных объектов в целях развития национальной экономики

В рамках финансирования вопросов национальной экономики происходит реализация одного из четырех приоритетных национальных проектов — «Развитие АПК», который начиная с 2008 г.



входит в состав государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 годы» и реализуется по следующим направлениям:

- «Ускоренное развитие животноводства»;
- «Стимулирование развития малых форм хозяйствования».

Одним из приоритетных направлений расходов бюджетов является повышение обеспеченности населения благоустроенным жильем и качественными коммунальными услугами.

Основные полномочия в сфере *жилищно-коммунального хозяйства* относятся к сфере ведения субъектов РФ и органов местного самоуправления. Из федерального бюджета в основном финансируются объекты федеральных целевых программ и непрограммной части Федеральной адресной инвестиционной программы.

В структуру расходов бюджета на жилищно-коммунальное хозяйство включены:

- жилищное хозяйство;
- коммунальное хозяйство;
- благоустройство;
- прикладные научные исследования в области жилищно-коммунального хозяйства и др.

Таблица 14.3. Бюджетные ассигнования федерального бюджета по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство»

	2008 (закон)	Проект бюджета		
		2009	2010	2011
Общий объем, млрд руб.	64,0	107,7	118,3	110,3
Доля в бюджетных ассигнованиях федерального бюджета, %	0,9	1,2	1,2	1,0
Прирост к предыдущему году, млрд руб.		43,6	10,7	-8,1
Прирост к предыдущему году, %		68,2	9,9	-6,8
Рост к уровню 2008 года, %		168,2	184,8	172,2

Основное место в их структуре занимают бюджетные инвестиции в объекты жилищного хозяйства.

Особое значение для решения жилищной проблемы имеет приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье — гражданам России». Бюджетные ассигнования на реализацию основных его мероприятий предусмотрены в рамках федеральной целевой программы «Жилище» на 2002—2010 годы, основной целью которой является обеспечение жильем отдельных категорий граждан, в том числе обеспечение жильем молодых ученых.



Кроме того, по данному разделу предусмотрены бюджетные инвестиции на обеспечение служебным и постоянным жильем военнослужащих и приравненных к ним лиц. По подразделам «Жилищное хозяйство», «Коммунальное хозяйство», «Прикладные научные исследования в области жилищно-коммунального хозяйства» предусматриваются ассигнования на расходы инвестиционного характера.

К другим вопросам в области жилищно-коммунального хозяйства относится решение следующих задач:

- реконструкция систем водоснабжения и канализации в различных городах России, финансовое укрепление местных водоканалов;

- проведение ремонтных работ, внедрение счетчиков потребления тепла, внедрение децентрализованных систем отопления, а также переход предприятий централизованного теплоснабжения на коммерческую основу;

- содействие субъектам РФ в осуществлении реформы жилищно-коммунального хозяйства.

Расходы бюджетов на охрану окружающей среды определяются из необходимости охраны объектов растительного и животного мира и среды их обитания, осуществления постоянного мониторинга загрязнения окружающей среды, а также осуществления гидрометеорологических исследований.

В составе расходов бюджета на охрану окружающей среды предусматриваются расходы на следующие мероприятия:

- экологический контроль;
- сбор, удаление отходов и очистка сточных вод;
- охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания;
- прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды и др.

Таблица 14.4. Бюджетные ассигнования федерального бюджета по разделу «Охрана окружающей среды»

	2008 (закон)	Проект бюджета		
		2009	2010	2011
Общий объем, млрд руб.	9,9	13,8	14,7	15,1
Доля в бюджетных ассигнованиях федерального бюджета, %	0,1	0,2	0,1	0,1
Прирост к предыдущему году, млрд руб.		3,9	0,9	0,4
Прирост к предыдущему году, %		39,7	6,3	2,6
Рост к уровню 2008 года, %		139,7	148,5	152,3



Основное место в их структуре занимают бюджетные ассигнования на гидрометеорологию и мониторинг окружающей среды.

Расходные обязательства Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды определяются Федеральными законами от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»; от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»; от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»; от 19.07.1998 № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе».

В рамках данного раздела также происходит финансирование ФЦП «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006—2014 годы)».

Финансирование образования в Российской Федерации осуществляется из бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. В сфере образования полномочия распределены между различными уровнями государственной власти и органами местного самоуправления.

Органами государственной власти субъектов РФ 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, в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды, в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта РФ), а также начального профессионального и среднего профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях), которые обеспечивают подготовку рабочих кадров и специалистов для нужд региональных рынков труда, социальной поддержки детей-сирот, безнадзорных детей и детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), организация и осуществление деятельности по опеке и попечительству.

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, организация отдыха детей в каникулярное время, участие в обеспечении деятельности по опеке и попечительству.



За федеральными органами государственной власти в сфере образования закреплены полномочия по предоставлению профессионального образования, главным образом, высшего и послевузовского профессионального образования.

Расходные обязательства Российской Федерации в сфере образования определяются следующими нормативными правовыми актами: Законами РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании»; от 30.03.1993 № 4693-1 «О минимальном размере оплаты труда» (регулирует размер стипендиального обеспечения обучающихся, студентов); Федеральными законами от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»; от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и др.

Финансирование **образования** предусматривает следующие подразделы:

- дошкольное образование;
- общее образование;
- начальное профессиональное образование;
- среднее профессиональное образование;
- профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации;
- высшее и послевузовское профессиональное образование;
- молодежная политика и оздоровление детей;
- прикладные научные исследования в области образования и др.

Таблица 14.5. Бюджетные ассигнования федерального бюджета на образование

	2008 (закон)	Проект бюджета		
		2009	2010	2011
Общий объем, млрд руб.	336,1	423,1	468,8	484,9
Доля в бюджетных ассигнованиях федерального бюджета, %	4,8	4,7	4,7	4,5
Прирост к предыдущему году, млрд руб.		87,0	45,7	16,0
Прирост к предыдущему году, %		25,9	10,8	3,4
Рост к уровню 2008 года, %		125,9	139,5	144,3

При этом снижение темпа роста расходов в 2009 г. по сравнению с 2008 г. обусловлено завершением, начиная с 2009 г., большей части направлений приоритетного национального проекта «Образование».



Данные средства позволяют реализовать приоритеты государственной политики, направленные на обеспечение государственных гарантий прав граждан на общедоступность и бесплатность начального профессионального и на конкурсной основе среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в федеральных государственных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

Основное место в структуре расходов занимают бюджетные ассигнования на высшее профессиональное образование.

Таблица 14.6. Бюджетные ассигнования федерального бюджета на образование в разрезе подразделов (в процентах к общему объему расходов по разделу)

Подразделы	2008 (закон)	Проект бюджета		
		2009	2010	2011
Дошкольное образование	1,0	1,1	0,9	0,9
Общее образование	1,1	1,1	1,2	1,1
Начальное профессиональное образование	3,7	3,7	3,5	3,6
Среднее профессиональное образование	9,3	9,0	8,8	9,2
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	1,3	1,3	1,4	1,2
Высшее и послевузовское профессиональное образование	78,3	78,0	77,6	78,7
Молодежная политика и оздоровление детей	0,1	0,2	0,2	0,1
Прикладные научные исследования в области образования	0,6	1,8	2,6	3,4
Другие вопросы в области образования	4,7	3,8	3,9	1,7
Итого по разделу	100,0	100,0	100,0	100,0

Достижение целей государственной политики в сфере образования в значительной степени зависит от реализации приоритетного национального проекта «Образование».

В рамках проекта предусмотрены субсидии для финансирования реализации наиболее значимых полномочий субъектов РФ и муниципальных образований по предоставлению дошкольного и общего образования, а также социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и организации отдыха детей в каникулярное время.

Расходы федерального бюджета на дошкольное образование обеспечивают предоставление дошкольного образования детям, содержащимся в федеральных образовательных учреждениях



дошкольного образования, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти.

В структуре расходов федерального бюджета на образование предусмотрены расходы на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих. Указанные средства позволяют обеспечить ежегодное повышение квалификации и переподготовку работников федеральных бюджетных учреждений, а также свыше 114 тыс. федеральных государственных служащих и до 5 тыс. управленческих кадров для народного хозяйства Российской Федерации.

Расходные обязательства Российской Федерации в сфере высшего профессионального образования определяются следующими нормативными правовыми актами: Федеральным законом от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»; постановлением Правительства РФ от 16.07.2005 № 436 «О стипендиях аспирантам и докторантам государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных организаций».

Таблица 14.7. Бюджетные ассигнования федерального бюджета на высшее профессиональное образование

	2008 (закон)	Проект бюджета		
		2009	2010	2011
Общий объем, млрд руб.	263,0	330,0	363,7	381,7
Прирост к предыдущему году, млрд руб.		67,0	33,7	18,0
Прирост к предыдущему году, %		25,5	10,2	4,9

В пределах указанных бюджетных ассигнований предусматривается обеспечение реализации приоритетного национального проекта «Образование» по направлениям «Внедрение в образовательных учреждениях инновационных образовательных программ» и «Развитие сети национальных университетов и других образовательных учреждений».

Вместе с тем государственная политика в отношении некоторых его направлений на планируемые годы имеет различный характер. Так, реализация отдельных направлений проекта завершилась в 2008 или в 2009 гг., в том числе:

- внедрение современных образовательных технологий;
- приобретение автобусов для государственных и муниципальных школ в сельской местности;
- оснащение общеобразовательных учреждений учебным оборудованием;



- государственная поддержка субъектов РФ, внедряющих комплексные меры модернизации образования;
- методическое обеспечение и информационная поддержка;
- начальное профессиональное образование военнослужащих, проходящих военную службу по призыву.

В целях продления реализации отдельных направлений проекта на 2009—2011 годы, при формировании показателей проекта федерального бюджета на 2009 год и соответствующий плановый период предусмотрены дополнительные ассигнования:

- на развитие Южного и Сибирского федеральных университетов по 3000,0 млн руб. ежегодно на 2009—2011 гг.;
- внедрение инновационных образовательных программ, в сумме 3000,0 млн руб. в 2009 г.;
- государственную поддержку подготовки рабочих кадров и специалистов для высокотехнологичных производств по 1800,0 млн руб. на 2010 и 2011 гг.;
- реализацию экспериментальных проектов по совершенствованию организации питания учащихся в государственных субъектах РФ и муниципальных общеобразовательных учреждениях, в сумме 500,0 млн руб. в 2009 г. и по 600,0 млн руб. в 2010 и 2011 гг. Бюджетные ассигнования, предусматриваемые в федеральном бюджете на реализацию мероприятий молодежной политики и оздоровления детей, предназначены для реализации мероприятий Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации, а также содержания ведомственных детских оздоровительных лагерей федеральных органов исполнительной власти.

В рамках расходов федерального бюджета на образование также предусмотрены расходы на реализацию таких федеральных целевых программ, как программы развития образования (2006—2010 гг.) и «Русский язык (2006—2010 годы)».

В сфере культуры, кинематографии и средств массовой информации основные полномочия осуществляются органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

К полномочиям Российской Федерации в данной сфере относятся:

- содержание федеральных государственных учреждений и проведение мероприятий общероссийского характера в указанных сферах;
- сохранение, использование, популяризация и государственная охрана объектов культурного наследия;



— охрана и сохранение особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

Структура соответствующего раздела классификации расходов бюджетов включает следующие подразделы:

- культура;
- кинематография;
- телевидение и радиовещание;
- периодическая печать и издательства;
- прикладные научные исследования в области культуры, кинематографии, средств массовой информации и др.

Расходные обязательства Российской Федерации в сфере культуры, кинематографии и средств массовой информации определяются следующими нормативными правовыми актами: Законами РФ от 09.10.1992 № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»; от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации»; Федеральными законами от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле»; от 26.05.1996 № 54-ФЗ «О музейном фонде Российской Федерации и музеях Российской Федерации»; от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»; от 22.08.1996 № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» и др.

Таблица 14.8. Бюджетные ассигнования федерального бюджета на культуру, кинематографию и средства массовой информации

	2008 (закон)	Проект бюджета		
		2009	2010	2011
Общий объем, млрд руб.	93,7	113,9	114,4	114,4
Доля в бюджетных ассигнованиях федерального бюджета, %	1,3	1,3	1,1	1,1
Прирост к предыдущему году, млрд руб.		20,3	0,5	0,0
Прирост к предыдущему году, %		21,6	0,4	0,0
Рост к уровню 2008 года, %		121,6	122,1	122,1

В их составе предусмотрены средства на следующие мероприятия:

— обеспечение деятельности 139 федеральных учреждений культуры и искусства (из них 38 особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации);

— выплату грантов Президента РФ и Правительства РФ для поддержки творческих проектов общенационального значения в области культуры и искусства;



— выплату ежегодных премий Правительства РФ за заслуги в развитии профессионального театрального искусства в области культуры и за вклад в развитие народного творчества;

— реставрацию памятников истории и культуры религиозного назначения;

— государственную поддержку деятельности цирковых организаций;

— проведение общероссийских юбилейных и международных культурных мероприятий и др.

Сокращение в 2009—2010 гг. объема и доли расходов, предусматриваемых на культуру, кинематографию и средства массовой информации, в 2009—2010 гг. по сравнению с 2007—2008 гг. обусловлено уменьшением ассигнований, направляемых на проведении разовых мероприятий в сфере культуры и средств массовой информации, сокращением в 2009—2010 гг. бюджетных ассигнований в рамках программы государственных внешних заимствований Российской Федерации, а также расходов инвестиционного характера в связи с завершением в 2008 г. второй очереди реконструкции, реставрации и технического оснащения зданий Государственного академического Большого театра России, реконструкции зданий Московского художественного театра им. А. П. Чехова и в 2009 г. — строительства второй сцены Государственного академического Мариинского театра.

Основное место в структуре раздела занимают бюджетные ассигнования на культуру, телевидение и радиовещание. В целом бюджетные ассигнования из федерального бюджета по указанному разделу позволяют реализовать приоритеты государственной политики, направленные на сохранение культурного и исторического наследия страны, поддержку отечественной кинематографии, сохранение и развитие творческого потенциала нации, укрепление единого культурного пространства России, интеграцию российской культуры в мировое культурное пространство, развитие теле- и радиовещания, печатных средств массовой информации, поддержку и развитие российских информационных агентств, создание условий для повышения информированности населения зарубежных стран о событиях в России.

Для повышения эффективности бюджетных расходов в данной сфере необходимо совершенствование законодательства РФ в сфере культуры в части развития государственно-частного партнерства, меценатства, принятия нормативных правовых актов по реализации Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федера-



ции», оптимизация сети федеральных государственных учреждений культуры, в том числе путем изменения типа учреждений.

В сфере *здравоохранения, спорта и физической культуры* полномочия между органами власти различных уровней распределены следующим образом.

За федеральными органами государственной власти закреплены полномочия по оказанию специализированной медицинской помощи в федеральных специализированных медицинских учреждениях, перечень которых утверждается Правительством РФ, организации и обеспечению государственного санитарно-эпидемиологического надзора, а также содержанию сборных команд РФ, их подготовке к всероссийским и международным спортивным соревнованиям, Олимпийским, Параолимпийским и Сурдоолимпийским играм и участию в них, проведению всероссийских соревнований.

Органы государственной власти субъектов РФ осуществляют полномочия по организации оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, противотуберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах и других специализированных медицинских учреждениях (за исключением федеральных специализированных медицинских учреждений, перечень которых утверждается Правительством РФ), организации оказания специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи, предупреждению эпидемий и ликвидации их последствий, а также по организации и осуществлению региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта, проведению официальных региональных и межмуниципальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, обеспечению подготовки спортивных сборных команд субъектов РФ.

К полномочиям органов местного самоуправления отнесены вопросы организации оказания на территории муниципального образования скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов, а также обеспечения условий для развития на территории районов, поселений и городских округов физической культуры и массового спорта, организации проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий.



В состав расходов бюджетов по разделу «Здравоохранение, физическая культура и спорт» входят следующие подразделы:

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

Таблица 14.9. Бюджетные ассигнования федерального бюджета по разделу «Здравоохранение, физическая культура и спорт»

	2008 (закон)	Проект бюджета		
		2009	2010	2011
Общий объем, млрд руб.	230,0	365,8	379,4	382,2
Доля в бюджетных ассигнованиях федерального бюджета, %	3,3	4,1	3,8	3,6
Прирост к предыдущему году, млрд руб.		135,9	13,6	2,9
Прирост к предыдущему году, %		59,1	3,7	0,8
Рост к уровню 2008 года, %		159,1	165,0	166,2

Основное место в структуре ассигнований занимают расходы на здравоохранение, в которых, в свою очередь, наибольшая доля приходится на оказание стационарной медицинской помощи.

Расходные обязательства Российской Федерации в сфере здравоохранения определяются следующими нормативными правовыми актами: Основами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22.07.1993 № 5487-1; Федеральными законами от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»; от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»; Указом Президента РФ от 26.09.1992 № 1137 «О мерах по развитию здравоохранения в Российской Федерации»; постановлением Правительства РФ от 05.12.2008 № 913 «О Программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2009 год» и др.



Таблица 14.10. Бюджетные ассигнования федерального бюджета на здравоохранение в разрезе подразделов (в процентах к общему объему расходов по разделу)

Подразделы	2008 (закон)	Проект бюджета		
		2009	2010	2011
Стационарная медицинская помощь	59,9	55,6	54,4	52,4
Амбулаторная помощь	4,7	11,0	13,4	12,2
скорая медицинская помощь	0,2	0,1	0,1	0,0
Санаторно-оздоровительная помощь	8,8	6,6	6,3	6,1
Заготовка, переработка, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов	2,6	2,0	2,3	2,2
Санитарно-эпидемиологическое благополучие	3,5	3,3	3,7	8,3
Физическая культура и спорт	5,9	6,7	5,2	4,5
Прикладные научные исследования в области здравоохранения, физической культуры и спорта	1,7	1,5	1,5	1,8
Другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта	12,7	13,2	13,1	12,4
Итого по разделу	100,0	100,0	100,0	100,0

Значительная часть средств федерального бюджета, предусмотренных на финансирование здравоохранения, направляется на обеспечение реализации приоритетного национального проекта «Здоровье».

В 2009—2011 гг. предполагается введение новых направлений проекта «Здоровье»:

- по оснащению федеральных специализированных медицинских учреждений ультрасовременным высокотехнологичным медицинским оборудованием;

- совершенствование оказания медицинской помощи пострадавшим при дорожно-транспортных происшествиях;

- совершенствование медицинской помощи больным с сосудистыми заболеваниями.

В 2010 г. отдельные направления приоритетного национального проекта «Здоровье» будут переведены в текущие расходы, так как мероприятия, осуществляемые в рамках вышеуказанных направлений, относятся к текущей деятельности федеральных учреждений здравоохранения. К таким направлениям относятся высокотехнологичные виды медицинской помощи, обследование новорожденных с целью раннего выявления наследственных заболеваний, оснащение федеральных специализированных медицинских учреждений для развития новых высоких медицинских технологий, совершенствование оказания медицинской помощи пострадавшим при дорожно-транспортных происшествиях и другие мероприятия.



Расходные обязательства Российской Федерации в сфере спорта и физической культуры определяются следующими нормативными правовыми актами: Федеральным законом от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»; постановлениями Правительства РФ от 11.01.2006 № 7 «О федеральной целевой программе “Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006—2015 годы”»; Правительства РФ от 11.07.2005 № 422 «О государственной программе “Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2006—2010 годы”» и др.

В составе ассигнований федерального бюджета на исполнение указанных обязательств предусмотрены ассигнования:

- на физкультурно-оздоровительную работу и проведение спортивных мероприятий и соревнований;
- приобретение оборудования для быстровозводимых физкультурно-оздоровительных комплексов;
- содержание центров спортивной подготовки (сборных команд);
- реализацию государственной программы «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2006—2010 годы».

Ассигнования федерального бюджета по подразделу «Физическая культура и спорт» направлены на развитие детско-юношеского спорта, проведение комплексных мероприятий среди инвалидов, а также массовых физкультурно-оздоровительных мероприятий среди различных слоев населения, что позволяет способствовать возрождению массового спорта и физкультурно-оздоровительного движения, как одного из направлений ориентации общества на здоровый образ жизни, сохранению здоровья и работоспособности, как основы материального благополучия, а также социальной реабилитации и адаптации инвалидов, а также на подготовку и участие спортсменов в авиационных, технических и военно-прикладных видах спорта.

Социальная политика направлена на повышение качества жизни социально-незащищенных категорий населения — пенсионеров, ветеранов, людей с ограниченными возможностями, детей, оставшихся без попечения родителей, семей, потерявших кормильца.

В соответствии с Конституцией РФ Российская Федерация определена как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В России охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечи-



вается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

В сфере социальной политики основные полномочия закреплены за Российской Федерацией. При этом отдельные полномочия, делегируемые для исполнения органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, осуществляются за счет субвенций из Фонда компенсаций.

Таблица 14.11. Бюджетные ассигнования федерального бюджета на социальную политику

	2008 (закон)	Проект бюджета		
		2009	2010	2011
Общий объем, млрд руб.	275,6	297,7	338,6	307,9
Доля в бюджетных ассигнованиях федерального бюджета, %	3,9	3,3	3,4	2,9
Прирост к предыдущему году, млрд руб.		22,1	40,9	–30,7
Прирост к предыдущему году, %		8,0	13,7	–9,1
Рост к уровню 2008 года, %		108,0	122,9	111,7

В структуру раздела «Социальная политика» входят следующие подразделы:

- пенсионное обеспечение;
- социальное обслуживание населения;
- социальное обеспечение населения;
- охрана семьи и детства;
- прикладные научные исследования в области социальной политики и др.

Таблица 14.12. Расходы федерального бюджета на социальную политику в разрезе подразделов (в процентах к общему объему расходов по разделу)

Подразделы	2008 (закон)	Проект бюджета		
		2009	2010	2011
Пенсионное обеспечение	67,5	71,7	75,7	88,7
Социальное обслуживание населения	1,9	2,4	2,1	2,4
Социальное обеспечение населения	29,3	24,6	20,9	7,6
Охрана семьи и детства	0,6	0,7	0,6	0,7
Прикладные научные исследования в области социальной политики	0,1	0,1	0,0	0,0
Другие вопросы в области социальной политики	0,6	0,6	0,6	0,5



Расходные обязательства Российской Федерации в сфере социального обслуживания населения определяются Федеральными законами от 10.12.1995 № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»; от 02.08.1995 № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов».

В состав расходов федерального бюджета ежегодно включены ассигнования на содержание более 1,8 тыс. федеральных учреждений социального обслуживания (медико-социальных экспертных комиссий, домов-интернатов для престарелых и инвалидов, учреждений по обучению инвалидов), предоставляющим услуги в целом более 3 млн человек.

Расходные обязательства Российской Федерации в сфере социального обеспечения населения определяются следующими нормативными правовыми актами: Законами РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»; от 15.05.1998 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»; Федеральными законами от 26.11.1998 № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»; Федеральными законами от 10.01.2002 № 2-ФЗ «О социальных гарантиях граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»; постановлением Правительства РФ от 31.12.2004 № 907 «О социальной поддержке граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

В составе бюджетных ассигнований на социальное обеспечение населения предусмотрены бюджетные ассигнования:

— на предоставление мер социальной поддержки около 1,6 млн граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний (выплата различных компенсаций), с учетом индексации размеров указанных выплат исходя из уровня инфляции в соответствии с действующим законодательством в 2009 г. — 9000,0 млн руб., в 2010 г. — 8845,3 млн руб., в 2011 г. — 8427,8 млн руб.;

— выплату компенсации в возмещение вреда более 50,0 тыс. граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие радиационных аварий, с учетом индексации размеров указанных выплат исходя из уровня инфляции в соответствии с действующим



законодательством, а также средств, необходимых для осуществления компенсационных выплат указанной категории граждан в размерах, установленных на основании судебных решений, в 2009 г. — 8028,9 млн руб., в 2010 г. — 8590,9 млн руб., в 2011 г. — 9175,1 млн руб.;

— выплату единовременных денежных компенсаций более 37 тыс. реабилитированных лиц (с учетом реабилитированных граждан, проживающих в Чеченской Республике, которые не воспользовались правом на выплату единовременных денежных компенсаций, а также вносимых изменений в действующее законодательство о реабилитации жертв политических репрессий, позволяющих выплачивать эти компенсации иностранным гражданам, подвергшимся репрессиям на территории РФ) по 371,6 млн руб. ежегодно;

— выплату компенсации безработным гражданам (более 0,7 тыс. человек) материальных затрат в связи с направлением на работу или обучение в другую местность по предложению органов службы занятости в 2008 г. — по 10,0 млн руб. ежегодно;

— обеспечение проведения ремонта более 3 тыс. индивидуальных жилых домов, принадлежащих членам семей военнослужащих, потерявшим кормильца, по 700,0 млн руб. ежегодно.

Функции по социальной защите населения реализуются посредством предоставления из федерального бюджета *межбюджетных трансфертов* государственным внебюджетным фондам РФ. В связи с этим межбюджетные трансферты являются самым крупным разделом расходов федерального бюджета. В структуру раздела «Межбюджетные трансферты» входят:

— дотации бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований;

— субсидии бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований (межбюджетные субсидии);

— субвенции бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований;

— иные межбюджетные трансферты;

— межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Обеспечение предоставления на территории РФ государственных и муниципальных услуг, относящихся к полномочиям субъектов РФ и муниципальных образований, является обязательством государства, выполнение которого осуществляется путем выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ из федерального бюджета. Эта норма содержится в Федеральном законе от 06.10.1999



№ 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Таблица 14.13. Бюджетные ассигнования федерального бюджета по разделу «Межбюджетные трансферты»

	2008 (закон)	Проект бюджета		
		2009	2010	2011
Общий объем, млрд руб.	2527,3	2982,0	3621,1	4001,7
Доля в бюджетных ассигнованиях федерального бюджета, %	36,0	33,0	36,0	37,2
Прирост к предыдущему году, млрд руб.		454,7	639,1	380,6
Прирост к предыдущему году, %		18,0	21,4	10,5
Рост к уровню 2008 года, %		118,0	143,3	158,3

Таблица 14.14. Бюджетные ассигнования федерального бюджета по разделу «Межбюджетные трансферты» в разрезе подразделов (в процентах к общему объему ассигнований по разделу)

Подразделы	2008 (закон)	Проект бюджета		
		2009	2010	2011
Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	15,4	14,5	12,6	12,1
Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (межбюджетные субсидии)	14,6	16,2	13,2	11,1
Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	7,0	7,6	6,2	6,0
Иные межбюджетные трансферты	4,0	2,7	1,9	1,2
Межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов	59,0	59,0	66,2	69,6
Итого по разделу	100,0	100,0	100,0	100,0

Финансовые возможности субъектов РФ по выполнению расходных полномочий значительно дифференцированы в результате сложившейся структуры экономики регионов, степени развития их экономического потенциала, размера территории и количества проживающего населения, обеспеченности инфраструктурой и т.д. Существующие различия между 10 наиболее финансово обеспеченными и 10 наименее обеспеченными субъектами РФ по уровню бюджетных возможностей до межбюджетного выравнивания из федерального бюджета составляют 13 раз.



Несмотря на достаточное устойчивое исполнение в последние годы бюджетов регионов, дифференциация в уровне бюджетной обеспеченности возрастает. Это связано с концентрацией доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации в высокоразвитых регионах, являющихся, как правило, регионами-донорами. В 2006 году из 3765,6 млрд руб. доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации 1442,0 млрд руб. или 38% были получены в 10 субъектах Российской Федерации, имеющих бюджетную обеспеченность выше среднероссийского уровня. Динамика доходов регионов, имеющих высокий уровень экономического потенциала, увеличивается более быстрыми темпами, чем у других субъектов РФ. Из общего прироста доходов бюджетов регионов в 2006 г. в сумме 788,8 млрд руб. на регионы-доноры (20 регионов) приходится 454,3 млрд руб. или 58%.

В условиях роста дифференциации социально-экономического развития субъектов РФ и доходной базы их бюджетов возрастает роль Российской Федерации по выравниванию условий социально-экономического развития регионов, осуществляемому за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

В целях оказания финансовой поддержки субъектам РФ на реализацию закрепленных за ними обязательств в 2009—2011 гг. в федеральном бюджете предусмотрены субсидии по следующим направлениям:

- на оплату жилого помещения и коммунальных услуг малоимущим гражданам;
- обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения;
- выплату ежемесячного пособия на ребенка;
- обеспечение мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий;
- осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла;
- реализацию мероприятий, предусмотренных региональными программами переселения, включенными в Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;



— содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье, а также на оплату труда приемному родителю;

— софинансирование полномочий субъектов РФ и органов местного самоуправления по содержанию и обеспечению безопасности гидротехнических сооружений, принадлежащих им на праве собственности и расположенных на соответствующих территориях;

— строительство и модернизацию автомобильных дорог общего пользования, в том числе дорог в поселениях (за исключением автомобильных дорог федерального значения);

— софинансирование полномочий субъектов РФ по поддержке сельскохозяйственного производства, в том числе на реализацию приоритетного национального проекта «Развитие АПК»;

— комплектование книжных фондов библиотек субъектов РФ;

— предоставление дошкольного и общего образования и организацию отдыха детей в каникулярное время и др.

Выводы

При формировании расходов бюджета важно гарантировать своевременное исполнение принятых государством обязательств, принимая во внимание приоритеты и ожидаемые результаты государственной и бюджетной политики. Формирование и реализация бюджетной политики в области расходов осуществляется на основе стратегических целей развития страны, определенных в бюджетных посланиях Президента РФ. БК установлены разделы классификации расходов бюджетов, в соответствии с которыми происходит финансирование расходных обязательств по конкретным направлениям деятельности государства.

Вопросы для самоконтроля

1. Перечислите разделы классификации расходов бюджетов всех уровней.

2. На какие разделы классификации расходов приходятся основные расходы федерального и консолидированного бюджетов?

3. Какие подразделы классификации расходов бюджетов относятся к разделу «Общегосударственные вопросы» (в соответствии с БК)?

4. К ответственности какого уровня власти относится обеспечение национальной обороны и безопасности государства?



РАЗДЕЛ

Сбалансированность бюджетов: профицит и дефицит

V

Принципы планирования и исполнения бюджета РФ с дефицитом, которые были нормой в 1990-х гг., казалось, ушли в прошлое вместе с проблемами, во многом послужившими причиной кризиса 1998 г. и связанными с дефолтом по долговым обязательствам государства. Внешний долг России сейчас практически урегулирован, а также значительно сократился и составляет менее 4% ВВП, что даже существенно меньше установленных Договором о Европейском Союзе (г. Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) критериев для стран еврозоны, согласно которым долг правительственного сектора должен быть менее 60% от ВВП или приближаться к этому умеренным темпом. Внутренний долг также находится в разумных пределах, а доходность государственных долговых инструментов приближается к значениям для долговых бумаг развитых стран. Фактически за последнее десятилетие Россия превратилась из крупного должника в кредитора. В полной мере стали использоваться известные долговые схемы поддержки экспорта российских товаров и услуг, например, в области энергоресурсов и атомной энергетики. Вместе с тем остается в значительной части неурегулированным долг иностранных государств перед Россией, существенно растет корпоративный внешний долг, который уже превысил государственный, поэтому долговая тематика еще остается актуальной для целей научного исследования.

ГЛАВА 15

Использование профицита и формирование финансового резерва

В главе рассмотрены различные инструменты макроэкономической стабилизации в условиях профицита государственного бюджета, возникновение которого обусловлено ростом мировых цен на энергоресурсы. Определено значение Стабилизационного фонда, одной из целей создания которого были борьба с инфляцией и погашение внешнего государственного долга. Авторы более подробно остановились на положениях, касающихся Фонда национального благосостояния и Резервного фонда, а также задачах их функционирования. Рассмотрены виды финансовых активов, в которые разрешено инвестировать средства фондов. Даны понятия нефтегазовых доходов, нефтегазового дефицита и нефтегазового трансферта федерального бюджета.

Ключевые понятия

Сырьевые доходы, сбалансированность бюджетной системы, профицит бюджета, Стабилизационный фонд, Фонд национального благосостояния, Резервный фонд, нефтегазовые и ненефтегазовые доходы, нефтегазовый трансферт

С момента начала формирования российского бюджета с существенным профицитом, вызванным поступлением значительного объема средств, полученных от высоких цен на энергоресурсы, Правительство РФ столкнулось с необходимостью регулирования увеличивающегося денежного предложения не только инструментами ЦБ РФ, но и посредством проведения более жесткой бюджетной политики и изъятия из экономики избыточной денежной массы.



Профицит бюджета — превышение доходов бюджета над его расходами.

В первую очередь здесь важно упомянуть Стабилизационный фонд, который прекратил свое существование после 2007 г., а фактически был преобразован в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

Резервный фонд — часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях осуществления нефтегазового трансферта в случае недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения указанного трансферта.

Фонд национального благосостояния представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ.

Фактически Стабилизационный фонд за время своего существования выполнил следующие основные задачи:

1) фонд использовался Правительством РФ в качестве монетарного инструмента борьбы с инфляцией, т.е. для стерилизации избыточного денежного предложения. Даже несмотря на высокий уровень инфляции, который наблюдается в России последние несколько лет, в случае использования средств фонда на увеличение текущих бюджетных расходов, уровень инфляции в России был бы по разным оценкам в два и более раза выше фактических ежегодных значений;

2) средства фонда направлялись на погашение и обслуживание государственного внешнего долга, что позволило не только значительно уменьшить ежегодные бюджетные расходы на его обслуживание, но и значительно сократить саму сумму внешнего госдолга.

Диаграмма показывает двукратный рост объема Стабилизационного фонда с декабря 2006 г. по декабрь 2007 г.

Источником формирования созданных на основе Стабилизационного фонда Резервного фонда и Фонда национального благосостояния являются дополнительные доходы бюджета. Для формирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, а также для финансового обеспечения нефтегазового трансферта используются нефтегазовые доходы федерального бюд-



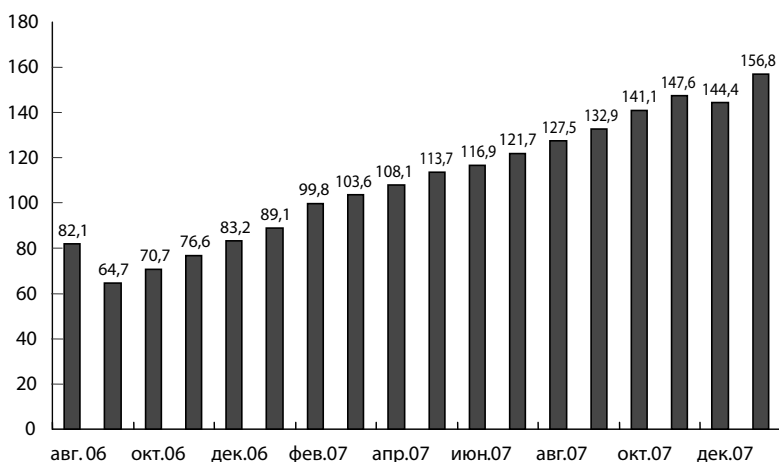


Рис. 15.1. Динамика изменения Стабилизационного фонда в 2006—2007 гг. (млрд долл. США)

жета. К нефтегазовым доходам федерального бюджета 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.

Ненефтегазовый дефицит федерального бюджета 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.

Ненефтегазовый дефицит федерального бюджета не может превышать 4,7% прогнозируемого в соответствующем финансовом году ВВП, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период¹. Ненефтегазовый дефицит федерального бюджета финансируется за счет

¹ Указанное положение БК вступает в силу с 1 января 2011 г.



нефтегазового трансферта и источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Нефтегазовый трансферт представляет собой часть средств федерального бюджета, используемых для финансирования ненефтегазового дефицита федерального бюджета за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета и средств Резервного фонда.

Величина нефтегазового трансферта на соответствующий финансовый год утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в абсолютном размере, исчисленном как 3,7% прогнозируемого на соответствующий год объема валового внутреннего продукта, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Нормативная величина Резервного фонда устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в абсолютном размере, определенном исходя из 10% прогнозируемого на соответствующий финансовый год объема ВВП.

Резервный фонд формируется за счет:

- нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденную на соответствующий финансовый год величину нефтегазового трансферта при условии, что накопленный объем Резервного фонда не превышает его нормативной величины;
- доходов от управления средствами Резервного фонда.

В случае недостаточности нефтегазовых доходов для формирования нефтегазового трансферта в запланированном размере утверждается предельный объем использования средств Резервного фонда для финансового обеспечения указанного трансферта.

Федеральным 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.

В табл. 15.1 приведены данные совокупного объема средств Резервного фонда за четыре последних месяца 2008 г.

Таблица 15.1. Совокупный объем средств Резервного фонда

Дата	В млрд долл. США	В млрд руб.
1 января 2009 г.	137,09	4027,64
1 декабря 2008 г.	132,63	3661,37
1 ноября 2008 г.	134,60	3572,78
1 октября 2008 г.	140,98	3559,19



Фонд национального благосостояния 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) его нормативную величину;

— доходов от управления средствами Фонда национального благосостояния.

В табл. 15.2 приведены данные совокупного объема средств Фонда национального благосостояния за четыре последних месяца 2008 г.

Таблица 15.2. Совокупный объем средств Фонда национального благосостояния

Дата	В млрд долл. США	В млрд руб.
1 января 2009 г.	87,97	2584,49
1 декабря 2008 г.	76,38	2108,46
1 ноября 2008 г.	62,82	1667,48
1 октября 2008 г.	48,68	1228,88

Управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния осуществляется Минфином России в порядке, установленном Правительством РФ. Отдельные полномочия по управлению средствами Резервного фонда могут осуществляться ЦБ РФ, Фонда национального благосостояния — ЦБ РФ и специализированными финансовыми организациями в соответствии с договорами, заключаемыми Минфином России 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.

Целями управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния являются обеспечение сохранности средств указанных фондов и стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе.

Управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в целях обеспечения стабильного уровня доходов от их 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, иностранных государственных агентств и центральных банков;
- долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе оформленные ценными бумагами;
- депозиты и остатки на банковских счетах в иностранных банках и кредитных организациях;
- депозиты и остатки на банковских счетах в ЦБ РФ.

Средства Фонда национального благосостояния могут размещаться в иностранную валюту и следующие виды финансовых активов:

- долговые обязательства иностранных государств, иностранных государственных агентств и центральных банков;
- долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе оформленные ценными бумагами;
- депозиты и остатки на банковских счетах в банках и кредитных организациях, а также в государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»;
- депозиты и остатки на банковских счетах в ЦБ РФ;
- долговые обязательства и акции юридических лиц;
- паи (доли участия) инвестиционных фондов.

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

Средства нефтегазовых доходов федерального бюджета, Резервного фонда и Фонда национального благосостояния учитываются на отдельных счетах по учету средств федерального бюджета, открытых Казначейству России в ЦБ РФ.

В Резервный фонд и Фонд национального благосостояния в срок до 1 февраля 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 БК нефтегазовых доходов федерального бюджета, нефтегазового трансферта, средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния осуществляются Минфином России в порядке, установленном Правительством РФ.

Учет операций с нефтегазовыми доходами федерального бюджета, средствами Резервного фонда и средствами Фонда национального благосостояния осуществляется в порядке, установленном для учета операций со средствами федерального бюджета.

Операции с нефтегазовыми доходами федерального бюджета, со средствами Резервного фонда и средствами Фонда национального благосостояния отражаются в отчете об исполнении федерального бюджета.

Правительство РФ в составе отчетности об исполнении федерального бюджета представляет в Государственную Думу и Совет Федерации ежеквартальный и годовой отчет о поступлении и использовании нефтегазовых доходов федерального бюджета, формировании и использовании средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, а также ежеквартальный и годовой отчет об управлении средствами указанных фондов.

Минфин России ежемесячно публикует сведения о поступлении и использовании нефтегазовых доходов федерального бюджета, величине активов Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на начало отчетного месяца, зачисления средств в указанные фонды, их размещении и использовании в отчетном месяце.

Выводы

Основным источником формирования фондов макроэкономической стабилизации являются так называемые нефтегазовые доходы федерального бюджета, связанные с уплатой налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, а также вывозных таможенных пошлин на нефть, газ и товары, выработанные из нефти. Управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния осуществляется Минфином России, но также могут привлекаться специализированные финансовые орга-



низации для осуществления отдельных полномочий по управлению средствами фондов. Целями управления средствами фондов являются обеспечение сохранности средств указанных фондов и стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение нефтегазовых доходов и нефтегазового трансферта.
2. Какие доходы федерального бюджета относятся к нефтегазовым доходам федерального бюджета?
3. Дайте определение Фонда национального благосостояния и Резервного фонда.
4. За счет чего формируется Фонд национального благосостояния?
5. Кто управляет средствами Фонда национального благосостояния и Резервного фонда?
6. В какие виды активов могут направляться средства Резервного фонда?



ГЛАВА 16

Дефицит бюджета и источники его финансирования

В данной главе представлены такие понятия, как дефицит бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, бюджетный кредит и условия его предоставления. Проведен анализ особенностей исполнения денежных требований по обязательствам перед Российской Федерацией. Рассмотрены источники внутреннего и внешнего финансирования дефицита федерального бюджета, бюджета субъекта РФ и местного бюджета.

Ключевые понятия

Дефицит бюджета, бюджетный кредит, целевой иностранный кредит (заимствование), источники финансирования дефицита бюджета

Дефицит федерального бюджета, утвержденный федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, не может превышать размер нефтегазового дефицита федерального бюджета. Кредиты ЦБ РФ, а также приобретение ЦБ РФ государственных ценных бумаг РФ при их размещении не могут быть источниками финансирования дефицита федерального бюджета. Данное положение БК ограничивает возможность Правительства осуществлять финансирование своих расходов за счет кредитных средств ЦБ РФ, т.е. фактически за счет эмиссии денежных средств.

Дефицит бюджета субъекта РФ, дефицит местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и каждый год планового периода) устанавливается законом (решением) о соответствующем бюджете. 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 БК¹, 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 РФ 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, в том числе средств Резервного фонда субъекта РФ, дефицит бюджета субъекта РФ может превысить ограничения, установленные настоящим пунктом, в пределах суммы указанных поступлений и снижения остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта РФ, в том числе средств Резервного фонда субъекта РФ.

Дефицит местного бюджета не должен превышать 10% утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступле-

¹ В субъектах РФ, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, осуществляются следующие меры:

1) подписание соглашений с Минфином России о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ;

2) организация 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 Казначейства России;

3) представление финансовым органом субъекта РФ в Минфин России в установленном им порядке документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства РФ 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 Росфиннадзором;

5) иные меры, установленные федеральными законами.



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

Для муниципального образования, в отношении которого осуществляются меры, предусмотренные п. 4 ст. 136 БК¹, дефицит бюджета не должен превышать 5% утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

В случае утверждения муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования о бюджете 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 счетах по учету средств местного бюджета.

Кредиты ЦБ РФ, а также приобретение ЦБ РФ государственных ценных бумаг субъектов РФ, муниципальных ценных бумаг при их размещении не могут быть источниками финансирования дефицита соответствующего бюджета.

Средства, получаемые от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной собственности, подлежат зачислению соответственно в федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты по нормативу 100%.

¹ В муниципальных образованиях, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов РФ (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 70% объема собственных доходов местных бюджетов, осуществляются следующие меры:

1) подписание соглашений с финансовым органом субъекта РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета;

2) представление местной администрацией в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в установленном им порядке документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства РФ внесенного в представительный орган муниципального образования проекта местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

3) проведение не реже одного раза в два года внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольными органами субъекта РФ;

4) иные меры, установленные федеральными законами.



Средства, получаемые от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, подлежат зачислению в федеральный бюджет по нормативу 100%.

Бюджетный кредит — денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы РФ, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.

Бюджетный кредит может быть предоставлен Российской Федерации, субъекту РФ, муниципальному образованию или юридическому лицу на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством РФ, с учетом особенностей, установленных БК и иными нормативными правовыми актами бюджетного законодательства РФ, на условиях и в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены соответствующими законами (решениями) о бюджете.

Бюджетный кредит может быть предоставлен только субъекту РФ, муниципальному образованию или юридическому лицу, которые не имеют просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом (публично-правовым образованием), а для юридических лиц — также по обязательным платежам в бюджетную систему РФ, за исключением случаев реструктуризации обязательств (задолженности).

К правоотношениям сторон, вытекающим из договора о предоставлении бюджетного кредита, применяется гражданское законодательство РФ, если иное не предусмотрено БК.

Бюджетные кредиты юридическим лицам, в том числе иностранным юридическим лицам, могут предоставляться только за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований), в случае реструктуризации обязательств (задолженности) юридических лиц по ранее полученным бюджетным кредитам, а также в случаях, установленных гл. 15 БК.

Особенности предоставления Российской Федерацией юридическим лицам бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований) устанавливаются ст. 93.5 БК.

Особенности предоставления Российской Федерацией бюджетных кредитов иностранным государствам, иностранным юридическим лицам устанавливаются гл. 15 БК.

Бюджетный кредит предоставляется на условиях возмездности, если иное не предусмотрено БК или соответствующими законами (решениями) о бюджете, и возвратности.



При утверждении бюджета устанавливаются цели, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит, условия и порядок предоставления бюджетных кредитов, бюджетные ассигнования для их предоставления на срок в пределах финансового года и на срок, выходящий за пределы финансового года, а также ограничения по получателям (заемщикам) бюджетных кредитов.

Заемщики обязаны вернуть бюджетный кредит и уплатить проценты за пользование им в порядке и сроки, установленные условиями предоставления кредита и (или) договором.

Бюджетный кредит может быть предоставлен только при условии предоставления заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату указанного кредита, уплате процентных и иных платежей, предусмотренных соответствующим договором (соглашением), за исключением случаев, когда заемщиком является Российская Федерация или субъект РФ.

Способами обеспечения исполнения обязательств юридического лица, муниципального образования по возврату бюджетного кредита, уплате процентных и иных платежей, предусмотренных законом и (или) договором, могут быть только банковские гарантии, поручительства, государственные или муниципальные гарантии, залог имущества в размере не менее 100% предоставляемого кредита. Обеспечение исполнения обязательств должно иметь высокую степень ликвидности.

Не допускается принятие в качестве обеспечения исполнения обязательств юридического лица, муниципального образования государственных или муниципальных гарантий публично-правовых образований, поручительств и гарантий юридических лиц, имеющих просроченную задолженность по обязательным платежам или по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом (публично-правовым образованием), а также поручительств и гарантий юридических лиц, величина чистых активов которых меньше величины, равной трехкратной сумме предоставляемого кредита.

Оценка имущества, предоставляемого в залог, осуществляется в соответствии с законодательством РФ.

Оценка надежности (ликвидности) банковской гарантии, поручительства осуществляется соответственно Минфином России, финансовым органом субъекта РФ, финансовым органом муниципального образования в установленном ими порядке.

При неспособности заемщика (юридического лица, муниципального образования) обеспечить исполнение обязательств по возврату бюджетного кредита, уплате процентных и иных пла-



тежей, предусмотренных соответствующим договором (соглашением), бюджетный кредит не предоставляется.

В случаях, установленных бюджетным законодательством РФ, бюджетный кредит может быть предоставлен муниципальному образованию без предоставления им обеспечения исполнения своего обязательства по возврату указанного кредита, уплате процентных и иных платежей, предусмотренных соответствующим договором (соглашением).

Уполномоченные в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, нормативными актами субъектов РФ, нормативными актами муниципальных образований органы государственной власти, органы местного самоуправления представляют соответственно Российской Федерации, субъект РФ, муниципальное образование в договоре о предоставлении бюджетного кредита, а также в правоотношениях, возникающих в связи с его заключением.

Обязательным условием предоставления бюджетного кредита юридическому лицу является проведение предварительной проверки финансового состояния юридического лица — получателя бюджетного кредита, его гаранта или поручителя уполномоченными органами или по их поручению уполномоченным лицом.

До полного исполнения обязательств по бюджетному кредиту уполномоченные органы или по их поручению уполномоченные лица ведут учет основных и обеспечительных обязательств, а также в соответствии с условиями заключенных договоров (соглашений) осуществляют проверку финансового состояния заемщиков, гарантов, поручителей, достаточности суммы предоставленного обеспечения.

Проверка целевого использования бюджетного кредита осуществляется органами государственной власти и местного самоуправления, обладающими соответствующими полномочиями.

При выявлении недостаточности имеющегося обеспечения исполнения обязательств или существенного ухудшения финансового состояния гаранта или поручителя обеспечение исполнения обязательств заемщика подлежит полной или частичной замене в целях приведения его в соответствие установленным требованиям. При неспособности заемщика представить иное или дополнительное обеспечение исполнения своих обязательств, а также в случае нецелевого использования средств бюджетного кредита он подлежит досрочному возврату.

При невыполнении заемщиком, гарантом или поручителем своих обязательств по возврату бюджетного кредита, уплате процен-



тов и (или) иных платежей, предусмотренных заключенным с ним договором, уполномоченные органы, или по их поручению уполномоченное лицо принимают меры по принудительному взысканию с заемщика, гаранта или поручителя просроченной задолженности, в том числе по обращению взыскания на предмет залога.

Заемщики, гаранты, поручители и залогодатели обязаны предоставлять информацию и документы, запрашиваемые уполномоченными органами (лицами) в целях реализации ими своих функций и полномочий, установленных БК и иными правовыми актами.

Если иное не установлено договором, обязанность по возврату бюджетных кредитов, а также по внесению платы за пользование ими считается исполненной с момента совершения ЦБ РФ операции по зачислению (учету) денежных средств.

Под реструктуризацией обязательств (задолженности) по бюджетному кредиту понимается основанное на соглашении предоставление отсрочек, рассрочек исполнения обязательств, а также прекращение первоначального обязательства с заменой его другим обязательством между теми же лицами, предусматривающими иной предмет или способ исполнения.

Условия реструктуризации обязательств (задолженности) по бюджетному кредиту устанавливаются соответствующими законами (решениями) о бюджете и принятыми в соответствии с ними актами Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации муниципального образования соответственно, которыми также определяется порядок проведения реструктуризации обязательств (задолженности) по бюджетному кредиту.

В порядке и случаях, предусмотренных законодательством РФ о судопроизводстве, об исполнительном производстве и о несостоятельности (банкротстве), финансовые органы вправе принимать решения о заключении мировых соглашений, устанавливая условия урегулирования задолженности должников по денежным обязательствам перед соответствующим публично-правовым образованием способами, предусмотренными законом (решением) о бюджете.

Бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета могут предоставляться бюджетные кредиты на срок до трех лет, за исключением бюджетных кредитов, выдаваемых за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований), и случаев реструктуризации обязательств (задолженности), в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.



Основания, условия предоставления, использования и возврата указанных бюджетных кредитов устанавливаются федеральным законом о федеральном бюджете и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства РФ.

В случае, если предоставленные бюджетные кредиты не погашены в установленные сроки, остаток непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени, взыскивается в порядке, установленном Минфином России, за счет межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета), а также за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ.

Местным бюджетам из бюджета субъекта РФ могут предоставляться бюджетные кредиты на срок до трех лет.

Основания, условия предоставления, использования и возврата указанных кредитов устанавливаются законами субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

В случае, если предоставленные местным бюджетам из бюджета субъекта РФ бюджетные кредиты не погашены в установленные сроки, остаток непогашенного кредита, включая проценты, штрафы и пени, взыскивается за счет дотаций местному бюджету из бюджета субъекта РФ, а также за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в местный бюджет.

Бюджетам поселений из бюджетов муниципальных районов могут предоставляться бюджетные кредиты на срок до трех лет.

Основания, условия предоставления, использования и возврата бюджетных кредитов устанавливаются муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального района и принимаемыми в соответствии с ними муниципальными правовыми актами местной администрации муниципального района.

В случае, если предоставленные бюджетам поселений из бюджетов муниципальных районов бюджетные кредиты не погашены в установленные сроки, остаток непогашенного кредита, включая проценты, штрафы и пени, взыскивается за счет дотаций бюджетам поселений из бюджета муниципального района (в случае передачи муниципальному району полномочия субъекта РФ на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений), а также за счет доходов от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотрен-



ных специальными налоговыми режимами, региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты поселений.

Финансовые органы субъектов РФ и муниципальных районов устанавливают в соответствии с общими требованиями, определяемыми Минфином России, порядок взыскания остатков непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени.

Средства от возврата предоставленных на возвратной и возмездной основе средств федерального бюджета, в том числе бюджетных ссуд и бюджетных кредитов, а также плата за пользование ими подлежат перечислению в федеральный бюджет.

При нарушении сроков возврата и (или) использовании не по целевому назначению средств федерального бюджета, предоставленных на возвратной основе бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам, а также при нарушении сроков исполнения обязательств по предоставленным Российской Федерации государственным (муниципальным) гарантиям и поручительствам суммы средств, подлежащие перечислению (взысканию) в федеральный бюджет:

— удерживаются за счет доходов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты, в порядке, установленном Минфином России;

— взыскиваются путем обращения взыскания на средства, предусмотренные для перечисления в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты (за исключением субвенций бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам), в порядке, установленном Минфином России.

Минфину России предоставляется право требования от имени Российской Федерации возврата (погашения) задолженности юридических лиц, субъектов РФ и муниципальных образований по денежным обязательствам перед Российской Федерацией, в том числе задолженности по средствам целевого финансирования юридических лиц, условием предоставления которых являлась передача акций в собственность Российской Федерации.

Исковая давность, установленная гражданским законодательством РФ, не распространяется на требования Российской Федерации, возникшие:

— в связи с предоставлением на возвратной и (или) возмездной основе бюджетных денежных средств, в том числе бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований) и иных бюджетных кредитов (ссуд), включая требования по уплате процентов и (или) иных платежей, предусмотренных законом и (или) договором (соглашением), в том числе требования о неосновательном обогащении и возмещении убытков;

— в связи с предоставлением и (или) исполнением Российской Федерацией государственных гарантий Российской Федерации;



— по обязательствам целевого финансирования юридических лиц, условием предоставления которого являлась передача акций в собственность Российской Федерации;

— из договоров и иных сделок об обеспечении исполнения указанных выше обязательств.

Бюджетные кредиты за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований) могут предоставляться Российской Федерацией субъектам РФ, муниципальным образованиям и юридическим лицам.

Целевой иностранный кредит (заимствование) — форма финансирования проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований Российской Федерации, которая предусматривает предоставление средств в иностранной валюте на возвратной и возмездной основах путем оплаты товаров, работ и услуг в соответствии с целями этих проектов.

Предоставление бюджетных кредитов, указанных выше, осуществляется в соответствии с программой государственных внешних заимствований Российской Федерации, в которой отражаются цели предоставления бюджетного кредита, сумма предоставляемого бюджетного кредита, срок кредитования, конечный получатель бюджетного кредита.

Основания, порядок предоставления, использования и возврата бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований) устанавливаются условиями соответствующих договоров.

В состав *источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета* включаются (ст. 94 БК):

— разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг РФ, номинальная стоимость которых указана в валюте РФ, и средствами, направленными на их погашение;

— разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте РФ бюджетными кредитами, предоставленными федеральному бюджету другими бюджетами бюджетной системы РФ;

— разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте РФ кредитами кредитных организаций;

— разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте РФ 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 РФ, в случае, если исполнение гарантом государственных гарантий Российской Федерации ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара 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 РФ;

- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из федерального бюджета другим бюджетам бюджетной системы РФ бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из федерального бюджета другим бюджетам бюджетной системы РФ бюджетных кредитов в валюте РФ;

- разница между суммой средств, полученных 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 суммой средств, полученных от возврата предоставленных внутри страны прочих бюджетных кредитов (ссуд), и суммой предоставленных внутри страны прочих бюджетных кредитов;

- 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 РФ, 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 либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара 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.

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 и Фонда национального благосостояния, не может превышать 1% прогнозируемого ВВП, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

В состав источников внутреннего финансирования дефицита бюджета субъекта РФ включаются:

— разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг субъекта РФ, номинальная стоимость которых указана в валюте РФ, и средствами, направленными на их погашение;



— разница между полученными и погашенными субъектом РФ в валюте РФ кредитами кредитных организаций;

— разница между полученными и погашенными субъектом РФ в валюте РФ бюджетными кредитами, предоставленными бюджету субъекта РФ другими бюджетами бюджетной системы РФ;

— разница между полученными и погашенными субъектом РФ в иностранной валюте бюджетными кредитами, предоставленными РФ в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);

— разница между полученными и погашенными субъектом РФ в валюте РФ кредитами международных финансовых организаций;

— изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта РФ в течение соответствующего финансового года;

— иные источники внутреннего финансирования дефицита бюджета субъекта РФ.

В состав *источников внешнего финансирования дефицита бюджета субъекта РФ* включаются:

— разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг субъекта РФ, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и средствами, направленными на их погашение;

— разница между полученными и погашенными субъектом РФ кредитами иностранных банков в иностранной валюте;

— иные источники внешнего финансирования дефицита бюджета субъекта РФ.

Остатки средств бюджета субъекта РФ на начало текущего финансового года в объеме, определяемом законом субъекта РФ, могут направляться в текущем финансовом году на покрытие временных кассовых разрывов.

В состав *источников внутреннего финансирования дефицита местного бюджета* включаются:

— разница между средствами, поступившими от размещения муниципальных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте РФ, и средствами, направленными на их погашение;

— разница между полученными и погашенными муниципальным образованием кредитами кредитных организаций в валюте РФ;

— разница между полученными и погашенными муниципальным образованием в валюте РФ бюджетными кредитами, предоставленными местному бюджету другими бюджетами бюджетной системы РФ;



— разница между полученными в иностранной валюте от Российской Федерации и погашенными муниципальным образованием бюджетными кредитами, предоставленными в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);

— изменение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета в течение соответствующего финансового года;

— иные источники внутреннего финансирования дефицита местного бюджета.

Остатки средств местного бюджета на начало текущего финансового года в объеме, определяемом правовым актом представительного органа муниципального образования, могут направляться в текущем финансовом году на покрытие временных кассовых разрывов.

Выводы

Бюджетным законодательством РФ установлены четкие требования к дефициту бюджетов всех уровней бюджетной системы и источникам его покрытия. Так, например, дефицит бюджета субъекта РФ не должен превышать 15% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Важно отметить также установленные БК довольно жесткие требования к обеспечению исполнения обязательств заемщиками при предоставлении им бюджетных кредитов. Способы обеспечения исполнения обязательств по возврату бюджетного кредита могут быть только банковские гарантии, поручительства, государственные или муниципальные гарантии, залог ликвидного имущества.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определения дефицита и профицита бюджета.
2. Каким документом устанавливается дефицит бюджета?
3. Укажите установленные лимиты дефицита федерального, субъекта РФ и местного бюджета.
4. Дайте определение и назовите одно из главных условий получения бюджетного кредита.
5. Дайте определение целевого иностранного кредита (заимствования).
6. Назовите источники внутреннего и внешнего финансирования дефицита федерального бюджета и бюджета субъекта РФ.



ГЛАВА 17

Управление государственным долгом

В главе приведены основные понятия, связанные с долговой тематикой государства. Даны понятия государственного долга, государственных внешних и внутренних заимствований, долговых обязательств, программы государственных внешних и внутренних заимствований, Государственной долговой книги. Рассмотрены вопросы управления государственным долгом на всех уровнях бюджетной системы РФ. Авторы подробно остановились на анализе динамики структуры государственного внутреннего и внешнего долга России, а также причинах его возникновения и возможных рисках для государственного бюджета.

Ключевые понятия

Долговая политика, государственный или муниципальный долг, внешний долг, внутренний долг, государственные ценные бумаги, государственные гарантии, государственные заимствования, реструктуризация долга, программа государственных внутренних и внешних заимствований, программа государственных гарантий, предельный объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ или муниципального образования

В соответствии с БК к государственному долгу РФ относятся долговые обязательства страны перед физическими и юридическими лицами как резидентами, так и нерезидентами РФ, субъектами РФ, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, а также долговые обязательства по



государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, и долговые обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов РФ об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие БК.

Также согласно БК под государственными заимствованиями Российской Федерации понимаются государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации.

Государственные и муниципальные внутренние заимствования осуществляются в целях финансирования дефицитов соответствующих бюджетов (ненефтегазового дефицита федерального бюджета), а также для погашения долговых обязательств.

Российская Федерация вместе с активами бывшего СССР унаследовала значительный внешний государственный долг, размер которого был соизмерим с бюджетом России в начале 1990-х гг. Характерной особенностью данного долга было то, что он не был рыночным, т.е. был довольно дорогим в обслуживании для бюджета России. Кроме этого, Россия была должна развитым странам, обладающим сильной экономической и рыночной позицией.

В течение всех 1990-х гг. государственный внешний долг России только возрастал, так как Правительству РФ постоянно необходимы были средства для финансирования своих возрастающих обязательств в условиях высокой инфляции и недостаточности внутренних источников формирования бюджетных расходов. Одновременно проводимые реформы, особенно в социальной сфере, только усугубляли ситуацию.

Становление рынка внутренних долговых обязательств также не прошло безболезненным для экономики страны. Замороженные вклады в Сбербанке СССР у большей части вкладчиков, а впоследствии — обесцененные средства населения в связи с гиперинфляцией начала 1990-х нанесли значительный репутационный удар по денежной системе страны. Созданный в середине 1990-х гг. рынок государственных краткосрочных обязательств показывал невероятную и несвойственную для государственного сектора доход-



ность, однако впоследствии послужил в том числе одной из причин известного кризиса 1998 г.

Впоследствии Правительство РФ стало осуществлять осторожную и взвешенную политику в области государственного долга. В первую очередь это выражалось в ограничении осуществления государственных внешних заимствований, проведении реструктуризации долгов и воссоздании рынка внутренних долговых обязательств. В дальнейшем выросшая доходная часть бюджета позволила начать проводить более активную политику в области государственного долга, в том числе начать осуществление досрочного погашения долгов.

В 2005 и 2006 гг. Российская Федерация в соответствии с принципами проводимой долговой политики осуществляла досрочное погашение внешних государственных долговых обязательств. В январе 2005 г. в полном объеме досрочно был погашен остаток долговых обязательств перед Международным валютным фондом. В июне 2006 г. Российская Федерация полностью погасила задолженность перед Парижским клубом кредиторов. Оба раза платежи осуществлялись из средств Стабилизационного фонда.

Таким образом, в настоящее время уровень внешнего государственного долга находится на уровне менее 4% ВВП, что в целом обеспечивает устойчивость бюджетной системы страны. Важно отметить, что в государственной политике Российской Федерации на 2009—2011 гг. не предусмотрены привлечения финансовых несвязанных кредитов на внешнем рынке.

Политика в области государственного долга Российской Федерации в 2009—2011 гг. сформулирована по следующим направлениям:

- на обеспечение сбалансированности федерального бюджета при сохранении достигнутой в последние годы высокой степени долговой устойчивости;
- развитие национального рынка государственных ценных бумаг;
- дальнейшее уменьшение относительных размеров государственного внешнего долга Российской Федерации;
- использование государственных гарантий для реализации проектов на принципах разделения рисков с частными инвесторами;
- продолжение проведения компенсационных выплат по дореформенным сбережениям граждан Российской Федерации.

В соответствии со ст. 98 *БК структура государственного долга Российской Федерации* представляет собой группировку долговых обязательств Российской Федерации по установленным БК видам долговых обязательств.



Долговые обязательства Российской Федерации могут существовать в виде обязательств:

1) по кредитам, привлеченным от имени Российской Федерации как заемщика от кредитных организаций, иностранных государств, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;

2) государственным ценным бумагам, выпущенным от имени Российской Федерации;

3) бюджетным кредитам, привлеченным в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы РФ;

4) государственным гарантиям Российской Федерации;

5) иным долговым обязательствам, ранее отнесенным в соответствии с законодательством РФ на государственный долг Российской Федерации.

Как и многие другие инструменты, долговые обязательства по срочности можно делить на краткосрочные (менее одного года), среднесрочные (от года до пяти лет) и долгосрочные (от пяти до 30 лет включительно).

В объем государственного *внутреннего* долга страны включаются:

1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам РФ, обязательства по которым выражены в валюте РФ;

2) объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в валюте РФ;

3) объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией;

4) объем обязательств по государственным гарантиям, выраженным в валюте РФ;

5) объем иных (за исключением указанных) долговых обязательств Российской Федерации, оплата которых в валюте РФ предусмотрена федеральными законами до введения в действие БК.

Таким образом, по состоянию на 1 января 2009 г. государственный внутренний долг в части государственных ценных бумаг, номинированных в валюте РФ, составил 1421,439 млрд руб., что составляет 2,8% от ВВП.

В структуре государственного долга в разрезе по ценным бумагам наибольшую долю занимают ОФЗ-АД (облигации федерального займа с амортизацией долга), составляя 63% от всей суммы долга.



Таблица 17.1. Структура и динамика государственного внутреннего долга (в части государственных ценных бумаг, номинированных в валюте РФ) (млрд руб.)

Виды государственных ценных бумаг	По состоянию на 01.10.08	Изменение госдолга с 01.12.08 по 31.12.08	По состоянию на 01.01.09
ОФЗ-ПД	327,928	+ 0,242	328,17
ОФЗ-ФК	33,828		33,828
ОФЗ-АД	882,329	-0,303	882,026
ГСО-ППС	10,415	+ 35,000	45,415
ГСО-ФПС	124,000	+8,000	132,000
Итого	1378,500	+42,939	1421,439

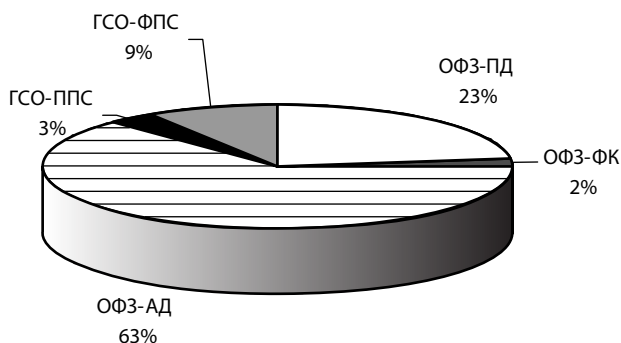


Рис. 17.1. Структура и динамика государственного внутреннего долга по видам государственных ценных бумаг на 1 января 2009 г.

В объем государственного *внешнего* долга Российской Федерации включаются:

1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам РФ, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;

2) объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в иностранной валюте, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям), привлеченным под государственные гарантии Российской Федерации;

3) объем обязательств по государственным гарантиям Российской Федерации, выраженным в иностранной валюте.

В табл. 17.2 представлена аналитическая структура внешнего долга Российской Федерации за период с января по сентябрь 2008 г., которая отражает структуру долга не только по видам обязательств, но и в разрезе таких секторов, как органы государственного управления и денежно-кредитного регулирования, банки и прочие сектора.

Таблица 17.2. Внешний долг Российской Федерации в январе—сентябре 2008 года (млрд долл. США)

		1 января	1 апреля	1 июля	1 октября
		2008 г.	2008 г.	2008 г.	2008 г.
Всего		463,5	477,4	524,8	540,5
	Органы государственного управления	37,4	36,9	34,7	32,5
	Федеральные органы управления	35,8	35,2	33,1	31,1
	Новый российский долг	28,7	28,2	28,4	26,5
	кредиты международных финансовых организаций:	5,0	4,9	4,7	4,6
	— МБРР	4,3	4,2	4,1	3,9
	— прочие	0,7	0,7	0,7	0,7
	прочие кредиты	1,7	1,8	1,6	1,4
	ценные бумаги в иностранной валюте:	21,3	21,1	21,6	20,0
	— еврооблигации, размещенные по открытой подписке, а также выпущенные при реструктуризации ГКО	2,8	2,8	2,8	2,1
	— еврооблигации, выпущенные при реструктуризации задолженности перед Лондонским клубом кредиторов	17,6	17,4	17,9	17,1
	— ОВГВЗ — VI и VII транши и ОГВЗ 1999 г.	0,9	0,9	0,9	0,8
	ценные бумаги в российских рублях (ОФЗ)	0,3	0,1	0,2	0,2
	прочая задолженность	0,3	0,3	0,3	0,3
	Долг бывшего СССР	7,1	7,0	4,7	4,6
	кредиты стран-членов Парижского клуба кредиторов	0,0	0,0	0,0	0,0
	задолженность перед бывшими социалистическими странами	1,5	1,6	1,5	1,4
	задолженность перед прочими официальными кредиторами	2,2	2,2	2,0	2,0
	ОВГВЗ — III, IV, V транши	2,0	2,0	0,0	0,0
	прочая задолженность	1,3	1,2	1,2	1,2
	Субъекты Российской Федерации	1,5	1,7	1,5	1,5



Таблица 17.2. Окончание

		1 января	1 апреля	1 июля	1 октября
		2008 г.	2008 г.	2008 г.	2008 г.
	кредиты	1,1	1,2	1,2	1,1
	ценные бумаги в российских рублях	0,4	0,4	0,3	0,3
Органы денежно-кредитного регулирования		9,0	4,1	4,2	10,2
	кредиты ¹	7,1	1,6	0,9	6,9
	наличная национальная валюта и депозиты	1,9	2,6	3,3	3,4
Банки (без участия в капитале)		163,7	171,4	192,8	198,2
	долговые обязательства перед прямыми инвесторами	1,2	1,4	1,5	1,5
	кредиты	113,2	121,6	136,2	144,2
	текущие счета и депозиты	40,7	39,0	45,9	43,4
	долговые ценные бумаги	5,7	5,4	5,2	4,6
	прочая задолженность	2,9	4,0	3,9	4,6
Прочие сектора (без участия в капитале)		253,5	265,0	293,1	299,6
	долговые обязательства перед прямыми инвесторами	25,7	26,1	31,2	30,8
	кредиты ²	205,6	217,7	237,2	250,1
	долговые ценные бумаги ³	17,1	16,0	15,1	10,5
	задолженность по финансовому лизингу	4,1	4,4	4,8	4,9
	прочая задолженность	1,0	0,9	4,8	3,3

Примечание: включается внешняя задолженность в национальной и иностранной валюте. Государственные ценные бумаги отражаются в части задолженности перед нерезидентами и оцениваются по номиналу.

¹ Отражаются прямые РЕПО.

² С 1 января 2007 г. включена задолженность по прямым РЕПО.

³ Включается рыночная стоимость привилегированных акций, находящихся в собственности нерезидентов. Привилегированные акции классифицируются в качестве компонента внешнего долга в связи обязательством эмитента выплачивать по ним дивиденды, при этом эмитент не принимает на себя обязательств по выкупу их по рыночной цене.

Подробнее структура государственного внешнего долга Российской Федерации в разрезе различных секторов экономики представлена на рис. 17.2.

Данные вышеприведенной диаграммы показывают, что в общей сумме внешнего долга Российской Федерации на сектор государственного управления и денежно-кредитного регулирования (т.е. фактически государственный внешний долг) приходится лишь около 8%.



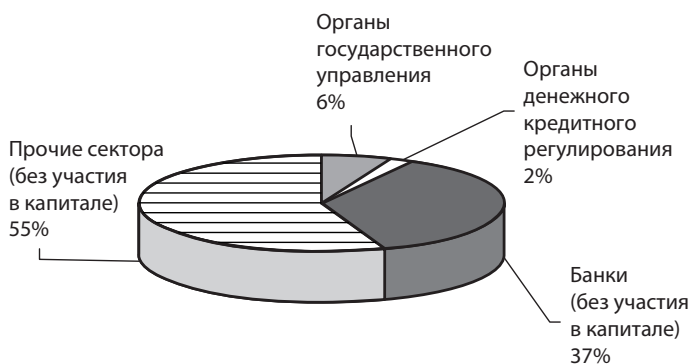


Рис. 17.2. Структура внешнего долга Российской Федерации на 1 октября 2008 года

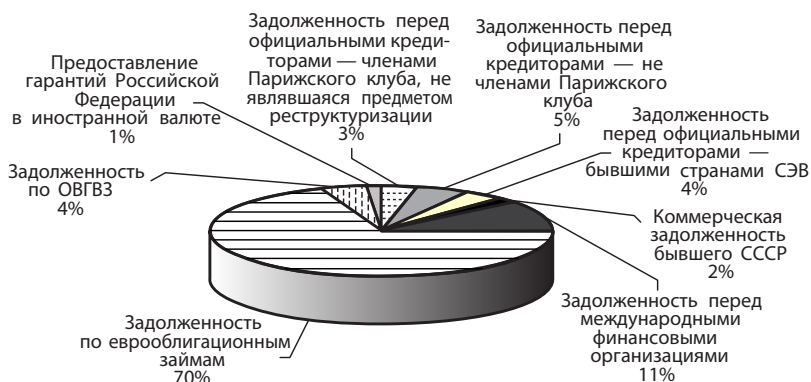


Рис. 17.3. Структура государственного внешнего долга по категориям долга на 1 октября 2008 года

Представленная диаграмма характеризует данные о государственном внешнем долге в разрезе видов задолженности. Наибольшую часть в структуре долга занимает задолженность по еврооблигационным займам, величина которой в структуре долга возросла по сравнению с данными на 1 апреля 2008 г. на 6%.

Представляется интересным тот факт, что в общей сумме внешнего долга Российской Федерации (459,6 млрд долл. США) более 41% приходится на внешний долг государственного сектора в расширенном

определении¹, т.е. фактически это долг в большей части нескольких крупных государственных компаний (см. диаграмму ниже).

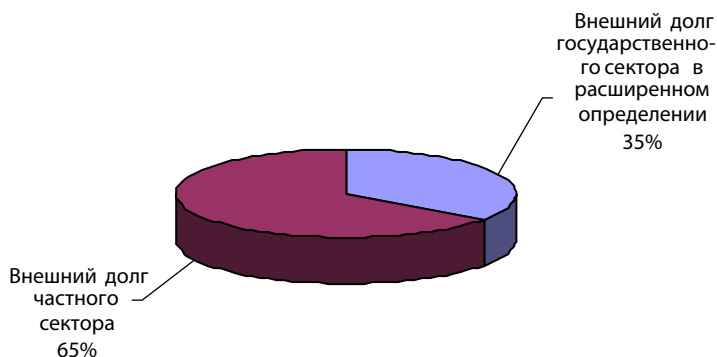


Рис. 17.4. Внешний долг Российской Федерации на 1 октября 2008 года

В БК предусмотрены случаи, когда выраженные в национальной валюте долговые обязательства Российской Федерации могут быть прекращены и списаны с государственного долга страны.

Структура государственного долга субъекта РФ представляет собой группировку долговых обязательств субъекта РФ по следующим долговым обязательствам:

- 1) государственные ценные бумаги субъекта РФ;
- 2) бюджетные кредиты, привлеченные в бюджет субъекта РФ от других бюджетов бюджетной системы страны;
- 3) кредиты, полученные субъектом РФ от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций;
- 4) государственные гарантии субъекта РФ.

В объем государственного *внутреннего* долга субъекта РФ включаются:

- 1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъекта РФ, обязательства по которым выражены в национальной валюте;

¹ Внешний долг государственного сектора в расширенном определении охватывает внешнюю задолженность органов государственного управления, органов денежно-кредитного регулирования, а также тех банков и нефинансовых предприятий, в которых органы государственного управления и денежно-кредитного регулирования напрямую или опосредованно владеют 50 и более процентами участия в капитале или контролируют их иным способом. Долговые обязательства перед нерезидентами остальных резидентов, не подпадающих под данное определение, классифицируются как внешний долг частного сектора.



2) объем основного долга по кредитам, полученным субъектом РФ, обязательства по которым выражены в национальной валюте;

3) объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта РФ от других бюджетов бюджетной системы РФ;

4) объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом РФ, выраженным в национальной валюте;

5) объем обязательств субъекта РФ перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);

6) объем иных (за исключением указанных) непогашенных долговых обязательств субъекта РФ, обязательства по которым выражены в национальной валюте.

В объем государственного *внешнего* долга субъекта РФ включаются:

1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъекта РФ, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;

2) объем основного долга по кредитам, полученным субъектом РФ, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;

3) объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом РФ в иностранной валюте, а также предоставленным в обеспечение обязательств в иностранной валюте;

4) объем иных (за исключением указанных) непогашенных долговых обязательств субъекта РФ, обязательства по которым выражены в иностранной валюте (ст. 99 БК).

Долговые обязательства субъекта РФ могут быть краткосрочными (менее одного года), среднесрочными (от одного года до пяти лет) и долгосрочными (от пяти до 30 лет включительно).

Структура муниципального долга представляет собой группировку муниципальных долговых обязательств по установленным видам долговых обязательств.

Долговые обязательства **муниципального образования** могут существовать в виде обязательств:

1) по ценным бумагам муниципального образования (муниципальным ценным бумагам);

2) бюджетным кредитам, привлеченным в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы РФ;

3) кредитам, полученным муниципальным образованием от кредитных организаций;



4) гарантиям муниципального образования (муниципальным гарантиям) (ст. 100 БК).

В объем муниципального долга включаются:

- 1) номинальная сумма долга по муниципальным ценным бумагам;
- 2) объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным в местный бюджет;
- 3) объем основного долга по кредитам, полученным муниципальным образованием;
- 4) объем обязательств по муниципальным гарантиям;
- 5) объем иных (за исключением указанных) непогашенных долговых обязательств муниципального образования.

Долговые обязательства муниципального образования могут быть краткосрочными (менее одного года), среднесрочными (от одного года до пяти лет) и долгосрочными (от пяти до 10 лет включительно).

Управление государственным долгом Российской Федерации осуществляется Правительством РФ либо уполномоченным им Минфином России.

Управление государственным долгом субъекта РФ осуществляется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ либо финансовым органом субъекта Российской Федерации в соответствии с законом субъекта РФ.

Управление муниципальным долгом осуществляется исполнительно-распорядительным органом муниципального образования (местной администрацией) в соответствии с уставом муниципального образования.

Долговые обязательства Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования полностью и без условий обеспечиваются всем находящимся в собственности Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования имуществом, составляющим соответствующую казну, и исполняются за счет средств соответствующего бюджета.

Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов РФ и муниципальных образований, если данные обязательства не были гарантированы Российской Федерацией.

Субъект РФ не несет ответственности по долговым обязательствам Российской Федерации, иных субъектов РФ и муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы этим субъектом РФ.



Муниципальное образование не несет ответственности по долговым обязательствам страны, субъектов РФ и иных муниципальных образований, в том случае, если указанные обязательства не были гарантированы этим муниципальным образованием.

При изучении государственного долга необходимо рассмотреть и такой инструмент, как государственные заимствования (ст. 103 БК).

Под государственными *внутренними* заимствованиями Российской Федерации понимаются государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитных организаций и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации как заемщика, выраженные в валюте РФ. Право осуществления государственных внутренних заимствований от имени Российской Федерации в соответствии с БК принадлежит Правительству РФ либо уполномоченному им Минфину России.

Под государственными *внешними* заимствованиями Российской Федерации понимаются государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации, выраженные в иностранной валюте.

Государственные внешние заимствования Российской Федерации осуществляются в целях финансирования дефицита (ненефтегазового дефицита) федерального бюджета, а также для погашения государственных долговых обязательств Российской Федерации.

Право осуществления государственных внешних заимствований Российской Федерации и заключения договоров о предоставлении государственных гарантий для привлечения внешних кредитов (займов) принадлежит Российской Федерации. От имени Российской Федерации осуществлять внешние заимствования может Правительство РФ либо уполномоченный им Минфин России.

Правительство РФ или уполномоченный им Минфин России вправе осуществлять внутренние (внешние) заимствования с превышением установленного на соответствующий финансовый год федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период верхнего предела государственного



внутреннего (внешнего) долга Российской Федерации в целях замещения внешних (внутренних) заимствований, если это снижает расходы на обслуживание государственного долга Российской Федерации в рамках верхнего предела государственного долга Российской Федерации (суммы верхнего предела государственного внутреннего долга Российской Федерации, установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, и верхнего предела государственного внешнего долга Российской Федерации, установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период).

Под государственными заимствованиями субъектов РФ понимаются государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта РФ, и кредиты, привлекаемые в соответствии с положениями БК в бюджет субъекта РФ от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства субъекта РФ.

Государственные внутренние заимствования субъектов РФ — государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта РФ, и кредиты, привлекаемые в соответствии с положениями БК в бюджет субъекта РФ от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства субъекта РФ, выраженные в валюте РФ.

Государственные внешние заимствования субъектов РФ — государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта РФ, и кредиты, привлекаемые в соответствии с положениями БК в бюджет субъекта РФ от иностранных банков, по которым возникают долговые обязательства субъекта РФ, выраженные в иностранной валюте.

Государственные внешние заимствования субъекта РФ осуществляются в соответствии с положениями БК в целях обеспечения погашения существующего государственного внешнего долга субъекта РФ и (или) финансирования дефицита бюджета субъекта РФ.



Право осуществления государственных внутренних и внешних заимствований субъекта РФ от имени субъекта РФ в соответствии с БК и принятым в соответствии с ним законом субъекта РФ принадлежит высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ либо финансовому органу субъекта РФ.

Под муниципальными заимствованиями понимаются муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования, и кредиты, привлекаемые в соответствии с положениями БК в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы РФ и от кредитных организаций, по которым возникают муниципальные долговые обязательства.

Право осуществления муниципальных заимствований от имени муниципального образования в соответствии с БК и уставом муниципального образования принадлежит местной администрации.

Порядок осуществления внешних заимствований субъектов РФ (за исключением внешних облигационных займов) устанавливается Правительством РФ.

Выпуск внешних облигационных займов субъектов Российской Федерации осуществляется в соответствии с положениями БК и Федерального закона от 29.07.1998 № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг».

Выпуск внешних облигационных займов субъектов РФ осуществляется с учетом приоритета государственных внешних заимствований Российской Федерации.

В случае необходимости изменения (пересмотра) условий долговых обязательств производится их реструктуризация.

Под реструктуризацией долга понимается основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств.

Реструктуризация долга может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга.

Сумма расходов на обслуживание реструктурируемого долга не включается в объем расходов на обслуживание долгового обязательства в текущем финансовом году, если указанная сумма включается в общий объем реструктурируемых обязательств.



Предельный объем государственного долга субъекта РФ или муниципального образования не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов соответствующего бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. А для муниципального образования еще и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Предельный объем государственного долга субъекта РФ, муниципального долга на очередной финансовый год (очередной финансовый год и каждый год планового периода) устанавливается законом (решением) о соответствующем бюджете.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, представительный орган муниципального образования вправе в целях управления соответствующим долгом утвердить дополнительные ограничения по государственному долгу субъекта РФ, муниципальному долгу.

Предельный объем государственного долга субъекта РФ, долга муниципального образования (муниципального долга) означает объем долга субъекта РФ, объем муниципального долга, который не может быть превышен при исполнении соответствующего бюджета.

Предельный объем государственного долга субъекта РФ не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Предельный объем муниципального долга не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Законом (решением) о соответствующем бюджете устанавливается верхний предел государственного внутреннего долга субъекта РФ, верхний предел государственного внешнего долга субъекта РФ (при наличии такового), верхний предел муниципального долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом (очередным финансовым годом и каждым годом планового периода), представляющий собой расчетный показатель, с указанием в том числе верхнего предела долга по государственным гарантиям субъекта РФ, муниципальным гарантиям.

В составе ежегодного федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период принимается программа государственных внешних заимствований Российской Федерации.



Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации представляет собой перечень всех внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период по видам заимствований с отражением разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основного долга по каждому виду долгового обязательства.

Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации содержит перечень внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период с разделением на несвязанные (финансовые) и целевые иностранные заимствования с указанием:

- 1) для несвязанных (финансовых) заимствований:
 - источника привлечения;
 - суммы заимствования;
 - срока погашения;
- 2) для целевых иностранных заимствований:
 - конечного получателя;
 - цели заимствования и направления использования;
 - источника заимствования;
 - суммы заимствования;
 - срока погашения;
 - наличия гарантий третьих лиц по возврату средств в федеральный бюджет конечным заемщиком, если для него предусмотрен такой возврат, с указанием организации (органа), предоставившей гарантию, срока действия и объема обязательств по гарантии;
 - оценки объема использованных средств до начала очередного финансового года;
 - прогноза объема использования средств в очередном финансовом году.

В программе государственных внешних заимствований Российской Федерации должны быть отдельно предусмотрены все займы, величина которых превышает сумму, эквивалентную 10 млн долларов США, на весь срок займа. Данные займы подлежат реализации только при условии их утверждения в составе программы государственных внешних заимствований Российской Федерации федеральным законом о федеральном бюджете.

В программе государственных внешних заимствований Российской Федерации объем, детализированный по конкретным займам, должен составлять не менее 85% общего объема внешних заимствований.



Правительство РФ или уполномоченный им Минфин России вправе осуществлять внешние заимствования, не включенные в программу государственных внешних заимствований Российской Федерации, если указанные внешние заимствования осуществляются в процессе реструктуризации государственного внешнего долга Российской Федерации, которая приводит к снижению расходов на обслуживание государственного внешнего долга Российской Федерации в рамках установленного предельного объема государственного внешнего долга Российской Федерации.

Данное право распространяется исключительно на несвязанные (финансовые) государственные внешние заимствования Российской Федерации.

В программу государственных внешних заимствований Российской Федерации в обязательном порядке включаются соглашения о займах, заключенные в предыдущие годы, если такие соглашения не утратили силу в установленном порядке.

Проведение в соответствии со ст. 105 БК реструктуризации государственного внешнего долга не отражается в программе государственных внешних заимствований Российской Федерации.

Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации является приложением к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Программа государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте представляет собой перечень предоставляемых государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на очередной финансовый год и плановый период, за исключением целевых иностранных кредитов (заимствований), привлеченных под государственные гарантии Российской Федерации, с указанием:

- 1) общего объема гарантий;
- 2) направления (цели) гарантирования с указанием объема гарантий по каждому направлению (цели);
- 3) валюты обязательств по гарантии;
- 4) наличия или отсутствия права регрессного требования гаранта к принципалу, а также иных условий предоставления и исполнения гарантий;
- 5) общего объема бюджетных ассигнований, которые должны быть предусмотрены в очередном финансовом году и плановом периоде на исполнение гарантий по возможным гарантийным случаям.



В программе государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте должно быть отдельно предусмотрено каждое направление (цель) гарантирования, объем которого превышает сумму, эквивалентную 50 млн долларов США, с указанием категорий и (или) наименований принципалов.

Указанные гарантии подлежат реализации только при условии их утверждения в составе программы государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте.

Программа государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте является приложением к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Программа государственных внешних заимствований субъекта РФ представляет собой перечень внешних заимствований субъекта РФ на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

В программе государственных внешних заимствований субъекта РФ должны быть определены:

1) предельный объем государственных внешних заимствований субъекта РФ на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

2) перечень, объемы и сроки погашения государственных внешних заимствований субъекта РФ на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

Программа государственных внешних заимствований субъекта РФ на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) является приложением к закону о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

Договоры о государственных внешних заимствованиях Российской Федерации, исполнение которых требует увеличения объемов государственных внешних заимствований Российской Федерации, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, могут быть заключены только после внесения соответствующих изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период представляет собой перечень всех внутренних



заимствований Российской Федерации в виде разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований.

Государственные внутренние заимствования Российской Федерации, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, предусматривающих в зависимости от условий их выпуска получение при погашении иного, чем денежные средства, имущественного эквивалента, подлежат отражению в программе государственных внутренних заимствований Российской Федерации.

Проведение в соответствии со ст. 105 БК реструктуризации государственного внутреннего долга Российской Федерации не отражается в программе государственных внутренних заимствований Российской Федерации.

Программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период является приложением к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Программа государственных внутренних заимствований субъекта РФ, муниципальных заимствований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) представляет собой перечень всех внутренних заимствований субъекта Российской Федерации, муниципального образования с указанием объема привлечения и объема средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований.

Программа государственных внутренних заимствований субъекта РФ, муниципальных заимствований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) является приложением к закону (решению) о соответствующем бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

Проведение реструктуризации государственного внутреннего долга субъекта РФ, муниципального долга не отражается в программе государственных внутренних заимствований субъекта РФ, муниципальных заимствований.

Программа государственных гарантий Российской Федерации, государственных гарантий субъекта РФ, муниципальных гарантий в валюте РФ представляет собой перечень пре-



доставляемых государственных гарантий Российской Федерации, государственных гарантий субъекта РФ, муниципальных гарантий в валюте РФ на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) с указанием:

- 1) общего объема гарантий;
- 2) направления (цели) гарантирования с указанием объема гарантий по каждому направлению (цели);
- 3) наличия или отсутствия права регрессного требования гаранта к принципалу, а также иных условий предоставления и исполнения гарантий;
- 4) общего объема бюджетных ассигнований, которые должны быть предусмотрены в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) на исполнение гарантий по возможным гарантийным случаям.

В программе государственных гарантий Российской Федерации, государственных гарантий субъекта РФ, муниципальных гарантий в валюте РФ должно быть отдельно предусмотрено каждое направление (цель) гарантирования с указанием категорий и (или) наименований принципалов, объем которого превышает:

1 млрд руб. — для государственных гарантий Российской Федерации;

10 млн руб. — для государственных гарантий субъекта РФ;

100 тыс. руб. — для муниципальных гарантий.

Указанные гарантии подлежат реализации только при условии их утверждения в составе соответственно программы государственных гарантий Российской Федерации, государственных гарантий субъекта РФ, муниципальных гарантий в валюте РФ.

Программа государственных гарантий Российской Федерации, государственных гарантий субъекта РФ, муниципальных гарантий в валюте РФ является приложением к соответствующему закону (решению) о бюджете.

При наличии государственного (муниципального) долга ежегодно в составе расходов соответствующего бюджета выделяются расходы по его обслуживанию.

Под обслуживанием государственного (муниципального) долга понимаются операции по выплате доходов по государственным и муниципальным долговым обязательствам в виде процентов по ним и (или) дисконта, осуществляемые за счет средств соответствующего бюджета.

Выполнение ЦБ РФ, кредитной организацией или другой специализированной финансовой организацией функций генераль-



ного агента (агента) Правительства РФ по обслуживанию долговых обязательств Российской Федерации, а также их размещению, выкупу, обмену и погашению осуществляется на основе агентских соглашений, заключенных с Минфином России.

ЦБ РФ осуществляет функции генерального агента безвозмездно.

Оплата услуг агентов по осуществлению ими функций, предусмотренных агентскими соглашениями, заключенными с Минфином России, производится за счет средств федерального бюджета.

Выполнение кредитной организацией или другой специализированной финансовой организацией функций генерального агента (агента) исполнительного органа государственной власти субъекта РФ по обслуживанию долговых обязательств субъекта РФ, а также их размещению, выкупу, обмену и погашению реализуются на основе агентских соглашений, заключенных с исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, осуществляющим государственные заимствования от имени субъекта РФ. Оплата услуг агентов производится за счет средств бюджета субъекта РФ.

Выполнение кредитной организацией или другой специализированной финансовой организацией функций генерального агента (агента) местной администрации по обслуживанию муниципальных долговых обязательств, а также их размещению, выкупу, обмену и погашению осуществляется на основе агентских соглашений, заключенных с местной администрацией.

Оплата услуг агентов по осуществлению ими функций, предусмотренных агентскими соглашениями, заключенными с местной администрацией, производится за счет средств местного бюджета.

Учет и регистрация государственных долговых обязательств Российской Федерации осуществляются в государственных долговых книгах внутреннего и внешнего долга Российской Федерации. Учет и регистрация государственных долговых обязательств субъекта РФ осуществляются в государственной долговой книге субъекта РФ. Учет и регистрация муниципальных долговых обязательств муниципального образования осуществляются в муниципальной долговой книге муниципального образования.

Ведение Государственной долговой книги РФ осуществляет Минфин России.

В *Государственную долговую книгу РФ* вносятся сведения об объеме долговых обязательств (в том числе гарантий) Российской Федерации, о дате возникновения обязательств, об испол-



нении указанных обязательств полностью или частично, а также другая информация.

Информация о государственных внутренних долговых обязательствах Российской Федерации вносится в Государственную долговую книгу РФ в срок, не превышающий пяти рабочих дней с момента возникновения соответствующего обязательства.

Информация о государственных внешних долговых обязательствах Российской Федерации вносится в Государственную долговую книгу РФ в течение пяти рабочих дней с момента поступления в Минфин России соответствующих документов, подтверждающих возникновение указанных обязательств.

Объем информации и порядок ее внесения в Государственную долговую книгу РФ определяются Минфином России.

Ведение государственной долговой книги субъекта РФ, муниципальной долговой книги осуществляется соответственно финансовым органом субъекта РФ, финансовым органом муниципального образования.

Информация о долговых обязательствах вносится указанными органами в государственную долговую книгу субъекта Российской Федерации или муниципальную долговую книгу в срок, не превышающий пяти рабочих дней с момента возникновения соответствующего обязательства.

В государственную долговую книгу субъекта РФ вносятся сведения об объеме долговых обязательств субъекта РФ по видам этих обязательств, о дате их возникновения и исполнения полностью или частично, формах обеспечения обязательств, а также другая информация, состав которой, порядок и срок ее внесения в государственную долговую книгу субъекта РФ устанавливаются финансовым органом субъекта РФ.

Отнесение долговых обязательств субъекта РФ к внешнему или внутреннему долгу при их учете в государственной долговой книге субъекта РФ осуществляется в валюте долга, в которой определено денежное обязательство при его возникновении исходя из установленных БК определений внешнего и внутреннего долга.

В государственной долговой книге субъекта РФ в том числе учитывается информация о просроченной задолженности по исполнению долговых обязательств субъекта РФ.

В муниципальную долговую книгу вносятся сведения об объеме долговых обязательств муниципального образования по видам этих обязательств, о дате их возникновения и исполнения полностью или частично, формах обеспечения обязательств, а также другая информация, состав которой, порядок и срок ее внесения в муни-



ципальную долговую книгу устанавливаются местной администрацией.

Учет долговых обязательств муниципального образования в муниципальной долговой книге осуществляется в валюте долга, в которой определено денежное обязательство при его возникновении, исходя из установленных БК определений внешнего и внутреннего долга.

В муниципальной долговой книге муниципального образования в том числе учитывается информация о просроченной задолженности по исполнению муниципальных долговых обязательств.

Информация о долговых обязательствах муниципального образования, отраженных в муниципальной долговой книге, подлежит передаче в финансовый орган соответствующего субъекта РФ. Объем информации, порядок и сроки ее передачи устанавливаются финансовым органом соответствующего субъекта РФ.

Ответственность за достоверность данных о долговых обязательствах муниципального образования, переданных в финансовый орган соответствующего субъекта РФ, несет финансовый орган муниципального образования.

Информация о долговых обязательствах субъекта РФ, отраженная в государственной долговой книге субъекта РФ, а также информация о долговых обязательствах муниципальных образований в данном субъекте РФ подлежит передаче Минфину России финансовым органом субъекта РФ. Объем передаваемой информации, порядок и сроки ее передачи устанавливаются Минфином России.

Ответственность за достоверность переданных Минфину России данных о долговых обязательствах субъекта РФ и его муниципальных образований несет финансовый орган субъекта РФ.

Выводы

Законодательством РФ установлены довольно жесткие требования к формированию долговых обязательств государства на всех уровнях бюджетной системы, а также к самой системе управления государственным долгом. Поэтому последние годы характеризуются взвешенной долговой политикой государства, в результате которой произошло значительное сокращение внешнего государственного долга и его замещение внутренним, что повысило устойчивость бюджетной системы перед внешними факторами. Вместе с тем представляется интересным тот факт, что в общей сумме



внешнего долга Российской Федерации более 41% приходится на внешний долг государственного сектора в расширенном определении, т.е. фактически это долг в большей части нескольких крупных государственных компаний и корпораций, обязательства по которым в случае возникновения существенных рисков обслуживания долгов могут быть возложены на государство.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите ключевые принципы государственной долговой политики Российской Федерации.
2. Дайте определение государственного и муниципального долга.
3. Дайте определения внешнего и внутреннего долга.
4. Что относится к долговым обязательствам Российской Федерации (в соответствии с БК)?
5. Что включается в объем государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации и субъекта РФ?
6. Какой орган власти осуществляет управление государственным долгом?
7. Дайте определение государственных заимствований, государственных внутренних и внешних заимствований.



ГЛАВА 18

Внешние долговые требования Российской Федерации

Авторами в данной главе определены основные понятия в области долговых обязательств перед Россией. Рассмотрены такие понятия, как внешние долговые требования, программа предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов, рассмотрены схемы реструктуризации долга иностранного государства и (или) иностранного юридического лица перед Российской Федерацией.

Ключевые понятия

Внешние долговые требования Российской Федерации, долг иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, уступка прав требования по внешним долговым требованиям Российской Федерации

Внешними долговыми требованиями Российской Федерации являются финансовые обязательства иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией как кредитором, включая долговые требования, возникшие в связи с предоставлением банком — агентом Правительства РФ государственных экспортных кредитов иностранным заемщикам или их банкам-кредиторам, а также долговые требования юридических лиц — экспортеров бывшего СССР к иностранным юридическим лицам, возникшие до 1 января 1991 г. в связи с экспортом из бывшего СССР товаров и услуг, осуществлявшимся за счет средств бюджета бывшего СССР.



Государственный финансовый кредит представляет собой форму бюджетного кредита, при которой Российская Федерация предоставляет денежные средства иностранному заемщику в объеме и на условиях, предусмотренных соответствующим соглашением между Правительством РФ и правительством иностранного государства.

Государственный экспортный кредит представляет собой форму бюджетного кредита, при которой за счет бюджетных средств осуществляется оплата товаров и услуг, экспортируемых в пользу иностранного заемщика — импортера товаров и услуг, в объеме и на условиях, предусмотренных соответствующим соглашением между Правительством РФ и правительством иностранного государства или соответствующим договором между банком — агентом Правительства РФ и иностранным заемщиком — импортером товаров и услуг или его банком-кредитором, при наличии государственной гарантии иностранного государства по возврату этого кредита, платежи в погашение и обслуживание которого осуществляются в пользу Российской Федерации.

В государственной гарантии иностранного государства по возврату государственного экспортного кредита, предоставляемого банком — агентом Правительства Российской Федерации иностранному заемщику — импортеру товаров и услуг или его банку-кредитору, предусматривается обязательство о безусловной уступке российским юридическим лицом — экспортером или банком — агентом Правительства РФ своих прав по гарантии (полностью или частично) Правительству РФ.

Внешние долговые требования Российской Федерации формируют *долг иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией*.

Под объемом долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией понимается:

— номинальная сумма долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией по предоставленным бывшим СССР и Российской Федерацией кредитам за счет средств бюджетов бывшего СССР и Российской Федерации соответственно;

— номинальная сумма долга иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, возникшая до 1 января 1991 г. в связи с экспортом из бывшего СССР товаров и услуг за счет средств бюджета бывшего СССР;



— номинальная сумма долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, по которому у Российской Федерации имеются права требования по договорам об уступке прав требования;

— номинальная сумма долга иностранных юридических лиц по предоставленным им банком — агентом Правительства РФ государственным экспортным кредитам.

Сведения о номинальной сумме долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией предоставляются по состоянию на конец отчетного финансового года в составе документов и материалов к проекту федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год.

Программа предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов представляет собой перечень государственных финансовых кредитов и государственных экспортных кредитов на очередной финансовый год и плановый период с указанием по каждому из них:

1) наименования иностранного государства и (или) иностранного юридического лица — получателя государственного финансового кредита и (или) государственного экспортного кредита;

2) наименования гаранта возврата государственного финансового кредита и (или) государственного экспортного кредита, если условиями договора о предоставлении государственного финансового кредита и (или) государственного экспортного кредита предусматривается наличие гарантии;

3) целей предоставления государственного финансового кредита и (или) государственного экспортного кредита;

4) общей суммы государственного финансового кредита и (или) государственного экспортного кредита на весь срок использования;

5) срока использования государственного финансового кредита и (или) государственного экспортного кредита;

6) процентной ставки по государственному финансовому кредиту и (или) государственному экспортному кредиту;

7) срока погашения государственного финансового кредита и (или) государственного экспортного кредита;

8) прогноза объема бюджетных средств, направленных на оплату товаров и услуг для государственного экспортного кредита;

9) прогноза объема предоставления денежных средств для государственного финансового кредита.

Программа предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов на очередной финан-



совый год и плановый период утверждается при рассмотрении Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период во втором чтении в качестве отдельного приложения к указанному закону.

В случае неутверждения Государственной Думой очередной программы предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов на очередной финансовый год и плановый период действие ранее утвержденной программы продлевается на очередной финансовый год и плановый период.

Соглашения и договоры о предоставлении государственных финансовых и государственных экспортных кредитов могут быть заключены при условии:

- если указанные государственные финансовые и (или) государственные экспортные кредиты включены в программу предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов;

- если исполнение обязательств Российской Федерации по предоставлению указанных государственных финансовых и (или) государственных экспортных кредитов не требует увеличения объема средств на исполнение программы предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов.

В случае неиспользования иностранным заемщиком государственного финансового и (или) государственного экспортного кредита бюджетные средства, предусмотренные на предоставление указанных государственных финансовых и государственных экспортных кредитов, перераспределяются Правительством РФ между иностранными заемщиками, включенными в программу предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов на очередной финансовый год и плановый период.

Под реструктуризацией долга иностранного государства и (или) иностранного юридического лица перед Российской Федерацией понимается пересмотр условий погашения указанного долга.

Реструктуризация долга иностранного государства и (или) иностранного юридического лица перед Российской Федерацией может быть осуществлена с частичным списанием сумм основного долга и начисленных процентов.

Договор о реструктуризации и (или) списании долга иностранного государства перед Российской Федерацией подлежит ратификации, за исключением реструктуризации и (или) списания



этого долга в рамках участия Российской Федерации в международных финансовых организациях и финансовых клубах на условиях, общих и единых для всех участников указанных организаций и клубов, а также за исключением реструктуризации и (или) списания долга иностранного государства и (или) иностранного юридического лица перед Российской Федерацией, предусмотренного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Уступка прав требования по внешним долговым требованиям Российской Федерации к иностранным государствам и (или) иностранным юридическим лицам может быть осуществлена Правительством РФ в соответствии с законодательством РФ.

Выводы

Внешние долговые требования Российской Федерации были во многом сформированы в период до 1991 г., т.е. фактически унаследованы от бывшего СССР. Во многом это неурегулированный долг и требующий повышенного внимания со стороны государства, особенно в части реструктуризации и списания долгов иностранных государств перед Россией, возврат которых представляется крайне проблематичным. Поэтому понимание процедур данного процесса и обеспечение его прозрачности являются важным условием эффективного урегулирования данного вида долгов.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение внешних долговых требований Российской Федерации.
2. Что понимается под объемом долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией?
3. При каких условиях могут быть заключены соглашения и договоры о предоставлении государственных финансовых и государственных экспортных кредитов?
4. Что понимается под реструктуризацией долга иностранного государства и (или) иностранного юридического лица перед Российской Федерацией?

РАЗДЕЛ

**Бюджетный
федерализм**

VI



Как правило, становление современной бюджетной системы происходит в несколько этапов. На начальном этапе систематизируется вся законодательная база, а также бюджетные полномочия и функции всех участников бюджетного процесса, проще говоря, наводится элементарный порядок в финансах государства. Известно, как еще в начале 1990-х гг. имели место попытки создания собственных финансово-экономических систем в отдельных регионах РФ с собственным бюджетом и налоговой системой. Очевидно, что в таких условиях исполнение ключевого закона страны — закона о федеральном бюджете осуществлялось крайне неудовлетворительно. Практически все субъекты РФ оказались в роли реципиентов бюджетных средств, а механизмы распределения трансфертов и субсидий были непрозрачными и необоснованными.

Правительством РФ в указанный период был принят ряд программ, направленных на реформирование системы межбюджетных отношений, а также реформировании бюджетного процесса на региональном и муниципальном уровне. Последняя из таких программ — программа развития бюджетного федерализма — действовала вплоть до 2005 г. В итоге принятые меры позволили систематизировать все бюджетную систему страны, внедрить элементы конкурентности при распределении бюджетных средств между регионами, а также повысить прозрачность федерального и региональных бюджетов.



ГЛАВА 19

Правовые основы межбюджетных отношений в Российской Федерации

Ключевые понятия

Межбюджетные отношения, бюджетный федерализм, механизм вертикального бюджетного выравнивания, переданные полномочия, механизм горизонтального бюджетного выравнивания

Правовые основы регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации заложены прежде всего в Конституции РФ, БК и НК.

Вопросы межбюджетного регулирования на субнациональном уровне также регулируются Федеральными законами от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Межбюджетные отношения — взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Само понятие бюджетного федерализма законодательно не закреплено. По существу, бюджетный федерализм представляет собой общие принципы и механизмы бюджетного устройства в федеративном государстве. Сущность бюджетного федерализма



заключается в построении бюджетных отношений на основе принципов, которые позволяют в условиях самостоятельности каждого бюджета сочетать интересы федерации с интересами ее субъектов и органов местного самоуправления. Концепция бюджетного федерализма направлена, прежде всего, на реализацию конституционных прав граждан на получение определенного объема социальных услуг на всей территории РФ.

В своей книге «Бюджетная реформа в России. От управления затратами к управлению результатами» один из авторов Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. А. М. Лавров выделяет следующие основные принципы бюджетного федерализма:

- равноправие субъектов РФ в их налоговых и бюджетных взаимоотношениях с федеральным центром;
- самостоятельность бюджетов разных уровней;
- законодательное разграничение бюджетной ответственности и расходных полномочий между органами власти и управления разных уровней;
- соответствие финансовых ресурсов каждого уровня бюджетной системы закрепленным за ним функциям;
- основанные на объективных критериях механизмы предоставления регионам финансовой помощи и территориального перераспределения бюджетных ресурсов;
- наличие оговоренных в законодательстве требований и процедур по поиску взаимоприемлемых решений по налоговым и бюджетным вопросам¹.

Таким образом, основная идея **бюджетного федерализма** состоит в законодательном закреплении принципов сбалансированного разграничения расходных полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы.

На это указывают и принципы бюджетной системы РФ, закрепленные в БК, такие как:

- 1) принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ;
- 2) принцип самостоятельности бюджетов;
- 3) принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований.

Принцип разграничения доходов и расходов между бюджетами бюджетной системы подразумевает необходимость четкого разде-

¹ Лавров, А. М. Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. — М. : КомКнига, 2005. — С. 72.



ления полномочий органов государственной власти и местного самоуправления по формированию доходов собственных бюджетов, а также по установлению и исполнению расходных обязательств публично-правовых образований.

При этом принцип самостоятельности бюджетов означает не только права органов государственной власти и местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств, но и обязывает их к его выполнению.

Принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований тесно связан с двумя предыдущими принципами, так как подразумевает разграничение расходных полномочий между бюджетами бюджетной системы, закрепление за ними доходных источников, а также определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями БК.

Эффективная и справедливая система межбюджетных отношений в том числе и прежде всего должна предусматривать:

- законодательно закреплённые, основанные на единых принципах, стабильные и предсказуемые финансовые взаимоотношения между центральными, региональными и местными органами власти;

- сбалансированное и взаимоувязанное разграничение между уровнями бюджетной системы расходных обязательств и доходов;

- возможность и заинтересованность для субнациональных властей самостоятельно формировать свои бюджетные расходы и доходы исходя из интересов и предпочтений региональных (местных) сообществ (бюджетно-налоговую автономию);

- объективную, формализованную и прозрачную систему бюджетного выравнивания;

- наличие стимулов для повышения эффективности управления субнациональными финансами и, при необходимости, санкций, обеспечивающих соблюдение финансовой дисциплины и законодательно установленных требований¹.

Эффективная система межбюджетных отношений сочетает в себе действие двух механизмов бюджетного выравнивания — вертикального и горизонтального.

¹ Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами / Аналитические материалы к документу, представленному Министерством финансов Российской Федерации к встрече министров финансов «Группы восьми» // Финансы. 2006. № 10.



Механизм **вертикального бюджетного выравнивания** предполагает:

- 1) закрепление за каждым уровнем бюджетной системы финансирования конкретных видов расходов, основанного на разделении предметов ведения между уровнями власти;
- 2) разграничение ответственности между уровнями власти;
- 3) закрепление на долгосрочной основе за каждым уровнем бюджетной системы соответствующих доходных источников.

Соответственно, главной целью вертикального бюджетного выравнивания является достижение сбалансированности доходов и расходов каждого из уровней бюджетной системы. Таким образом, система эффективных межбюджетных отношений, основанная на принципах бюджетного федерализма, прежде всего, базируется на двух основных аспектах:

- разграничении расходных полномочий и ответственности между бюджетами бюджетной системы;
- закреплении за бюджетами всех уровней бюджетной системы доходных источников, необходимых для исполнения расходных обязательств.

При этом само понятие «расходные полномочия» включает в себя:

- нормативно-правовое регулирование бюджетных расходов;
- обеспечение их финансовыми средствами;
- непосредственно осуществление финансирования (предоставления) общественных услуг.

В Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. были определены следующие критерии разграничения расходных полномочий между властями разных уровней:

- 1) субсидиарность (максимальная близость органов власти, реализующих расходные полномочия, к потребителям соответствующих бюджетных услуг);
- 2) территориальное соответствие (максимальное совпадение территориальной юрисдикции органа власти, реализующего расходные полномочия, и зоны потребления соответствующих бюджетных услуг);
- 3) внешние эффекты (чем выше заинтересованность общества в целом в реализации расходных полномочий, тем, при прочих равных условиях, за более высоким уровнем власти они должны закрепляться);
- 4) эффект территориальной дифференциации (чем выше региональные/местные различия в производстве и потреблении бюд-



жетных услуг, тем, при прочих равных условиях, на более низких уровнях бюджетной системы они должны предоставляться);

5) эффект масштаба (концентрация бюджетных расходов, при прочих равных условиях, способствует экономии бюджетных средств).

В основы разграничения расходных полномочий между бюджетами заложены положения Конституции РФ, которая предусматривает разграничение предметов ведения и полномочия органов всех уровней власти.

Конституция РФ является первым и основным документом, регламентирующим разграничение бюджетных полномочий между федеральным центром, субъектами РФ и органами местного самоуправления. Однако она устанавливает лишь общие принципы разграничения предметов ведения между властями разных уровней, не определяя при этом финансовые основы выполнения ими возложенных функций. Более конкретно сфера полномочий региональных и местных властей, а также экономические основы их функционирования регламентированы следующими федеральными законами.

Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ закреплены общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта РФ. Указанным Законом определен закрытый перечень вопросов, решение которых относится к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств собственного бюджета (за исключением субвенций из федерального бюджета). Например, к таким вопросам относятся:

- поддержка сельскохозяйственного производства;
- строительство и содержание автомобильных дорог общего пользования межмуниципального назначения;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия;
- организация транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение).

Вместе с тем осуществление таких полномочий может дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и федеральных государственных внебюджетных фондов, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами.



Финансовое обеспечение полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ осуществляется за счет средств собственных бюджетов.

Финансовые основы деятельности органов местного самоуправления закреплены в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ, которым определен перечень вопросов местного значения для поселений, муниципальных районов и городских округов, а также установлены полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Так, к вопросам местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов относится формирование, утверждение, исполнение бюджета соответствующего муниципального образования и контроль за исполнением данного бюджета, а также владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности, дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения и т.д.

Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. При этом как федеральный бюджет, так и бюджеты субъектов РФ и муниципальных образований предназначены для исполнения расходных обязательств соответствующего уровня бюджетной системы РФ (подробнее см. разд. 4 учебника). Порядок возникновения расходных обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований изложен в БК.

Ключевая задача межбюджетного регулирования заключается не только в предоставлении органам власти субъектов и местного самоуправления расходных полномочий, но и обеспечения их необходимыми финансовыми ресурсами, потому что до тех пор, пока региональные и местные власти не обладают законодательно установленной налогово-бюджетной автономией, они не будут заинтересованы в эффективном и прозрачном управлении общественными финансами и проведении структурных реформ. Данная задача решается посредством разграничения налоговых полномочий и доходных источников между уровнями власти.

Конституцией РФ определено, что установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Вместе с тем полномочиями в области налогообложения обладают и органы местного самоуправления.

Основы разграничения налоговых полномочий всех уровней власти регламентированы НК. Так, федеральные налоги и сборы



устанавливаются и вводятся в действие только НК. Региональные налоги устанавливаются НК, вводятся в действие и прекращают действовать на территории субъектов РФ в соответствии с НК и законами субъектов РФ о налогах.

При установлении региональных налогов законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ определяются в порядке и пределах, которые предусмотрены НК, следующие элементы налогообложения: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов, а также налоговые льготы, основания и порядок их применения.

В свою очередь, местные налоги устанавливаются НК и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах, вводятся в действие и прекращают действовать на территориях муниципальных образований в соответствии с НК и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах.

Наряду с этим Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ к вопросам местного значения поселения, муниципального района и городского округа отнесены полномочия по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов соответствующего муниципального образования.

Разграничение налоговых полномочий и доходных источников между органами власти разных уровней в соответствии с концепцией бюджетного федерализма должно базироваться на следующих принципах:

— стабильность разделения доходов между уровнями бюджетной системы на основе единых принципов и подходов, обеспечивающего заинтересованность органов власти субъектов и местного самоуправления в формировании благоприятных условий для экономического развития и наращивания налогового потенциала соответствующих территорий;

— собственные доходы бюджетов каждого уровня должны стать основным ресурсом для эффективной реализации закрепленных за ними расходных полномочий, включая выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований;

— налоговые полномочия органов власти субъектов и местного самоуправления не должны ограничивать перемещение капиталов, рабочей силы, товаров и услуг, а также позволять экспортировать налоговое бремя в другие регионы и муниципальные образования;

— разграничение налоговых полномочий и доходных источников должно в основном ориентироваться на вертикальное (между уров-



ными бюджетной системы), а не горизонтальное (между регионами и муниципальными образованиями) бюджетное выравнивание;

— каждому муниципальному образованию должен быть гарантирован минимальный норматив (в зависимости от типа или уровня муниципального образования) отчислений от налогов, поступления от которых подлежат в соответствии с федеральным законодательством разделению между региональными и местными бюджетами соответствующего уровня (при одновременном упорядочивании бюджетного устройства субъектов Российской Федерации и механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований);

— часть доходов от регулирующих налогов может (в установленных федеральным законодательством случаях — должна) распределяться между местными бюджетами на основе формализованных методик (по численности населения, бюджетной обеспеченности и т.д.), учитывающих региональные и местные особенности.

При разделении конкретных видов налогов и доходных источников между бюджетами разных уровней должны учитываться следующие критерии:

1) стабильность: чем в большей степени налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляется этот налоговый источник и полномочия по его регулированию;

2) экономическая эффективность: за каждым уровнем бюджетной системы должны закрепляться налоги и доходные источники, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти;

3) территориальная мобильность налоговой базы: чем выше возможности для перемещения налоговой базы между регионами, тем на более высоком уровне бюджетной системы должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);

4) равномерность размещения налоговой базы: чем выше неравномерность (дисперсность) размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);

5) социальная справедливость: налоги, носящие перераспределительный характер, должны быть в основном закреплены за федеральным уровнем власти;

6) бюджетная ответственность: сборы, представляющие собой платежи за бюджетные услуги, должны поступать в бюджет, финансирующий соответствующие услуги.



Нормативы зачисления налоговых и неналоговых доходов в федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты законодательно закреплены на долгосрочной основе в БК.

Следует отметить, что до внесения изменений в БК, вступивших в силу с 1 января 2008 г., нормативы распределения между бюджетами бюджетной системы РФ отдельных видов доходов (доходов от сдачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, штрафов за нарушение законодательства РФ) ежегодно утверждались федеральным законом о федеральном бюджете. В настоящее время федеральные налоги и сборы, региональные и местные налоги, иные платежи, являющиеся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы РФ, зачисляются на счета органов Казначейства России для их последующего распределения в соответствии с законодательно установленными нормативами. Ранее данная норма ежегодно содержалась в федеральном законе о федеральном бюджете на соответствующий год.

Однако регулирование межбюджетных отношений усложняется в связи с тем, что законодательством РФ предусмотрена возможность передачи ряда полномочий Российской Федерации для осуществления органам власти субъектов РФ, а на региональном уровне — передача отдельных полномочий как Российской Федерации, так и субъектов РФ для осуществления органам власти муниципальных образований. Так, Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ установлено, что полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, могут передаваться для осуществления органам государственной власти субъектов РФ федеральными законами. При этом финансовое обеспечение осуществления указанных отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов РФ, осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

Федеральные законы, предусматривающие передачу отдельных полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов РФ, обязательно должны содержать положения, определяющие способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов РФ для осуществления соответствующих полномочий. Такими законами являются Федеральные законы от 31.12.2005 № 199-ФЗ, от 29.12.2006 № 258-ФЗ, от



18.10.2007 № 230-ФЗ, которыми регулируется передача полномочий Российской Федерации субъектам РФ и в отдельных случаях органам местного самоуправления. Так, например, Федеральным законом от 29.12.2006 № 258-ФЗ среди полномочий Российской Федерации, переданных на уровень субъектов РФ, были следующие:

— в области образования (осуществление контроля качества образования, лицензирование и государственная аккредитация образовательных учреждений, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования расположенными на территории субъекта Российской Федерации образовательными учреждениями);

— в области охраны здоровья граждан (осуществление контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи установленным федеральным стандартам в сфере здравоохранения, а также лицензирование отдельных видов медицинской и фармацевтической деятельности);

— полномочия в области охраны и использования объектов животного мира, а также водных биологических ресурсов.

Вместе с тем полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъекта РФ, могут передаваться законами субъекта РФ органам местного самоуправления, если такое право предоставлено им федеральными законами.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ также предусмотрен механизм передачи отдельных государственных полномочий на местный уровень.

Законами субъекта РФ в порядке, определенном федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта РФ по решению вопросов с передачей органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов.

Отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления, являются полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения. Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только



за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. При этом органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Разработкой государственной политики и нормативно-правовым регулированием в сфере разграничения полномочий между уровнями власти занимается Минрегион России.

В соответствии с Положением о Министерстве регионального развития Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 26.01.2005 № 40, в сферу полномочий Минрегиона России, в частности, входит:

- функции по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда РФ, Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, субсидий бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета;

- согласование федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ в части, касающейся комплексного территориального развития;

- осуществление прав государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) федеральных целевых программ, связанных с экономическим развитием субъектов РФ и муниципальных образований;

- разработка и согласование методик выделения средств государственной поддержки субъектам РФ и муниципальным образованиям и внесение их в Правительство РФ на утверждение;

- функции главного распорядителя бюджетных средств в отношении субсидий на развитие социальной и инженерной инфраструктуры субъектов РФ и муниципальных образований;

- анализ эффективности использования средств государственной поддержки субъектами РФ и муниципальными образованиями;

- координация деятельности государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Для целей регулирования процесса разграничения расходных полномочий между уровнями власти необходимо не только закрепление доходных источников за соответствующими бюджетами, но и создание специальных механизмов бюджетного выравнивания посредством предоставления различных видов финансовой помощи регионам и муниципальным образованиям.



Таким образом, происходит реализация механизма **горизонтального бюджетного выравнивания**, целью которого является обеспечение единого уровня реализации конституционных прав граждан на получение определенного объема социальных услуг посредством предоставления финансовой помощи из федерального бюджета нижестоящим бюджетам.

Выводы

Межбюджетные отношения представляют собой взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса. Правовые основы регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации регулируются, прежде всего, Конституцией РФ, БК и НК. Вопросы межбюджетного регулирования на уровне субъектов РФ и муниципальных образований также регулируются Федеральными законами от 06.10.1999 № 184-ФЗ и от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

Бюджетный федерализм представляет собой общие принципы и механизмы бюджетного устройства в федеративном государстве. Его сущность заключается в построении бюджетных отношений на основе принципов, которые позволяют в условиях самостоятельности каждого бюджета сочетать интересы федерации с интересами ее субъектов и органов местного самоуправления. Эффективная система межбюджетных отношений сочетает в себе действие двух механизмов бюджетного выравнивания — вертикального и горизонтального. Главной целью вертикального бюджетного выравнивания является достижение сбалансированности доходов и расходов каждого из уровней бюджетной системы. Для целей регулирования процесса разграничения расходных полномочий между уровнями власти необходимо не только закрепление доходных источников за соответствующими бюджетами, но и создание специальных механизмов бюджетного выравнивания посредством предоставления различных видов финансовой помощи регионам и муниципальным образованиям. Таким образом происходит реализация механизма горизонтального бюджетного выравнивания, целью которого является обеспечение единого уровня реализации конституционных прав граждан на получение определенного объема социальных услуг посредством предоставления финансовой помощи из федерального бюджета нижестоящим бюджетам. Сам



механизм предоставления финансовой помощи регионам является одним из методов горизонтального бюджетного выравнивания.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение межбюджетных отношений.
2. Раскройте понятие бюджетного федерализма.
3. Каковы основные принципы бюджетного федерализма?
4. Охарактеризуйте механизм вертикального бюджетного выравнивания.
5. Перечислите основные нормативные правовые акты, регулирующие межбюджетные отношения в Российской Федерации.
6. Какой федеральный орган исполнительной власти осуществляет нормативно-правовое регулирование вопросов разграничения полномочий по предметам совместного ведения?
7. Дайте характеристику механизма горизонтального бюджетного выравнивания.

ГЛАВА 20

Финансовая поддержка субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

Финансовые возможности субъектов РФ по выполнению собственных расходных полномочий значительно дифференцированы в связи с исторически сложившейся структурой экономики регионов, в зависимости от размера территории и количества проживающего населения и т.д. При этом различия по уровню бюджетных возможностей до межбюджетного выравнивания из федерального бюджета между наиболее финансово обеспеченными регионами и наименее обеспеченными достигает разницы в 14 раз.

Специалисты отмечают, что дифференциация в уровне бюджетной обеспеченности регионов постоянно возрастает. Причиной такого процесса является концентрация доходов консолидированного бюджета субъектов РФ в нескольких высокоразвитых регионах (регионах-донорах).

В условиях роста дифференциации бюджетной обеспеченности субъектов РФ многократно возрастает роль финансовой помощи из федерального бюджета на выравнивание условий социально-экономического развития регионов, осуществляемой в виде межбюджетных трансфертов.

Ключевые понятия

Межбюджетные трансферты, дотации, субсидии, субвенции, Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ, Федеральный фонд компенсаций, Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов, Федеральный фонд софинансирования социальных расходов, Федеральный фонд регионального развития



20.1. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета

Предоставление финансовой помощи субъектам РФ и муниципальным образованиям регулируется положениями гл. 16 «Межбюджетные трансферты» БК.

Межбюджетные трансферты — средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы РФ другому бюджету бюджетной системы РФ.

Целью распределения межбюджетных трансфертов является повышение возможностей субъектов РФ с низкой бюджетной обеспеченностью финансировать закрепленные за ними расходы и тем самым обеспечить выравнивание доступа граждан вне зависимости от места их проживания к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям.

Прирост межбюджетных трансфертов субъектам РФ в 2009 г. составил 187 млрд руб. Основную часть прироста составляют субсидии на софинансирование расходных обязательств субъектов РФ, которые выросли по отношению к 2008 г. на 112,9 млрд руб. или на 30,6% (табл. 20.1).

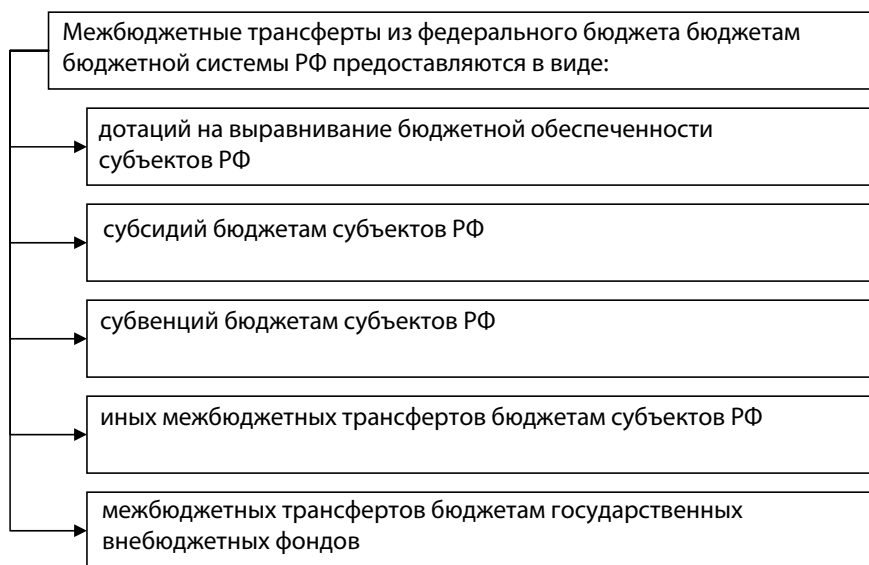


Рис. 20.1. Виды финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы РФ

Таблица 20.1. Межбюджетные трансферты субъектам РФ, млрд руб.

	2008 (закон)	2009		2010		2011 (проект)
		закон	проект	закон	проект	
Всего	1036,7	907,2	1223,7	880,2	1224,1	1217,6
Дотации бюджетам субъектов РФ	388,5	392,7	432,1	411,1	455,0	482,7
в т.ч. дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (ФФПР)	328,6	351,0	374,0	373,8	400,2	427,4
Субсидии бюджетам субъектов РФ	369,2	300,7	482,1	234,2	477,5	445,9
Субвенции бюджетам субъектов РФ	176,9	176,0	227,7	191,0	224,5	241,2
Иные межбюджетные трансферты	102,1	37,8	81,8	43,9	67,1	47,8

Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ установлено, что осуществление полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, установленным Конституцией РФ, может в порядке и случаях, установленных федеральными законами, дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и федеральных государственных внебюджетных фондов, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами.

При этом из нижеприведенной диаграммы видно, что основная часть (более 61%) средств федерального бюджета, направляемая по разделу 11 «Межбюджетные трансферты», приходится на трансферты внебюджетным фондам.

Таким образом, напрямую из федерального бюджета межбюджетные трансферты предоставляются только бюджетам субъектов РФ и бюджетам государственных внебюджетных фондов. При этом межбюджетные трансферты из федерального бюджета (за исключением субвенций) предоставляются при условии соблюдения органами государственной власти субъектов РФ бюджетного законодательства РФ и законодательства РФ о налогах и сборах. В случае несоблюдения требований, установленных БК, предоставление финансовой помощи (за исключением субвенций) из федерального бюджета может быть приостановлено.

Тем не менее законодательством установлено, что бюджетам субъектов РФ могут предоставляться межбюджетные трансферты для предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам отдельных муниципальных образований в случаях и порядке, установленных федеральными законами.



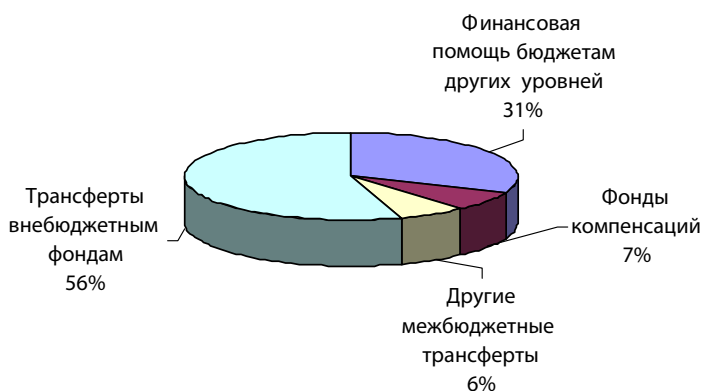


Рис. 20.2. Структура расходов федерального бюджета на межбюджетные трансферты в 2007 году

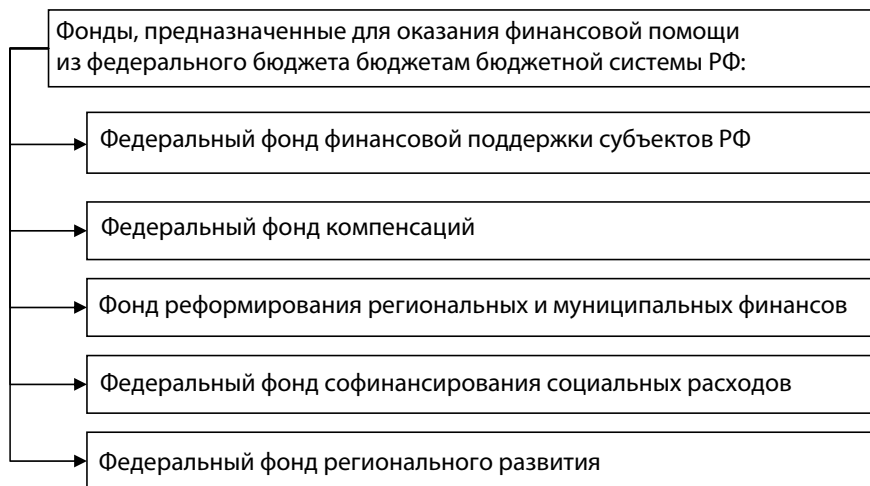


Рис. 20.3. Формы предоставления межбюджетных трансфертов

В рамках реформирования системы межбюджетных отношений для оказания финансовой помощи бюджетам бюджетной системы РФ из федерального бюджета были созданы пять специализированных фондов. Рассмотрим подробнее назначение каждого из них.

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ был образован в составе федерального бюджета в 1994 г. как Фонд финансовой поддержки регионов, средства которого, получившие

название «трансфертов», предоставлялись бюджетам субъектов РФ на основе специальных формул. Назначение Фонда — выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

Финансовая помощь из Фонда на начальном этапе выделялась двумя способами: в виде «прямых» трансфертов (непосредственно из федерального бюджета) и «косвенных» трансфертов (за счет повышения для конкретного субъекта РФ нормативов отчисления от НДС).

С принятием в 1998 г. Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 годах механизм предоставления финансовой помощи из Фонда был изменен. Распределение финансовой помощи происходило на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты. Расчет трансфертов Фонда производился на основе сопоставления среднедушевых налоговых доходов субъектов РФ, скорректированных с учетом объективно сложившегося уровня удорожания бюджетных расходов. Право на получение трансфертов предоставлялось субъектам РФ, среднедушевые налоговые доходы которых не достигают установленного минимального уровня. При этом уровень налоговых доходов субъектов РФ, до которого производилось выравнивание, устанавливался исходя из возможностей федерального бюджета и планируемого объема Фонда. Финансовая помощь из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ предоставляется в виде дотаций.

Дотации — межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования.

В настоящее время дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ предусматриваются в составе федерального бюджета и распределяются между субъектами РФ в соответствии с единой методикой, утверждаемой Правительством РФ.

Общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ предоставляются субъектам РФ, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ.



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.

Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ

Общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности РФ определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации.

Минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ на очередной финансовый год определяется как средний уровень расчетной бюджетной обеспеченности до распределения указанных дотаций по субъектам РФ, не входящим в число 10 субъектов РФ, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности, и 10 субъектов РФ, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ до распределения дотаций определяется по формуле:

$$BO_i = \text{ИНП}_i / \text{ИБР}_i, \text{ где:}$$

BO_i — уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до распределения дотаций;

ИНП_i — индекс налогового потенциала субъекта РФ;

ИБР_i — индекс бюджетных расходов субъекта РФ.

Индекс налогового потенциала — относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, определяемая с учетом уровня развития и структуры экономики субъекта РФ.

Индекс налогового потенциала применяется для сопоставления уровней расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ и не является прогнозируемой оценкой налоговых доходов субъектов РФ в расчете на душу населения или в абсолютном размере.

Индекс бюджетных расходов — относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка расходов консолидированного бюджета субъекта РФ по предоставлению одинакового объема бюджетных услуг в расчете на душу населения, определяемая с учетом объективных региональных факторов и условий.



Индекс бюджетных расходов применяется для сопоставления уровней расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ и не является прогнозируемой оценкой расходов субъектов РФ в расчете на душу населения или в абсолютном размере.

Дотации распределяются между субъектами РФ, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, пропорционально отклонению уровня расчетной бюджетной обеспеченности этих субъектов РФ от уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности.

Минфин России до 1 июля текущего финансового года направляет в исполнительные органы государственной власти субъектов РФ исходные данные для проведения расчетов распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ на очередной финансовый год и плановый период и до 20 июля текущего финансового года проводит сверку указанных исходных данных с исполнительными органами государственной власти субъектов РФ в порядке, установленном Минфином России.

В последние годы отмечается сокращение роли Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ в качестве инструмента бюджетного выравнивания регионов, что вызвано ростом дифференциации в обеспеченности субъектов РФ доходами.

В целях обеспечения функции государства по выравниванию бюджетной обеспеченности регионов и недопущения увеличения дифференциации в уровне социально-экономического развития субъектов РФ в 2008—2010 гг. предусмотрено увеличение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ по сравнению с 2007 г. более высокими темпами, чем прогнозные показатели динамики инфляции.

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ является первым и основным фондом в системе финансовой поддержки субъектов РФ. Следует отметить, что до настоящего времени дальнейшее совершенствование методов предоставления финансовой помощи субъектам РФ происходило по пути создания новых фондов. Так, в 2001 г. был создан *Федеральный фонд компенсаций*, целью которого стало финансовое обеспечение «федеральных мандатов», т.е. обязательств Российской Федерации перед населением, возложенных на региональные и местные бюджеты федеральным законодательством. Средства из Фонда компенсаций выделяются в форме субвенций и распределяются между всеми без исключения субъектами РФ, вне зависимости от их финансовой обеспеченности, пропорционально размещению соответствующих категорий населения.



Под субвенциями бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке.

Субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета распределяются между субъектами РФ в соответствии с методиками, утверждаемыми Правительством РФ.

Так, постановлением Правительства РФ от 27.03.2006 № 169 утверждена Методика распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из Федерального фонда компенсаций на реализацию федеральных полномочий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, установленных федеральными законами «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Размер субвенции, предоставляемой бюджету субъекта РФ на реализацию федеральных полномочий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, установленных Федеральными законами от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах» и от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», на соответствующий год, определяется по следующей формуле:

$$= 2 + ,$$

где — размер субвенции, предоставляемой бюджету субъекта РФ на реализацию федеральных полномочий по обеспечению жильем указанных категорий граждан; 2 — размер субвенции, предоставляемой бюджету субъекта РФ на реализацию федеральных полномочий по обеспечению жильем категорий граждан, установленных Федеральными законами «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»; — размер субвенции, предоставляемой бюджету субъекта РФ на реализацию федеральных полномочий по обеспечению жильем категорий граждан, установленных Федеральным законом «О ветеранах».

Субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета, предоставляемые на исполнение отдельных расходных обязательств субъектов РФ, зачисляются в бюджет субъекта РФ и расходуются в порядке, установленном федеральными законами и при-



нятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства РФ.

Проект распределения субвенций бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета между субъектами РФ вносится в Государственную Думу в проекте федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и утверждается при рассмотрении проекта указанного федерального закона во втором чтении.

Так, согласно ст. 10. Федерального закона от 02.12.2009 № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» особенностями установления отдельных расходных обязательств Российской Федерации и использования бюджетных ассигнований в сфере социального обеспечения населения является:

1) увеличение размера материнского (семейного) капитала, предусмотренного Федеральным законом от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»;

2) установление размера индексации государственных пособий гражданам, имеющим детей, предусмотренных Федеральным законом от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»;

3) установление размера накопительного взноса на одного участника накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, включенного в реестр участников;

4) установление размера индексации ежегодной денежной выплаты гражданам, награжденным знаком «Почетный донор СССР» или «Почетный донор России»;

5) утверждение распределения бюджетных ассигнований на 2010 г. по субъектам РФ на осуществление социальных выплат для приобретения жилья гражданами, выезжающими из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, а также гражданами, выехавшими из указанных районов и местностей не ранее 1 января 1992 г., в соответствии с федеральной целевой программой «Жилище» на 2002—2010 годы.

6) установление величины прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации для определения размера федеральной социальной доплаты к пенсии в соответствии со ст. 4 Федерального закона от 24.10.1997 «134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»;

7) использование бюджетных ассигнований, предусмотренных Минздравсоцразвития России по подразделу «Другие вопросы в



области социальной политики» раздела «Социальная политика» классификации расходов бюджетов на финансовое обеспечение единовременного денежного поощрения лучших врачей, осуществляемого в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Таким образом, Федеральный фонд компенсаций действует исключительно в целях финансового обеспечения федеральных полномочий, делегированных для исполнения на региональный уровень бюджетной системы.

Промежуточное место между Фондом финансовой поддержки субъектов РФ, предназначенного для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, и Федеральным фондом компенсаций, главной задачей которого является финансирование федеральных мандатов, занял Федеральный фонд софинансирования расходов. Его цель — стимулировать регионы с целью поддержания определенного уровня финансирования наиболее значимых социальных расходов (на образование, здравоохранение и культуру). Субсидии Фонда распределяются между всеми субъектами РФ без исключения, однако уровень софинансирования расходов зависит от бюджетной обеспеченности регионов. Так, для наиболее обеспеченных регионов этот уровень может составить только 10%, в то время как для наименее обеспеченных — до 90%.

Под субсидиями бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Цели и условия предоставления и расходования субсидий бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета, критерии отбора субъектов РФ для предоставления указанных межбюджетных субсидий и их распределения между субъектами РФ устанавливаются федеральными законами и (или) принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства РФ на срок не менее трех лет.

В целях оказания финансовой поддержки субъектам РФ на реализацию закрепленных за ними обязательств в 2009—2011 гг.



в составе федерального бюджета предусмотрены субсидии по следующим направлениям:

- на оплату жилого помещения и коммунальных услуг малоимущим гражданам;
- на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения;
- на выплату ежемесячного пособия на ребенка;
- на обеспечение мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий;
- на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла.

Федеральный фонд регионального развития, созданный в 1999 г., представляет собой методологически объединенную совокупность соответствующих частей федеральных программ, региональных программ, программ и проектов отраслевого финансирования. В рамках Фонда осуществляется консолидация расходов федерального бюджета (в том числе — по реализации федеральных целевых программ), которые направлены на создание на всей территории РФ социальной инфраструктуры, минимально необходимой для реализации установленных Конституцией РФ и федеральным законодательством гарантий.

Задачей Фонда является оказание финансовой помощи регионам с целью финансирования инвестиций в производственную и социальную инфраструктуру.

Обязательным условием для выделения средств Фонда по данному направлению является разработка органами власти субъектов РФ плана инвестиционной деятельности по развитию социальной инфраструктуры на территории субъекта РФ.

Распределение субсидий из Фонда регионального развития осуществляется на основе принципов:

- целевой поддержки капитальных вложений в общественную инфраструктуру;
- софинансирования капитальных вложений из бюджетов субъектов РФ;
- соблюдения субъектами РФ федеральных требований федерального законодательства к организации инвестиционного процесса.

Выделение средств из Фонда на развитие социальной инфраструктуры регионов осуществляется по заявкам органов исполни-



тельной власти субъектов РФ, представляющих их в установленном Правительством РФ порядке, в пределах максимальной доли данного региона в Фонде.

Правительство РФ рассматривает представленные заявки и определяет долю финансирования, которое будет осуществляться по социальному направлению Фонда. При этом доля федерального бюджета не может превышать 50% общего объема финансирования проекта (программы). Остальные средства привлекаются из бюджетов субъектов РФ и других источников.

Отбор проектов и программ для кредитования производится на конкурсной основе. В качестве одного из важнейших критериев при выделении государственных инвестиций используется предоставление регионом документально оформленного обязательства на сокращение в будущем передаваемых трансфертов на текущее финансирование (с указанием конкретных сумм по годам).

Необходимость образования *Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов* возникла в связи с тем, что в разных регионах реформирование бюджетного процесса происходит с различной скоростью.

Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов был создан в 1999 г. для активизации процессов финансового оздоровления бюджетов субъектов РФ, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирования экономических реформ. Главной целью Фонда является стимулирование усилий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области повышения качества управления региональными и муниципальными финансами.

Источниками образования Фонда были кредиты международных финансовых организаций, а также другие средства, определяемые Правительством РФ.

Финансовая помощь из Фонда оказывается субъектам РФ и муниципальным образованиям, отобранным на конкурсной основе по результатам оценки программ реформирования региональных (муниципальных) финансов, а также при обязательном соблюдении требований БК и отсутствии просроченной задолженности.

В первую очередь, в число участников включаются бездотационные и низкодотационные регионы, регионы, создающие благоприятные предпосылки и условия для экономического развития.

Кроме кредитной составляющей, Фонд имеет компонент технической помощи для работы по следующим направлениям:



— методическая помощь органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления по управлению финансами (среднесрочный финансовый план, программы заимствований, бюджетные процедуры, финансовая отчетность и др.), проведению реформ муниципальных служб, планированию и осуществлению инвестиций в отрасли инфраструктуры и т.п.;

— совершенствование налогового и бюджетного законодательства РФ и субъектов РФ;

— обучение и подготовка кадров региональных и местных финансовых органов;

— проведение мониторинга процессов экономических реформ и финансового оздоровления в регионах.

За восемь лет применения данного инструмента межбюджетных трансфертов около 60 регионов подавали заявки на участие в конкурсном отборе, из которых 40 явились получателями субсидий на реформирование региональных финансов. Начиная с отбора, объявленного в 2005 г., Минфин России рассматривает заявки от муниципальных образований, являющихся административными центрами субъекта РФ или имеющих численность постоянного населения свыше 200 тыс. человек. К настоящему моменту 30 муниципальных образований приняли программы реформирования муниципальных финансов.

Программы реформирования региональных (муниципальных) финансов содержат конкретные мероприятия по следующим основным направлениям реформирования: организация бюджетного планирования, ориентированного на результат, среднесрочное планирование, управление расходами и реструктуризация бюджетной сети, создание условий для развития доходной базы, межбюджетные отношения, повышение публичности государственного и муниципального секторов экономики.

Программа реформирования региональных (муниципальных) финансов — это комплексные планы действий всех органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления по реформированию общественных финансов, рассчитанные, по меньшей мере, на несколько лет.

После анализа реализаций мероприятий, предусмотренных программами реформирования, из федерального бюджета двумя частями в течение двух финансовых лет предоставляются субсидии. Ежегодно получателями субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов являются по 10 субъектов РФ и муниципальных образований.



Совокупность пяти представленных фондов, созданных для оказания финансовой помощи региональным и местным бюджетам, образуют единую систему инструментов, позволяющую проводить государственную политику межбюджетного выравнивания.

Кроме вышеназванных пяти форм межбюджетных трансфертов, бюджетам субъектов РФ могут предоставляться бюджетные кредиты для финансирования временных кассовых разрывов, возникающих в ходе их исполнения.

В случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами и (или) принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства РФ, бюджетам бюджетной системы РФ могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты.

20.2. Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации

Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ бюджетам бюджетной системы РФ предоставляются в форме:

- дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов);

- субсидий местным бюджетам;

- субвенций местным бюджетам и субвенций бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей, для реализации полномочий органов государственной власти субъектов РФ, передаваемых на основании договоров между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области, заключенных в соответствии с законодательством РФ;

- субсидий федеральному бюджету из бюджетов субъектов РФ;

- иных межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы РФ.

В целом механизм предоставления финансовой помощи из бюджетов субъектов РФ аналогичен федеральному. Так, межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам (за исключением субвенций) предоставляются при условии соблюдения соответствующими органами местного самоуправления бюджетного законодательства РФ и законодательства РФ о налогах и сборах.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений предусматриваются в бюджете субъекта РФ в целях выравни-



вания финансовых возможностей поселений по осуществлению органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения исходя из численности жителей и (или) бюджетной обеспеченности.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений образуют **региональный фонд финансовой поддержки поселений**. Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений утверждается законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) предусматриваются в бюджете субъекта РФ в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов). Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) образуют региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

Порядок и методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), в том числе порядок расчета и установления заменяющих часть указанных дотаций дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты, утверждаются законом субъекта РФ.

Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) утверждается законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) субъектов РФ предоставляются муниципальным районам (городским округам), уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом муниципального района (городского округа) исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичного показателя в среднем по муниципальным районам и городским округам данного субъекта РФ с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных фак-



торах и условиях, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

Определение уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) производится по единой методике, обеспечивающей сопоставимость налоговых доходов муниципальных районов и городских округов, а также показателей, характеризующих факторы и условия, влияющие на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

Под субсидиями местным бюджетам из бюджета субъекта РФ понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Совокупность субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта РФ образует **региональный фонд софинансирования расходов.**

Цели и условия предоставления и расходования субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта РФ, критерии отбора муниципальных образований для предоставления указанных субсидий и их распределение между муниципальными образованиями устанавливаются законами субъекта РФ и (или) нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Под субвенциями местным бюджетам из бюджета субъекта РФ понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке.

Совокупность субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта РФ образует **региональный фонд компенсаций.**

Субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта РФ формируются в бюджете субъекта РФ за счет:

1) субвенций бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета на осуществление органами местного самоуправления отдельных полномочий федеральных органов государственной власти;



2) собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий органов государственной власти субъекта РФ.

Распределение субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта РФ утверждается законом о бюджете субъекта РФ по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

20.3. Межбюджетные трансферты из местных бюджетов

Межбюджетные трансферты из местных бюджетов предоставляются в форме:

— дотаций из бюджетов муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений;

— субсидий, перечисляемых из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;

— субсидий, перечисляемых в бюджеты субъектов РФ для формирования региональных фондов финансовой поддержки поселений и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);

— иных межбюджетных трансфертов.

Межбюджетные трансферты из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений (за исключением межбюджетных трансфертов на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями) предоставляются при условии соблюдения соответствующими органами местного самоуправления поселений бюджетного законодательства РФ и законодательства РФ о налогах и сборах.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района предоставляются поселениям, входящим в состав данного муниципального района, в соответствии с муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального района.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района образуют **районный фонд финансовой поддержки поселений**. Порядок определения объемов районных фондов финансовой поддержки поселений и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обес-



печенности поселений из бюджета муниципального района устанавливается законом субъекта РФ.

Расчетная бюджетная обеспеченность поселений определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом поселения исходя из налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичного показателя в среднем по поселениям данного муниципального района с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

Законом субъекта РФ может быть предусмотрено предоставление бюджету субъекта РФ субсидий из бюджетов поселений, муниципальных районов и городских округов (так называемые «отрицательные трансферты»).

Объем «отрицательных трансфертов» рассчитывается до распределения соответствующих региональных фондов финансовой поддержки. Критерием изъятия таких межбюджетных трансфертов в соответствующий региональный фонд финансовой поддержки является превышение подушевых расчетных налоговых доходов муниципального образования в последнем отчетном году установленного порогового уровня.

Порядок расчета и предоставления субсидий бюджету субъекта РФ из местных бюджетов устанавливается законом субъекта РФ.

Выводы

Финансовая помощь субъектам РФ и муниципальным образованиям оказывается в форме межбюджетных трансфертов. Межбюджетные трансферты представляют собой средства, предоставляемые одним бюджетом другому бюджету в рамках бюджетной системы РФ. Целью создания системы межбюджетных трансфертов является повышение возможностей субъектов РФ с низкой бюджетной обеспеченностью исполнять законодательно закрепленные за ними расходные обязательства, и тем самым обеспечить выравнивание доступа граждан вне зависимости от места их проживания к основным конституционным гарантиям. В условиях роста дифференциации бюджетной обеспеченности субъектов РФ многократно возрастает роль финансовой помощи из федерального бюджета на выравнивание условий социально-экономического развития регионов, осуществляемой в виде межбюджетных



трансфертов. При этом межбюджетные трансферты из федерального бюджета (за исключением субвенций) предоставляются при условии соблюдения органами государственной власти субъектов РФ бюджетного законодательства РФ и законодательства РФ о налогах и сборах.

В рамках реформирования системы межбюджетных отношений для оказания финансовой помощи бюджетам бюджетной системы РФ из федерального бюджета были созданы пять специализированных фондов: Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, Федеральный фонд компенсаций, Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов, Федеральный фонд софинансирования социальных расходов и Федеральный фонд регионального развития. Средства из указанных фондов предоставляются в различных формах межбюджетных трансфертов, среди которых следует выделить дотации, субсидии и субвенции. Бюджетным законодательством предусмотрено создание в региональных бюджетах и, частично, в бюджетах муниципальных районов фондов межбюджетного регулирования на принципах, во многом аналогичных действующим на федеральном уровне. Условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов бюджетной системы РФ определены положениями гл. 16 «Межбюджетные трансферты» БК.

Вопросы для самоконтроля

1. В какой форме предоставляются межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы РФ?
2. При каком условии предоставляются межбюджетные трансферты из федерального бюджета (за исключением субвенций)?
3. В каких случаях предоставляются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ?
4. Дайте определение субсидий бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета.
5. Дайте определение субвенций бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета.
6. В каких формах предоставляются межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ?
7. Дайте определение субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта РФ.
8. Дайте определение субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта РФ.



ГЛАВА 21

Реформа межбюджетных отношений

За последнее десятилетие произошли принципиальные изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней. Принятие федеральных законов об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, организации местного самоуправления, а также поправок в БК в части регулирования межбюджетных отношений способствовало упорядочению бюджетного устройства субъектов РФ, разграничению полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, установлению стабильных доходных источников бюджетов, определению принципов формирования и распределения межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета. В данной главе рассмотрены основные этапы реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации. Для каждого из этапов определены правовые основы, приведены основные цели и задачи, а также результаты, которых удалось достичь в процессе реформирования и некоторые возникшие проблемы, в частности, «нефинансируемых федеральных мандатов». В главе подведены итоги более чем десятилетнего периода реформирования вопросов межбюджетного регулирования в Российской Федерации и определены задачи предстоящего периода.

Ключевые понятия

Проблема «нефинансируемых федеральных мандатов», механизм предоставления финансовой помощи регионам, среднесрочные программы реформирования бюджетной системы



Реформирование межбюджетных отношений в Российской Федерации на начальных этапах было полностью сконцентрировано на формировании недостающей нормативной правовой базы в сфере регулирования межбюджетных отношений.

С проведением реформы межбюджетных отношений в 1994 г. закончился этап стихийной децентрализации бюджетной системы РФ, характеризующийся отсутствием целостной концепции бюджетных реформ того времени. В ходе реформирования межбюджетных отношений в 1994 г. были сделаны следующие шаги:

- региональным властям было предоставлено право устанавливать ставку налога на прибыль предприятий и организаций;

- были введены единые нормативы отчислений от основных федеральных налогов между уровнями бюджетной системы;

- впервые были внедрены методы распределения финансовой помощи из федерального бюджета субъектам РФ на основе специальных формул;

- и, наконец, основным ее итогом стало создание Фонда финансовой поддержки субъектов РФ.

Таким образом, первая реформа межбюджетных отношений ознаменовала собой переход к построению бюджетной системы, основанной на принципах бюджетного федерализма.

Система межбюджетных отношений, заложенная в 1994 г., создала предпосылки для перехода от индивидуального согласования объемов финансовой помощи субъектам РФ к единым правилам распределения ее на формализованной основе. Однако процесс реформирования остался незавершенным. Основным препятствием к построению эффективной системы межбюджетного выравнивания оставалось отсутствие необходимой законодательной базы как по вопросам разграничения предметов ведения, установленных Конституцией РФ, и вытекающих из них расходных обязательств, так и по вопросам закрепления на долговременной основе собственных доходных источников за бюджетами всех уровней бюджетной системы.

Так, в середине 1990-х гг. имела место практика передачи с федерального уровня на уровень субъектов РФ основной части расходов на социальную защиту населения. При этом отсутствовал механизм разграничения расходных полномочий и ответственности между уровнями власти. Регионы оказывались не в состоянии обеспечить реализацию принятых на федеральном уровне решений (например, обеспечить повышение минимального уровня заработной платы или предоставить целый ряд льгот ветеранам).



В такой ситуации региональные власти были вынуждены отказываться от выполнения ряда мер социальной защиты населения, поскольку средства на их реализацию из федерального бюджета не выделялись. Так возникал известный эффект «необеспеченных мандатов». Вместе с тем отсутствие разграничения бюджетной ответственности между уровнями власти порождало стремление органов государственной власти субъектов РФ переложить ответственность за финансирование своих расходов на федеральный бюджет.

Первый этап реформы межбюджетных отношений происходил в условиях отсутствия БК и НК, принятых только в 1998 г. (часть вторая НК — в 2000 г.).

В дальнейшем реформирование межбюджетных отношений в Российской Федерации происходило на основе принятия в целом последовательной реализации методологически увязанных друг с другом правительственных программ структурных реформ в данной сфере.

Второй этап реформы межбюджетных отношений базировался на *Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 годах*, утвержденной постановлением Правительства РФ от 30.07.1998 № 862.

Концепцией впервые были определены общие направления реформирования межбюджетных отношений:

1) повышение эффективности использования и управления финансовыми ресурсами бюджетной системы РФ;

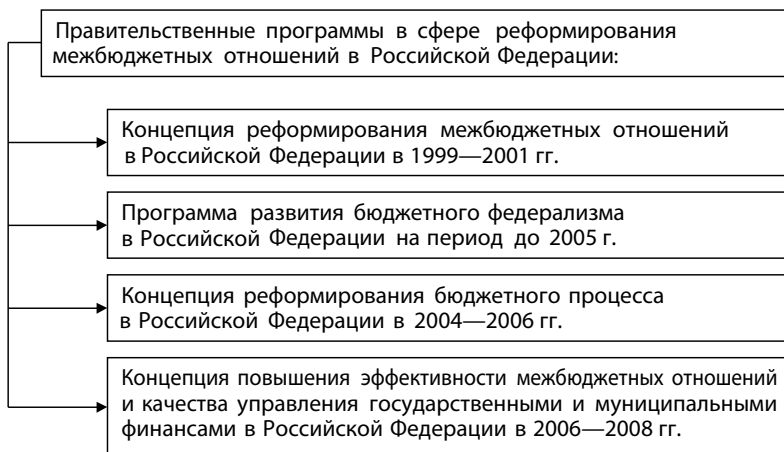


Рис. 21.1. Основные этапы реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации



2) выравнивание возможностей реализации на всей территории страны минимального уровня установленных Конституцией РФ и федеральным законодательством социальных гарантий, финансирование которых должно осуществляться из бюджетов всех уровней;

3) создание условий для повышения эффективности социально-экономического развития регионов.

Особенностью Концепции как нормативного документа в сфере регулирования бюджетного процесса в РФ стало разграничение расходных полномочий и ответственности между органами власти и управления разных уровней. В частности, концепция устанавливала:

— перечень расходов, финансируемых исключительно из федерального бюджета;

— перечень расходов, финансируемых исключительно из бюджетов субъектов РФ;

— перечень расходов, финансируемых исключительно из бюджетов муниципальных образований;

— перечень расходов, финансируемых в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законодательством, договорами о раз-

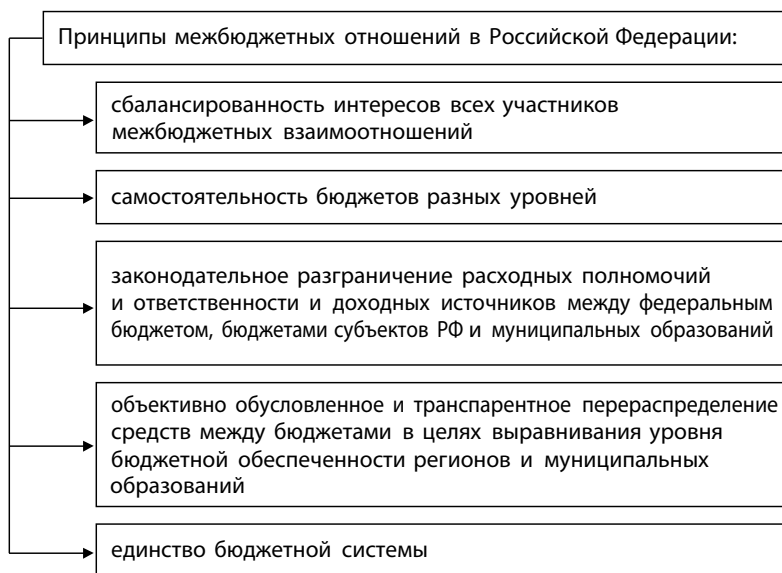


Рис. 21.2. Основные принципы межбюджетных отношений в Российской Федерации, определенные в Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 годах



граничении предметов ведения и полномочий совместно за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований.

Таким образом, в рамках Концепции произошло четкое разграничение расходных полномочий между уровнями власти.

В период подготовки Концепции была проведена инвентаризация расходных полномочий федерального, регионального и местных бюджетов и регламентирующих их нормативных правовых актов. По результатам этой работы в 1999 г. в федеральном законодательстве, а также договорах и соглашениях с субъектами РФ было конкретизировано разграничение расходов и бюджетной ответственности органов власти и управления разных уровней, что позволило за период с 1998 по 2001 гг. осуществить поэтапный переход к нормативной оценке бюджетных потребностей органов власти и управления разных уровней, соответствующих их расходным полномочиям и ответственности.

В основу новой методики предоставления финансовой помощи регионам был положен индекс бюджетных расходов, показывающий, насколько больше (меньше) необходимо затратить бюджетных средств (в расчете на душу населения) в данном регионе по сравнению со средними или минимальными по Российской Федерации затратами для обеспечения сопоставимого уровня финансирования основных бюджетных расходов. Так, значение индекса бюджетных расходов, равное двум, означает, что в данном регионе стоимость предоставления одинакового пакета бюджетных услуг в расчете на душу населения в два раза выше, чем в регионе с наиболее благоприятными условиями финансирования бюджетных расходов.

Реформирование коснулось и разграничения доходных источников между уровнями бюджетной системы Российской Федерации. Так, в части введения налогов и установления налоговых полномочий определяющим документом стал НК. Регламентация вопросов разделения налоговых поступлений и неналоговых доходов между бюджетами разных уровней, установления нормативов отчисления от федеральных и региональных налогов была осуществлена в БК и НК, а также ежегодно в федеральных законах о федеральном бюджете, в законодательстве субъектов РФ.

Налоговым законодательством был установлен исчерпывающий перечень налогов, которые могут вводиться федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Субъектам РФ было предоставлено право вводить на территории данного субъекта региональные налоги, такие как: налог на имуще-



ство предприятий и организаций, транспортный налог, налог на игорный бизнес и др.

Органам местного самоуправления предоставлялось право вводить на территории соответствующего муниципального образования следующие местные налоги: земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на рекламу и другие.

При этом распределение поступлений от отдельных федеральных налогов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ производилось по единым базовым нормативам, закрепленным в федеральном законодательстве не менее чем на три года.

Одним из важнейших нововведений в рамках Концепции стало изменение механизма предоставления финансовой помощи регионам. С внедрением Концепции вместо одного ранее действовавшего Федерального фонда поддержки регионов было создано три целевых фонда: 1) Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ; 2) Фонд регионального развития; 3) Фонд развития региональных финансов.

Вместе с тем изменился не только механизм распределения трансфертов, но и условия их предоставления. В качестве условия получения финансовой помощи из федерального бюджета было определено проведение ревизии бюджета субъекта РФ. При получении субъектом РФ финансовой помощи в объеме, превышающем 50% расходов его консолидированного бюджета, ревизия проводится в обязательном порядке.

Начиная с 1999 г. финансовая помощь, предоставляемая субъектам РФ из федерального бюджета, используется под контролем территориальных органов Казначейства России и федеральных органов финансового контроля.

При этом субъектам РФ, получающим финансовую помощь из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, запрещалось:

- ставить государственных служащих, финансируемых за счет бюджета субъекта РФ и местных бюджетов, в лучшие условия оплаты труда по сравнению с государственными служащими федеральных учреждений;
- предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере, превышающем 3% расходов соответствующего бюджета;
- предоставлять государственные гарантии в размере более 5% бюджетных расходов.

Обязательными условиями для выделения средств из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ стал перевод с 2000 г. исполнения бюджетов субъектов РФ на казначейское испол-



нение через территориальные органы Казначейства России, а также наличие у субъекта РФ программы увеличения собственных доходов и последовательного сокращения получаемых трансфертов.

Концепцией также устанавливалась ответственность участников межбюджетных отношений, предусматривающая необходимость законодательного закрепления прав и ответственности органов государственной власти всех уровней и органов местного самоуправления в области межбюджетных отношений.

Решение проблемы «нефинансируемых мандатов» предполагалось осуществить посредством принятия соответствующих федеральных законов о приостановлении действия федеральных законов, не имеющих финансового обеспечения для их реализации.

Концепцию реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 годах можно без преувеличения назвать фундаментальной и новаторской для того времени. В период реализации Концепции вступили в силу два основных закона, определяющих основы бюджетной системы РФ — НК и БК, произошла регламентация разграничения расходных полномочий и ответственности, а также закрепления доходных источников за соответствующими бюджетами. Не следует также забывать, что реализация Концепции происходила в достаточно сложных условиях сразу после финансового кризиса августа 1998 г. Тем не менее реформой межбюджетных отношений в 1998—2001 гг. были заложены нормативно-правовые основы бюджетного федерализма в Российской Федерации.

Главная задача Концепции, заключавшаяся в создании принципиально нового механизма бюджетного выравнивания, была решена, что позволило сместить направление реформы к двум другим основополагающим аспектам межбюджетных отношений — расходным и налоговым полномочиям.

Следует также отметить, что именно Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 годах положила начало принятию среднесрочных программ в сфере реформирования бюджетной системы РФ.

В целом успешное выполнение плана мероприятий по реализации Концепции в 1999—2001 годах предопределило необходимость закрепления достигнутых результатов и формирования новых приоритетов реформирования.

Такие приоритеты были сформулированы в *Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года*, принятой постановлением Правительства РФ от 15.08.2001 № 584.



Данная Программа позволила решить основные проблемы, связанные с распределением финансовой помощи регионам. Однако в системе межбюджетных отношений остался ряд нерешенных вопросов, которые по мере практической реализации новых принципов межбюджетного выравнивания только обострялись. Среди них:

1) бюджеты субъектов РФ и особенно местные бюджеты были перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления источников финансирования («нефинансируемые федеральные мандаты»);

2) несмотря на тенденцию к формализации распределения финансовой помощи, значительная ее часть по-прежнему распределялась без четких критериев и процедур, что требовало дальнейшего развития и законодательного закрепления методологии бюджетного выравнивания;

3) федеральным законодательством были установлены крайне ограниченные налогово-бюджетные полномочия органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, что позволяло им перекладывать политическую и финансовую ответственность за сбалансирование территориальных бюджетов и состояние социальной сферы на федеральный центр;

4) серьезным препятствием на пути развития бюджетной системы стала неопределенность бюджетного статуса муниципальных образований и существующая система административно-территориального деления субъектов РФ.

Все это приводило к неэффективному использованию бюджетных ресурсов, сокращению объема и качества бюджетных услуг, подрыву предпосылок для устойчивого экономического роста, усложнению условий для проведения структурных реформ, искажению условий равной конкуренции, ухудшению предпринимательского и инвестиционного климата, дальнейшему усилению межрегиональных диспропорций.

Главной целью Программы стало формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней.

Такая система обеспечивает:

— экономическую эффективность — создание долгосрочных стимулов для органов власти субъектов и местного самоуправления проводить структурные реформы, поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предприниматель-



ский климат, содействовать росту доходов населения и экономическому развитию соответствующих территорий;

— бюджетную ответственность — управление общественными финансами от имени и в интересах населения, при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий для предоставления бюджетных (общественных) услуг, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики, сбалансированности всех стадий бюджетного процесса, повышения законодательно установленной взаимной ответственности органов власти разных уровней при выработке и проведении бюджетной политики;

— социальную справедливость — выравнивание доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным общественным услугам и социальным гарантиям;

— политическую консолидацию — достижение общественного согласия по вопросам распределения между властями разных уровней налогово-бюджетных полномочий, создание условий для эффективного выполнения органами власти субъектов и местного самоуправления своих функций, содействие развитию гражданского общества;

— территориальную интеграцию — обеспечение единства налогово-бюджетной системы, предотвращение появления и смягчение диспропорций регионального развития, упрочение территориальной целостности страны.

Основными задачами, поставленными в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, были следующие:

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

Общей предпосылкой для реализации Программы стала назревшая необходимость упорядочения бюджетного устройства субъектов РФ.

Проблема заключалась в том, что в результате принятия в 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного



самоуправления в Российской Федерации» в большинстве субъектов РФ муниципальные образования и местные бюджеты были сформированы на уровне бывших городов областного (краевого, республиканского, окружного) значения и административных районов. Территориальные единицы более низкого уровня (бывшие города районного значения, поселки, сельсоветы), ранее имевшие свои бюджеты, были переведены на сметное финансирование.

Таким образом, фактически в Российской Федерации на местном уровне по-прежнему существовало два административных уровня, на которых осуществляется управление общественными финансами. Однако БК и НК регулировали только один уровень местных бюджетов (налогов) и налогово-бюджетных полномочий, не разделяя муниципальные образования на территориальные и поселенческие.

На основе этого в ходе реализации Программы предполагалось внесение изменений в БК с целью установить возможность формирования в субъектах РФ местных бюджетов разных типов (уровней), определить сферу их расходных полномочий, отвечающую предметам ведения органов местного самоуправления, ввести единые принципы формирования доходов местных бюджетов разных типов и выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Другим не менее важным препятствием на пути построения эффективной системы межбюджетных отношений являлось отсутствие базового элемента системы межбюджетных отношений — четкого разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней по осуществлению бюджетных расходов (расходных полномочий). Более того, на региональные и особенно местные бюджеты федеральным законодательством были возложены многочисленные социальные обязательства, не обеспеченные источниками финансирования.

В результате органы власти субъектов и особенно местного самоуправления не имели возможности обеспечить сбалансированность своих бюджетов и вынуждены были проводить политику выборочного или частичного исполнения возложенных на них обязательств.

Таким образом, ключевой задачей реформы межбюджетных отношений на данном этапе стало предоставление органам власти субъектов и местного самоуправления реальных расходных полномочий, сбалансированных с финансовыми ресурсами.

Для ее решения в рамках Программы необходимо было принять ряд мер, а именно:

— четко разграничить, на основе количественного анализа и единых принципов, расходные полномочия между органами власти



разных уровней (федеральным, региональным и местным), сократив в максимально возможной степени сферу совместных (пересекающихся) полномочий;

— обеспечить самостоятельность органов власти субъектов и местного самоуправления в управлении расходами соответствующих бюджетов;

— сократить, а в перспективе — ликвидировать «нефинансируемые федеральные мандаты», предусмотрев полное финансовое обеспечение установленных законодательством бюджетных обязательств;

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

В этих целях в БК потребовалось ввести понятие «расходные полномочия» — права и обязанности соответствующих органов власти в пределах своей компетенции:

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

б) обеспечивать их финансовыми средствами;

в) проводить финансирование (организацию, производство) общественных услуг.

Особое внимание в рамках реализации Программы было уделено разграничению расходных полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, а также законодательному закреплению механизма финансового обеспечения выполняемых муниципальными образованиями отдельных государственных полномочий.

В отношении обеспечения бюджетов бюджетной системы доходными источниками одним из основных направлений Программы стало существенное повышение роли собственных доходов региональных и местных бюджетов, в том числе — региональных и местных налогов, имея в виду создание предпосылок для перехода в долгосрочной перспективе к формированию доходов бюджетов каждого уровня в основном за счет собственных налогов.

Для достижения этой цели к 2005 г. предусматривались следующие меры:

1) расширить налоговые полномочия органов власти субъектов и местного самоуправления при одновременном предотвращении



недобросовестной налоговой конкуренции и обеспечении единого налогового пространства;

2) законодательно закрепить основные доходные источники (собственные налоги, отчисления от налоговых поступлений) за региональными и местными бюджетами на постоянной (долгосрочной) основе в соответствии с установленным разграничением расходных полномочий и обязательств;

3) сократить масштабы расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы, предусматривая при прочих равных условиях зачисление 100% поступлений по определенным видам налогов и сборов за бюджетом одного уровня;

4) отказаться от практики централизации поступлений по региональным и местным налогам в вышестоящие бюджеты;

5) обеспечить уплату налогов, поступающих в региональные и местные бюджеты, по месту фактической деятельности предприятий, ликвидировать внутренние «офшорные» зоны, ввести правовые и финансовые механизмы по противодействию недобросовестной налоговой конкуренции.

В отношении механизма оказания финансовой помощи из федерального бюджета субъектам РФ в Программе развития бюджетного федерализма была продемонстрирована преемственность курса, взятого в ходе реализации Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 годах, в рамках которой были заложены основы принципиально новой системы распределения межбюджетных трансфертов. К концу 1990-х гг. назрела необходимость ее дальнейшего развития.

Система финансовой помощи бюджетам других уровней должна быть направлена на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов, доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям при одновременном создании стимулов для проведения на региональном и местном уровне рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики, развитие и эффективное использование налогового потенциала, повышении эффективности бюджетных расходов.

Исходя из этого она должна соответствовать следующим основным требованиям:

1) разделение финансовой помощи в зависимости от поставленных целей и механизмов распределения на текущую и инвестиционную, а также выравнивающую и «стимулирующую»;

2) выделение в составе текущей помощи дотаций, субвенций и субсидий как основных форм финансовой поддержки;



3) распределение финансовой помощи должно проводиться по единой методике на основе формул с проверяемыми (воспроизводимыми) расчетами и объективных критериев бюджетной обеспеченности регионов либо заранее установленных условий и процедур конкурсного отбора;

4) в расчетах бюджетной обеспеченности не должны использоваться отчетные данные о фактически произведенных бюджетных расходах и фактически поступивших (начисленных) налоговых доходах. Для этого необходимы объективная и прозрачная оценка относительных различий в расходных потребностях в расчете на душу населения или потребителя бюджетных услуг и методы сравнения налогового потенциала различных территорий с учетом уровня и структуры развития региональной экономики;

5) методики и процедуры распределения финансовой помощи должны быть установлены федеральными законами и принимаемыми на их основе нормативными правовыми актами Правительства РФ;

6) жесткость бюджетных ограничений: утверждение всего объема финансовой помощи конкретным регионам и муниципальным образованиям законом о соответствующем бюджете (в абсолютных цифрах), ограничения на перечисление в течение бюджетного года средств, не распределенных между регионами и муниципальными образованиями законом о бюджете;

7) максимально возможная стабильность (предсказуемость) объема и принципов распределения финансовой помощи, позволяющая субъектам РФ и муниципальным образованиям самостоятельно прогнозировать для себя основной объем получаемой финансовой поддержки на среднесрочную перспективу и создающая стимулы для увеличения собственных доходов;

8) установление на федеральном уровне общих принципов и требований к формам и механизмам выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

В соответствии с этими требованиями в процессе реализации Программы произошло совершенствование форм предоставления финансовой помощи из федерального бюджета субъектам РФ. Для этих целей действовали как три ранее созданных фонда: Фонд финансовой поддержки субъектов РФ, Фонд регионального развития и Фонд реформирования региональных финансов, так и два новых фонда — Фонд компенсаций и Фонд софинансирования расходов.

Вместе с тем проведение вышеуказанных мер (четкое разграничение расходных полномочий, ликвидация «нефинансируемых



мандатов», расширение налоговых полномочий и стабильность в разделении доходных источников, объективная и «жесткая» система бюджетного выравнивания) в рамках Программы развития бюджетного федерализма оказалось недостаточным условием для стимулирования органов власти субъектов и местного самоуправления к повышению эффективности управления общественными финансами, обеспечению прозрачности принимаемых решений. Поэтому в целях ускорения данного процесса возникла необходимость подкрепления новой системы межбюджетных отношений механизмом федерального регулирования управления региональными и местными бюджетами. Этот механизм был основан на регуляторах трех уровней:

- 1) обязательных для исполнения минимальных требований, установленных в федеральном законодательстве;
- 2) рекомендуемых нормативов и параметров, соблюдение которых будет учитываться при предоставлении целевой обусловленной финансовой помощи (субсидий) из федерального бюджета;
- 3) дополнительных, более высоких стандартах управления общественными финансами, добровольно принимаемыми и выполняемыми органами власти субъектов и местного самоуправления (например, «Кодекс лучшей практики» и др.).

За время реализации Программы была разработана и внедрена система мониторинга региональных и местных бюджетов, типовая программа реформирования и руководство по управлению региональными финансами, методика присвоения субъектам РФ и муниципальным образованиям рейтингов кредитоспособности и качества управления бюджетами, используемым, в частности, при предоставлении средств займов международных финансовых организаций и технической помощи в рамках российских и международных программ при одновременном обеспечении их эффективности.

В общем виде Программа была направлена на повышение самостоятельности органов власти субъектов РФ и местного самоуправления при принятии решений в рамках федерального законодательства по организации собственного бюджетного процесса, формированию расходов и доходов своих бюджетов на основе четкого, стабильного и сбалансированного разграничения расходных полномочий и доходных источников, гарантирующих финансовую самостоятельность и способствующих повышению самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований, наращиванию и эффективному использованию их налогового потенциала.

В рамках реализации Программы были заложены основы принципиально новой системы межбюджетных отношений, обеспечи-



вающей четкое разграничение расходных и доходных полномочий органов власти разных уровней, а также сокращение обязательств, установленных федеральными законами для бюджетов всех уровней без учета возможностей по их выполнению («необеспеченные мандаты»).

На реформирование межбюджетных отношений в Российской Федерации значительное влияние оказала *Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах*, одобренная постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 № 249. Главной целью Концепции стало повышение результативности бюджетных расходов и оптимизация управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы РФ.

При этом предусмотренные Концепцией основные принципы и направления реформирования бюджетного процесса распространялись на бюджеты всех уровней бюджетной системы РФ.

Реформирование бюджетного процесса осуществлялось в направлении создания условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики.

При этом основным итогом реализации Концепции реформирования бюджетного процесса стало принятие Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ. Среди нововведений в области межбюджетных отношений необходимо отметить следующие. Из БК были исключены определения общих понятий «дотация», «субсидия» и «субвенция». Вместо этого в соответствующих главах БК они используются только применительно к конкретным видам бюджетных ассигнований. Так, общее понятие «субсидия» разделено на межбюджетные субсидии, субсидии автономным учреждениям, субсидии иным некоммерческим организациям, субсидии юридическим лицам, осуществляющим производство товаров, работ, услуг, а субвенции однозначно определены как межбюджетные трансферты, предоставляемые на осуществление делегированных полномочий. Таким образом, произошло уточнение форм межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы РФ другим бюджетам.

В целях внедрения принципов прозрачности региональных и муниципальных финансов законом были введены дополнительные условия предоставления межбюджетных трансфертов для дотационных и высокодотационных субъектов РФ и муниципальных образований в зависимости от доли межбюджетных трансфертов (за исключением средств, передаваемых на исполнение делегируемых полномочий) в объеме собственных доходов субъектов РФ и муни-



ципальных образований, направленных на повышение финансовой дисциплины и повышение качества управления региональными (муниципальными) финансами. Так, к субъектам РФ и муниципальным образованиям, в которых доля межбюджетных трансфертов в собственных доходах превышает 20%, применяются дополнительные ограничения по установлению расходных обязательств и объему расходов на оплату труда государственных (муниципальных) служащих и (или) содержание органов власти. Для высокодоцтационных субъектов РФ и муниципальных образований (с долей межбюджетных трансфертов, превышающей, соответственно, 60% и 70% собственных доходов), кроме того, введены требования по заключению с вышестоящими финансовыми органами соглашений о повышении эффективности использования бюджетных средств и ежегодному проведению проверки годового отчета об исполнении бюджета внешними контрольными органами.

Также были внесены уточнения, предполагающие при подготовке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год проведение корректировки общего объема средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ в случае, если по итогам отчетного года фактический уровень инфляции превысил прогнозный.

Органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления было рекомендовано утвердить собственные планы по реализации Концепции.

В целях поддержки и распространения реформы бюджетного процесса на основе Фонда реформирования региональных финансов в 2005 г. был создан Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов.

В рамках реализации Концепции реформирования бюджетного процесса была создана правовая основа для новой системы организации бюджетного процесса в Российской Федерации.

В результате реализации Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 годах и Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года были достигнуты следующие результаты:

- 1) упорядочено бюджетное устройство субъектов РФ;
- 2) разграничены полномочия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления;
- 3) установлены стабильные доходные источники бюджетов;



4) определены принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов;

5) в целом улучшилось качество управления финансами на региональном и местном уровнях.

Принятые федеральные законы об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также поправки в БК в части регулирования межбюджетных отношений создали законодательную базу, по-новому регулиующую финансовые взаимоотношения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

Проведение бюджетной реформы, основные положения которой утверждены в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах, также потребовало принятия мер по ее реализации не только на федеральном, но и на региональном и местном уровнях бюджетной системы.

Вместе с тем по мере развития финансовых взаимоотношений в Российской Федерации между органами власти всех уровней реализация сформированного бюджетного законодательства РФ требует осуществления комплекса мероприятий как в области совершенствования межбюджетных отношений, так и в области повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами. В связи с этим возникла необходимость обеспечить методологическую и финансовую поддержку новой системы разграничения полномочий.

В настоящее время завершен очередной этап реформирования межбюджетных отношений, связанный с реализацией *Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006—2008 годах*, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 03.04.2006 № 467-р.

Целью Концепции стало повышение эффективности деятельности органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления по реализации их полномочий, а также 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.



В данной Концепции были определены 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 настоящее время БК предусмотрен ряд норм, обеспечивающих стабильность региональных и муниципальных финансов. К ним, в частности, относятся разграничение поступлений в бюджеты разных уровней от федеральных налогов и сборов и необходимость внесения изменений в законодательство, в том числе в закон о бюджете, в случае изменения расходных обязательств в течение года. Кроме того, установлено, что прогнозируемость объема Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ на очередной финансовый год достигается путем индексации объема Фонда в текущем финансовом году на прогнозируемый в очередном финансовом году уровень инфляции (индекс потребительских цен). Тем не менее указанные меры представляются недостаточными, особенно в условиях перехода к среднесрочному финансовому планированию бюджетов всех уровней, требующему определенности не только на очередной финансовый год, но и на более длительный период.

Кроме того, в случае если фактический уровень инфляции (индекс потребительских цен) в отчетном году оказался выше прогнозируемого на этот год уровня инфляции (индекса потребительских цен) необходимо увеличивать объем средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ на разницу между утвержденным на отчетный финансовый год объемом средств Фонда и расчетным объемом средств исходя из фактического уровня инфляции, умноженную на прогнозируемый в текущем и очередном финансовых годах уровень инфляции (индекс потребительских цен).

В условиях перехода на трехлетнее бюджетное планирование предстоит осуществить расчеты межбюджетных трансфертов, предоставляемых субъектам РФ на среднесрочный период.

Средства финансовой помощи, направляемые на реализацию полномочий органов государственной власти субъектов РФ



и органов местного самоуправления, включая инвестиционную, сконцентрированы в специально создаваемом Федеральном фонде софинансирования расходов. Единые принципы распределения средств Фонда позволят повысить прозрачность межбюджетных трансфертов и их обоснованность.

В рамках реализации Концепции происходило постепенное внедрение механизмов мониторинга и оценки федеральными органами исполнительной власти эффективности реализации полномочий, передаваемых органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления, а также повышение ответственность за исполнение делегируемых полномочий.

Концепцией также были предусмотрены меры по усовершенствованию методики распределения финансовой помощи из федерального бюджета с целью создания стимулов к увеличению поступлений доходов в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. Так, предусматривается внести изменения в методику распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, которые обеспечат создание механизма стимулирования органов государственной власти субъектов РФ к развитию собственной налоговой базы. Стимулирующий эффект будет достигаться путем уточнения порядка расчета указанных дотаций, не предусматривающего сокращения их размеров в результате достижения субъектом РФ более высоких относительно среднероссийского уровня показателей социально-экономического развития.

Результаты работы органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по увеличению поступлений налогов и сборов в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты будут учитываться при распределении дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ.

Реформа разграничения полномочий законодательно закрепила значительную часть полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ за органами государственной власти субъектов РФ, и от того, насколько эффективно будут использоваться региональные финансы, во многом будет определяться и устойчивость государственных финансов в целом.

В целях активизации деятельности органов государственной власти субъектов РФ по финансовому оздоровлению и улучшению качества управления государственными и муниципальными финансами, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирования экономических реформ в субъектах РФ и муниципальных образованиях в составе федерального бюджета образован Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов.



Функционирование Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов особенно актуально в период реализации в Российской Федерации бюджетной реформы, реформы местного самоуправления, а также разграничения предметов ведения и полномочий. В этой связи было увеличено количество субъектов РФ и муниципальных образований, отбираемых для предоставления субсидий по результатам оценки программ реформирования региональных и муниципальных финансов, а также усовершенствован механизм отбора путем усиления роли показателей, определяющих качество управления региональными и муниципальными финансами.

В целях создания стимулов для улучшения качества управления региональными финансами происходит внедрение системы ежегодной рейтинговой оценки результатов работы органов государственной власти субъектов РФ по управлению финансами, в первую очередь, по использованию новых принципов бюджетирования, ориентированного на результат, среднесрочного бюджетного планирования. Для субъектов РФ, получивших наиболее высокие оценки, создана система финансового поощрения.

В целях обеспечения выполнения приоритетных для Российской Федерации полномочий органов государственной власти субъектов РФ в условиях разграничения полномочий специально создан Федеральный фонд софинансирования расходов, в котором сконцентрированы средства для предоставления финансовой помощи, выделяемой на условиях софинансирования.

Одним из направлений работы по повышению качества управления государственными и муниципальными финансами стало повышение бюджетной дисциплины субъектов РФ и муниципальных образований.

Представление прозрачной и достоверной информации о деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления является необходимым условием обеспечения эффективного и устойчивого управления государственными и муниципальными финансами. Основой процесса достижения этой цели должны стать требования к публичному раскрытию информации о планах, условиях и результатах деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Концепцией также была предусмотрена необходимость введения в практику публичных ежегодных отчетов органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Указанные отчеты должны включать результаты деятельности органов управления за прошедший период и планы повышения эффективности управления региональными и муниципальными финансами на предстоящий период.



Публичные ежегодные отчеты призваны содействовать органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления, населению и другим заинтересованным лицам в осуществлении контроля за эффективностью деятельности органов управления за прошедший период, анализа соответствия затраченных средств значимости предоставленных населению бюджетных услуг и результатов выполнения целевых бюджетных программ, а также проведения сравнения по аналогичным показателям с другими территориями.

В связи с проводимой бюджетной реформой и смещением акцентов в бюджетном процессе с «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» возникла потребность в осуществлении независимой экспертизы деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В Российской Федерации функции по независимой экспертизе частично исполняют контрольно-счетные палаты, имеющие статус органов государственного и муниципального контроля. Их главной функцией является контроль за исполнением бюджета, анализ отклонений бюджета от установленных показателей, обнаружение и предотвращение нецелевого использования бюджетных средств, определение эффективности и целесообразности их расходования. В то же время контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальные контрольно-счетные органы не осуществляют оценку результативности и эффективности управления государственными и муниципальными финансами.

Между тем переход к бюджетированию, ориентированному на результат, требует не только контроля за правильностью расходования бюджетных средств, но и оценки результативности их использования в бюджетном году и при завершении каждой бюджетной программы.

По решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или представительного органа муниципального образования эту функцию могут выполнять независимые аудиторские фирмы.

Внедрение на региональном уровне принципов бюджетирования, ориентированного на результат, требует изменения законодательства РФ в части организационно-правовых форм организаций бюджетной сферы, планирования и управления финансами, определения полномочий ответственных лиц на всех уровнях государственного и муниципального управления, изменения систем отчетности, создания систем управленческого учета и управления качеством предоставляемых государственных и муниципальных услуг, систем текущего мониторинга и контроля за результатами.



В целях совершенствования процесса среднесрочного финансового планирования на региональном и муниципальном уровнях необходимо внести в БК положения, обязывающие органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления проводить правовое регулирование:

- процедур среднесрочного финансового планирования, включая конкретизацию целей и задач, видов и форматов планирования, перечней входных и выходных показателей, требований к исходной информации;

- порядка взаимодействия всех участников процесса среднесрочного финансового планирования;

- взаимосвязи между среднесрочным финансовым планом и программами социально-экономического развития на перспективу;

- порядка учета в процессе среднесрочного финансового планирования основных социально-экономических приоритетов территорий;

- процедур использования показателей среднесрочного финансового плана при подготовке проекта бюджета на очередной финансовый год;

- порядка мониторинга исполнения показателей среднесрочного финансового планирования, корректировки указанных показателей.

Реализация в 2006—2008 гг. мер по повышению эффективности межбюджетных отношений обеспечила завершение процесса системного реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, а также создание эффективной, устойчивой и прозрачной системы финансовых взаимоотношений между органами власти в Российской Федерации, способной к самостоятельному развитию на основе сочетания принципов самостоятельности бюджетов всех уровней и единства их общих интересов.

Сегодня можно подводить итоги реализации Концепции. В целом по основным заданным направлениям, а именно: укрепление финансовой самостоятельности субъектов РФ, создание стимулов для увеличения поступлений доходов в региональные и местные бюджеты и улучшения управления общественных финансов, повышение прозрачности региональных и местных бюджетов, удалось достичь значительных результатов. Следует учитывать, что реализация Концепции проходила в период разграничения полномочий между уровнями бюджетной системы РФ. Поэтому основной ее задачей было оказание финансовой помощи регионам и муниципалитетам в объемах, необходимых для исполнения делегированных полномочий, поддержание их финансовой стабильности. Требование БК в отношении недопустимости передачи расходных полномочий с одного



уровня бюджета другому без обеспечения их финансовыми ресурсами было соблюдено. Новые методики межбюджетного выравнивания создали дополнительные стимулы к увеличению налоговых и неналоговых доходов региональных и местных бюджетов.

Достигнутые результаты позволили сместить акцент реформирования с необходимости постоянного роста объемов финансовой помощи на эффективность расходования предоставляемых бюджетных средств.

В настоящее время Минфином России разрабатывается проект новой концепции развития межбюджетных отношений на 2010—2012 гг. Предполагается, что основное внимание данной концепции будет сосредоточено на упорядочении существующей системы межбюджетных трансфертов, а также на повышении прозрачности региональных и муниципальных финансов и эффективности расходования бюджетных средств.

Выводы

С проведением реформы межбюджетных отношений в 1994 г. закончился этап стихийной децентрализации бюджетной системы РФ, характеризующийся отсутствием целостной концепции бюджетных реформ того времени. В дальнейшем реформирование межбюджетных отношений в Российской Федерации происходило на основе принятия в целом последовательной реализации методологически увязанных друг с другом правительственных программ структурных реформ в данной сфере. В Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 годах впервые были определены общие направления реформирования межбюджетных отношений, основной задачей которой стало создание условий для повышения эффективности социально-экономического развития регионов. Концепция 1999—2001 годов позволила решить основные проблемы, связанные с распределением финансовой помощи регионам. Однако в системе межбюджетных отношений остался ряд нерешенных вопросов, которые по мере практической реализации новых принципов межбюджетного выравнивания только обострились.

Реформирование межбюджетных отношений продолжилось в рамках Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, целью которой стало формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рам-



ках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней.

На реформирование межбюджетных отношений в Российской Федерации значительное влияние оказала Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах, главной целью которой стало повышение результативности бюджетных расходов и оптимизация управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы РФ. Предусмотренные Концепцией основные принципы и направления реформирования бюджетного процесса распространялись на бюджеты всех уровней бюджетной системы РФ.

Последний этап реформирования межбюджетных отношений, основные положения которого реализованы в рамках Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006—2008 годах, охватывает не только федеральный, но и региональный, и местный уровни бюджетной системы. Результаты, достигнутые в ходе реализации Концепции, позволили сместить акцент реформирования с необходимости постоянного роста объемов финансовой помощи на эффективность расходования предоставляемых бюджетных средств.

В настоящее время Минфином России разрабатывается проект новой концепции развития межбюджетных отношений на 2009—2012 гг. Основными задачами на предстоящий период являются укрепление финансовой самостоятельности субъектов РФ, создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов и местные бюджеты, улучшение качества управления государственными и муниципальными финансами, а также повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите основные принципы и направления реформы межбюджетных отношений, заложенные в Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 годах.
2. Каковы цели и задачи Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года?
3. Определите цели и задачи Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006—2008 годах.
4. Каковы дальнейшие направления реформирования межбюджетных отношений?



РАЗДЕЛ

**Бюджеты
государственных
внебюджетных
фондов**

VII



Устойчивость поступательного роста экономики государства и повышения качества жизни его граждан зависит, в том числе, от уровня развития его пенсионной системы, а также системы социального и медицинского страхования. Очевидно, что данные виды расходов государства должны быть максимально защищены от, например, возможных изменений мировой конъюнктуры сырьевых товаров или ухудшения макроэкономических показателей развития государства.

Поэтому созданные для финансирования указанных расходов внебюджетные фонды представляют собой особую форму использования финансовых ресурсов, привлекаемых для финансирования государственных расходов помимо бюджета.

Экономическое содержание государственных внебюджетных фондов состоит в том, что средства, аккумулированные в них, предназначены для реализации конституционных прав граждан на социальное обеспечение и охрану здоровья.

Доходы государственных внебюджетных фондов формируются за счет законодательно установленных обязательных платежей, добровольных взносов физических и юридических лиц.



ГЛАВА 22

Общая характеристика государственных внебюджетных фондов

Целью создания государственных внебюджетных фондов является реализация конституционных гарантий и прав российских граждан в сфере здравоохранения и социального обеспечения. В представленной главе дана характеристика государственных внебюджетных фондов РФ и территориальных государственных внебюджетных фондов. Определен их состав, цели и задачи, принципы формирования доходов и назначение расходов фондов, правовые основы их деятельности. Подробно рассмотрены функции Минздравсоцразвития России, осуществляющего координацию деятельности Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Ключевые понятия

Государственные внебюджетные фонды, бюджеты государственных внебюджетных фондов

В Российской Федерации ... обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (ст. 7 Конституции РФ).

Правовые основы образования государственных внебюджетных фондов заложены, прежде всего, в Конституции РФ, а также в БК. В соответствии со ст. 13 БК бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ, как и федеральный бюджет, предназна-



чены для исполнения расходных обязательств Российской Федерации. При этом расходы бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляются исключительно на цели, определенные законодательством РФ, включая законодательство о конкретных видах обязательного социального страхования (пенсионного, социального, медицинского), в соответствии с бюджетами указанных фондов, утвержденными федеральными законами, законами субъектов РФ.

Средства бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ являются федеральной собственностью, не входят в состав других бюджетов и изъятию не подлежат.

БК определен состав бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также порядок их составления, представления и утверждения. Так, в состав бюджетов государственных внебюджетных фондов входят бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов.

Бюджетами государственных внебюджетных фондов РФ являются: бюджет Пенсионного фонда РФ; бюджет Фонда социального страхования РФ; бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Бюджетами территориальных государственных внебюджетных фондов являются бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

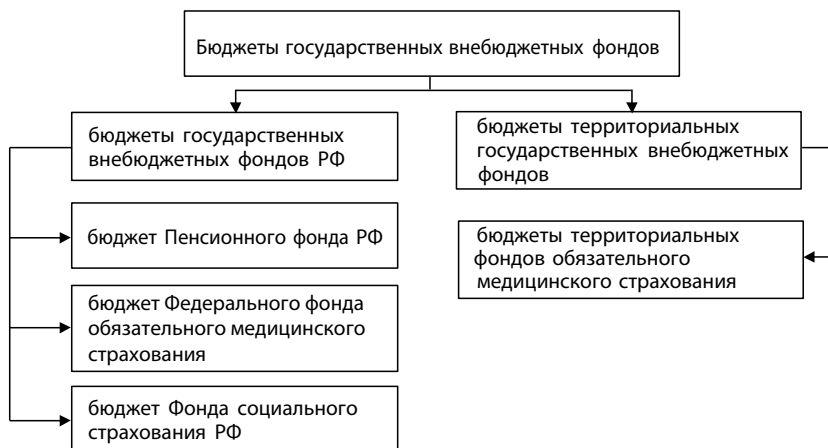


Рис. 22.1. Состав бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ



Координацию деятельности Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования осуществляет Минздравсоцразвития России, который является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, социального развития, труда и защиты прав потребителей (см. Положение о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 321).

Проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ составляются органами управления указанных фондов на очередной финансовый год и плановый период и представляются в Минздравсоцразвития России для внесения в установленном порядке в Правительство РФ с проектом федерального закона о тарифах страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и другими документами и материалами, представляемыми одновременно с проектами соответствующих бюджетов.

Минздравсоцразвития России при составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период:

- разрабатывает предложения по определению минимального размера оплаты труда, определению порядка индексации заработной платы работников федеральных бюджетных учреждений, базовой части трудовых пенсий, индексации пенсионного капитала в очередном финансовом году и плановом периоде, а также участвует в разработке предложений по индексации денежного содержания (денежного довольствия) федеральных государственных служащих;

- разрабатывает в соответствии с решениями Правительства РФ проект распределения бюджетных ассигнований бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на исполнение принимаемых расходных обязательств в очередном финансовом году и плановом периоде;

- проектирует предельные объемы (изменения предельных объемов) бюджетных ассигнований бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период;

- устанавливает порядок составления и представления органами управления государственных внебюджетных фондов РФ реестров



расходных обязательств и обоснований бюджетных ассигнований бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ;

- организует составление проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период;

- представляет в Правительство РФ проект федерального закона о страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на очередной финансовый год и плановый период;

- представляет в Правительство РФ проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период, согласованные с Минфином России.

В свою очередь, Правительство РФ при составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ:

- одобряет основные характеристики федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

- одобряет проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период и представляемые вместе с ними документы и материалы для внесения в Государственную Думу.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 29.12.2007 № 1010 «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период» Правительство РФ рассматривает проекты федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период, а также документы, материалы и проекты федеральных законов, подлежащие внесению в Государственную Думу одновременно с проектами указанных федеральных законов, и вносит их в Государственную Думу.

В процессе подготовки проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Минздравсоцразвития России согласовывает с Минфином России проекты методик распределения межбюджетных трансфертов из Федерального фонда обязательного медицинского страхования между бюджетами территориальных фондов обязательного медицинского страхования.



Минздравсоцразвития России вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период, проект федерального закона о страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на очередной финансовый год и плановый период, а также документы и материалы, подлежащие представлению в Государственную Думу одновременно с указанными проектами.

Бюджеты государственных внебюджетных фондов по представлению Правительства РФ принимаются в форме федеральных законов не позднее принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

В случае внесения проекта бюджета государственного внебюджетного фонда РФ на очередной финансовый год и плановый период с дефицитом утверждаются источники финансирования дефицита бюджета.

Проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период, внесенные Правительством РФ в Государственную Думу, должны содержать показатели доходов и расходов.

В Государственной Думе проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ в течение трех дней направляются Президенту РФ, 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.

В Государственной Думе проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов должны быть рассмотрены в первом чтении до рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении.

Предметом рассмотрения проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период *в первом чтении* являются основные характеристики бюджетов, к которым относятся:

- прогнозируемый в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем доходов с указанием поступлений из других бюджетов бюджетной системы РФ;

- общий объем расходов в очередном финансовом году и плановом периоде;

- предельный объем дефицита бюджета государственного внебюджетного фонда РФ и (или) источники его финансирования



либо предельный объем профицита бюджета государственного внебюджетного фонда РФ в очередном финансовом году и плановом периоде.

Предметом рассмотрения проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год и плановый период *во втором чтении* являются:

— распределение расходов на очередной финансовый год и плановый период по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджетов;

— текстовые статьи проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период.

Государственная Дума рассматривает проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов во втором чтении в течение 35 дней после их принятия в первом чтении. Третье чтение длится в течение 15 дней со дня их принятия во втором чтении.

При рассмотрении *в третьем чтении* проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год и плановый период принимаются в целом.

Далее уже принятые Государственной Думой федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов передаются на рассмотрение в Совет Федерации. При этом внесение изменений в федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов осуществляется в порядке, аналогичном для внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете.

Проекты бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов представляются высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ на рассмотрение законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ одновременно с проектами законов о бюджетах субъектов РФ и утверждаются в форме законов субъектов РФ не позднее принятия законов субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ.

Порядок рассмотрения проектов законов о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов устанавливается законами соответствующих субъектов РФ.

Счетная палата РФ, органы государственного финансового контроля, созданные законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, проводят экспертизу проектов бюджетов соответственно государственных внебюджетных фондов РФ и территориальных государственных внебюджетных фондов.



Выводы

Правовые основы образования государственных внебюджетных фондов закреплены Конституцией РФ. Формирование доходов и расходов бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется в соответствии с положениями БК. Доходы государственных внебюджетных фондов формируются за счет законодательно установленных обязательных платежей, добровольных взносов физических и юридических лиц. Статьей 13 БК установлено, что бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ, как и федеральный бюджет, предназначены для исполнения расходных обязательств Российской Федерации. Особенностью механизма формирования расходов бюджетов государственных внебюджетных фондов является их строго целевое назначение, регламентированное законодательством РФ. Средства бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ являются федеральной собственностью, не входят в состав других бюджетов и изъятию не подлежат. Координацию деятельности Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования осуществляет Минздравсоцразвития России.

Вопросы для самоконтроля

1. Бюджеты каких фондов входят в состав бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ?
2. На какие цели осуществляются расходы бюджетов государственных внебюджетных фондов?
3. Каким нормативным документом определен состав бюджетов государственных внебюджетных фондов?
4. Какой федеральный орган исполнительной власти осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, социального развития, труда и защиты прав потребителей?



ГЛАВА 23

Пенсионный фонд Российской Федерации

Пенсионный фонд РФ является государственным учреждением и выступает страховщиком по обязательному пенсионному страхованию российских граждан.

Пенсионный фонд осуществляет ряд социально значимых функций, среди которых учет страховых средств, поступающих по обязательному пенсионному страхованию, назначение и выплата пенсий, назначение и реализация социальных выплат отдельным категориям граждан: ветеранам, инвалидам и т.д., персонифицированный учет участников системы обязательного пенсионного страхования, а также управление средствами пенсионной системы, в т.ч. накопительной частью трудовой пенсии, которое осуществляется через государственную управляющую компанию (Внешэкономбанк) и частные управляющие компании.

Ключевые понятия

Обязательное пенсионное страхование, бюджет Пенсионного фонда РФ, страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, трудовая пенсия, индивидуальный (персонифицированный) учет, индивидуальный лицевой счет, пенсионные накопления, инвестирование средств пенсионных накоплений, управляющая компания

Организационные, правовые и финансовые основы обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации установлены Федеральным законом от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».



Обязательное пенсионное страхование — система создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию гражданам заработка (выплат, вознаграждений в пользу застрахованного лица), получаемого ими до установления обязательного страхового обеспечения.

Обязательное пенсионное страхование в Российской Федерации осуществляется страховщиком, которым выступает Пенсионный фонд РФ. Пенсионный фонд РФ и его территориальные органы составляют единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации.

Пенсионный фонд РФ образован постановлением Верховного Совета РСФСР от 22.12.1990 № 442-1 и является самостоятельным финансово-кредитным учреждением, созданным в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в Российской Федерации.

В структуре Пенсионного фонда — семь управлений в Федеральных округах РФ, 81 Отделение Пенсионного фонда в субъектах РФ, а также ОПФР в г. Байконур (Казахстан), а также свыше 2500 территориальных управлений во всех регионах страны. В системе Фонда трудится более 120 тыс. специалистов.

Объем взносов, полученных Пенсионным фондом РФ в 2008 г., составил порядка 2,6 трлн руб. Выплата пенсий, а также других социальных платежей превысила 2,3 трлн руб.

В соответствии с Федеральным законом о бюджете Пенсионного фонда РФ на 2009—2011 гг., суммарные доходы Фонда в 2009 г. составят 3,2 трлн руб. и увеличатся к 2011 г. до 4,8 трлн руб. Расходы Фонда оцениваются в суммах: на 2009 г. — 2,9 трлн руб., к 2011 г. возрастут до 4,3 трлн руб.

Бюджет Пенсионного фонда РФ является консолидированным и утверждается, как и отчет о его исполнении, ежегодно по представлению Правительства РФ федеральными законами в порядке, определяемом БК.

Бюджет Пенсионного фонда РФ — форма образования и расходования денежных средств на цели обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации.



Таблица 23.1. Показатели бюджета Пенсионного фонда РФ за период с 2005 по 2011 гг.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Доходы	1 330 783,0	1 566 443,1	1 914 133,2	2 621 075,4	3 217 490,8	4 102 247,2	4 757 464,5
В процентах к ВВП	6,2	5,8	5,8	6,2	6,3	6,9	7,0
В процентах к доходам федерального бюджета	26,7	25,4	25,7	29,2	29,4	35,0	37,1
Расходы	1 241 873,1	1 463 252,6	1 777 702,6	2 378 681,3	2 911 102,2	3 721 390,2	4 268 249,5
В процентах к ВВП	5,7	5,4	5,4	5,6	5,7	6,3	6,3
В процентах к расходам федерального бюджета	35,1	33,0	27,2	33,9	32,3	36,1	37,7
Дефицит (профицит) бюджета	88 909,9	103 190,5	136 430,6	242 394,1	306 388,6	380 857,1	489 215,0
В процентах к ВВП	0,4	0,4	0,4	0,6	0,6	0,6	0,7



В составе бюджета Пенсионного фонда РФ отдельно учитываются суммы страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, средства, направляемые на инвестирование, выплаты за счет средств пенсионных накоплений, а также расходы бюджета Пенсионного фонда РФ, связанные с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, ведением специальной части индивидуальных лицевых счетов и выплатой накопительной части трудовой пенсии.

Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование — индивидуально возмездные обязательные платежи, которые уплачиваются в бюджет Пенсионного фонда РФ и персональным целевым назначением которых является обеспечение права гражданина на получение пенсии по обязательному пенсионному страхованию в размере, эквивалентном сумме страховых взносов, учтенной на его индивидуальном лицевом счете.

Страхователями по обязательному пенсионному страхованию являются:

1) лица, производящие выплаты физическим лицам, в том числе:

- организации;
- индивидуальные предприниматели;
- физические лица;

2) индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой.

Суммы страховых взносов, поступившие за застрахованное лицо в Пенсионный фонд РФ, учитываются на его индивидуальном лицевом счете по нормативам, предусмотренным Федеральным законом «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования».

Объект обложения страховыми взносами, база для начисления страховых взносов, суммы, не подлежащие обложению страховыми взносами, порядок исчисления, порядок и сроки уплаты страховых взносов, а также порядок обеспечения исполнения обязанности по уплате страховых взносов регулируются Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».

В бюджет Пенсионного фонда РФ согласно ст. 146 БК подлежат зачислению следующие доходы:

1) налоговые доходы, распределяемые органами Казначейства России между бюджетами бюджетной системы РФ, от минималь-



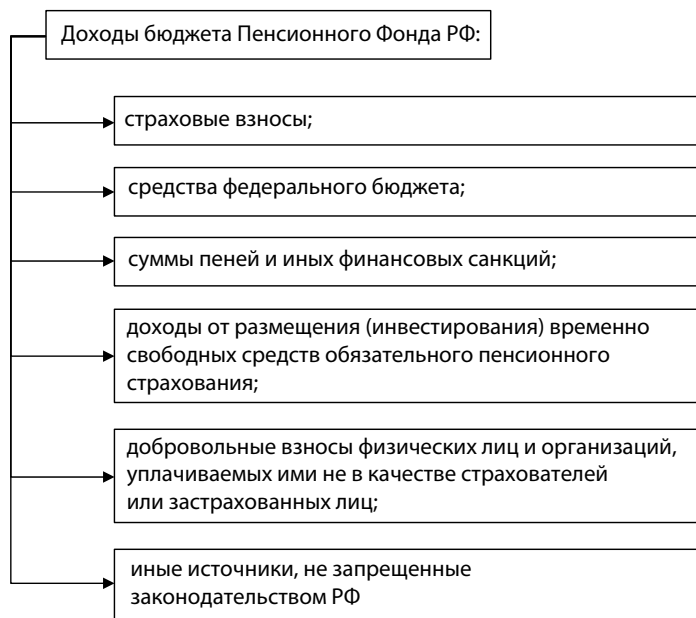


Рис. 23.1. Источники формирования доходов бюджета Пенсионного фонда РФ

ного налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения;

2) неналоговые доходы:

— страховые взносы на обязательное пенсионное страхование;

— дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии и взносы работодателя в пользу застрахованных лиц, уплачивающих дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии, зачисляемые в Пенсионный фонд РФ;

— взносы по дополнительному тарифу для работодателей-организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации;

— недоимки, пени и штрафы по взносам в Пенсионный фонд РФ;

— доходы от размещения средств Пенсионного фонда РФ;

— штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба;

— безвозмездные поступления:

— межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые Пенсионному фонду РФ;

- безвозмездные поступления от негосударственных пенсионных фондов;
- прочие поступления.

Как видно из диаграммы (рис. 23.2), в структуре доходов Пенсионного фонда РФ более половины составляют средства федерального бюджета, в том числе предоставляемые на покрытие дефицита бюджета Фонда.

Денежные средства обязательного пенсионного страхования хранятся на счетах Пенсионного фонда РФ, открываемых в учреждениях ЦБ РФ.

Средства бюджета Пенсионного фонда РФ имеют целевое назначение и направляются:

- выплату в соответствии с законодательством РФ и международными договорами РФ страхового обеспечения по обязательному пенсионному страхованию, перевод средств в сумме, эквивалентной сумме пенсионных накоплений, учтенной в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица, в негосударственный пенсионный фонд, выбранный застрахованным лицом для формирования накопительной части трудовой пенсии;
- доставку пенсий, выплачиваемых за счет средств бюджета Пенсионного фонда РФ;
- финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности страховщика (включая содержание его центральных и территориальных органов);

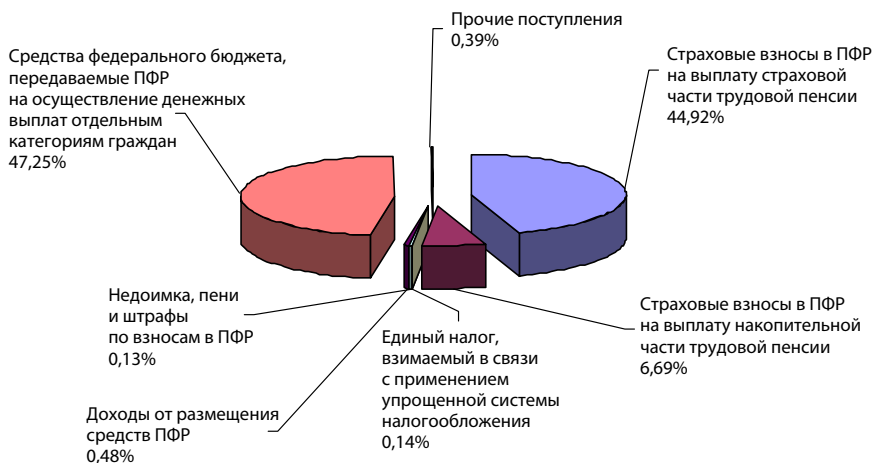


Рис. 23.2. Структура доходов бюджета Пенсионного фонда РФ за 2007 г.

— иные цели, предусмотренные законодательством РФ об обязательном пенсионном страховании.

Расходы, не предусмотренные бюджетом Фонда на соответствующий год, осуществляются только после внесения изменений в указанный бюджет в установленном федеральным законом порядке.

Расходы бюджета Пенсионного фонда РФ в части, превышающей средства от уплаты страховых взносов, в том числе по причине неуплаты страхователями начисленных страховых взносов на обязательное пенсионное страхование за застрахованных лиц, компенсируются Пенсионному фонду РФ за счет бюджетных ассигнований и учитываются в составе средств, предназначенных на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда РФ в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период и о бюджете Пенсионного фонда РФ на очередной финансовый год и на плановый период.

Порядок использования временных свободных средств Пенсионного фонда РФ определяется федеральным законом.

Государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам Пенсионного фонда РФ перед застрахованными лицами.

В структуру законодательства РФ об обязательном пенсионном страховании входит также Федеральный закон от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», кото-

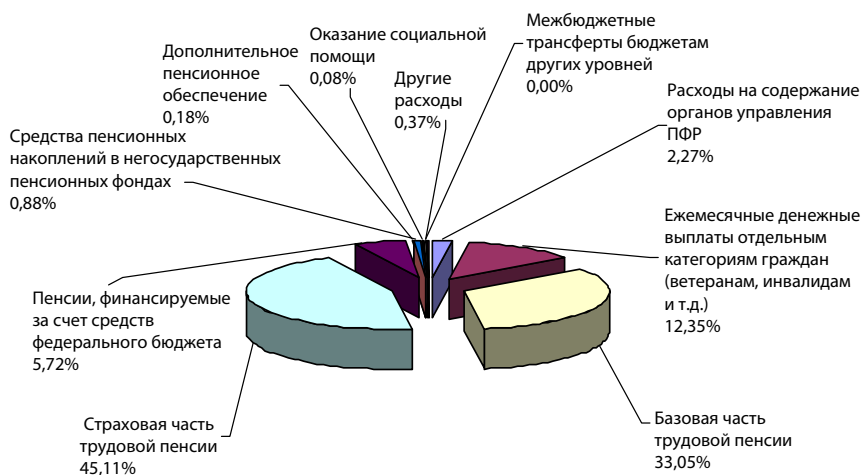


Рис. 23.3. Структура расходов бюджета Пенсионного фонда РФ за 2007 год

рым установлены основания возникновения и порядок реализации права граждан Российской Федерации на трудовые пенсии.

Трудовая пенсия — ежемесячная денежная выплата в целях компенсации гражданам заработной платы или иного дохода, которые получали застрахованные лица перед установлением им трудовой пенсии либо утратили нетрудоспособные члены семьи застрахованных лиц в связи со смертью этих лиц, право на которую определяется в соответствии с законодательством РФ.

Право на трудовую пенсию по старости имеют:

- мужчины, достигшие возраста 60 лет;
- женщины, достигшие возраста 55 лет.

С 1 января 1997 г. в системе пенсионного страхования в Российской Федерации ведется персонифицированный учет в соответствии с Федеральным законом от 01.04.1996 № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования».

Индивидуальный (персонифицированный) учет — организация и ведение учета сведений о каждом застрахованном лице для реализации пенсионных прав в соответствии с законодательством РФ.

Это означает, что на территории РФ на каждое застрахованное лицо Пенсионный фонд РФ открывает индивидуальный лицевой счет с постоянным страховым номером.

Индивидуальный лицевой счет — совокупность сведений о поступивших страховых взносах за застрахованное лицо и другой информации о застрахованном лице, содержащей его идентификационные признаки в Пенсионном фонде РФ, а также иные сведения, учитывающие пенсионные права застрахованного лица.

В Российской Федерации устанавливаются следующие виды трудовых пенсий: 1) трудовая пенсия по старости; 2) трудовая пенсия по инвалидности; 3) трудовая пенсия по случаю потери кормильца.

Трудовая пенсия по старости и трудовая пенсия по инвалидности могут состоять из следующих частей: 1) базовой части; 2) страховой части; 3) накопительной части.



Трудовая пенсия по случаю потери кормильца состоит только из базовой и страховой части.

Гражданам, не имеющим по каким-либо причинам права на трудовую пенсию, устанавливается социальная пенсия на условиях и в порядке, которые определяются Федеральным законом от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации». Финансирование пенсий по государственному пенсионному обеспечению производится за счет средств федерального бюджета.

Установление накопительной части трудовой пенсии осуществляется при наличии средств, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица.

Пенсионные накопления — совокупность учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета средств, сформированных за счет поступивших страховых взносов на обязательное накопительное финансирование трудовых пенсий и дохода от их инвестирования.

Размер базовой части трудовой пенсии по старости устанавливается в сумме 1560 руб. в месяц.

Размер страховой части трудовой пенсии по старости определяется по формуле

$$СЧ = ПК / Т,$$

где СЧ — страховая часть трудовой пенсии по старости; ПК — сумма расчетного пенсионного капитала застрахованного лица, учтенного по состоянию на день, с которого указанному лицу назначается страховая часть трудовой пенсии по старости; Т — количество месяцев ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости, применяемого для расчета страховой части указанной пенсии, составляющего 19 лет (228 месяцев).

Размер накопительной части трудовой пенсии по старости определяется по формуле

$$НЧ = ПН / Т,$$

где НЧ — размер накопительной части трудовой пенсии; ПН — сумма пенсионных накоплений застрахованного лица, учтенных в специальной части его индивидуального лицевого счета по состоянию на день, с которого ему назначается накопительная часть тру-



довой пенсии по старости; T — количество месяцев ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости, применяемого для расчета накопительной части указанной пенсии, определяемого в порядке, установленном федеральным законом.

Таким образом, размер трудовой пенсии по старости определяется по формуле

$$П = БЧ + СЧ + НЧ,$$

где $П$ — размер трудовой пенсии по старости; $БЧ$ — базовая часть трудовой пенсии по старости; $СЧ$ — страховая часть трудовой пенсии по старости; $НЧ$ — накопительная часть трудовой пенсии по старости.

Пенсионный фонд РФ осуществляет деятельность по инвестированию средств пенсионных накоплений. Правовые основы отношений по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений, предназначенных для финансирования накопительной части трудовой пенсии, определены Федеральным законом от 24.07.2002 № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации».

Инвестирование средств пенсионных накоплений — деятельность управляющей компании по управлению средствами пенсионных накоплений.

Доходы от инвестирования средств пенсионных накоплений Пенсионный фонд РФ получает в основном в виде дивидендов и процентов по ценным бумагам и банковским депозитам. При этом законодательством установлено, что Пенсионный фонд РФ обязан использовать средства пенсионных накоплений исключительно в целях, установленных законодательством РФ.

Для управления средствами пенсионных накоплений Фонд заключает договоры с управляющими компаниями, отобранными на конкурсной основе.

Управляющая компания — акционерное общество, общество с ограниченной (дополнительной) ответственностью, созданное в соответствии с законодательством РФ, имеющее лицензию на осуществление деятельности по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами.



Управляющая компания обязана инвестировать средства пенсионных накоплений исключительно в интересах застрахованных лиц разумно и добросовестно, исходя из необходимости обеспечения принципов надежности, ликвидности, доходности и диверсификации. Управляющая компания несет установленную законодательством РФ и договором доверительного управления средствами пенсионных накоплений ответственность за соответствие инвестирования пенсионных накоплений требованиям законодательства РФ.

Средства пенсионных накоплений также являются собственностью Российской Федерации, не подлежат изъятию в бюджеты всех уровней, не могут являться предметом залога или иного обеспечения обязательств собственника указанных средств.

Выводы

Пенсионная реформа, начавшаяся с принятия в 2001 г. нового пенсионного законодательства и вступления его в силу с января 2002 г., привела к выведению средств пенсионной системы из ранее консолидированного государственного бюджета, которые становились теперь сферой самостоятельного бюджетного процесса. Пенсионный фонд РФ изначально приобрел статус самостоятельного государственного внебюджетного фонда. Основным источником финансирования пенсионных выплат стали страховые взносы и платежи, которые уплачивались за застрахованных лиц работодателями. В результате источником выполнения государством его обязательств перед пенсионерами стал не государственный бюджет, а страховой платеж. И хотя средства Пенсионного фонда РФ сохраняют статус федеральных средств, они в то же время являются по своей природе и средствами обязательного пенсионного страхования.

Обязательное пенсионное страхование в Российской Федерации представляет собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию гражданам заработка (выплат, вознаграждений в пользу застрахованного лица), получаемого ими до установления обязательного страхового обеспечения. Обязательное пенсионное страхование в Российской Федерации осуществляется страховщиком, которым выступает Пенсионный фонд РФ. Фонд и его территориальные органы составляют единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации. Государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам Пенсионного



фонда РФ перед застрахованными лицами. Бюджет Пенсионного фонда РФ, как и отчет о его исполнении, ежегодно утверждается в форме федерального закона.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение обязательного пенсионного страхования.
2. Кто выступает страхователем по обязательному пенсионному страхованию в Российской Федерации?
3. Перечислите источники формирования доходов бюджета Пенсионного фонда РФ.
4. На какие цели направляются средства Пенсионного фонда РФ?
5. Что такое индивидуальный (персонифицированный) учет?
6. Каким образом Пенсионный фонд РФ осуществляет инвестирование пенсионных накоплений?

ГЛАВА 24

Фонд социального страхования Российской Федерации

Согласно ст. 7 Конституции РФ «Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Признавая право каждого гражданина на социальное обеспечение, основной закон страны одновременно возлагает на государство обязанность создавать все необходимые условия для осуществления этого права. Главной целью социального страхования в Российской Федерации является обеспечение надежной социальной защиты населения страны. К задачам социального страхования относится не только формирование денежных фондов, из которых покрываются затраты, связанные с содержанием нетрудоспособных или лиц, не участвующих в трудовом процессе, но и сокращение разрыва в уровне материального обеспечения неработающих и работающих членов общества. В представленной главе рассмотрены вопросы социального страхования граждан в Российской Федерации, дано определение обязательного социального страхования, обозначены принципы его осуществления. Особое внимание уделено особенностям функционирования Фонда социального страхования РФ, его задачам и правовым основам деятельности. В главе определены источники доходов бюджета Фонда, а также порядок распределения средств Фонда по отдельным видам обязательного социального страхования.

В главе также приведены показатели бюджета Фонда за период с 2005 по 2011 гг. и структура исполнения бюджета Фонда социального страхования РФ по доходам и расходам в 2007 г.



Ключевые понятия

Обязательное социальное страхование, средства обязательного социального страхования, страховой взнос, социальный страховой риск, обеспечение по обязательному социальному страхованию (страховое обеспечение)

Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст. 39 Конституции РФ).

Основы государственного регулирования обязательного социального страхования установлены Федеральным законом от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

Обязательное социальное страхование представляет собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального и (или) социального положения работающих граждан, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, иных категорий граждан вследствие признания их безработными, трудового увечья или профессионального заболевания, инвалидности, болезни, травмы, беременности и родов, потери кормильца, а также наступления старости, необходимости получения медицинской помощи, санаторно-курортного лечения и наступления иных установленных законодательством РФ социальных страховых рисков, подлежащих обязательному социальному страхованию.

Средства обязательного социального страхования являются федеральной государственной собственностью. Поэтому страховщики осуществляют только оперативное управление средствами обязательного социального страхования.

Средства обязательного социального страхования — денежные средства и имущество, которые находятся в оперативном управлении страховщика конкретных видов обязательного социального страхования.

Для целей управления средствами государственного социального страхования Российской Федерации был создан Фонд социального страхования РФ, который является специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве РФ.



Фонд представляет собой специализированную структуру, обеспечивающую функционирование всей многоуровневой системы государственного социального страхования. Фонд финансирует выплату пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, при рождении ребенка и ежемесячного пособия до достижения ребенком возраста полутора лет, а также пособия на погребение умерших.

Кроме того, Фонд финансирует санаторно-курортное обслуживание работающих и членов их семей, детскую летнюю оздоровительную кампанию.

В 2000 г. Фонд социального страхования начал выплаты по возмещению вреда пострадавшим на производстве в рамках обеспечения нового вида страхования, введенного Федеральным законом от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

С 1 января 2005 г. на Фонд возложена задача по реализации Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ в части обеспечения граждан — получателей социальных услуг путевками на санаторно-курортное лечение, а также их бесплатного проезда к месту лечения и обратно за счет средств федерального бюджета.

Отделения Фонда созданы на территориях всех субъектов РФ.

Согласно Положению о Фонде социального страхования Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства РФ от 12.02.1994 № 101, к основным задачам Фонда относятся:

- обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг, санаторно-курортное обслуживание работников и их детей;

- участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;

- осуществление мер, обеспечивающих финансовую устойчивость Фонда;

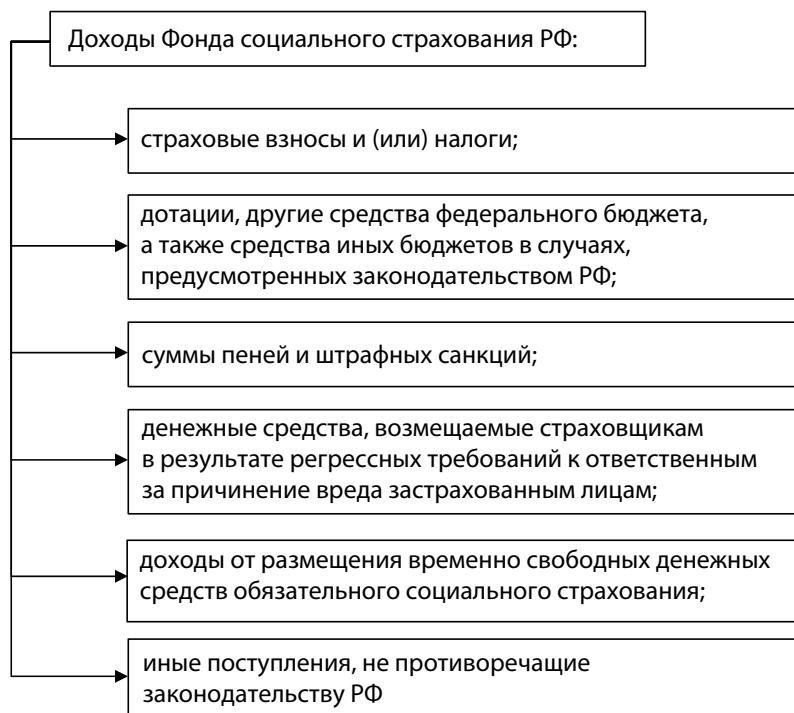
- разработка совместно с Минздравсоцразвития России и Минфином России предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование.

Средства бюджета Фонда, как и других внебюджетных фондов, не входят в состав федерального бюджета и изъятию не подлежат.



Таблица 24.1. Показатели бюджета Фонда социального страхования РФ за период 2005—2011 гг. (млн руб.)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Доходы	188 014,7	207 037,2	283 869,5	359 170,8	445 133,6	520 578,8	591 387,9
В процентах к ВВП	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
В процентах к доходам федерального бюджета	3,8	3,4	3,8	4,0	4,1	4,4	4,6
Расходы	193 298,6	212 987,3	306 215,0	375 548,4	447 188,6	506 314,0	572 307,7
В процентах к ВВП	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
В процентах к расходам федерального бюджета	5,5	4,8	4,7	5,3	5,0	4,9	5,1
Дефицит (профицит) бюджета	-5283,9	-5950,1	-22 345,5	-16 377,6	-2055,0	14 264,8	19 080,2
В процентах к ВВП	0,02	0,02	0,07	0,04	0,0	0,02	0,03

**Рис. 24.1. Источники доходов бюджета Фонда социального страхования РФ**

Таким образом, в бюджет Фонда социального страхования РФ согласно ст. 146 БК подлежат зачислению следующие виды доходов:

1) налоговые доходы:

— доходы, распределяемые органами Казначейства России между бюджетами бюджетной системы РФ, поступающие от уплаты следующих налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

— налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения;

— налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения;

— минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения;

— единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;

— единого сельскохозяйственного налога;

2) неналоговые доходы:

— страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

— страховые взносы на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством;

— недоимки, пени и штрафы по взносам в Фонд социального страхования РФ;

— доходы от размещения временно свободных средств Фонда социального страхования РФ;

— штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба;

— безвозмездные поступления:

— межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые Фонду социального страхования РФ;

— прочие поступления.

Страховой взнос — обязательный платеж на обязательное социальное страхование.

Страховые взносы начисляются на все виды оплаты труда (в денежном и натуральном выражении по всем основаниям), за исключением видов заработной платы и других выплат, на которые по действующим нормативным актам страховые взносы не начисляются.





Рис. 24.3. Структура доходов бюджета Фонда социального страхования РФ за 2007 г.

Тарифы страховых взносов на обязательное социальное страхование устанавливаются федеральным законом. Дифференциация тарифов страховых взносов на обязательное социальное страхование осуществляется с учетом вероятности наступления социальных страховых рисков, а также возможностей исполнения страховых обязательств.

Социальный страховой риск — предполагаемое событие, влекущее изменение материального и (или) социального положения работающих граждан и иных категорий граждан, в случае наступления которого осуществляется обязательное социальное страхование.

Видами социальных страховых рисков являются:

- 1) необходимость получения медицинской помощи;
- 2) временная нетрудоспособность;
- 3) трудовое увечье и профессиональное заболевание;
- 4) материнство;
- 5) инвалидность;
- 6) наступление старости;
- 7) потеря кормильца;
- 8) признание безработным;
- 9) смерть застрахованного лица или нетрудоспособных членов его семьи, находящихся на его иждивении.

Каждому виду социального страхового риска соответствует определенный вид страхового обеспечения.

Обеспечение по обязательному социальному страхованию (страховое обеспечение) — исполнение страховщиком, а в отдельных случаях, установленных федеральными законами, — также и страхователем своих обязательств перед застрахованным лицом при наступлении страхового случая посредством страховых выплат или иных видов обеспечения, установленных федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования.

Страховым обеспечением по отдельным видам обязательного социального страхования являются:

- оплата медицинскому учреждению расходов, связанных с предоставлением застрахованному лицу необходимой медицинской помощи;

- пенсия по старости;

- пенсия по инвалидности;

- пенсия по случаю потери кормильца;

- пособие по временной нетрудоспособности;

- пособие в связи с трудовым увечьем и профессиональным заболеванием;

- пособие по беременности и родам;

- ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет;

- пособие по безработице;

- единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;

- единовременное пособие при рождении ребенка;

- пособие на санаторно-курортное лечение;

- социальное пособие на погребение;

- оплата путевок на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей.

Денежные средства обязательного социального страхования хранятся на счетах ЦБ РФ, а также на счетах иных банков, перечень которых определяется Правительством РФ. В случае нехватки в финансовой системе обязательного социального страхования денежных средств для обеспечения выплат пенсий и пособий, оплаты медицинской помощи, санаторно-курортного лечения и иных установленных федеральными законами расходов Правительство РФ при разработке проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год предусматривает дотации финансовой





Рис. 24.4. Структура расходов бюджета Фонда социального страхования РФ за 2007 г.

системе обязательного социального страхования в размерах, позволяющих обеспечить установленные федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования выплаты по обязательному социальному страхованию.

Вложение временно свободных денежных средств обязательного социального страхования может осуществляться только под обязательства Правительства РФ, обеспечивающие их доходность в порядке, предусмотренном законодательством РФ.

Денежные средства и иное имущество, находящееся в оперативном управлении Фонда, а также имущество, закрепленное за подведомственными Фонду санаторно-курортными учреждениями, являются федеральной собственностью.

Выводы

Обязательное социальное страхование — часть государственной системы социальной защиты населения, спецификой которой является осуществляемое в соответствии с федеральным законом страхование работающих граждан от возможного изменения материального и (или) социального положения, в том числе по независящим от них обстоятельствам. Тарифы страховых взносов на обязательное социальное страхование устанавливаются федеральным законом. Диффе-



ренциация тарифов страховых взносов на обязательное социальное страхование осуществляется с учетом вероятности наступления социальных страховых рисков, а также возможностей исполнения страховых обязательств. Каждому виду социального страхового риска соответствует определенный вид страхового обеспечения.

Для целей управления средствами государственного социального страхования Российской Федерации был создан Фонд социального страхования РФ, который является специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве РФ. Средства бюджета Фонда, как и других внебюджетных фондов, не входят в состав федерального бюджета и изъятию не подлежат.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение обязательного социального страхования.
2. Назовите источники, за счет которых формируется бюджет Фонда социального страхования РФ.
3. Перечислите основные задачи Фонда социального страхования РФ.
4. Перечислите направления использования средств Фонда социального страхования РФ.



ГЛАВА 25

Фонды обязательного медицинского страхования

Система обязательного медицинского страхования создана с целью обеспечения конституционных прав граждан на получение бесплатной медицинской помощи, закрепленных в ст. 41 Конституции РФ. В представленной главе рассмотрены вопросы обязательного медицинского страхования граждан в Российской Федерации, определены его правовые основы. Особое внимание уделено особенностям функционирования Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования. Определены их задачи, правовые основы деятельности и источники доходов бюджетов. Приведены основные положения Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2008 год.

В главе также приведены показатели бюджетов Федерального фонда обязательного медицинского страхования и Московского областного фонда обязательного медицинского страхования за период с 2005 по 2011 г.

Ключевые понятия

Обязательное медицинское страхование, добровольное медицинское страхование, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, территориальный фонд обязательного медицинского страхования, страховой тариф взносов на обязательное медицинское страхование, тарифы на медицинские и иные услуги по обязательному медицинскому страхованию



Медицинское страхование является формой социальной защиты интересов населения по охране здоровья. Цель медицинского страхования — гарантировать гражданам при возникновении страхового случая получение медицинской помощи за счет накопленных средств и финансировать профилактические мероприятия.

Правовые, экономические и организационные основы медицинского страхования населения в Российской Федерации определены Федеральным законом от 28.06.1991 № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации».

Медицинское страхование в Российской Федерации осуществляется в двух видах: обязательном и добровольном.

Обязательное медицинское страхование является составной частью государственного социального страхования и обеспечивает всем гражданам Российской Федерации равные возможности в получении медицинской и лекарственной помощи, предоставляемой за счет средств обязательного медицинского страхования в объеме и на условиях, соответствующих программам обязательного медицинского страхования.

Добровольное медицинское страхование осуществляется на основе программ добровольного медицинского страхования и обеспечивает гражданам получение дополнительных медицинских и иных услуг сверх установленных программами обязательного медицинского страхования.

Финансовые средства государственной системы обязательного медицинского страхования формируются за счет отчислений страхователей на обязательное медицинское страхование.

Для реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования созданы Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования как самостоятельные некоммерческие финансово-кредитные учреждения. Фонды обязательного медицинского страхования предназначены для аккумулирования финансовых средств на обязательное медицинское страхование, обеспечения финансовой стабильности государственной системы обязательного медицинского страхования и выравнивания финансовых ресурсов на его проведение.

Финансовые средства фондов обязательного медицинского страхования находятся в государственной собственности Российской Федерации, не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат.

Согласно Уставу Федерального фонда обязательного медицинского страхования, утвержденному постановлением Правитель-



ства РФ от 29.07.1998 № 857, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования реализует государственную политику в области обязательного медицинского страхования граждан как составной части государственного социального страхования.

Основными задачами Фонда обязательного медицинского страхования являются:

1) обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования и создание условий для выравнивания объема и качества медицинской помощи, предоставляемой гражданам на всей территории РФ в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования;

2) аккумулирование финансовых средств **бюджета** Фонда для обеспечения финансовой стабильности системы обязательного медицинского страхования.

В целях выполнения основных задач Фонд обязательного медицинского страхования осуществляет следующие функции:

— осуществляет выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования;

— разрабатывает и в установленном порядке вносит предложения о размере взносов на обязательное медицинское страхование;

— осуществляет в соответствии с установленным порядком аккумулирование финансовых средств бюджета Фонда;

— выделяет в установленном порядке средства территориальным фондам обязательного медицинского страхования, в том числе на безвозвратной и возвратной основе, для выполнения территориальных программ обязательного медицинского страхования;

— осуществляет совместно с территориальными фондами обязательного медицинского страхования контроль за рациональным использованием финансовых средств в системе обязательного медицинского страхования, в том числе путем проведения соответствующих ревизий и целевых проверок;

— осуществляет в пределах своей компетенции организационно-методическую деятельность по обеспечению функционирования системы обязательного медицинского страхования;

— вносит в установленном порядке предложения по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам обязательного медицинского страхования;

— участвует в разработке базовой программы обязательного медицинского страхования граждан;



— осуществляет сбор и анализ информации, в том числе о финансовых средствах системы обязательного медицинского страхования, и представляет соответствующие материалы в Минздравсоцразвития России;

— организует в установленном порядке подготовку специалистов для системы обязательного медицинского страхования;

— изучает и обобщает практику применения нормативных правовых актов по вопросам обязательного медицинского страхования;

— обеспечивает в установленном порядке организацию научно-исследовательских работ в области обязательного медицинского страхования;

— участвует в установленном порядке в международном сотрудничестве по вопросам обязательного медицинского страхования;

— ежегодно представляет в Минздравсоцразвития России проекты федеральных законов о бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на очередной финансовый год и плановый период и о его исполнении за отчетный финансовый год.

Таблица 25.1. Показатели бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за период 2005—2011 гг. (млн руб.)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Доходы	86 491,7	113 380,5	154 736,5	130 595,4	119 313,2	137 958,8	157 923,3
В процентах к ВВП	0,4	0,4	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2
В процентах к доходам федерального бюджета	1,7	1,8	2,1	1,5	1,1	1,2	1,2
Расходы	86 491,7	113 340,5	172 423,5	133 022,0	119 313,2	137 958,8	157 923,3
В процентах к ВВП	0,4	0,4	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2
В процентах к расходам федерального бюджета	2,4	2,6	2,6	1,9	1,3	1,3	1,4
Дефицит (профицит) бюджета	0,0	40,0	-17 687,0	-2426,6	0,0	0,0	0,0
В процентах к ВВП	0,0	0,0	0,05	0,003	0,0	0,0	0,0

Приведенные в табл. 25.1 данные показывают значительный рост как доходов, так и расходов (более, чем в 16 раз) Фонда обяза-



тельного медицинского страхования начиная с 2005 г. В большей степени это объясняется вступившим с 1 января 2005 г. известным законом «о монетизации льгот» (Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ), на реализацию которого были заложены значительные бюджетные средства.

В бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования поступают следующие доходы (ст. 146 БК):

1) налоговые доходы:

— доходы, распределяемые органами Казначейства России между бюджетами бюджетной системы РФ, поступающие от уплаты следующих налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения;

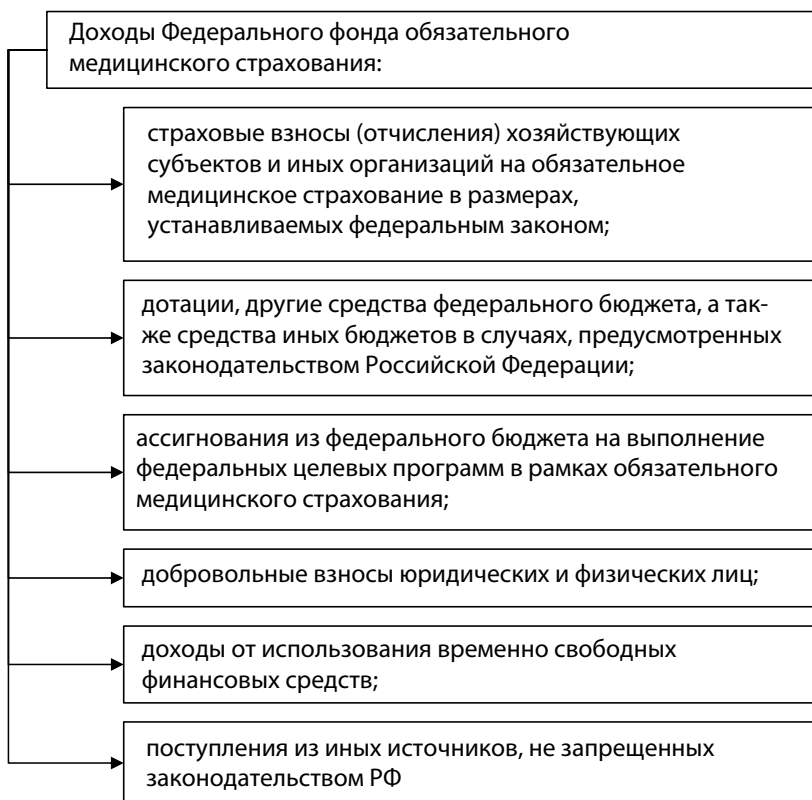


Рис. 25.1. Источники формирования доходов бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования

- налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения;
- минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения;
- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
- единого сельскохозяйственного налога;

2) неналоговые доходы:

— страховые взносы на обязательное медицинское страхование — по тарифу, устанавливаемому Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования», в части, зачисляемой в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;

— недоимки, пени и штрафы по взносам в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;

— доходы от размещения временно свободных средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования;

— штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба;

— безвозмездные поступления:

- межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые Федеральному фонду обязательного медицинского страхования;
- прочие поступления.

Страховые взносы (отчисления) в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования перечисляются хозяйствующими субъектами и иными организациями в соответствии с установленным порядком.

Временно свободные финансовые средства Федерального фонда в целях защиты их от инфляции размещаются в банковских депозитах и могут использоваться для приобретения высоколиквидных государственных ценных бумаг.

Как видно из диаграммы (рис. 25.2), для поддержания взятых государством обязательств по обязательному медицинскому страхованию граждан средств, собираемых при помощи единого социального налога и других налогов, оказывается недостаточно. Поэтому в структуре общих доходов Фонда около половины составляют субсидии и субвенции из федерального бюджета.



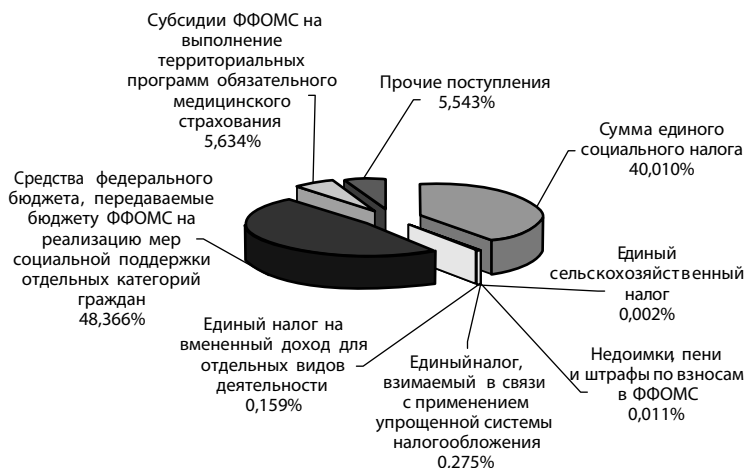


Рис. 25.2. Структура доходов Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2007 г.

Расходование средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования осуществляется в соответствии с бюджетом Фонда, утвержденным на соответствующий финансовый год и плановый период.

Основным направлением расходов Федерального фонда являются межбюджетные трансферты бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования. Средства, не израсхо-

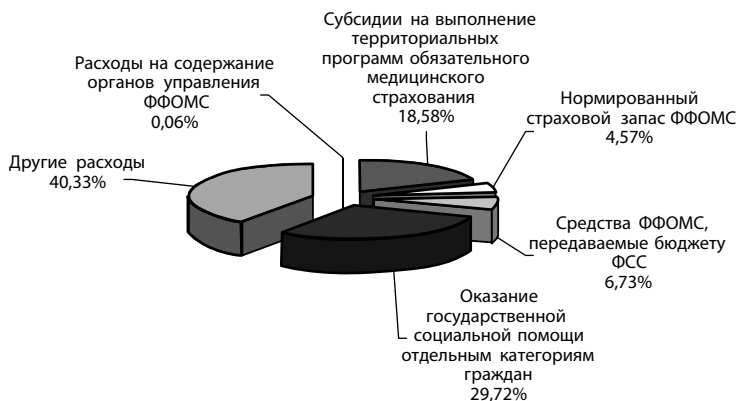


Рис. 25.3. Структура расходов Фонда обязательного медицинского страхования за 2007 г.

ванные в истекшем году, изъятию не подлежат и при утверждении ассигнований из бюджета на следующий год не учитываются.

Каждый субъект РФ имеет не только собственный бюджет, но и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда.

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

В целях реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования как составной части государственного социального страхования в субъектах РФ создаются территориальные фонды обязательного медицинского страхования (см. Положение о территориальном фонде обязательного медицинского страхования, принятое постановлением Верховного Совета РФ от 24.02.1993 № 4543-1).

Основными задачами Территориального фонда являются:

- обеспечение реализации Закона РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»;
- обеспечение предусмотренных законодательством РФ прав граждан в системе обязательного медицинского страхования;
- обеспечение всеобщности обязательного медицинского страхования граждан;
- достижение социальной справедливости и равенства всех граждан в системе обязательного медицинского страхования;
- обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования.

Функции Территориального фонда:

- аккумулирует финансовые средства Территориального фонда на обязательное медицинское страхование граждан;
- осуществляет финансирование обязательного медицинского страхования, проводимого страховыми медицинскими организациями, имеющими соответствующие лицензии, заключившими договоры обязательного медицинского страхования по дифференцированным подушевым нормативам, устанавливаемым правлением Территориального фонда;
- осуществляет финансово-кредитную деятельность по обеспечению системы обязательного медицинского страхования;
- выравнивает финансовые ресурсы городов и районов, направляемые на проведение обязательного медицинского страхования;
- предоставляет кредиты, в том числе на льготных условиях, страховщикам при обособленной нехватке у них финансовых средств;
- накапливает финансовые резервы для обеспечения устойчивости системы обязательного медицинского страхования;



— разрабатывает правила обязательного медицинского страхования граждан на соответствующей территории;

— осуществляет контроль за рациональным использованием финансовых средств, направляемых на обязательное медицинское страхование граждан;

— согласовывает совместно с органами исполнительной власти, профессиональными медицинскими ассоциациями тарификацию стоимости медицинской помощи, территориальную программу обязательного медицинского страхования населения и вносит предложения о финансовых ресурсах, необходимых для ее осуществления;

— вносит предложения о страховом тарифе взносов на обязательное медицинское страхование;

— согласовывает с органами государственного управления, местной администрацией, профессиональными медицинскими ассоциациями, страховщиками тарифы на медицинские и иные услуги по обязательному медицинскому страхованию;

— осуществляет взаимодействие с Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и другими территориальными фондами обязательного медицинского страхования;

— предоставляет Федеральному фонду обязательного медицинского страхования информацию о финансовых ресурсах системы обязательного медицинского страхования и другую информацию в пределах своей компетенции;

— проводит разъяснительную работу по вопросам, относящимся к компетенции Территориального фонда;

— осуществляет другие мероприятия по организации обязательного медицинского страхования граждан.

Финансовые средства Территориального фонда находятся в государственной собственности Российской Федерации, не входят в состав бюджетов других фондов и изъятию не подлежат.

Таблица 25.2. Показатели бюджета Московского областного фонда обязательного медицинского страхования за период 2005—2011 гг. (млн руб.)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Доходы	11 244,6	15 426,5	23 382,5	28 437,8	34 995,9	41 963,7	45 586,3
В процентах к ВВП	0,1	0,1	0,1	0,07	0,07	0,07	0,07
Расходы	11 244,6	16 104,6	23 840,4	28 437,8	34 995,9	41 963,7	45 586,3
В процентах к ВВП	0,1	0,1	0,1	0,07	0,07	0,07	0,07
Дефицит (профицит) бюджета	0,0	-678,1	-457,8	0,0	0,0	0,0	0,0
В процентах к ВВП	0,0	0,003	0,001	0,0	0,0	0,0	0,0



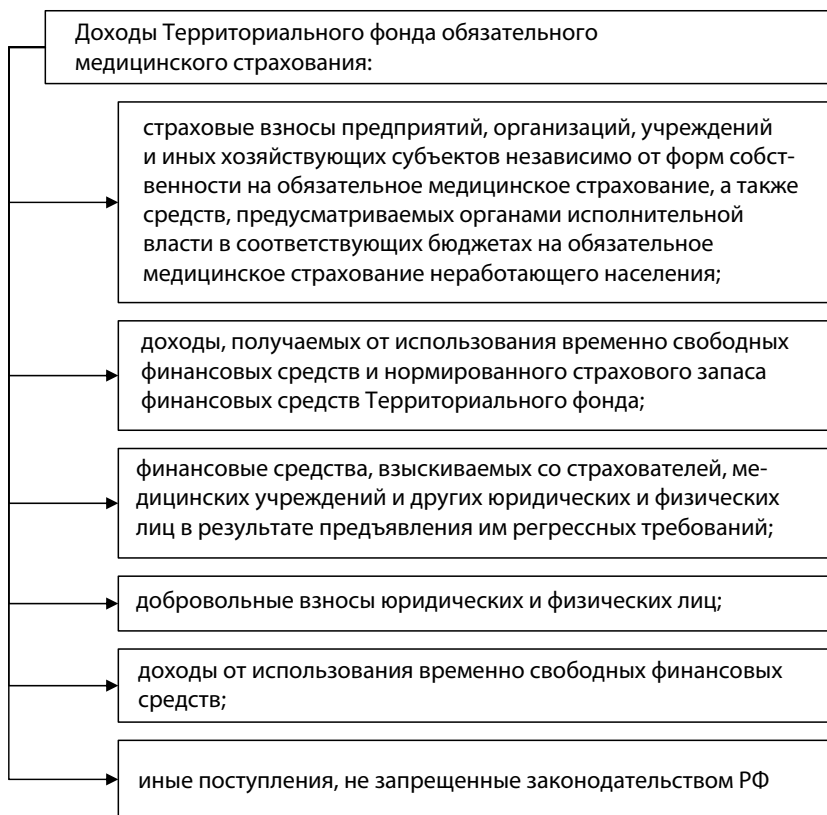


Рис. 25.4. Источники формирования доходов бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования

В бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов обязательного медицинского страхования согласно ст. 146 БК подлежат зачислению:

1) налоговые доходы:

— доходы, распределяемые органами Казначейства России между бюджетами бюджетной системы РФ, поступающие от уплаты следующих налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

— налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения;

— налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения;

— минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения;

— единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;

— единого сельскохозяйственного налога;

2) неналоговые доходы:

— страховые взносы на обязательное медицинское страхование — по тарифу, устанавливаемому Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования», в части, зачисляемой в территориальные фонды обязательного медицинского страхования;

— недоимки и пени по взносам в территориальные фонды обязательного медицинского страхования;

— доходы от размещения временно свободных средств территориальных фондов обязательного медицинского страхования;

— штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба;

— безвозмездные поступления:

— межбюджетные трансферты из Федерального фонда обязательного медицинского страхования;

— межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ, передаваемые территориальным фондам обязательного медицинского страхования, в том числе поступления в качестве страховых взно-

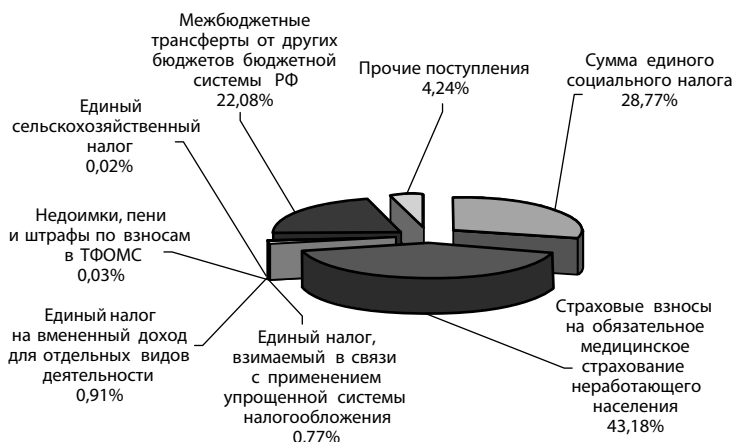


Рис. 25.5. Структура доходов бюджета Московского областного фонда обязательного медицинского страхования за 2007 г.

сов на обязательное медицинское страхование неработающего населения;

— прочие поступления, предусмотренные законодательством РФ и законодательством субъектов РФ.

Финансовые средства в Территориальный фонд перечисляются предприятиями, организациями, учреждениями и иными хозяйствующими субъектами независимо от форм собственности, а также органами исполнительной власти в соответствии с Положением о порядке уплаты страховых взносов в Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, утвержденным постановлением Верховного Совета РФ от 24.02.1993 № 4543-1.

Выравнивание финансовых ресурсов, направляемых на проведение обязательного медицинского страхования, производится путем передачи средств Территориального фонда филиалам до достижения установленного на территории среднедушевого норматива.

Временно свободные финансовые средства Территориального фонда в целях их защиты от инфляции используются для размещения банковских депозитов и приобретения высоколиквидных государственных ценных бумаг. В случаях, установленных федеральными законами, регулирующими деятельность территориальных государственных внебюджетных фондов, и (или) принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов РФ, расходные обязательства субъекта РФ могут исполняться за счет средств соответствующих бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов. Доходы от использования временно свободных финансовых средств и нормированного страхового запаса финансовых средств Территориального фонда могут быть использованы на следующие цели:

- на пополнение фондов Территориального фонда;
- на выравнивание условий деятельности медицинских учреждений, осуществляющих программу обязательного медицинского страхования;
- на экономическое стимулирование эффективно и качественно работающих медицинских учреждений;
- на организацию мероприятий по снижению рисков заболеваний среди граждан.

Конкретный порядок использования указанных средств устанавливается правлением Территориального фонда.

Ежегодно Правительство РФ в целях обеспечения конституционных прав граждан России на получение бесплатной медицинской





Рис. 25.6. Структура расходов бюджета Московского областного фонда обязательного медицинского страхования за 2007 г.

помощи утверждает программу государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи. Так, постановлением Правительства РФ от 05.12.2008 № 913 утверждена Программа государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2009 г., которая определяет виды, нормативы объема медицинской помощи, нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, подушевые нормативы финансирования Программы и порядок формирования тарифов на медицинскую помощь, предоставляемую гражданам Российской Федерации на территории РФ бесплатно.

В рамках Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2009 г. бесплатно предоставляются:

- первичная медико-санитарная помощь;
- неотложная медицинская помощь;
- скорая медицинская помощь, в том числе специализированная (санитарно-авиационная);
- специализированная медицинская помощь, в том числе высокотехнологическая.

Следует отметить, что в соответствии с Программой оказание медицинской помощи финансируется не только за счет средств обязательного медицинского страхования в соответствии с базовой программой обязательного медицинского страхования, но и за счет средств бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

За счет средств обязательного медицинского страхования в соответствии с базовой программой обязательного медицинского стра-



хования предоставляется первичная медико-санитарная, неотложная и специализированная медицинская помощь, предусматривающая в том числе обеспечение необходимыми лекарственными средствами в соответствии с законодательством Российской Федерации при определенных Программой заболеваниях (инфекционных болезнях, расстройствах питания и нарушениях обмена веществ, болезнях нервной системы, а также при беременности, родах, в послеродовой период и т.д.).

Также Программой определены перечень мероприятий медицинской помощи, осуществляемых соответственно за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов РФ, а также местных бюджетов.

Органы государственной власти субъектов РФ в соответствии с вышеуказанной Программой разрабатывают и утверждают территориальные программы государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи, включающие в себя территориальные программы обязательного медицинского страхования.

В рамках территориальных программ осуществляется медицинское обследование граждан при постановке на воинский учет, призыве или поступлении на военную службу по контракту, поступлении в военные образовательные учреждения профессионального образования, призыве на военные сборы за счет средств бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и средств обязательного медицинского страхования.

Формирование тарифов на медицинскую помощь, предоставляемую в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования, осуществляется органом исполнительной власти субъекта РФ в соответствии с законодательством РФ.

В территориальных программах могут определяться дополнительные условия, виды и объемы оказания медицинской помощи за счет средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Бюджеты государственных фондов обязательного медицинского страхования в Российской Федерации предназначены для финансирования (реализации) обязательств государства в сфере здравоохранения. На современном этапе действующая система здравоохранения нуждается в модернизации. Среди главных ее проблем — низкий уровень финансовой обеспеченности государственных обязательств, нехватка материально-технического оснащения медицинских учреждений, а также низкие показатели эффективности действующей системы обязательного медицинского страхования.



В целях выполнения задачи предоставления качественной медицинской помощи населению на всей территории РФ Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р, предусмотрена программа модернизации здравоохранения по двум направлениям:

- 1) исполнение публичных обязательств государства по оказанию бесплатной медицинской помощи населению;
- 2) создание конкурентного рынка медицинских услуг.

В частности, первое направление требует решения комплекса задач:

- уточнение и законодательное закрепление государственных гарантий оказания медицинской помощи населению;
- унификация обязательств государства посредством внедрения единых стандартов оказания медицинской помощи на всей территории Российской Федерации;
- модернизация системы обязательного медицинского страхования;
- создание единой системы персонифицированного учета объемов оказанной медицинской помощи;
- осуществление профилактических мероприятий.

В долгосрочной перспективе единая система персонифицированного учета будет служить основой для стратегического планирования финансирования публичных обязательств государства в сфере здравоохранения с определением минимального страхового платежа для каждой категории населения (стоимости страхового года).

Сметное финансирование лечебно-профилактических учреждений все больше замещается системой оплаты объемов оказанной медицинской помощи исходя из нормативов финансовых затрат, рассчитанных на основе единых стандартов медицинской помощи. Тем самым последовательно реализуется принцип «деньги следуют за пациентом».

Реализация этого направления предполагает собой изменение организационно-правовых форм медицинских учреждений. До 2020 г. до 20% муниципальных и государственных учреждений здравоохранения, обеспечивающих граждан бесплатной медицинской помощью (в рамках Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи) будут преобразованы в иные организационно-правовые формы (автономные учреждения и другие организационно-правовые формы).



При этом для усиления стимулов к повышению эффективности используемых средств расширяется хозяйственная самостоятельность лечебно-профилактических учреждений с большей гибкостью в использовании имеющихся ресурсов.

Реализация второго направления, создания конкурентного рынка медицинских услуг, будет реализовываться через механизмы развития рынка добровольного медицинского страхования и частногосударственного партнерства.

Реализация задач в сфере здравоохранения предполагает, что в течение 2008—2015 гг. должна быть выстроена единая система правоотношений, регулирующая деятельность всех субъектов в сфере здравоохранения — медицинских организаций, медицинских работников и потребителей медицинских услуг. Необходимо сформировать правовую базу для защиты прав пациента и персонализировать ответственность за оказание медицинской помощи. Параллельно предусматривается формирование механизмов внедрения обязательного страхования профессиональной ответственности медицинских работников.

Предусматривается соответствующее финансовое и материально-техническое наполнение для реализации задач в сфере здравоохранения. Общий рост инвестиций в основной капитал сферы здравоохранения к 2020 г. будет составлять не менее 10% в год. В 2009 г. завершен ввод в эксплуатацию федеральных центров высоких медицинских технологий по профилям (сердечно-сосудистая хирургия, травматология, ортопедия и эндопротезирование, трансплантология, нейрохирургия, репродуктивные технологии, эндокринология), предоставляющих медицинскую помощь в объемах, достаточных для полного удовлетворения в ней потребности населения Российской Федерации, тиражирования высоких медицинских технологий и экспорта медицинских услуг.

Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации в рамках сценария инновационного развития в условиях высоких темпов экономического роста происходит значительное повышение как государственных, так и частных расходов на здравоохранение. Расходы государства на здравоохранение к 2020 г. увеличатся до 4,8% ВВП (3,7% ВВП в 2007 г.), частные расходы — до 1,5% ВВП. При этом дифференциация регионов по уровню финансирования здравоохранения из общественных источников на душу населения (с учетом коэффициентов удорожания условной единицы бюджетной услуги) сократится с 4—5 раз до двух раз. Несмотря на планируемый рост государст-



венных расходов на здравоохранение, их уровень будет отставать от параметров развитых стран. Для сравнения, государственные расходы на здравоохранение составляют в Германии 8,6% ВВП, в Великобритании — 6,4% ВВП, во Франции — 7,7% ВВП, в США — 6,6% ВВП, а в среднем по странам G8 (без учета Российской Федерации) — 7,0% ВВП.

Прогнозируются значительные структурные изменения в финансировании здравоохранения, которые должны способствовать повышению его эффективности. В структуре государственных расходов на медицинскую помощь возрастет доля амбулаторно-поликлинической помощи — с 30% в 2005 г. до 50% в 2020 г. и медицинской помощи в дневных стационарах — с 3% до 8%. Доля расходов на стационарную помощь снизится с 61% до 37%. В составе расходов на амбулаторно-поликлиническую помощь доля услуг участковой службы (включая расходы на диагностические исследования и процедуры) повышается с 30% до 65—70%.

Выводы

Важнейшим нормативным правовым актом, регулирующим обязательное медицинское страхование, является Закон РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», который устанавливает правовые, экономические и организационные основы медицинского страхования населения в Российской Федерации, определяет средства обязательного медицинского страхования в качестве одного из источников финансирования медицинских учреждений и выступает основой для создания в стране системы страховой модели финансирования здравоохранения.

Для реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования граждан созданы Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Фонды обязательного медицинского страхования предназначены для аккумулирования финансовых средств на обязательное медицинское страхование, обеспечения финансовой стабильности государственной системы обязательного медицинского страхования и выравнивания финансовых ресурсов на его проведение.

Ежегодно Правительство РФ в целях обеспечения конституционных прав граждан России на получение бесплатной медицинской помощи утверждает Программу государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи.



Вопросы для самоконтроля

1. Определите задачи и функции Федерального фонда обязательного медицинского страхования.
2. Перечислите источники доходов, поступающих в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования и территориального фонда обязательного медицинского страхования.
3. Определите задачи и функции Территориального фонда обязательного медицинского страхования.

РАЗДЕЛ

**Бюджетный
процесс**

VIII



Бюджетный процесс является одним из ключевых направлений деятельности как законодательной, так и исполнительной власти. Понятно, что технология бюджетного процесса должна быть максимально четко формализована и отработана. В противном случае можно вступить в новый год без закона о бюджете. И такие случаи уже были — не только в российской истории, но и, например, в США.

Важной задачей также является максимальная открытость и прозрачность бюджетного процесса, чтобы общество могло понять еще до принятия закона — на какие цели и в каком объеме государство будет использовать средства налогоплательщиков, а также какие задачи будут решены государством в предстоящий период при использовании бюджетных средств.



ГЛАВА 26

Участники бюджетного процесса и их полномочия

Основы бюджетного процесса в Российской Федерации регулируются положениями БК. Изменения, вступившие в силу в 2008 г., стали логическим завершением проводимой в Российской Федерации бюджетной реформы и в значительной степени коснулись участников бюджетного процесса. Так, в ходе ее проведения появились новые участники бюджетного процесса, такие как администраторы и главные администраторы доходов бюджета, администраторы и главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета. Соответственно, бюджетное законодательство было дополнено их бюджетными полномочиями.

В представленной главе рассмотрены стадии бюджетного процесса, бюджетные полномочия его участников, определен состав участников бюджетного процесса на федеральном уровне.

Ключевые понятия

Бюджетные полномочия, участники бюджетного процесса, финансовые органы, главный распорядитель бюджетных средств, распорядитель бюджетных средств, главный администратор доходов бюджета, администратор доходов бюджета, главный администратор источников финансирования дефицита бюджета, бюджетное учреждение

Согласно БК бюджетный процесс — 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, контро-



лю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Прежде чем подробнее рассмотреть стадии бюджетного процесса, необходимо определить правовое положение, состав и полномочия его участников. БК содержит следующее определение бюджетных полномочий.

Бюджетные полномочия — установленные БК 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.

В систему органов, обладающих бюджетными полномочиями, входят финансовые органы, органы денежно-кредитного регулирования и органы государственного (муниципального) финансового контроля, каждый из которых выполняет свои задачи и действует в рамках установленных полномочий.

В общем виде круг участников бюджетного процесса в Российской Федерации определен БК и трансформируется в зависимости от уровня бюджетной системы.

Участниками бюджетного процесса являются:

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



— получатели бюджетных средств (ст. 152 БК).

К бюджетным полномочиям *законодательных (представительных) органов* власти относятся:

— рассмотрение и утверждение соответствующих бюджетов и отчетов об их исполнении;

— осуществление последующего контроля за исполнением соответствующих бюджетов;

— формирование и определение правового статуса органов, осуществляющих контроль за исполнением соответствующих бюджетов;

— другие полномочия в соответствии с законодательством РФ (ст. 153 БК).

Исполнительные органы государственной власти обладают следующими бюджетными полномочиями:

— 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;

— осуществляют иные полномочия в соответствии с законодательством РФ.

Среди участников бюджетного процесса особо выделены *финансовые органы*, обладающие широкими бюджетными полномочиями. Основная ответственность за организацию бюджетного процесса лежит именно на финансовых органах.

Финансовые органы — Минфин России, органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие составление и организацию исполнения бюджетов субъектов РФ (финансовые органы субъектов РФ), органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований, осуществляющие составление и организацию исполнения местных бюджетов (финансовые органы муниципальных образований).



Финансовые органы выполняют следующие бюджетные полномочия:

- составляют 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;
- осуществляют иные бюджетные полномочия в соответствии с законодательством РФ.

Финансовые органы или иные уполномоченные органы ежемесячно составляют и представляют отчет о кассовом исполнении бюджета в порядке, установленном Минфином России (ст. 154 БК).

В числе органов, обладающих бюджетными полномочиями, обособленное положение занимает ЦБ РФ, который как орган денежно-кредитного регулирования в рамках своих бюджетных полномочий:

- 1) совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики;
- 2) обслуживает счета бюджетов;
- 3) осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам РФ (ст. 155 БК).

В соответствии с Федеральным законом от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» целями деятельности ЦБ РФ являются:

- защита и обеспечение устойчивости рубля;
- развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;
- обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.

ЦБ РФ без взимания комиссионного вознаграждения осуществляет операции со средствами федерального бюджета, средствами государственных внебюджетных фондов, средствами бюджетов субъектов РФ и средствами местных бюджетов, а также операции по обслуживанию государственного долга Российской Федерации и операции с золотовалютными резервами.

Среди участников бюджетного процесса особое место занимают органы государственного и муниципального финансового контроля, созданные законодательными (представительными) органами. К их бюджетным полномочиям относятся следующие.



Органы государственного, муниципального финансового контроля, созданные законодательными (представительными) органами:

- осуществляют контроль за исполнением соответствующих бюджетов;
- готовят заключения на годовой отчет об исполнении соответствующих бюджетов;
- проводят экспертизы проектов указанных бюджетов, долгосрочных целевых программ и правовых актов бюджетного законодательства РФ.

Органы государственного, муниципального финансового контроля, созданные федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, местной администрацией, осуществляют предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ.

Счетная палата РФ, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора вправе проводить проверки бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов — получателей межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Контрольный орган, созданный законодательным (представительным) органом субъекта РФ, финансовый орган субъекта РФ (или) иной орган, уполномоченный органом исполнительной власти субъекта РФ, вправе проводить проверки местных бюджетов — получателей межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ (ст. 157 БК).

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

Главный распорядитель бюджетных средств обладает следующими бюджетными полномочиями:

- обеспечивает результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии



с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств;

- формирует перечень подведомственных ему распорядителей и получателей бюджетных средств;

- ведет реестр расходных обязательств, подлежащих исполнению в пределах утвержденных ему лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований;

- осуществляет планирование соответствующих расходов бюджета, составляет обоснования бюджетных ассигнований;

- составляет, утверждает и ведет бюджетную роспись, распределяет бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета;

- вносит предложения по формированию и изменению лимитов бюджетных обязательств;

- вносит предложения по формированию и изменению сводной бюджетной росписи;

- определяет порядок утверждения бюджетных смет подведомственных бюджетных учреждений;

- формирует государственные (муниципальные) задания;

- обеспечивает контроль за соблюдением получателями субвенций, межбюджетных субсидий и иных субсидий, определенных БК, условий, установленных при их предоставлении;

- организует и осуществляет ведомственный финансовый контроль в сфере своей деятельности;

- формирует бюджетную отчетность главного распорядителя бюджетных средств;

- осуществляет иные бюджетные полномочия в соответствии с законодательством РФ.

Помимо главных распорядителей участниками бюджетного процесса являются *распорядители бюджетных средств*.

Распорядитель бюджетных средств (распорядитель средств соответствующего бюджета) — орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Распорядитель бюджетных средств обладает следующими бюджетными полномочиями:

- осуществляет планирование соответствующих расходов бюджета;



— распределяет бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и (или) получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета;

— вносит предложения главному распорядителю бюджетных средств, в ведении которого находится, по формированию и изменению бюджетной росписи;

— в случае и порядке, установленных соответствующим главным распорядителем бюджетных средств, осуществляет отдельные бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится (ст. 158 БК).

В ходе осуществления бюджетной реформы потребовалось введение новых участников бюджетного процесса, таких как *главные администраторы (администраторы) доходов бюджета*.

Главный администратор доходов бюджета — определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, ЦБ РФ, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета, если иное не установлено БК.

Главный администратор доходов бюджета обладает следующими бюджетными полномочиями:

— формирует перечень подведомственных ему администраторов доходов бюджета;

— представляет сведения, необходимые для составления среднесрочного финансового плана и (или) проекта бюджета;

— представляет сведения для составления и ведения кассового плана;

— формирует и представляет бюджетную отчетность главного администратора доходов бюджета;

— осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные БК.

Администратор доходов бюджета — орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, ЦБ РФ, бюджетное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством РФ контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевремен-



менностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы РФ, если иное не установлено БК.

Администратор доходов бюджета обладает следующими бюджетными полномочиями:

- осуществляет начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним;

- осуществляет взыскание задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов;

- принимает решение о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов, а также процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, и представляет поручение в орган Казначейства России для осуществления возврата в порядке, установленном Минфином России;

- принимает решение о зачете (уточнении) платежей в бюджеты бюджетной системы РФ и представляет уведомление в орган Казначейства России;

- в случае и порядке, установленных главным администратором доходов бюджета, формирует и представляет главному администратору доходов бюджета сведения и бюджетную отчетность, необходимые для осуществления полномочий соответствующего главного администратора доходов бюджета;

- осуществляет иные бюджетные полномочия в соответствии с законодательством РФ.

Бюджетные полномочия администраторов доходов бюджета осуществляются в порядке, установленном законодательством РФ, а также в соответствии с доведенными до них главными администраторами доходов бюджета, в ведении которых они находятся, правовыми актами, наделяющими их полномочиями администратора доходов бюджета.

Главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета также были введены в качестве участников бюджетного процесса в рамках реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 гг.

Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета (главный администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) — определенный



законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета и (или) являющиеся администраторами источников финансирования дефицита бюджета.

Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета обладает следующими бюджетными полномочиями:

- формирует перечни подведомственных ему администраторов источников финансирования дефицита бюджета;
- осуществляет планирование (прогнозирование) поступлений и выплат по источникам финансирования дефицита бюджета;
- обеспечивает адресность и целевой характер использования выделенных в его распоряжение ассигнований, предназначенных для погашения источников финансирования дефицита бюджета;
- распределяет бюджетные ассигнования по подведомственным администраторам источников финансирования дефицита бюджета и исполняет соответствующую часть бюджета;
- организует и осуществляет ведомственный финансовый контроль в сфере своей деятельности;
- формирует бюджетную отчетность главного администратора источников финансирования дефицита бюджета.

Администратор источников финансирования дефицита бюджета (администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) — орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право в соответствии с БК осуществлять операции с источниками финансирования дефицита бюджета.

Администратор источников финансирования дефицита бюджета обладает следующими бюджетными полномочиями:

- осуществляет планирование (прогнозирование) поступлений и выплат по источникам финансирования дефицита бюджета;
- осуществляет контроль за полнотой и своевременностью поступления в бюджет источников финансирования дефицита бюджета;
- обеспечивает поступления в бюджет и выплаты из бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета;
- формирует и представляет бюджетную отчетность;



— в случае и порядке, установленных соответствующим главным администратором источников финансирования дефицита бюджета, осуществляет отдельные бюджетные полномочия главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, в ведении которого находится;

— осуществляет иные бюджетные полномочия (ст. 160.2 БК).

В свете внесения последних изменений в бюджетное законодательство произошла конкретизация понятия «*получатель бюджетных средств*». В настоящее время к получателям бюджетных средств относятся только органы государственной власти (органы местного самоуправления) или бюджетные учреждения.

Согласно предыдущей редакции БК под определение получателя бюджетных средств подпадала любая организация, в том числе, например, предоставляющая бюджетным учреждениям коммунальные услуги, получающая субсидии или кредиты из бюджета и т.д. Однако такие организации не являются участниками бюджетного процесса и не обязаны выполнять возложенные на них обязанности (например, по ведению бюджетного учета, предоставлению бюджетной отчетности и т.д.).

Внесение изменений в бюджетное законодательство ограничило понятие «получатель бюджетных средств» организациями, которые имеют право от имени государства или местного самоуправления принимать и исполнять расходные (бюджетные) обязательства.

Проведение такой границы открывает возможности для реструктуризации бюджетной сети. Отсутствует необходимость расширять перечень получателей бюджетных средств, например, включая в него организации новых организационно-правовых форм (автономные учреждения или негосударственные некоммерческие организации), предоставляющие государственные (муниципальные) услуги физическим и юридическим лицам. Такие организации будут получать бюджетные средства в виде субсидий, но это не значит, что они будут наделены бюджетными полномочиями как участники бюджетного процесса.

Получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) — орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено БК.



Получатель бюджетных средств обладает следующими бюджетными полномочиями:

- составляет и исполняет бюджетную смету;
- принимает и (или) исполняет в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований бюджетные обязательства;
- обеспечивает результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований;
- вносит соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств предложения по изменению бюджетной росписи;
- ведет бюджетный учет либо передает на основании соглашения это полномочие иному государственному (муниципальному) учреждению (централизованной бухгалтерии);
- формирует и представляет бюджетную отчетность получателя бюджетных средств соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств;
- исполняет иные полномочия в соответствии с законодательством РФ (ст. 161 БК).

Среди получателей бюджетных средств необходимо выделить *бюджетные учреждения*.

Бюджетное учреждение — государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы.

Бюджетное учреждение осуществляет операции с бюджетными средствами через лицевые счета, открытые ему в органах Казначейства России и расходует бюджетные средства в соответствии с бюджетной сметой.

Бюджетное учреждение имеет право заключать контракты и договоры, подлежащие исполнению за счет бюджетных средств. При этом бюджетным учреждениям не предоставляются субсидии и бюджетные кредиты, а также они не имеют права получать кредиты или займы.

Бюджетное учреждение обеспечивает исполнение своих денежных обязательств в пределах доведенных ему лимитов бюджетных обязательств.



В соответствии с нормами БК участники бюджетного процесса разделяются по уровням бюджетной системы РФ. Особое внимание уделено полномочиям участников бюджетного процесса **федерального уровня**, к числу которых относятся:

- Президент РФ;
- Государственная Дума Федерального Собрания РФ;
- Совет Федерации Федерального Собрания РФ;
- Правительство РФ;
- Минфин России;
- Казначейство России;
- ЦБ РФ;
- Счетная палата РФ;
- Росфиннадзор;
- органы управления государственными внебюджетными фондами РФ;
- главные распорядители, распорядители и получатели средств федерального бюджета;
- главные распорядители, распорядители и получатели средств бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ;
- главные администраторы (администраторы) доходов федерального бюджета;
- главные администраторы (администраторы) доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита федерального бюджета;
- главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ.

Согласно ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ в рамках бюджетного процесса:

- разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;
- представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;
- обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики.

Среди участников бюджетного процесса федерального уровня особое место занимает *Минфин России*. Согласно Положению о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 329, Минфин



России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров, инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии, организации и проведения лотерей, азартных игр, производства и оборота защищенной полиграфической продукции, финансового обеспечения государственной службы.

В соответствии со ст. 165 БК Минфин России обладает следующими бюджетными полномочиями:

- принимает нормативные акты в установленной сфере деятельности;

- организует составление и составляет проект федерального бюджета, представляет его в Правительство РФ, принимает участие в разработке проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ;

- осуществляет методологическое руководство в области составления и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;

- разрабатывает и представляет в Правительство РФ основные направления бюджетной и налоговой политики;

- ведет реестр расходных обязательств Российской Федерации;

- разрабатывает прогноз основных параметров бюджетов бюджетной системы РФ, в том числе прогноз консолидированного бюджета РФ;

- получает от федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ и органов (должностных лиц) местных администраций муниципальных образований материалы, необходимые для составления проекта федерального бюджета, прогноза основных параметров бюджетов бюджетной системы РФ и прогноза консолидированного бюджета РФ;

- проектирует предельные объемы бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств федерального бюджета либо субъектам бюджетного планирования;

- разрабатывает по поручению Правительства РФ программу государственных внутренних заимствований Российской Федерации, условия выпуска и размещения государственных займов



Российской Федерации, выступает в качестве эмитента государственных ценных бумаг РФ, проводит государственную регистрацию условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов РФ и муниципальных ценных бумаг;

- осуществляет по решению Правительства РФ сотрудничество с международными финансовыми организациями;

- представляет Российскую Федерацию в договорах о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации;

- представляет Правительство РФ на переговорах о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации и предоставляет (выдает) от имени Российской Федерации государственные гарантии Российской Федерации;

- осуществляет нормативное и методическое обеспечение управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и управляет этими средствами в порядке, определяемом Правительством РФ, и др.

Особыми бюджетными полномочиями обладает Министр финансов РФ, который наделен исключительным правом на внесение изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета, а также ее утверждение, корректировку лимитов бюджетных обязательств, разрешение на предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета и некоторые другие полномочия.

В соответствии с Положением о Федеральном казначействе, утвержденном постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 703, *Казначейство России* является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством РФ правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

Таким образом, Казначейство России осуществляет бюджетные полномочия по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ.

Казначейство России обладает следующими бюджетными полномочиями:

- производит распределение доходов от налогов, сборов и иных;

- перечисляет средства, необходимые для осуществления возрата (зачета) излишне уплаченных или излишне взысканных



сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, с единых счетов соответствующих бюджетов на соответствующие счета Казначейства России;

- открывает в ЦБ РФ и кредитных организациях счета по учету средств бюджетов бюджетной системы РФ;

- направляет в учреждения ЦБ РФ и кредитные организации представления о приостановлении операций в валюте РФ по счетам, открытым бюджетным учреждениям в учреждениях ЦБ РФ и кредитных организациях в нарушение бюджетного законодательства РФ;

- осуществляет приостановление операций по лицевым счетам, открытым главным распорядителям, распорядителям и получателям средств федерального бюджета в органах Казначейства России в предусмотренных бюджетным законодательством РФ случаях, в порядке, установленном Минфином России;

- осуществляет управление операциями со средствами на едином счете федерального бюджета в установленном им порядке;

- устанавливает порядок кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ в соответствии с БК и др. (ст. 166.1 БК).

В соответствии со ст. 101 Конституции РФ для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют *Счетную палату РФ*, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом. Как высший орган государственного финансового контроля Счетная палата РФ обладает бюджетными полномочиями, установленными Федеральным законом от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

В задачи Счетной палаты РФ входит организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению, определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности, оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов, регулярное представление Федеральному



Собранию информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий и др.

Среди функций Счетной палаты РФ необходимо выделить подготовку предложений, направленных на совершенствование бюджетного процесса в Российской Федерации.

Счетная палата РФ осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета на основе принципов законности, объективности, независимости и гласности.

К органам государственного финансового контроля относится и *Росфиннадзор*, находящийся в ведении Минфина. Росфиннадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля.

В рамках своей компетенции Росфиннадзор осуществляет контроль и надзор за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности, за соблюдением валютного законодательства РФ, требований бюджетного законодательства РФ получателями финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства РФ, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций.

Немаловажную роль для обеспечения функционирования бюджетного процесса в Российской Федерации играют ФНС России и ФТС России.

ФНС России также находится в ведении Минфина России и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, иных обязательных платежей, а также за соблюдением валютного законодательства РФ в пределах компетенции налоговых органов.

ФТС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством РФ функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями.



Выводы

Состав участников бюджетного процесса определен БК и изменяется в зависимости от уровня бюджетной системы. Участники бюджетного процесса обладают бюджетными полномочиями. В систему органов, обладающих бюджетными полномочиями, входят финансовые органы, органы денежно-кредитного регулирования и органы государственного (муниципального) финансового контроля, каждый из которых выполняет свои задачи и действует в рамках установленных полномочий. Следует отметить, что главенствующую роль в законодательном регулировании бюджетного процесса играют именно федеральные органы власти. Они устанавливают основы бюджетного регулирования, которые распространяются на все бюджеты бюджетной системы РФ.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение бюджетных полномочий.
2. Что входит в состав бюджетных полномочий Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.
3. Дайте определение бюджетного процесса.
4. Перечислите стадии бюджетного процесса.
5. Перечислите основных участников бюджетного процесса.
6. Какие бюджетные полномочия выполняют финансовые органы?
7. Какими бюджетными полномочиями обладает главный распорядитель бюджетных средств, распорядитель бюджетных средств, главный администратор доходов бюджета, администратор доходов бюджета, главный администратор источников финансирования дефицита бюджета?
8. Какими полномочиями наделен Минфин России и Казначейство России в рамках бюджетного процесса?



ГЛАВА 27

Порядок составления, рассмотрения и утверждения бюджетов

Реализация бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы РФ последовательно проходит четыре стадии, как это показано на рис. 27.1.

На первых двух стадиях бюджетного процесса происходит составление, рассмотрение и утверждение бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. По причине важности бюджета как инструмента

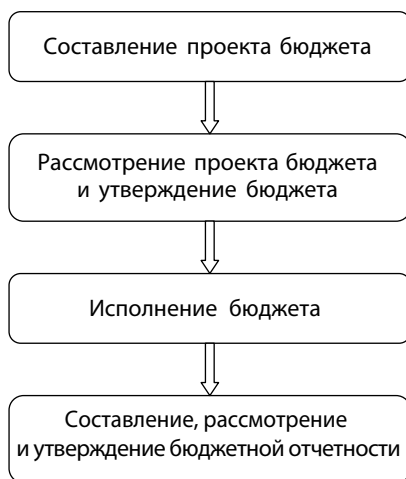


Рис. 27.1. Стадии бюджетного процесса

финансового регулирования, стадии бюджетного процесса жестко регламентированы бюджетным законодательством с указанием конкретных сроков предоставления информации органами власти всех уровней в целях составления, рассмотрения и утверждения проектов бюджетов. В представленной главе рассмотрен порядок организации подготовительной части бюджетного процесса, включающей составление, рассмотрение и утверждение закона (решения) о бюджете, определены конкретные сроки каждой стадии, перечислены документы, на основе которых происходит составление проекта бюджета, раскрыто их значение. В главе также приведены требования, предъявляемые бюджетным законодательством к структуре и содержанию закона (решения) о бюджете. Последовательно рассмотрены стадии составления, рассмотрения и утверждения федеральных законов о федеральном бюджете и о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период.

Ключевые понятия

Среднесрочный финансовый план субъекта РФ (муниципального образования), Бюджетное послание Президента РФ, прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, сводный финансовый баланс РФ, бюджетные ассигнования на исполнение действующих расходных обязательств, бюджетные ассигнования на исполнение принимаемых обязательств, основные направления единой государственной денежно-кредитной политики, закон о бюджете, субъекты бюджетного планирования, бюджетная комиссия, бюджетные проективки

27.1. Составление проектов бюджетов

Первым этапом бюджетного процесса является составление проекта бюджета. Проект бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств.

БК предусмотрено, что проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ составляются и утверждаются сроком на три года — очередной финансовый год и плановый период. Так, в 2007 г. Правительство РФ впервые осуществляло подготовку проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на 2008 год и плановый период 2009 и 2010 годов». Проекты бюджетов Пенсионного фонда РФ, Фонда



социального страхования РФ и Федерального фонда обязательного медицинского страхования в 2007 г. также формировались на трехлетний период.

Субъектам РФ и территориальным государственным внебюджетным фондам, а также местным бюджетам предоставлено право выбора составлять и утверждать проект соответствующего бюджета сроком на один год (на очередной финансовый год) или сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период). При этом выбор одного из вариантов горизонта планирования должен быть оформлен законом субъекта РФ (муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования), за исключением закона (решения) о бюджете.

Однако при выборе первого варианта составления и утверждения проекта бюджета (на очередной финансовый год) субъекта РФ (проекта бюджета муниципального района, городского округа или поселения) БК установлена необходимость разработки одновременно с проектом бюджета и утверждения высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (местной администрацией муниципального района, городского округа, представительным органом поселения) среднесрочного финансового плана субъекта РФ (муниципального района, городского округа или поселения).

Под среднесрочным финансовым планом субъекта РФ (муниципального образования) понимается документ, содержащий основные параметры бюджета субъекта РФ (местного бюджета).

Утвержденный среднесрочный финансовый план субъекта РФ (муниципального образования) должен содержать следующие параметры:

- прогнозируемый общий объем доходов и расходов соответствующего бюджета и консолидированного бюджета субъекта РФ (муниципального района);
- объемы бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов;
- распределение в очередном финансовом году и плановом периоде между муниципальными образованиями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований;
- нормативы отчислений от налоговых доходов в местные бюджеты, устанавливаемые (подлежащие установлению) законами



субъекта РФ (муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований);

— дефицит (профицит) бюджета;

— верхний предел государственного внутреннего долга субъекта РФ, верхний предел государственного внешнего долга субъекта РФ (при наличии такового), верхний предел муниципального долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом (очередным финансовым годом и каждым годом планового периода).

Среднесрочный финансовый план субъекта РФ наряду с указанными параметрами должен включать прогнозируемый объем доходов, расходов и дефицита (профицита) территориального государственного внебюджетного фонда.

На федеральном уровне непосредственным составлением проекта бюджета занимается Минфин России, на региональном и местном уровнях — финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований.

Составление проекта бюджета основывается:

- 1) на бюджетном послании Президента РФ;
- 2) прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории;
- 3) основных направлениях бюджетной и налоговой политики.

Бюджетное послание Президента РФ направляется Федеральному Собранию не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году. В своем Бюджетном послании Президент РФ определяет приоритеты и основные направления бюджетной и налоговой политики Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

Необходимо отметить, что структура Бюджетного послания Президента РФ всегда отражает наиболее актуальные вопросы по следующим направлениям (на примере Бюджетного послания Президента РФ Федеральному собранию от 23.06.2008 «О бюджетной политике в 2009—2011 годах»).

I. Основные итоги бюджетной политики в 2007 г. и в начале 2008 г.

1. Модернизация бюджетного процесса.
2. Внедрение механизмов бюджетирования по результатам.
3. Корректировка налогового законодательства.
4. Бюджетные расходы.
5. Межбюджетные отношения.



II. Основные цели и задачи бюджетной политики на 2009 — 2011 годы и дальнейшую перспективу.

III. Основные направления налоговой политики.

IV. Основные приоритеты бюджетных расходов.

V. Политика в сфере межбюджетных отношений.

Бюджетное послание Президента РФ — прямое руководство к действию как для исполнительных, так и законодательных органов государственной власти РФ.

Впоследствии реализация Бюджетного послания происходит посредством закрепления каждого положения за ответственным министерством (федеральной службой) или осуществляется во взаимодействии нескольких ведомств.

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального района (городского округа) разрабатывается на период не менее трех лет. Для поселений установлен период — очередной финансовый год либо очередной финансовый год и плановый период.

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается Минэкономразвития России и представляется Правительству РФ.

Прогноз социально-экономического развития на очередной финансовый год и плановый период разрабатывается путем уточнения параметров планового периода и добавления параметров второго года планового периода. Пояснительная записка к прогнозу социально-экономического развития содержит обоснование параметров прогноза, в том числе их сопоставление с ранее утвержденными параметрами с указанием причин и факторов прогнозируемых изменений.

При разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период составляется сводный финансовый баланс РФ в целях оценки объемов финансовых ресурсов и влияния федеральной политики в области экономического развития на показатели прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.

Сводный финансовый баланс РФ — документ, характеризующий объем и использование финансовых ресурсов Российской Федерации (валового национального располагаемого дохода) и секторов экономики.



Определяющую роль в процессе подготовки проекта бюджета играет *прогнозирование доходов бюджета и планирование бюджетных ассигнований*.

Доходы бюджета прогнозируются на основе прогноза социально-экономического развития территории с учетом действующего законодательства о налогах и сборах и бюджетного законодательства РФ, законов субъектов РФ и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований.

БК предусмотрено, что с 1 января 2009 г. планирование бюджетных ассигнований будет осуществляться отдельно по бюджетным ассигнованиям на исполнение действующих и 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, предлагаемыми (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).

Порядок и сроки составления проектов бюджетов бюджетной системы РФ регламентированы положениями БК.



Внесение Минфином России проекта федерального закона о федеральном бюджете и уполномоченным органом проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ в Правительство РФ осуществляется не позднее 15 дней до дня внесения проектов указанных законов в Государственную Думу.

Правительство РФ, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, местные администрации муниципальных образований вносят на рассмотрение законодательного (представительного) органа соответственно проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период не позднее 15 октября текущего года, проект решения о местном бюджете — не позднее 15 ноября текущего года.

27.2. Рассмотрение и утверждение бюджетов

В законе (решении) о бюджете должны содержаться основные характеристики бюджета, к которым относятся общий объем доходов бюджета, общий объем расходов, дефицит (профицит) бюджета, а также нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы РФ в случае, если они не установлены бюджетным законодательством.

Законом (решением) о бюджете устанавливаются:

- перечень главных администраторов доходов бюджета;
- перечень главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета;
- распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов в ведомственной структуре расходов на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств;
- объем межбюджетных трансфертов, получаемых из других бюджетов и (или) предоставляемых другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде);



— общий объем условно утверждаемых (утвержденных) расходов в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период на первый год планового периода;

— источники финансирования дефицита бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

— верхний предел государственного (муниципального) внутреннего долга и (или) государственного внешнего долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом (очередным финансовым годом и каждым годом планового периода), с указанием в том числе верхнего предела долга по государственным или муниципальным гарантиям;

— иные показатели бюджета (ст. 184.1 БК).

В случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период проект закона (решения) о бюджете утверждается путем изменения параметров планового периода утвержденного бюджета и добавления к ним параметров второго года планового периода проекта бюджета.

27.3. Составление, рассмотрение и утверждение федеральных законов о федеральном бюджете и о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации

Правительство РФ при составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ:

— одобряет основные направления налоговой, таможенной и бюджетной политики на очередной финансовый год и плановый период;

— одобряет сценарные условия функционирования экономики Российской Федерации, основные параметры прогноза и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

— одобряет сводный финансовый баланс РФ на очередной финансовый год и плановый период;

— одобряет проекты федеральных законов о внесении изменений в законодательство РФ о налогах и сборах;



- одобряет основные характеристики проекта федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период, а также объем бюджетных ассигнований на исполнение действующих и принимаемых расходных обязательств Российской Федерации;

- утверждает распределение бюджетных ассигнований на исполнение принимаемых расходных обязательств Российской Федерации в очередном финансовом году и плановом периоде;

- утверждает концепции долгосрочных целевых программ, утверждает (вносит изменения в утвержденные) долгосрочные целевые программы, реализуемые за счет средств федерального бюджета;

- утверждает методики (вносит изменения в утвержденные) распределения межбюджетных трансфертов;

- одобряет проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период и прилагаемые к ним документы и материалы для внесения в Государственную Думу;

- создает, определяет полномочия и утверждает состав Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период (Бюджетной комиссии).

Под субъектами бюджетного планирования понимаются федеральные министерства, а также федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, палаты Федерального Собрания, 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 Российской Федерации.

При составлении проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период субъекты бюджетного планирования представляют:

- а) доклады о результатах и основных направлениях деятельности, разрабатываемые в порядке, установленном Правительством РФ;



б) реестры расходных обязательств, подлежащие исполнению за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных соответствующим главным распорядителям средств федерального бюджета;

в) изменения распределения бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и первый год планового периода, и распределение бюджетных ассигнований на второй год планового периода по соответствующим главным распорядителям средств федерального бюджета, разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов федерального бюджета;

г) обоснования бюджетных ассигнований соответствующих главных распорядителей средств федерального бюджета;

д) предложения по изменению объема и (или) структуры расходных обязательств Российской Федерации, в том числе — проекты долгосрочных целевых программ и предложения о подготовке и реализации за счет средств федерального бюджета бюджетных инвестиций, предложения по увеличению бюджетных ассигнований на реализацию утвержденных ведомственных целевых программ, проекты нормативных правовых актов в соответствующей сфере деятельности;

е) отчеты о реализации долгосрочных (федеральных) целевых программ и ведомственных целевых программ;

ж) проекты методик (критерии отбора субъектов РФ) для распределения и порядка (целей и условий) предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ (за исключением дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ), а также исходные данные, согласованные с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, и расчеты указанных межбюджетных трансфертов;

з) предложения к пояснительной записке к проекту федерального закона о федеральном бюджете в соответствующей сфере деятельности;

и) другие данные и материалы, необходимые для составления проекта федерального бюджета, в соответствии с решениями Бюджетной комиссии.

Порядок и сроки предоставления и согласования всех необходимых документов для составления проекта федерального бюджета регламентируются бюджетным законодательством.

Общая схема работы участников бюджетного процесса при подготовке проекта закона о федеральном бюджете представлена в табл. 27.1.



Таблица 27.1. Подготовка проекта закона о федеральном бюджете

Срок (текущего финансового года)	Участник	Действия
До 20 июня	Минрегион России	Согласовывает с Минфином России распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ
	Минздравсоцразвития России	Согласовывает с Минрегион России и Минфином России распределение трансфертов из бюджета ФФОМС бюджетам ТФОМС
	Субъекты бюджетного планирования	Согласовывает с Минрегион России и Минфином России распределение межбюджетных трансфертов (за исключением дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ)
До 1 июля	Минфин России	Направляет в финансовые органы субъектов РФ методику и исходные данные для расчетов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ
	Субъекты бюджетного планирования	Направляет в финансовые органы субъектов РФ методику расчета субвенций субъектам РФ
До 10 июля	Субъекты бюджетного планирования	Представляют в Минфин России изменения распределения бюджетных ассигнований, реестры расходных обязательств, обоснования бюджетных ассигнований, материалы к проекту закона о федеральном бюджете
	Главные администраторы доходов бюджетов	Представляют в Минфин России расчеты по статьям доходов и источникам финансирования дефицита бюджета
До 25 июля	Бюджетная комиссия	Рассматривает несогласованные вопросы по расходам, доходам и дефициту федерального бюджета
	Минэкономразвития России	Представляет в Минфин России прогноз социально-экономического развития, сводный финансовый баланс РФ, свод отчетов о реализации федеральных целевых программ, федеральную адресную инвестиционную программу
	Субъекты бюджетного планирования	Представляют в Минфин России методики распределения межбюджетных трансфертов (за исключением дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ)
Не позднее 11 августа	Минфин России	Направляет проект федерального закона о федеральном бюджете в Правительство РФ

Общая схема работы Правительства РФ при подготовке проекта закона о федеральном бюджете представлена в табл. 27.2.

Проект федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период уточняет показатели утвержденного федерального бюджета планового периода и утверждает показатели второго года планового периода составляемого бюджета.



Таблица 27.2. Действия Правительства РФ при подготовке проекта закона о федеральном бюджете

Срок	Действия Правительства РФ
До 25 декабря года, предшествующего текущему финансовому году	Утверждает: — уточненный прогноз социально-экономического развития Российской Федерации; — концепции федеральных целевых программ
До 15 марта текущего финансового года	Одобрят: — основные направления налоговой политики; — основные направления таможенной политики; — основные условия и задачи государственной денежно-кредитной политики; — сценарные условия функционирования экономики РФ
До 1 мая текущего финансового года	Одобрят: — предложения по изменению действующих расходных обязательств; — основные направления бюджетной политики
До 15 июня текущего финансового года	Утверждает: — основные параметры прогноза социально-экономического развития РФ; — основные характеристики федерального бюджета; — сводный финансовый баланс РФ; — распределение объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета; — предлагаемые проекты федеральных целевых программ; — бюджетные инвестиции, не включенные в федеральные целевые программы
Не позднее 20 августа текущего финансового года	Рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период

При этом уточнение параметров планового периода утверждаемого федерального бюджета 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 закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период вносится в Государственную Думу одновременно со следующими документами и материалами:



- 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 РФ, в том числе консолидированного бюджета РФ 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;
- 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 РФ 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 Правительство Российской Федерации вносит в Государственную Думу проекты следующих федеральных законов:

— об утверждении отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ в отчетном финансовом году;

— о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ 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.

В случае, если в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем расходов недостаточен для финансового обеспечения установленных законодательством РФ расходных обязательств Российской Федерации, Правительство РФ вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов об изменении сроков вступления в силу (приостановления действия) в очередном финансовом году и плановом периоде отдельных положений федеральных законов, не обеспеченных источниками финансирования в очередном финансовом году и (или) плановом периоде.

ЦБ РФ до 26 августа текущего года представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год и плановый период.

Проект федерального закона о федеральном бюджете вносится в Государственную Думу и одновременно представляется Президенту РФ в срок до 26 августа текущего года.

После внесения в Государственную Думу в течение суток проект федерального закона о федеральном бюджете направляется в Комитет по бюджету Государственной Думы, для подготовки заключения о соответствии представленных документов и материалов требованиям БК. На основании заключения указанного Комитета принимается решение о принятии законопроекта к рассмотрению Государственной Думой или, в случае выявления несоответствия документов требованиям бюджетного законодательства, решение о возвращении проекта на доработку в Правительство РФ.



Доработанный законопроект со всеми необходимыми документами и материалами должен быть представлен в Государственную Думу Правительством РФ в десятидневный срок и рассмотрен Советом Государственной Думы.

Проект федерального закона о федеральном бюджете в течение трех дней 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.

Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в трех чтениях.

Первое чтение проект федерального бюджета проходит в течение 30 дней со дня его внесения в Государственную Думу Правительством РФ.

Предметом первого чтения являются основные характеристики федерального бюджета, к которым относятся:

- прогнозируемый в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем доходов с выделением прогнозируемого объема нефтегазовых доходов федерального бюджета;

- приложение к федеральному закону о федеральном бюджете, устанавливающее нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы;

- общий объем расходов в очередном финансовом году и плановом периоде;

- условно утверждаемые расходы в объеме не менее 2,5% общего объема расходов федерального бюджета на первый год планового периода и не менее 5% общего объема расходов федерального бюджета на второй год планового периода;

- объем нефтегазового трансферта в очередном финансовом году и плановом периоде;

- верхний предел государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации на конец очередного финансового года и каждого года планового периода;

- нормативная величина Резервного фонда в очередном финансовом году и плановом периоде;

- дефицит (профицит) федерального бюджета.

При утверждении основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период указываются прогнозируемый в соответствующем финансовом году объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции (потребительских цен).



В течение 15 дней со дня внесения в Государственную Думу проекта федерального бюджета комитеты Государственной Думы готовят и направляют в Комитет по бюджету свои заключения и предложения о принятии или об отклонении представленного законопроекта, а также предложения и рекомендации по предмету первого чтения. В результате Комитет по бюджету готовит свое заключение по указанному законопроекту, а также проект постановления Государственной Думы о принятии (или отклонении) в первом чтении проекта федерального бюджета и об основных характеристиках федерального бюджета на очередной финансовый год и представляет их на рассмотрение Государственной Думы.

При этом в ходе рассмотрения проекта федерального бюджета в первом чтении Государственная Дума заслушивает доклад Правительства РФ, содоклады Комитета по бюджету и комитета-соисполнителя, ответственного за рассмотрение прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, а также доклад Председателя Счетной палаты и принимает решение о принятии или об отклонении указанного законопроекта.

Если Государственной Думой принимается указанный законопроект в первом чтении, то утверждаются основные характеристики федерального бюджета.

В случае, если Государственная Дума принимает решение об отклонении проекта бюджета в первом чтении, она может либо передать указанный законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик федерального бюджета для разработки согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета с учетом предложений и рекомендаций, изложенных в заключениях комитетов, ответственных за рассмотрение предмета первого чтения, и заключении комитета Совета Федерации, ответственного за рассмотрение бюджета, либо вернуть указанный законопроект в Правительство РФ на доработку, или поставить вопрос о доверии Правительству РФ.

Согласительная комиссия, в случае передачи отклоненного в первом чтении проекта федерального бюджета, в течение 10 дней разрабатывает вариант основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Решение согласительной комиссии принимается отдельным голосованием членов согласительной комиссии от Государственной Думы, от Совета Федерации и от Правительства РФ. Решение считается принятым стороной, если за него проголосовало большинство присутствующих на заседании согласительной комиссии представителей данной стороны. Результаты голосования каждой стороны



принимаются за один голос. Решение считается согласованным, если его поддержали три стороны. Решение, против которого возражает хотя бы одна сторона, считается несогласованным.

По окончании работы согласительной комиссии Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы согласованные основные характеристики федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, а также законопроекты, связанные с основными характеристиками федерального бюджета. Позиции, по которым стороны не выработали согласованного решения, вносятся на рассмотрение Государственной Думы.

По итогам рассмотрения в первом чтении проекта федерального бюджета принимается постановление Государственной Думы о принятии в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и об основных характеристиках федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Однако если Государственная Дума не принимает решения по основным характеристикам федерального бюджета по итогам работы согласительной комиссии, проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период считается повторно отклоненным в первом чтении. Повторное отклонение возможно только при условии, если Государственная Дума поставит вопрос о доверии Правительству.

Если Государственная Дума в первом чтении принимает решение о возврате проекта федерального бюджета на доработку в Правительство РФ, то Правительство в течение 20 дней дорабатывает указанный законопроект с учетом предложений и рекомендаций, изложенных в заключениях Комитетов Государственной Думы, и вносит доработанный законопроект на повторное рассмотрение Государственной Думы в первом чтении. При повторном внесении указанного законопроекта Государственная Дума рассматривает его в первом чтении в течение 10 дней со дня повторного внесения.

В случае отставки Правительства РФ в связи с отклонением проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период вновь сформированное Правительство РФ представляет новый вариант проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период не позднее 30 дней после формирования.

После принятия законопроекта о бюджете в первом чтении Государственная Дума переходит ко *второму чтению*, которое длится не более 35 дней со дня его принятия в первом чтении.



Предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период во втором чтении являются:

- приложение, устанавливающее перечень главных администраторов доходов федерального бюджета;

- приложение, устанавливающее перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета;

- бюджетные ассигнования (за исключением утвержденных в первом чтении условно утверждаемых (утвержденных) расходов) по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета в пределах общего объема расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, утвержденных в первом чтении;

- приложение, устанавливающее распределение между субъектами РФ межбюджетных трансфертов;

- программа предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов;

- программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации;

- программа государственных внешних заимствований Российской Федерации;

- программа государственных гарантий Российской Федерации в валюте РФ;

- программа государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте;

- текстовые статьи проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Субъекты права законодательной инициативы направляют поправки по предмету второго чтения в Комитет по бюджету. В течение 10 дней Комитет по бюджету готовит сводные таблицы поправок по разделам, подразделам, целевым статьям, видам расходов классификации расходов федерального бюджета, рассматриваемым во втором чтении, и направляет указанные таблицы в соответствующие профильные комитеты и в Правительство РФ. Рассмотрение поправок по предмету второго чтения проводится в Комитете по бюджету и соответствующем профильном комитете, в результате чего Комитет по бюджету формирует сводные таблицы поправок, рекомендованных к принятию или отклонению, и выносит их на рассмотрение Государственной Думы.

В *третьем чтении* Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной



финансовый год и плановый период в течение 15 дней со дня принятия указанного законопроекта во втором чтении.

При рассмотрении в третьем чтении в соответствии с распределением бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета, предусмотренным отдельными приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете, принятыми во втором чтении, утверждаются ведомственная структура расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и ведомственная структура расходов федерального бюджета на первый и второй годы планового периода. Для рассмотрения в третьем чтении законопроект выносится на голосование в целом.

Принятый Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации.

Совет Федерации рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение 14 дней со дня представления Государственной Думой.

При рассмотрении федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период голосуется на предмет его одобрения в целом.

Одобренный Советом Федерации федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение пяти дней со дня одобрения направляется Президенту РФ для подписания и обнародования.

В случае отклонения федерального закона о федеральном бюджете Советом Федерации указанный федеральный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию. В свою очередь, согласительная комиссия в течение 10 дней выносит на повторное рассмотрение Государственной Думы согласованный федеральный закон о федеральном бюджете.

Повторно Государственная Дума рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в одном чтении. После повторного рассмотрения и принятия Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период передается в Совет Федерации.

Если Государственная Дума выразит несогласие с решением Совета Федерации, то федеральный закон о федеральном бюджете считается принятым, если при повторном голосовании за него про-



голосовало не менее двух третей общего числа депутатов Государственной Думы.

В случае отклонения Президентом РФ федерального закона о федеральном бюджете указанный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию. При этом в состав согласительной комиссии включается представитель Президента РФ.

Правительство РФ разрабатывает и представляет в Государственную Думу проекты федеральных законов о внесении *изменений* в федеральный закон о федеральном бюджете по всем вопросам, являющимся предметом правового регулирования указанного федерального закона.

Одновременно с проектом указанного федерального закона Правительством представляются следующие материалы:

- ожидаемые итоги социально-экономического развития в текущем финансовом году и уточненный прогноз социально-экономического развития в плановом периоде;

- сведения об исполнении федерального бюджета за истекший отчетный период текущего финансового года;

- оценка ожидаемого исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году;

- пояснительная записка с обоснованием предлагаемых изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период (ст. 212 БК).

Субъекты права законодательной инициативы в соответствии с Конституцией РФ могут вносить проекты федеральных законов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете в части, изменяющей основные характеристики и ведомственную структуру расходов федерального бюджета в текущем финансовом году, в случае превышения утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете общего объема доходов без учета нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния более чем на 10% при условии, что Правительство РФ не внесло в Государственную Думу соответствующий законопроект в течение 10 дней со дня рассмотрения Государственной Думой отчета об исполнении федерального бюджета за период, в котором получено указанное превышение.

Закон о бюджете подлежит официальному опубликованию не позднее пяти дней после его подписания, вступает в силу с 1 января и действует по 31 декабря финансового года (ст. 5 БК).



Выводы

Первым этапом бюджетного процесса является составление проекта бюджета. Проект бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств.

БК предусмотрено, что проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ составляются и утверждаются сроком на три года — очередной финансовый год и плановый период. Составление проекта бюджета основывается на Бюджетном послании Президента РФ, прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории, основных направлениях бюджетной и налоговой политики. В процессе подготовки проекта бюджета происходит прогнозирование доходов бюджета и планирование бюджетных ассигнований. Доходы бюджета прогнозируются на основе прогноза социально-экономического развития территории с учетом действующего законодательства о налогах и сборах и бюджетного законодательства РФ, законов субъектов РФ и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований. БК предусмотрено планирование бюджетных ассигнований отдельно по бюджетным ассигнованиям на исполнение действующих и принимаемых обязательств. Порядок и сроки составления проектов бюджетов бюджетной системы РФ регламентированы положениями БК.

В законе (решении) о бюджете должны содержаться основные характеристики бюджета, к которым относятся общий объем доходов бюджета, общий объем расходов, дефицит (профицит) бюджета, а также нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы РФ в случае, если они не установлены бюджетным законодательством.

Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в трех чтениях. При этом в первом чтении утверждаются основные характеристики федерального бюджета. После принятия законопроекта о бюджете в первом чтении Государственная Дума переходит ко второму чтению, предметом которого являются приложения к проекту закона о бюджете и текстовые статьи. При рассмотрении в третьем чтении утверждаются ведомственная структура расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и ведомственная структура расходов федерального бюджета на первый и второй годы планового периода. Для



рассмотрения в третьем чтении законопроект выносится на голосование в целом.

Принятый Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации.

Одобренный Советом Федерации федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение пяти дней со дня одобрения направляется Президенту РФ для подписания и обнародования.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие параметры должен содержать утвержденный среднесрочный финансовый план субъекта РФ (муниципального образования)?
2. Что определяет Бюджетное послание Президента РФ?
3. В какой срок направляется Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию?
4. Дайте определение сводного финансового баланса РФ.
5. Что понимается под бюджетными ассигнованиями на исполнение действующих расходных обязательств бюджетными ассигнованиями на исполнение принимаемых обязательств и в чем их различие?
6. Что устанавливает закон (решение) о бюджете?
7. Перечислите основные сроки и стадии утверждения федерального бюджета.
8. С какими документами и материалами вносится проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в Государственную Думу?
9. Что является предметом каждого чтения проекта закона о федеральном бюджете в Государственной Думе?



ГЛАВА 28

Исполнение бюджетов

Исполнение бюджета — следующая стадия бюджетного процесса после его утверждения. Из всех стадий бюджетного процесса исполнение бюджета представляет собой наиболее трудоемкий процесс и связано с деятельностью многочисленных органов власти по исполнению бюджета. По сути, на этой стадии происходит основная текущая работа системы налоговых, таможенных и других органов по сбору запланированных налоговых и неналоговых доходов бюджетов, а также распределение имеющихся бюджетных средств в соответствии с законами о бюджете между участниками бюджетного процесса. В представленной главе рассмотрены вопросы исполнения бюджетов бюджетной системы РФ по доходам и расходам. В частности, раскрыто назначение сводной бюджетной росписи и кассового плана, определены особенности казначейской системы исполнения бюджета, ее основные преимущества перед банковской системой исполнения бюджета, действовавшей ранее.

Ключевые понятия

Казначейская система исполнения бюджета, принцип единства кассы, кассовое обслуживание исполнения бюджета, сводная бюджетная роспись, кассовый план, исполнение бюджетов по доходам, исполнение бюджета по расходам, бюджетные росписи главных распорядителей, бюджетная смета, предельные объемы финансирования, доходы, фактически полученные при исполнении бюджета сверх утвержденных законом (решением) о бюджете, иммунитет бюджетов



Исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, местного бюджета обеспечивается соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования.

Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется Казначейством России. Бюджет исполняется на основе единства кассы и подведомственности расходов.

В настоящее время в Российской Федерации действует *казначейская система исполнения бюджета*, пришедшая взамен действовавшей в России с 1918 по 1992 гг. банковской системы кассового исполнения бюджета. На самом деле, система казначейств уже существовала в России вплоть до 1917 г., но была упразднена. Поэтому образование в Российской Федерации единой централизованной системы органов Казначейства России ознаменовало второе рождение казначейской системы исполнения бюджета.

Действовавшая ранее банковская система исполнения бюджета обладала существенными недостатками. В частности, средства по поручению Минфина России переводились с главного счета бюджета в Госбанке на счета министерств и ведомств. Министерства и ведомства в качестве главных распорядителей бюджетных средств самостоятельно распределяли эти средства между текущими счетами по учету бюджетных средств нижестоящих распорядителей и получателей бюджета, с которых производились конечные расчеты с поставщиками.

В результате средства бюджета были рассредоточены по множеству счетов по учету средств федерального бюджета. Централизованный сбор информации о движении финансовых потоков не осуществлялся. При такой системе исполнения бюджета возможно было проконтролировать только первую стадию движения денежных средств — с главного счета расходов федерального бюджета на счета главных распорядителей бюджетных средств. В дальнейшем бюджетные средства просто терялись. Отсутствовала система надлежащего государственного финансового контроля. В данных условиях распространенным явлением было нецелевое использование бюджетных средств, а именно: использование бюджетных средств с целью получения дивидендов и процентов от их размещения, расходование средств сверх утвержденных лимитов финансирования.

Отсутствие законодательного регулирования порядка открытия бюджетных счетов явилось главной причиной перемещения большинства счетов бюджетов в коммерческие банки, которые уже



не могли дать гарантии их сохранности. При банковской системе исполнения бюджета не удавалось наладить получение своевременной и достоверной информации о состоянии бюджетных счетов, возникали задержки в перечислении бюджетных средств.

Таким образом, после распада СССР в начале 1990-х гг. в России назрела необходимость создания государственного органа, способного обеспечить жесткий контроль за движением государственных средств, искоренить нецелевое использование бюджетных средств, укрепить финансовую дисциплину на государственном уровне.

В 1992 г. Указом Президента РФ от 08.12.1992 № 1556 «О Федеральном казначействе» в целях проведения государственной бюджетной политики, эффективного управления доходами и расходами федерального бюджета, повышения оперативности в финансировании государственных программ, усиления контроля за поступлением, целевым и экономным использованием государственных средств была создана единая централизованная система органов Казначейства России с подчинением ее Министру финансов РФ. Это означало передачу централизованной системе органов Казначейства России всех функций по исполнению и контролю за исполнением федерального бюджета. Основной целью создания казначейской системы исполнения федерального бюджета явилось обеспечение устойчивости финансовой системы.

Казначейская система исполнения бюджета отличается от банковской прежде всего тем, что в ее основе лежит *принцип единства кассы*. Этот принцип означает, что казначейство на едином счете концентрирует все денежные потоки, возникающие в процессе исполнения бюджета, как по доходам, так и расходам бюджета. Вместо множества разрозненных счетов распорядителей бюджетных средств вводится единый счет Казначейства России, на котором отражаются все поступления в федеральный бюджет и все платежи, осуществляемые из федерального бюджета.

В 2004 г. в ходе административной реформы было принято решение о выделении Казначейства России в отдельную федеральную службу. В своем новом качестве Казначейство России начало функционировать с 1 января 2005 г. Сегодня Казначейство России выполняет одну из ведущих ролей в ходе бюджетного процесса.

Система органов Казначейства России состоит из Главного управления Казначейства России, управлений Казначейства России по субъектам РФ и более 2 тыс. органов на местах.

При **кассовом обслуживании** исполнения бюджетов:

— учет операций со средствами бюджетов осуществляется на единых счетах бюджетов, открытых органам Казначейства России отдельно для каждого бюджета в учреждениях ЦБ РФ;



— управление средствами на единых счетах бюджетов осуществляют финансовые органы или иные уполномоченные органы в соответствии с нормативными правовыми актами РФ, субъектов РФ, муниципальными правовыми актами;

— кассовые выплаты из бюджета осуществляются органом Казначейства России на основании платежных документов, представленных в орган Казначейства России, в порядке очередности их представления и в пределах фактического наличия остатка средств на едином счете бюджета;

— все операции по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета на едином счете бюджета проводятся и учитываются органом Казначейства России по кодам бюджетной классификации РФ.

Для кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ Казначейство России открывает в ЦБ РФ счета, через которые все кассовые операции по исполнению бюджетов осуществляются Казначейством России либо органом государственной власти субъекта РФ.

Организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган (орган управления государственным внебюджетным фондом). Исполнение бюджета организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана.

Сводная бюджетная роспись — документ, который составляется и ведется финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в соответствии с БК в целях организации исполнения бюджета по расходам бюджета и источникам финансирования дефицита бюджета.

В свете последних изменений бюджетного законодательства было дано новое определение сводной бюджетной росписи, формируемой финансовым органом и содержащей в случае необходимости дополнительные разрезы контролируемых параметров и бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств, детализирующих в установленных пределах показатели сводной бюджетной росписи, а также устанавливающей основания для перераспределения бюджетных ассигнований между главными распорядителями бюджетных средств, разделами, подразделами, целевыми статьями и видами расходов и исключающей обязательность внесения изменений в бюджет при превышении доходов бюджета планируемого уровня более чем на 10% и режима блокировки расходов как несоответствующих современным принципам финансового менеджмента.



Включение в сводную бюджетную роспись бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита бюджета в части выплат из бюджета позволит отразить в сводной бюджетной росписи все кассовые потоки из бюджета и установить единые процедуры при ее исполнении.

Утверждение сводной бюджетной росписи и внесение изменений в нее осуществляется руководителем финансового органа.

Порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи бюджетов государственных внебюджетных фондов устанавливается органом управления государственного внебюджетного фонда. Утвержденные показатели сводной бюджетной росписи должны соответствовать закону (решению) о бюджете.

В случае принятия закона (решения) о внесении изменений в закон (решение) о бюджете руководитель финансового органа (органа управления государственным внебюджетным фондом) утверждает соответствующие изменения в сводную бюджетную роспись.

В ходе исполнения бюджета показатели сводной бюджетной росписи могут быть изменены в соответствии с решениями руководителя финансового органа (руководителя органа управления государственным внебюджетным фондом) без внесения изменений в закон (решение) о бюджете:

— в случае недостаточности бюджетных ассигнований для исполнения публичных нормативных обязательств — с превышением общего объема указанных ассигнований в пределах 5% общего объема бюджетных ассигнований, утвержденных законом (решением) о бюджете на их исполнение в текущем финансовом году;

— в случае изменения состава или полномочий (функций) главных распорядителей бюджетных средств (подведомственных им бюджетных учреждений), вступления в силу законов, предусматривающих осуществление полномочий органов государственной власти субъектов РФ (органов местного самоуправления) за счет субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ, использования средств резервных фондов и иным образом зарезервированных в составе утвержденных бюджетных ассигнований, распределения бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств на конкурсной основе и по иным основаниям, связанным с особенностями исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, перераспределения бюджетных ассигнований между главными распорядителями бюджетных средств, установленным



законом (решением) о бюджете, — в пределах объема бюджетных ассигнований;

— в случае увеличения бюджетных ассигнований по отдельным разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджета за счет экономии по использованию в текущем финансовом году бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг — в пределах общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренных главному распорядителю бюджетных средств в текущем финансовом году на оказание государственных (муниципальных) услуг при условии, что увеличение бюджетных ассигнований по соответствующему виду расходов не превышает 10%;

— в случае получения субсидий и субвенций сверх объемов, утвержденных законом (решением) о бюджете;

— в случае проведения реструктуризации государственного (муниципального) долга;

— в случае размещения бюджетных средств на банковских депозитах в соответствии с БК;

— в случае перераспределения бюджетных ассигнований между видами источников финансирования дефицита бюджета при образовании экономии в ходе исполнения бюджета в пределах общего объема бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита бюджета, предусмотренных на соответствующий финансовый год (ст. 217 БК).

Утвержденные показатели сводной бюджетной росписи по расходам доводятся до главных распорядителей бюджетных средств до начала очередного финансового года.

В сводную бюджетную роспись включаются бюджетные ассигнования по источникам финансирования дефицита бюджета.

В ходе исполнения федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи могут быть изменены в соответствии с решениями Министра финансов РФ без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете в следующих случаях:

— в случае осуществления выплат, сокращающих долговые обязательства, а также за счет средств Резервного фонда;

— по результатам использования средств государственных внешних заимствований Российской Федерации, а также в случае неполного освоения средств кредитов (займов) международных финансовых организаций.

Под кассовым планом понимается прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году.



Введение в качестве обязательного документа исполнения бюджета кассового плана позволит планировать как периоды кассовых разрывов, так и периоды наличия временно свободных средств бюджета и сформировать оперативную информацию для принятия эффективных решений по управлению средствами бюджета.

Финансовый орган устанавливает порядок составления и ведения кассового плана, а также состав и сроки представления главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета сведений, необходимых для составления и ведения кассового плана.

Составление и ведение кассового плана осуществляется финансовым органом или уполномоченным органом исполнительной власти (местной администрации) (ст. 217.1 БК).

Так, на федеральном уровне Порядок составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году утвержден приказом Минфина России от 27.11.2007 № 120н.

Исполнение бюджетов по доходам предусматривает:

- зачисление на единый счет бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений в бюджетную систему РФ, распределяемых по нормативам, действующим в текущем финансовом году, установленным БК, законом (решением) о бюджете и иными законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами со счетов органов Казначейства России 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 РФ;

- уточнение администратором доходов бюджета платежей в бюджеты бюджетной системы РФ;

- перечисление Казначейством России средств, необходимых для осуществления возврата (зачета) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, с единых счетов соответствующих бюджетов на соответствующие счета Казначейства России, предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы РФ, в порядке, установленном Минфином России (ст. 218 БК).





Рис. 28.1. Исполнение законов о федеральных бюджетах в части доходов

На основе данных, представленных в диаграмме (рис. 28.1), можно судить о ходе исполнения федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год. В частности, за период с 2004 по 2006 гг. отклонение между фактическим поступлением доходов в федеральный бюджет и запланированными показателями неуклонно сокращалось, однако в 2007 г. снова составило более 2%.

Последовательное описание этапов и процедур исполнения бюджета по доходам и расходам предусматривает право финансовых органов на установление порядка исполнения соответствующего бюджета в рамках установленных БК требований.

Так, **исполнение бюджета по расходам** определяет обязательные этапы по исполнению бюджета исходя из «жизненного цикла» бюджетного обязательства (принятие, подтверждение, санкционирование оплаты, подтверждение исполнения). Исполнение бюджета по расходам предусматривает:

- принятие бюджетных обязательств;
- подтверждение денежных обязательств;
- санкционирование оплаты денежных обязательств;
- подтверждение исполнения денежных обязательств.

Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств. Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением.

Получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответ-



ствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты, а в случаях, связанных с выполнением оперативно-розыскных мероприятий, в соответствии с платежными документами (ст. 218.1 БК).

Санкционирование оплаты денежных обязательств осуществляется в форме совершения разрешительной надписи (акцепта) после проверки наличия документов, предусмотренных порядком санкционирования оплаты денежных обязательств, установленным финансовым органом в соответствии с положениями БК.

Оплата денежных обязательств (за исключением денежных обязательств по публичным нормативным обязательствам) осуществляется в пределах доведенных до получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств.

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 РФ, субъектов международного права, а также проверки иных документов, подтверждающих проведение неденежных операций по исполнению денежных обязательств получателей бюджетных средств (ст. 219 БК).

Порядок составления и ведения **бюджетных росписей** главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, включая внесение изменений в них, устанавливается соответствующим финансовым органом. Бюджетные росписи главных распорядителей бюджетных средств составляются в соответствии с бюджетными ассигнованиями, утвержденными сводной бюджетной росписью, и утвержденными финансовым органом лимитами бюджетных обязательств. Бюджетные росписи распорядителей бюджетных средств составляются в соответствии с бюджетными ассигнованиями и доведенными им лимитами бюджетных обязательств.

Утверждение бюджетной росписи и внесение изменений в нее осуществляются главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств. Показатели бюджетной росписи по расходам доводятся до подведомственных распорядителей и (или) получателей бюджетных средств до начала очередного финансового года.

Учет операций по исполнению бюджета, осуществляемых участниками бюджетного процесса в рамках их бюджетных полномочий, производится на лицевых счетах, открываемых в Казначействе России или финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования).



Бюджетная смета бюджетного учреждения составляется, утверждается и ведется в порядке, определенном главным распорядителем бюджетных средств, в ведении которого находится бюджетное учреждение.

Утвержденные показатели бюджетной сметы бюджетного учреждения должны соответствовать доведенным до него лимитам бюджетных обязательств на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств по обеспечению выполнения функций бюджетного учреждения.

Дополнительным инструментом в целях управления средствами бюджета является закрепление в БК понятия «предельные объемы финансирования».

В случае и порядке, установленных финансовым органом, при организации исполнения бюджета по расходам могут предусматриваться утверждение и доведение до главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств **предельного объема оплаты денежных обязательств** в соответствующем периоде текущего финансового года (предельные объемы финансирования).

Предельные объемы финансирования устанавливаются в целом в отношении главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств ежемесячно или поквартально нарастающим итогом с начала текущего финансового года либо на соответствующий квартал на основе заявок на финансирование главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств.

Доходы, фактически полученные при исполнении федерального бюджета сверх утвержденного законом (решением) о бюджете на текущий финансовый год и плановый период общего объема доходов (без учета нефтегазовых доходов и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда будущих поколений), могут направляться Минфином России без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период на замещение государственных заимствований, погашение государственного долга Российской Федерации, а также на исполнение публичных нормативных обязательств Российской Федерации в случае недостаточности предусмотренных на их исполнение бюджетных ассигнований.

Субсидии, субвенции и имеющие целевое назначение безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, фактически полученные при исполнении бюджета сверх утвержденных законом (решением) о бюджете доходов, направляются на увеличение расходов соответственно целям предоставления субсидий, субвенций и имеющих целевое назначение безвозмездных поступлений



от физических и юридических лиц 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) (ст. 232 БК).

Размещение бюджетных средств на банковских депозитах, получение дополнительных доходов в процессе исполнения бюджета за счет размещения бюджетных средств на банковских депозитах и передача полученных доходов в доверительное управление не допускаются.

Иммунитет бюджетов бюджетной системы РФ представляет собой правовой режим, при котором обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется только на основании судебного акта, за исключением случаев, установленных БК.

Порядок расходования бюджетных ассигнований на реализацию *специальных секретных программ* устанавливается Президентом РФ. Контроль за расходованием средств при реализации специальных секретных программ осуществляют только органы, на которые это возложено Президентом РФ. Итоги проверки расходования средств на специальные секретные программы представляются исключительно Президенту РФ, председателям палат Федерального Собрания РФ и специальным комиссиям палат.

Операции по исполнению бюджета завершаются 31 декабря. Бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования текущего финансового года также прекращают свое действие 31 декабря.

До последнего рабочего дня текущего финансового года включительно орган, осуществляющий кассовое обслуживание исполнения бюджета, обязан оплатить санкционированные к оплате в установленном порядке бюджетные обязательства в пределах остатка средств на едином счете бюджета.

Не использованные получателями бюджетных средств остатки бюджетных средств, находящиеся не на едином счете бюджета, не позднее двух последних рабочих дней текущего финансового года подлежат перечислению получателями бюджетных средств на единый счет бюджета.

Межбюджетные трансферты, полученные в форме субвенций и субсидий, не использованные в текущем финансовом году, подлежат использованию в очередном финансовом году на те же цели.

При установлении соответствующим главным распорядителем средств бюджета, из которого были предоставлены межбюд-



жетные трансферты, отсутствия потребности в них остаток указанных межбюджетных трансфертов подлежит возврату в доходы бюджета, из которого они были предоставлены.

Выводы

Исполнение бюджета является одной из наиболее трудоемких и длительных стадий бюджетного процесса. Организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган (орган управления государственным внебюджетным фондом). Исполнение бюджета организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана. Исполнение бюджета предусматривает исполнение по доходам и расходам бюджета. Исполнение бюджета по доходам включает зачисление на единый счет бюджета источников доходов, а также осуществление возврата, зачета и уточнения платежа. Исполнение бюджета по расходам предусматривает принятие бюджетных обязательств, подтверждение денежных обязательств, санкционирование их оплаты, а также подтверждение исполнения денежных обязательств.

Предыдущая редакция БК содержала гл. 25 «Исполнение федерального бюджета». В результате внесения изменений в бюджетное законодательство она была исключена с переносом ее норм, необходимых для исполнения федерального бюджета, в гл. 24 «Основы исполнения бюджетов» в новой редакции. Таким образом был реализован принцип общего регулирования исполнения бюджетов бюджетной системы РФ БК при предоставлении полномочий по определению конкретного порядка исполнения бюджета соответствующему органу исполнительной власти.

Вопросы для самоконтроля

1. Охарактеризуйте казначейскую систему исполнения бюджета. В чем ее отличия от действовавшей ранее банковской системы исполнения бюджета?
2. Что понимается под кассовым обслуживанием исполнения бюджета?
3. Каково значение сводной бюджетной росписи в процессе исполнения бюджета?
4. Перечислите этапы исполнения бюджета по доходам.
5. Охарактеризуйте этапы исполнения бюджета по расходам.



ГЛАВА 29

Основы бюджетного учета и бюджетной отчетности

Составление и утверждение отчетности об исполнении бюджета является завершающей стадией бюджетного процесса. В 2007 г. в состав БК введен новый раздел VIII.1 «Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности», который содержит единую методологию и порядок составления, проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

В представленной главе рассмотрен единый состав бюджетной отчетности, порядок составления квартальной и годовой бюджетной отчетности, порядок проведения внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета, порядок рассмотрения и утверждения законодательным (представительным) органом отчета об исполнении бюджета (для федерального бюджета — одновременно с рассмотрением проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период).

Ключевые понятия

Бюджетный учет, бюджетная отчетность, отчет об исполнении бюджета

Необходимость изменения положений БК в части отчетной стадии бюджетного процесса была обусловлена следующими негативными факторами:

— существующими длительными сроками рассмотрения и утверждения годовой отчетности об исполнении федерального бюджета, достигающими одного года и пяти месяцев после окончания отчетного периода. Подобные сроки отчетной стадии бюджет-



ного процесса неприемлемы для внешних пользователей финансовой отчетности, и прежде всего для законодательной власти. Законопроект предполагает значительно сократить сроки проверки и рассмотрения годового отчета об исполнении федерального бюджета;

— отсутствием регламентирующих норм в отношении сроков формирования, проверки и рассмотрения отчетности об исполнении бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований;

— отсутствием норм в отношении обязательности представления отчетности об исполнении местных бюджетов органам исполнительной власти субъектов РФ, а органами исполнительной власти субъектов РФ отчетности об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов в Казначейство России;

— недостаточным уровнем ответственности главных распорядителей бюджетных средств за результаты исполнения бюджета и формирование бюджетной отчетности. В связи с этим законопроект предусматривает обязательность проверки отчетности каждого главного распорядителя бюджетных средств соответствующим органом финансового контроля.

После внесения изменений в бюджетное законодательство правоотношения, возникающие при ведении бюджетного учета и составления бюджетной отчетности, образовали собой самостоятельную стадию бюджетного процесса, которая регулируется положениями БК обособленно.

Единая методология и стандарты бюджетного учета и бюджетной отчетности устанавливаются Минфином России.

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.

Бюджетный учет осуществляется в соответствии с планом счетов, включающим в себя бюджетную классификацию РФ.

Бюджетная отчетность включает:

- 1) отчет об исполнении бюджета;
- 2) баланс исполнения бюджета;
- 3) отчет о финансовых результатах деятельности;
- 4) отчет о движении денежных средств;
- 5) пояснительную записку.



Отчет об исполнении бюджета содержит данные об исполнении бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета в соответствии с бюджетной классификацией РФ.

Баланс исполнения бюджета содержит данные о нефинансовых и финансовых активах, обязательствах Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований на первый и последний день отчетного периода по счетам плана счетов бюджетного учета.

Отчет о финансовых результатах деятельности содержит данные о финансовом результате деятельности в отчетном периоде и составляется по кодам классификации операций сектора государственного управления.

Отчет о движении денежных средств отражает операции по счетам бюджетов по кодам классификации операций сектора государственного управления.

Пояснительная записка содержит анализ исполнения бюджета и бюджетной отчетности, а также сведения о выполнении государственного (муниципального) задания и (или) иных результатах использования бюджетных ассигнований главными распорядителями (распорядителями, получателями) бюджетных средств в отчетном финансовом году.

Главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы доходов бюджета, главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета составляют сводную бюджетную отчетность на основании представленной им бюджетной отчетности подведомственными получателями (распорядителями) бюджетных средств, администраторами доходов бюджета, администраторами источников финансирования дефицита бюджета (ст. 264.2 БК).

Главные администраторы средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета представляют сводную бюджетную отчетность соответственно в Казначейство России, финансовые органы субъектов РФ, финансовые органы муниципальных образований в установленные ими сроки.

Бюджетная отчетность РФ, субъектов РФ, муниципальных образований составляется соответственно Казначейством России, финансовыми органами субъектов РФ, финансовыми органами муниципальных образований на основании сводной бюджетной отчетности соответствующих главных администраторов бюджетных средств.



Бюджетная отчетность РФ, субъектов РФ и муниципальных образований является годовой. Отчет об исполнении бюджета является ежеквартальным.

Бюджетная отчетность РФ, субъектов РФ, муниципальных образований представляется соответствующими финансовыми органами в Правительство РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъектов РФ, местную администрацию.

Отчет об исполнении федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего финансового года утверждается соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией и направляется в соответствующий законодательный (представительный) орган и созданный им орган государственного (муниципального) финансового контроля.

Годовые отчеты об исполнении федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местных бюджетов подлежат утверждению соответственно федеральным законом, законом субъекта РФ, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Финансовый орган субъекта РФ представляет бюджетную отчетность об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов в Казначейство России.

Органы управления государственными внебюджетными фондами РФ представляют бюджетную отчетность об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ в Казначейство России.

Казначейство России представляет бюджетную отчетность об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов в Минфин России.

Годовой отчет об исполнении бюджета до его рассмотрения в законодательном (представительном) органе подлежит внешней проверке, которая включает внешнюю проверку бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств и подготовку заключения на годовой отчет об исполнении бюджета.

Внешняя проверка годового отчета об исполнении федерального бюджета осуществляется Счетной палатой РФ.

Внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета субъекта РФ осуществляется органом государственного финансового контроля субъекта РФ.



Внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета осуществляется органом муниципального финансового контроля.

По обращению представительного органа поселения внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета поселения может осуществляться контрольным органом муниципального района или органом государственного финансового контроля субъекта РФ.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ представляет отчет об исполнении бюджета субъекта РФ для подготовки заключения на него не позднее 15 апреля текущего года. Подготовка заключения на годовой отчет об исполнении бюджета субъекта РФ проводится в срок, не превышающий 1,5 месяца.

Местная администрация представляет отчет об исполнении местного бюджета для подготовки заключения на него не позднее 1 апреля текущего года. Подготовка заключения на годовой отчет об исполнении местного бюджета проводится в срок, не превышающий один месяц.

Орган государственного (муниципального) финансового контроля готовит заключение на отчет об исполнении бюджета на основании данных внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств.

Заключение на годовой отчет об исполнении бюджета представляется органом государственного (муниципального) финансового контроля в законодательный (представительный) орган с одновременным направлением соответственно в Правительство РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, местную администрацию.

Одновременно с годовым отчетом об исполнении бюджета представляются проект закона (решения) об исполнении бюджета, иная бюджетная отчетность об исполнении соответствующего бюджета и бюджетная отчетность об исполнении соответствующего консолидированного бюджета, иные документы, предусмотренные бюджетным законодательством РФ.

По результатам рассмотрения годового отчета об исполнении бюджета законодательный (представительный) орган принимает решение об утверждении либо отклонении закона (решения) об исполнении бюджета.

В случае отклонения законодательным (представительным) органом закона (решения) об исполнении бюджета он возвращается для устранения фактов недостоверного или неполного отражения данных и повторного представления в срок, не превышающий один месяц.



Годовой отчет об исполнении бюджета субъекта РФ представляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ не позднее 1 июня текущего года.

Годовой отчет об исполнении местного бюджета представляется в представительный орган муниципального образования не позднее 1 мая текущего года.

Законом (решением) об исполнении бюджета утверждается отчет об исполнении бюджета за отчетный финансовый год с указанием общего объема доходов, расходов и дефицита (профицита) бюджета.

Отдельными приложениями к закону (решению) об исполнении бюджета за отчетный финансовый год утверждаются показатели:

- доходов бюджета по кодам классификации доходов бюджетов;

- доходов бюджета по кодам видов доходов, подвидов доходов, классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджета;

- расходов бюджета по ведомственной структуре расходов соответствующего бюджета;

- расходов бюджета по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов;

- источников финансирования дефицита бюджета по кодам классификации источников финансирования дефицитов бюджетов;

- источников финансирования дефицита бюджета по кодам групп, подгрупп, статей, видов источников финансирования дефицитов бюджетов классификации операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов.

Казначейство России составляет и представляет в Минфин России бюджетную отчетность РФ.

Бюджетная отчетность РФ представляется Минфином России в Правительство РФ.

Отчет об исполнении федерального бюджета за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего финансового года утверждается Правительством РФ и направляется в Государственную Думу, Совет Федерации и Счетную палату РФ.

Годовой отчет об исполнении федерального бюджета подлежит рассмотрению Государственной Думой и утверждению федеральным законом.

Федеральным законом об исполнении федерального бюджета утверждается отчет об исполнении федерального бюджета за отчет-



ный финансовый год с указанием общего объема доходов, расходов и дефицита (профицита) федерального бюджета.

Отдельными приложениями к федеральному закону об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год утверждаются показатели:

- доходов федерального бюджета по кодам классификации доходов бюджетов;
- доходов федерального бюджета по кодам видов доходов, подвидов доходов, классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджета;
- расходов федерального бюджета по ведомственной структуре расходов федерального бюджета;
- расходов федерального бюджета по разделам, подразделам классификации расходов бюджетов;
- источников финансирования дефицита федерального бюджета по кодам классификации источников финансирования дефицитов бюджетов;
- источников финансирования дефицита федерального бюджета по кодам групп, подгрупп, статей, видов источников финансирования дефицитов бюджетов классификации операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов.

Годовой отчет об исполнении федерального бюджета до его рассмотрения в Государственной Думе подлежит внешней проверке Счетной палатой РФ.

Главные администраторы средств федерального бюджета не позднее 1 апреля текущего финансового года представляют годовую бюджетную отчетность в Счетную палату РФ для внешней проверки.

Результаты внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета оформляются заключениями по каждому главному администратору средств федерального бюджета в срок до 1 июня текущего финансового года.

Правительство РФ направляет не позднее 15 июня текущего финансового года в Счетную палату РФ годовой отчет об исполнении федерального бюджета и иные документы, подлежащие представлению в Государственную Думу одновременно с годовым отчетом об исполнении федерального бюджета.

На основании внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета Счетная



палата РФ готовит заключение на годовой отчет об исполнении федерального бюджета и не позднее 15 сентября текущего финансового года представляет его в Государственную Думу, а также направляет его в Правительство РФ.

Годовой отчет об исполнении федерального бюджета представляется Правительством РФ в Государственную Думу не позднее срока внесения проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Одновременно с годовым отчетом об исполнении федерального бюджета Правительством РФ представляются:

- проект федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год;

- баланс исполнения федерального бюджета;

- отчет о финансовых результатах деятельности;

- отчет о движении денежных средств;

- пояснительная записка;

- отчеты об использовании ассигнований резервных фондов, о предоставлении и погашении бюджетных кредитов, о состоянии государственного внешнего и внутреннего долга Российской Федерации на начало и конец отчетного финансового года, об исполнении приложений к федеральному закону о федеральном бюджете за отчетный финансовый год;

- отчетность об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов за отчетный финансовый год;

- иная отчетность, предусмотренная бюджетным законодательством РФ.

При рассмотрении отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума заслушивает:

- доклад министра финансов об исполнении федерального бюджета;

- доклад Председателя Счетной палаты РФ о заключении Счетной палаты РФ на годовой отчет об исполнении федерального бюджета.

По предложению Председателя Государственной Думы либо по собственной инициативе Генеральный прокурор РФ, Председатель Конституционного Суда РФ, Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ, Председатель Верховного Суда РФ могут выступить или представить доклады с анализом рассмотренных в течение отчетного финансового года дел, связанных с бюджетными спорами и нарушениями бюджетного законодательства РФ.



По результатам рассмотрения годового отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума принимает либо отклоняет федеральный закон об исполнении федерального бюджета.

Выводы

Бюджетный учет представляет собой разновидность бухгалтерского учета, разработанную в целях исполнения бюджетов. Бюджетный учет осуществляется в соответствии с планом счетов, включающим в себя бюджетную классификацию РФ. Бюджетный учет ведется органом, составляющим и исполняющим бюджет. Единая методология и стандарты бюджетного учета и бюджетной отчетности устанавливаются Минфином России.

Бюджетная отчетность Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований является годовой. Отчет об исполнении бюджета является ежеквартальным.

Бюджетная отчетность Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований представляется соответствующими финансовыми органами в Правительство РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъектов РФ, местную администрацию.

Годовые отчеты об исполнении федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местных бюджетов подлежат утверждению соответственно федеральным законом, законом субъекта РФ, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Вопросы для самоконтроля

1. Кем осуществляется утверждение сводной бюджетной росписи и внесение изменений в нее?
2. В каких случаях могут быть изменены в ходе исполнения бюджета в соответствии с решениями руководителя финансового органа показатели сводной бюджетной росписи без внесения изменений в закон (решение) о бюджете?
3. Что предусматривает исполнение бюджетов по доходам?
4. В какой форме осуществляется санкционирование оплаты денежных обязательств?
5. Что представляет собой бюджетный учет?
6. Что включает в себя бюджетная отчетность?



РАЗДЕЛ

**Экономическая
и контрольная работа
государственных
органов**

IX



Эффективное и рациональное использование ограниченных финансовых ресурсов и собственности государства является обязательным условием его успешного развития. Опыт стран с развитой экономикой показывает, что интересы государства и общества могут быть защищены только при условии эффективного функционирования органов государственной власти, обеспечивающих полное и своевременное поступление доходов в бюджеты всех уровней, а также органов государственного финансового контроля, на которых возложены функции по контролю расходов бюджетных средств.

Важно организовать стабильное функционирование указанных органов, а также осуществлять непрерывную координацию их деятельности, так как от этого во многом зависит не только результативность их собственной деятельности, но и устойчивость развития как политической, так и экономической системы государства.

Последние изменения в бюджетном законодательстве РФ, особенно в части внедрения методов бюджетирования, ориентированного на результат, требуют пересмотра методологии и процедур государственного контроля, в том числе определенное реформирование самих контрольных органов.



ГЛАВА 30

Работа органов по обеспечению доходов и расходов бюджетов

Работа органов по исполнению бюджета является неотъемлемой частью бюджетного процесса. По существу, в течение финансового года только на федеральном уровне несколько десятков органов исполнительной власти обеспечивают поступление в доход федерального бюджета налоговых и неналоговых доходов. В осуществлении расходов бюджетов также участвуют органы, которые в рамках бюджетного процесса выступают главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств. Тем не менее основной груз ответственности за организацию бюджетного процесса ложится на финансовые органы. В представленной главе характеризуется роль основных участников бюджетного процесса, осуществляющих обеспечение доходов и расходов бюджетов бюджетной системы РФ, рассмотрены их полномочия, приведены некоторые показатели их деятельности.

Ключевые понятия

ФНС России, структура и функции (полномочия), ФТС России, структура и функции (полномочия), функции и полномочия Минфина России, функции Казначейства России, Единый счет бюджета, Единый казначейский счет, ЦБ РФ (функции и полномочия), понятие администратора бюджетных средств

Важную роль в обеспечении поступлений в доходы бюджетов всех уровней бюджетной системы играет единая централизованная система **налоговых органов РФ**. Деятельность ФНС России направлена на осуществление контроля и надзора за соблюдением



законодательства о налогах и сборах, за правильностью их исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов и иных обязательных платежей.

ФНС России имеет разветвленную систему территориальных налоговых органов (управлений ФНС России), на которые возложены функции по взаимодействию непосредственно с налогоплательщиками по уплате налогов и сборов. С деятельностью ФНС России по сбору налоговых платежей тесно связаны такие полномочия, как ведение Единого государственного реестра юридических лиц, Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей и Единого государственного реестра налогоплательщиков.

В целях обеспечения взаимодействия с налогоплательщиками работники налоговых органов обязаны бесплатно информировать налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также предоставлять формы налоговой отчетности и разъяснять порядок их заполнения.

При этом налоговые органы вправе проводить налоговые проверки, контролировать соответствие крупных расходов физических лиц их доходам, требовать от налогоплательщиков устранения выявленных нарушений налогового законодательства и контролировать выполнение указанных требований, приостанавливать операции по счетам налогоплательщиков в банках и налагать арест на их имущество в порядке, предусмотренном законодательством о налогах и сборах в Российской Федерации.

Следует также отметить, что налоговые органы обеспечивают поступление не только налоговых доходов бюджетов, но и неналоговых, таких как недоимки, пени и штрафы по налогам и сборам.

Одним из основных показателей деятельности ФНС России по обеспечению доходов бюджетной системы является информация о поступлении администрируемых ФНС России доходов в бюджетную систему Российской Федерации за определенный период времени.

Стратегической целью ФНС России является формирование и функционирование эффективной налоговой системы. При этом должна быть обеспечена макроэкономическая стабильность и эффективное функционирование налоговой системы, создающие условия для устойчивого экономического роста.



Таблица 30.1. Поступление администрируемых ФНС России доходов в бюджетную систему Российской Федерации, включая государственные внебюджетные фонды за 2007—2008 гг. (млрд руб.)

	2007 г.	2008 г.	В процен- тах к 2007 г.
Всего поступило в бюджетную систему Российской Федерации	8643,4	10 032,8	116,1
в том числе:			
Налоги и сборы в консолидированный бюджет РФ (включая единый социальный налог)	7360,2	8455,7	114,9
Государственные внебюджетные фонды	1283,2	1577,1	122,9
Налоги и сборы — всего (включая единый социальный налог)	7360,2	8455,7	114,9
в федеральный бюджет (включая единый социальный налог)	3747,6	4078,7	108,8
в консолидированные бюджеты субъектов РФ	3612,6	4377,0	121,2
из них:			
Налог на прибыль организаций	2172,2	2513,0	115,7
в федеральный бюджет	641,3	761,1	118,7
в консолидированные бюджеты субъектов РФ	1530,9	1751,9	114,4
Налог на доходы физических лиц			
в консолидированные бюджеты субъектов РФ	1266,1	1665,6	131,6
Единый социальный налог в федеральный бюджет	405,0	506,8	125,1
Налог на добавленную стоимость			
на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ*)	1390,4	998,4	71,8
на товары, ввозимые на территорию РФ из Республики Беларусь	34,3	40,3	117,4
Акцизы	289,9	314,7	108,6
в федеральный бюджет	108,8	125,2	115,1
в консолидированные бюджеты субъектов РФ	181,0	189,4	104,6
Налоги и сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	1235,1	1742,6	141,1
в федеральный бюджет	1157,4	1637,5	141,5
в консолидированные бюджеты субъектов РФ	77,8	105,1	135,2
в том числе:			
налог на добычу полезных ископаемых	1197,4	1708,0	142,6
в федеральный бюджет	1122,9	1604,7	142,9
в консолидированные бюджеты субъектов РФ	74,5	103,4	138,8
из него нефть:	1070,9	1571,6	146,8
в федеральный бюджет	1017,3	1493,0	146,8
в консолидированные бюджеты субъектов РФ	53,6	78,6	146,7



Таблица 30.1. Окончание

	2007 г.	2008 г.	В процентах к 2007 г.
Государственные внебюджетные фонды — всего	1283,2	1577,1	122,9
в том числе:			
Страховые взносы, зачисляемые в Пенсионный фонд РФ	1014,9	1251,4	123,3
Фонд социального страхования РФ (без учета суммы расходов, произведенных налогоплательщиками на цели государственного социального страхования)	64,1	74,0	115,5
Федеральный фонд обязательного медицинского страхования	71,8	89,3	124,4
Территориальные фонды обязательного медицинского страхования	132,5	162,4	122,6

* *Примечание:* темп роста НДС в сопоставимых условиях — 108%

Эффективная налоговая система (включающая как основные элементы налогообложения, так и процедуры налогового администрирования) должна соответствовать следующим основным требованиям.

Во-первых, учитывая, что за счет налоговых поступлений формируется более 70% доходов бюджетной системы РФ, налоговая система должна обеспечивать устойчивое формирование бюджетных доходов, необходимых для исполнения расходных обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, а также осуществление ФНС России и ее территориальными органами функций главного администратора доходов соответствующих бюджетов.

Во-вторых, уровень и структура налоговой нагрузки не должны ухудшать условия для экономического роста, искажать условия конкуренции, препятствовать притоку инвестиций. В современных условиях налоговая политика является одним из наиболее значимых инструментов для повышения конкурентоспособности и диверсификации структуры экономики Российской Федерации.

В-третьих, администрирование налоговых платежей должно исходить из минимизации связанных с ним издержек бизнеса за счет совершенствования налогового учета и отчетности, устранения неопределенности, пробелов и внутренних противоречий налогового законодательства, регламентации, повышения прозрачности и упрощения процедур взаимодействия налогоплательщиков с налоговыми органами.

Свой вклад в обеспечение поступлений в доходы бюджетов вносят **таможенные органы РФ**. Таможенные органы пользуются правами и несут обязанности налоговых органов по взиманию налогов при перемещении товаров через таможенную границу РФ.



Среди функций таможенных органов в сфере обеспечения уплаты таможенных платежей необходимо отметить, что таможенные органы РФ:

- осуществляют таможенное оформление и таможенный контроль, создают условия, способствующие ускорению товарооборота через таможенную границу;

- взимают таможенные пошлины, налоги, антидемпинговые, специальные и компенсационные пошлины, таможенные сборы, контролируют правильность исчисления и своевременность уплаты указанных пошлин, налогов и сборов, принимают меры по их принудительному взысканию;

- обеспечивают соблюдение порядка перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу;

- осуществляют в пределах своей компетенции контроль за валютными операциями резидентов и нерезидентов, связанными с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу;

- осуществляют информирование и консультирование в области таможенного дела, обеспечивают в установленном порядке государственные органы, организации и граждан информацией по таможенным вопросам.

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела является ФТС России. В структуру ФТС России входят ее территориальные органы, осуществляющие деятельность не только на территории РФ, но и за ее пределами.

Основным показателем, характеризующим деятельность ФТС России, является сумма средств, перечисленных таможенными органами в федеральный бюджет за конкретный период времени.

В I квартале 2008 г. ФТС России перечислила в федеральный бюджет 1 трлн 3,17 млрд руб., что составило 102,11% от планового задания. В сравнении с аналогичным периодом прошлого года перечисления возросли в абсолютных цифрах на 324,66 млрд руб., а в относительных показателях — почти в полтора раза. Прирост платежей, взыскиваемых при ввозе товаров, составил 26,8%. Одним из факторов, повлиявших на повышение результативности деятельности таможенных органов, явилась целенаправленная работа по совершенствованию таможенного администрирования, в том числе — упрощению таможенных процедур, проведению мероприятий по контролю за заявленной таможенной стоимостью при ввозе товаров, оптимизации применения системы управления рисками, использованию форм контроля после выпуска товара (пос-таудита) в сочетании с правоохранительной деятельностью.



Только в марте 2008 г. таможенными органами в доход федерального бюджета перечислено 352,29 млрд руб., что на 20,58 млрд больше запланированного задания. Плановое задание выполнено на 106,2%. Для справки: за март 2007 г. по линии таможенных органов в федеральный бюджет было перечислено 249,31 млрд руб.

Центральное место в системе органов государственной власти, полномочия которых связаны с обеспечением доходов и расходов бюджетов, занимает **Минфин России**. Среди стратегических целей Минфина России необходимо выделить следующие:

- обеспечение выполнения и создание условий для оптимизации расходных обязательств Российской Федерации;
- поддержание макроэкономической и финансовой прозрачности и стабильности как основы для устойчивого социально-экономического развития страны;
- создание условий для эффективного выполнения полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- оптимизация управления государственным долгом и финансовыми активами;
- обеспечение надежности и безопасности финансовой системы и финансовых институтов.

Минфин России осуществляет широкий круг полномочий, среди которых:

- методическое руководство в области бюджетного планирования, направленного на повышение результативности бюджетных расходов;
- управление средствами Резервного фонда РФ и Фонда национального благосостояния;
- методологическое обеспечение кассового обслуживания органами Казначейства России бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов;
- организация ведения главными распорядителями средств федерального бюджета мониторинга бюджетного сектора.

Ключевая функция Минфина России состоит в обеспечении полного и своевременного исполнения расходных обязательств Российской Федерации, установленных нормативными правовыми актами, а также вытекающими из договоров и соглашений, заключенных получателями средств федерального бюджета.

Необходимыми условиями устойчивости бюджетной системы являются соответствие расходных обязательств полномочиям и функциям органов государственной власти и оптимальное рас-



пределение бюджетных ресурсов для финансирования этих функций. Минфин России в пределах своей компетенции обеспечивает выполнение и создает нормативные и методологические основы для оптимизации действующих и вновь принимаемых расходных обязательств Российской Федерации, необходимых для эффективной реализации полномочий и функций федеральных органов государственной власти.

Функция Минфина России заключается в своевременной и качественной подготовке проекта федерального закона о федеральном бюджете, а также обеспечении исполнения федерального бюджета и формировании бюджетной отчетности.

При подготовке и организации исполнения бюджета Минфин России учитывает необходимость выполнения обеспечения всех расходных обязательств Российской Федерации. Минфин России в рамках своей компетенции обеспечивает поддержание приемлемого объема расходных обязательств, в частности, путем внесения предложений по оптимизации действующих и соблюдения установленных процедур принятия новых обязательств.

Среди функций Минфина России следует выделить организацию мониторинга бюджетного сектора. Так, начиная с 2008 г. Минфином России проводится ежеквартальный и ежегодный мониторинг качества финансового менеджмента главных распорядителей средств федерального бюджета, отчеты о котором направляются в Правительство РФ в составе ежеквартальной и годовой отчетности об исполнении федерального бюджета.

Казначейство России осуществляет функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ. В рамках организации бюджетного процесса Казначейство России:

- доводит до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи, лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования;

- ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета;

- открывает в ЦБ РФ и кредитных организациях счета по учету средств федерального бюджета и иных средств;

- 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;

- осуществляет распределение доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы РФ;

- осуществляет прогнозирование и кассовое планирование средств федерального бюджета;

- осуществляет подтверждение денежных обязательств федерального бюджета и совершает разрешительную надпись на право осуществления расходов федерального бюджета в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств;

- осуществляет управление операциями на едином счете федерального бюджета.

Концепция функционирования единого счета Казначейства России по учету доходов и средств федерального бюджета (Концепция единого счета) была разработана в 2000 г. в целях повышения эффективности управления государственными финансами.

Создание единого счета Казначейства России по учету доходов и средств федерального бюджета стало одной из главных стадий формирования системы казначейского исполнения федерального бюджета с целью централизации учета и оптимизации потоков движения доходов и средств федерального бюджета. Схема единого казначейского счета установила новый порядок движения и учета средств федерального бюджета, позволила значительно сократить сроки использования доходов бюджета для финансирования расходов.

До внедрения единого счета Казначейства России доходы можно было использовать только через 5—6 дней после их зачисления на счета органов Казначейства. Сегодня органы Казначейства России на следующий день владеют всей информацией о поступлениях в федеральный бюджет в целом по Российской Федерации в разрезе видов поступлений и кодов бюджетной классификации РФ.

В 2003 г. Единый счет в части учета доходов, распределяемых органами Казначейства России, был внедрен во всех субъектах РФ на уровне управлений Казначейства по субъектам РФ. При этом в рамках функционирования единого счета все налоги и сборы стали зачисляться на счета, открытые управлениям Казначейства по субъектам РФ, что ускорило получение отчетности по исполнению доходной части бюджетов всех уровней бюджетной системы и позволило обеспечить соблюдение нормативов распределения доходов между бюджетами бюджетной системы РФ. Ежедневно все федеральные доходы, поступившие за предыдущий



день, поступают на Единый счет федерального бюджета, открытый Казначейству России.

Одновременно с этим во всех субъектах РФ произошло внедрение Единого казначейского счета в части осуществления расходов федерального бюджета через счета, открытые управлениям Казначейства России, что позволило консолидировать все остатки средств федерального бюджета на едином счете Казначейства, а также осуществлять с него кассовые операции по оплате денежных обязательств.

Единый счет бюджета — счет (совокупность счетов для федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ), открытый (открытых) Казначейству России в учреждении ЦБ РФ отдельно по каждому бюджету бюджетной системы РФ для учета средств бюджета и осуществления операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

Единый казначейский счет представляет собой счет Казначейства России, на котором аккумулируются денежные средства федерального бюджета и отражаются операции органов государственной власти РФ в валюте РФ по исполнению федерального бюджета.

Порядок функционирования единого казначейского счета заключается в следующем. Налогоплательщики перечисляют все налоги и сборы на счет по учету налогов и сборов управлений Казначейства России, открытый в учреждении ЦБ РФ. Таким образом, в управлениях происходит объединение четырех действующих в настоящее время доходных лицевых счетов и закрытие лицевых счетов на уровне отделения Казначейства России.

Ежедневно Управление Казначейства России распределяет доходы, поступившие на счет по учету доходов, по разным уровням соответствующих бюджетов и перечисляет их на лицевые счета по учету средств бюджета субъекта РФ, местных бюджетов, на лицевые счета государственных внебюджетных фондов, а в части федерального бюджета — на единый казначейский счет, открытый Главным управлением Казначейства России в учреждении ЦБ РФ, а также осуществляет возврат налогоплательщикам излишне уплаченных или излишне взысканных налогов и сборов в пределах остатка средств на лицевом счете.

Управления Казначейства России ежедневно передают отделению Казначейства России информацию о поступивших налогах и сборах по электронным каналам связи для последующей пере-



дачи территориальным налоговым и финансовым органам необходимой им информации о поступивших доходах и сборах.

Учет всех налогов и сборов, поступающих во все уровни бюджетов, осуществляется органом Казначейства России, что позволяет органам исполнительной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления и налоговым органам иметь оперативно общую информацию о поступивших на территории субъектов РФ налогах и сборах.

Перечисление средств на проведение расходов федерального бюджета осуществляется Главным управлением Казначейства России в пределах остатка средств на едином казначейском счете на основе заявок управлений Казначейства России о перечислении средств в объеме, необходимом для проведения расходов федерального бюджета.

Операции по расходам федерального бюджета осуществляются через счета управлений.

Главное управление производит перевод средств федерального бюджета с единого казначейского счета в течение операционного дня учреждения ЦБ РФ, а их зачисление на счет Управления Казначейства России производится в обязательном порядке в начале следующего операционного дня учреждения ЦБ РФ.

Финансирование бюджетных учреждений производится распорядителями бюджетных средств через органы Казначейства России и отражается на лицевых счетах получателей бюджетных средств, открытых в органах Казначейства. При этом бюджетные учреждения и организации не должны иметь отдельных лицевых счетов для учета средств федерального бюджета ни в учреждениях ЦБ РФ, ни в кредитных организациях. Вместе с тем это не ограничивает в рамках предоставленных полномочий самостоятельности министерств, иных федеральных органов исполнительной власти и бюджетных учреждений по вопросам использования выделенных им в соответствии с бюджетными назначениями ассигнований.

Управление Казначейства России осуществляет оплату расходов федерального бюджета получателям бюджетных средств в течение операционного дня учреждения ЦБ РФ в пределах имеющихся средств на лицевом счете и весь неиспользованный остаток в конце операционного дня учреждения ЦБ РФ перечисляет на Единый казначейский счет.

Для выдачи бюджетным учреждениям и организациям, лицевые счета которых открыты в отделениях Казначейства России, наличных денежных средств на выплату заработной платы и другие установленные законодательством РФ расходы, отделение Казначей-



ства России открывает счет в учреждении ЦБ РФ или кредитной организации.

На Единый казначейский счет поступают доходы федерального бюджета и остатки неиспользованных средств федерального бюджета, перечисляемые с лицевых счетов управлений Казначейства России. С единого казначейского счета ежедневно Главное управление Казначейства России осуществляет перечисления средств управлениям Казначейства России. Аналитический учет ежедневных поступлений в федеральный бюджет доходов и расходов федерального бюджета по кодам бюджетной классификации РФ в разрезе субъектов РФ и нарастающим итогом с начала года осуществляется Главным управлением Казначейства России в Главной книге Казначейства России, которая является основным учетным регистром.

Технология единого казначейского счета позволяет Правительству РФ иметь ежедневную информацию о фактическом наличии средств федерального бюджета и произведенных расходах федерального бюджета, необходимую для принятия решений о финансировании приоритетных расходов, целесообразности привлечения средств на финансирование дефицита федерального бюджета.

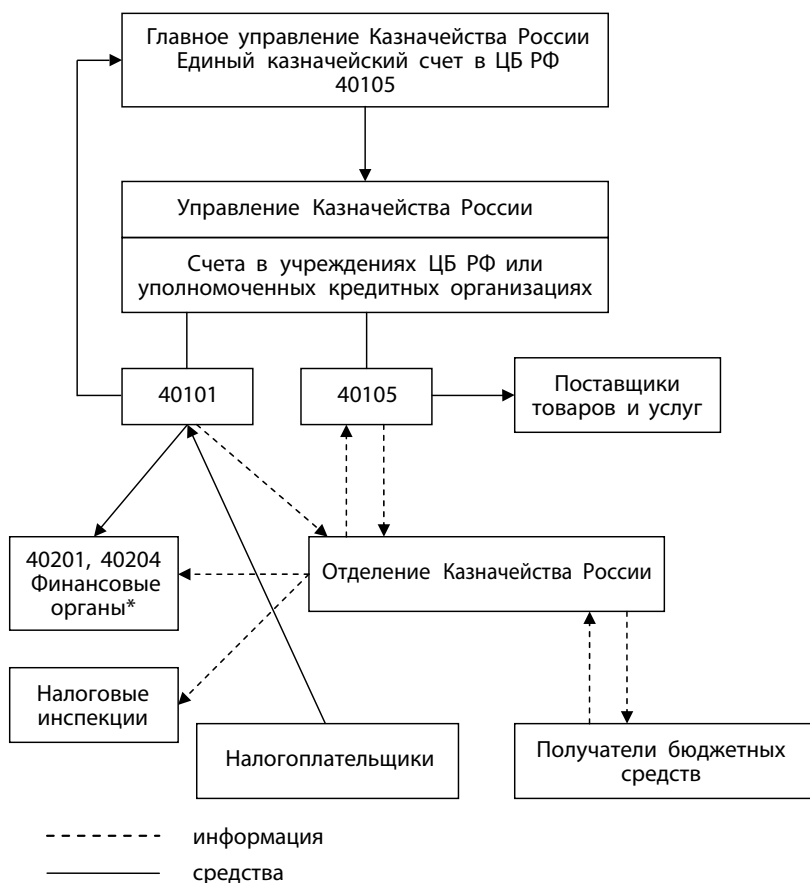
Органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в рамках предоставленных им законодательством РФ полномочий остаются самостоятельными в вопросах использования средств в соответствии с назначениями, установленными законодательными актами субъектов РФ и решениями органов местного самоуправления о бюджете на очередной финансовый год. Причем процедура казначейского исполнения бюджетов позволяет вести обособленный учет исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

В настоящее время управлениям Казначейства России по субъектам РФ открыто 89 счетов на балансовом счете № 40105 «Средства федерального бюджета». По счетам, открытым управлениям Казначейства России на балансовом счете № 40101 «Доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между уровнями бюджетной системы Российской Федерации», всего открыто 89 счетов.

К преимуществам Единого казначейского счета следует отнести:

- эффективное управление средствами федерального бюджета;
- сокращения срока их прохождения до получателя бюджетных средств;





* — органы, уполномоченные осуществлять учет исполнения бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов

Рис. 30.1. Схема функционирования Единого казначейского счета

— обеспечение сохранности и централизованного учета поступлений в бюджеты всех уровней бюджетной системы РФ;

— возможность получения оперативной информации о ходе исполнения федерального бюджета.

ЦБ РФ осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов, а также осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами РФ.



Средства федерального бюджета и средства государственных внебюджетных фондов хранятся в ЦБ РФ. При этом ЦБ РФ без взимания комиссионного вознаграждения осуществляет операции со средствами федерального бюджета, средствами государственных внебюджетных фондов, средствами бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, а также операции по обслуживанию государственного долга Российской Федерации и операции с золотовалютными резервами.

Одним из нововведений в рамках реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации стало внедрение понятия администратора бюджетных средств, на которого были возложены функции по учету не только расходов бюджета, но и поступлений в соответствующий бюджет. Первым шагом по внедрению принципов, заложенных в Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах, одобренную постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 № 249, стало внесение в декабре 2004 г. соответствующих изменений в БК. Данные изменения предусматривали закрепление основных источников доходов бюджетов РФ за конкретными администраторами поступлений в бюджеты РФ. При этом администраторами поступлений выступали федеральные органы государственной власти, осуществляющие в соответствии с законодательством РФ контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним.

Таким образом, обеспечивалось не только закрепление расходов бюджетов за главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств, но и доходов за администраторами поступлений. Вторым этапом в обеспечении полноценного функционирования механизма администрирования доходов бюджетов стало выделение с 1 января 2008 г. в структуре администраторов доходов главных администраторов доходов бюджетов по аналогии с главными распорядителями бюджетных средств. При этом главными администраторами могут выступать органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы местной администрации, органы управления государственными внебюджетными фондами, ЦБ РФ и иные организации, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета.

С 1 января 2008 г. перечень главных администраторов доходов бюджета утверждается законом (решением) о бюджете.



Выводы

В системе органов, осуществляющих обеспечение доходов и расходов бюджетов бюджетной системы РФ, необходимо особо выделить органы ФНС России, ФТС России, Минфин России, Казначейство России и ЦБ РФ. Именно эти органы в течение финансового года обеспечивают непрерывный процесс формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней в рамках бюджетного процесса.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите основные функции ФНС России.
2. Каким основным требованиям должна соответствовать эффективная налоговая система?
3. Назовите функции таможенных органов в сфере обеспечения уплаты таможенных платежей.
4. Какой основной показатель характеризует деятельность ФТС России?
5. Назовите функции и полномочия Минфина России.
6. Определите цель создания единого счета Казначейства России по учету доходов и средств федерального бюджета.
7. Назовите порядок функционирования Единого казначейского счета Минфина России, его преимущества.
8. Определите функции ЦБ РФ.
9. Назовите основные этапы реформирования бюджетного процесса.



ГЛАВА 31

Органы, осуществляющие бюджетный контроль

Государственный финансовый контроль является неотъемлемой составляющей процесса управления общественными финансами, обеспечивает соблюдение законности, целесообразности и результативности образования, распределения и использования государственных финансовых ресурсов. Государственный финансовый контроль предназначен, прежде всего, для повышения качества управления государственными ресурсами и служит в целях реализации единой финансовой политики государства, создания условий для финансовой стабилизации. В представленной главе рассмотрены функции и роль органов, осуществляющих бюджетный контроль в Российской Федерации.

Ключевые понятия

Функции государственного финансового контроля, Лимская декларация руководящих принципов контроля, предварительный контроль и контроль по факту, внутренний и внешний контроль, аудит эффективности, Счетная палата РФ (полномочия, функции), Росфиннадзор, ревизия (определение и цели) и проверка, оформление результатов ревизии или проверки, контрольные действия по документальному изучению (сплошной и выборочный способ), контрольные действия по фактическому изучению, Казначейство России (функции и полномочия), прокуратура РФ

При разработке современного законодательства в области регулирования государственного финансового контроля главенствующее значение имеют стандарты Европейской организации



высших контрольных органов (Интосаи), Международной организации высших органов финансового контроля, которая объединяет в своих рядах высшие контрольные органы 186 стран и имеющей ранг учреждения, сотрудничающего с Организацией Объединенных Наций. В состав Интосаи входят региональные организации высших органов финансового контроля, такие как EUROSАI, ASOSAI, ARABOSAI, AFROSАI, CAROSAI, OLACEFS и SPASAI. В основе их деятельности лежит Лимская декларация руководящих принципов контроля¹, согласно которой «организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом. Контроль — не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов, законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем».

Лимская декларация также устанавливает разделение финансового контроля на предварительный и контроль по факту. *Предварительный контроль* представляет собой проверку административных и финансовых документов, проводимую до получения информации об имевших место нарушениях. *Контроль по факту* — это проверка, проводимая после получения информации о факте допущенного нарушения.

Эффективный предварительный контроль является неотъемлемой частью надежной системы управления доверенными денежными и материальными средствами. Он может быть проведен высшим контрольным органом или другими контрольными организациями. Предварительная проверка, проводимая высшим контрольным органом, имеет то преимущество, что позволяет предотвратить возможные нарушения до того, как они произошли. Однако ее недостатками являются перегрузка в работе высшего контрольного органа и неопределенность в отношении ответственности перед законом. Проверка по факту, проведенная высшим контрольным органом, приводит к привлечению виновных к ответст-

¹ Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля в г. Лиме (Республика Перу) в октябре 1977 г.



венности, компенсации причиненного ущерба, предотвращению нарушений в будущем. Проводит ли высший контрольный орган предварительную проверку или нет, зависит от законодательства, условий и требований к органам контроля в отдельной стране. Проведение же ревизий по факту является прямой обязанностью высшего контрольного органа, независимо от того, занимается он предварительной ревизией или нет.

В рамках международных стандартов государственного контроля выделяется внутренний и внешний контроль. *Внутренние* контрольные службы создаются внутри отдельных ведомств и организаций, в то время как внешние ревизионные службы не являются частью организационной структуры проверяемых организаций. Высший контрольный орган является внешним ревизионным органом. Внутренняя контрольная служба должна подчиняться руководителю организации, внутри которой она создана. Однако она должна быть по возможности функционально и организационно независима внутри соответствующей организационной структуры. В качестве *внешней* контрольной службы высший контрольный орган должен проверять эффективность внутренней контрольной службы. Если внутренняя контрольная служба признана эффективной, необходимо предпринимать шаги, не ущемляя право высшего контрольного органа проводить всеохватывающую проверку, с тем, чтобы обеспечить необходимое разделение задач и сотрудничество между высшим контрольным органом и внутренней контрольной службой.

В международной практике традиционной задачей высшего контрольного органа является проверка законности и правильности распределения финансовых средств и ведения бухгалтерских счетов (*финансовый аудит*). В дополнение к этому виду контроля проводится также другой вид контроля, который направлен на проверку того, насколько эффективно и экономно расходуются государственные средства. Такой контроль включает не только специфические аспекты управления, но и всю управленческую деятельность, в том числе организационную и административную системы. Таким видом контроля является *аудит эффективности*.

Таким образом, основными целями контрольной работы высшего контрольного органа являются законность, правильность, эффективность и экономичность управления денежными и материальными средствами.

БК содержит раздел IX «Государственный и муниципальный финансовый контроль», устанавливающий основы государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации. Согласно бюджетному законодательству законодательные (пред-



ставительные) органы осуществляют следующие формы финансового контроля:

— *предварительный* контроль осуществляется в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам;

— *текущий* контроль — в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами;

— *последующий* контроль — в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Контроль законодательных (представительных) органов предусматривает право соответствующих законодательных (представительных) органов на осуществление следующих действий:

— получение от органов исполнительной власти, местных администраций муниципальных образований необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета;

— получение от финансовых органов оперативной информации об исполнении соответствующих бюджетов;

— утверждение (неутверждение) отчета об исполнении соответствующего бюджета;

— создание собственных контрольных органов (Счетная палата РФ, контрольные палаты, иные органы законодательных (представительных) органов);

— вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджеты.

Среди органов, обладающих в соответствии с законодательством РФ полномочиями на осуществление государственного финансового контроля, следует отметить следующие:

- 1) Счетная палата РФ;
- 2) Минфин России;
- 3) Росфиннадзор и его территориальные органы;
- 4) Казначейство России и его территориальные органы;
- 5) органы государственного финансового контроля, созданные на уровне субъектов РФ (например, Контрольно-счетная палата города Красноярск).

Ведущим звеном финансового контроля является **Счетная палата РФ**, которая обладает организационной и функциональной независимостью и активно взаимодействует со всеми ветвями власти: Президентом РФ, двумя палатами Федерального Собрания, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.



Счетная палата РФ является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием РФ и подотчетным ему.

С 1995 г. Счетная палата РФ входит в состав Международной организации высших органов финансового контроля (INTOSAI) и Европейской организации высших органов финансового контроля (EUROSAI). В 1996 г. Счетная Палата стала членом Азиатской организации высших органов финансового контроля (ASOSAI), а начиная с 1999 г. активно участвует в деятельности Международного Консорциума по государственному финансовому управлению. Таким образом, само участие в деятельности международных организаций требует от российской системы государственного финансового контроля определенной степени соответствия общепринятым международным стандартам.

В задачи Счетной палаты РФ входят:

- организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

- определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

- оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

- финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

- анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

- контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;

- регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.



Счетная палата РФ осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета на основе принципов законности, объективности, независимости и гласности.

В состав Счетной палаты входит Председатель, заместитель Председателя, аудиторы Счетной палаты и аппарат Счетной палаты.

Аудиторами Счетной палаты являются должностные лица, возглавляющие определенные направления деятельности Счетной палаты, которые охватывают комплекс, группу или совокупность ряда доходных или расходных статей федерального бюджета, объединенных единством назначения. Аппарат Счетной палаты состоит из инспекторов Счетной палаты и иных штатных сотрудников. Инспекторы Счетной палаты занимаются непосредственной организацией и проведением контроля.

Счетная палата осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, что предусматривает:

- организацию и проведение оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году;

- проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

- экспертизу проектов федерального бюджета, законов и иных нормативных правовых актов, международных договоров РФ, федеральных программ и иных документов, затрагивающих вопросы федерального бюджета и финансов РФ;

- анализ и исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе, подготовку и внесение в Совет Федерации и Государственную Думу предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного законодательства в целом;

- подготовку и представление заключений в Совет Федерации и Государственную Думу по исполнению федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов в отчетном году;

- подготовку и представление заключений и ответов на запросы органов государственной власти РФ.

Работа в Счетной палате построена на основе годовых и текущих планов и программ, которые формируются исходя из необходимости обеспечения всестороннего системного контроля за исполнением федерального бюджета с учетом всех видов и направлений деятельности.

Следует отметить, что контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и учреждения



в Российской Федерации, а также на федеральные внебюджетные фонды.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества.

По требованию Счетной палаты ЦБ РФ, коммерческие банки и иные кредитно-финансовые учреждения обязаны предоставлять ей необходимые документальные подтверждения операций и состояния счетов проверяемых объектов.

В процессе исполнения федерального бюджета Счетная палата контролирует полноту и своевременность денежных поступлений, фактическое расходование бюджетных ассигнований в сравнении с законодательно утвержденными показателями федерального бюджета, выявляет отклонения и нарушения, проводит их анализ, вносит предложения по их устранению.

Об ущербе, причиненном государству, и о выявленных нарушениях закона Счетная палата информирует Совет Федерации и Государственную Думу, а при выявлении нарушения законов, влекущего за собой уголовную ответственность, передает соответствующие материалы в правоохранительные органы.

Счетная палата осуществляет следующие формы финансового контроля:

- контроль за управлением и обслуживанием государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации;
- контроль за законностью, рациональностью и эффективностью использования иностранных кредитов и займов, получаемых Правительством РФ от иностранных государств и финансовых организаций;
- контроль за эффективностью размещения централизованных финансовых ресурсов, выдаваемых на возвратной основе;
- контроль за предоставлением государственных кредитов, а также предоставлением средств на безвозмездной основе иностранным государствам и международным организациям.

В функции Счетной палаты входит контроль формирования и эффективности использования средств федеральных внебюджет-



ных фондов и валютных средств, находящихся в ведении Правительства РФ.

Счетная палата осуществляет контроль за поступлениями в федеральный бюджет средств, полученных:

- от распоряжения государственным имуществом (в том числе его приватизации, продажи);

- от управления объектами федеральной собственности.

В рамках бюджетного процесса Счетная палата проводит экспертизу и дает заключения:

- по проекту федерального бюджета, обоснованности его доходных и расходных статей, размерам государственного внутреннего и внешнего долга и дефицита федерального бюджета;

- проблемам бюджетно-финансовой политики и совершенствования бюджетного процесса в Российской Федерации;

- проектам законодательных и иных нормативных правовых актов по бюджетно-финансовым вопросам, вносимым на рассмотрение Государственной Думы;

- проектам международных договоров РФ, влекущих правовые последствия для федерального бюджета;

- проектам программ, на финансирование которых используются средства федерального бюджета.

Кроме того, в функции главного контролирующего органа входит систематический анализ итогов проводимых контрольных мероприятий, обобщение и исследование причин и последствия выявленных отклонений и нарушений в процессе формирования доходов и расходования средств федерального бюджета.

На основе полученных данных Счетная палата разрабатывает предложения по совершенствованию бюджетного законодательства и развитию бюджетно-финансовой системы РФ и представляет их на рассмотрение Государственной Думы.

Пример

Приоритетным направлением в деятельности Счетной палаты РФ в 2007 г. было проведение комплекса контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, связанных с решением задач, вытекающих из требований законодательства РФ, ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ и посланий Президента РФ о бюджетной политике в соответствующем году, с исполнением поручений палат Федерального Собрания РФ.

В соответствии с задачами и функциями Счетной палаты РФ, определенными законодательством РФ, а также с учетом рекомендаций, изложенных в постановлениях Совета Федерации и Государственной Думы при рассмотрении отчетов о работе Счетной палаты, деятельность Счетной палаты в отчетном периоде была направлена:



- на повышение эффективности и качества контрольной и экспертно-аналитической работы;
- предотвращение и выявление нарушений и злоупотреблений при использовании средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также государственной собственности;
- обеспечение повышения эффективности межбюджетных отношений, касающихся совершенствования стимулов для субъекта РФ и муниципальных образований к снижению уровня дотационности при соблюдении принципов разграничения полномочий между публично-правовыми образованиями;
- внедрение современных методов контроля, обеспечивающих осуществление аудита эффективности и стратегического аудита, позволяющих дать оценку эффективности использования государственных ресурсов, направляемых на достижение стратегических целей;
- дальнейшее развитие методологии контроля исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ в связи с переходом на трехлетнее бюджетное планирование.

Требования инспекторов Счетной палаты, связанные с исполнением ими своих служебных обязанностей, являются обязательными для государственных органов, а также для предприятий, учреждений и организаций независимо от их подчиненности и форм собственности.

По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата направляет органам государственной власти РФ, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства РФ и бесхозяйственности.

Ежегодно Счетная палата публикует отчет о результатах работы в прошедшем году.

В 2004 г. в рамках реформирования бюджетного процесса в практику деятельности Счетной палаты был введен *аудит эффективности*, который является одним из основных видов контроля исполнения государственного бюджета, осуществляемого высшими органами финансового контроля развитых стран. При этом под аудитом эффективности для целей деятельности Счетной палаты понимаются «проверки деятельности органов государственной власти и получателей государственных средств в целях опреде-



ления эффективности использования ими государственных средств, полученных для выполнения возложенных на них функций и поставленных задач»¹. При этом аудит эффективности рассматривается как инструмент повышения прозрачности деятельности органов власти, с помощью которого общество получает точную и всеобъемлющую информацию о результатах их деятельности. Востребованность аудита эффективности объясняется необходимостью не только выявления законности и целевого назначения, но и эффективности затрат финансовых ресурсов с точки зрения решения общегосударственных задач. Однако внедрение аудита эффективности в практику работы Счетной палаты требует перестройки существующих форм и методов финансового контроля, корректировки и внесения соответствующих изменений в действующее законодательство.

Пример

В 2007 г. Счетной палатой РФ проведено 504 контрольных и экспертно-аналитических мероприятия, из них 456 контрольных мероприятий. Количество проведенных в 2007 г. контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по сравнению с 2006 г. сократилось на 95 мероприятий, или более чем на 17,3%.

Это вызвано увеличением количества крупных и трудоемких контрольных мероприятий с использованием аудита эффективности. В 2007 г. с использованием этого метода проведено 21 контрольное мероприятие, что в 1,4 раза больше, чем в 2006 г. В 2007 г. впервые с использованием метода стратегического аудита проведено 18 контрольных мероприятий.

В дальнейшем предполагается усиление акцента на оценке эффективности и целесообразности расходов бюджетных средств и использования федеральной собственности с применением современных методологических разработок.

Финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, органами местных администраций муниципальных образований, осуществляют Росфиннадзор, Казначейство России, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований и (или) уполномоченные ими органы, главные распорядители и распорядители бюджетных средств.

¹ См.: Методика проведения аудита эффективности использования государственных средств, принятая решением Коллегии Счетной палаты РФ от 23.04.2004.



Росфиннадзор находится в ведении Минфина России и осуществляет финансовый контроль за использованием средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов РФ, включая использование предоставляемых из указанных бюджетов субвенций, межбюджетных субсидий, иных субсидий и бюджетных кредитов (ст. 268 БК).

Росфиннадзор осуществляет контроль за исполнением органами государственного и муниципального финансового контроля, созданными органами исполнительной власти, законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре.

В соответствии с Положением о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, утвержденным постановлением Правительства РФ от 15.06.2004 № 278, Росфиннадзор осуществляет контроль и надзор:

- за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности;

- за соблюдением резидентами и нерезидентами (за исключением кредитных организаций и валютных бирж) валютного законодательства РФ, требований актов органов валютного регулирования и валютного контроля, а также за соответствием проводимых валютных операций условиям лицензий и разрешений;

- за соблюдением требований бюджетного законодательства РФ получателями финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства РФ, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций;

- за исполнением органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления законодательства РФ о финансово-бюджетном контроле и надзоре.

А также имеет право в установленной сфере деятельности:

- проверять в организациях, получающих средства федерального бюджета, средства государственных внебюджетных фондов, в организациях, использующих материальные ценности, находящиеся в федеральной собственности, в организациях — получателях финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства РФ, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций денежные документы, регистры бухгалтерского учета, отчеты, планы, сметы и иные документы, фактическое наличие, сохранность и правильность использования денежных средств, ценных бумаг, материальных ценностей;



— получать необходимые письменные объяснения должностных, материально ответственных и иных лиц, справки и сведения по вопросам, возникающим в ходе ревизий и проверок, и заверенные копии документов, необходимых для проведения контрольных и надзорных мероприятий;

— проводить в организациях любых форм собственности, получивших от проверяемой организации денежные средства, материальные ценности и документы, сличение записей, документов и данных с соответствующими записями, документами и данными проверяемой организации (встречная проверка);

— направлять в проверенные организации, их вышестоящие органы обязательные для рассмотрения представления или обязательные к исполнению предписания по устранению выявленных нарушений;

— осуществлять контроль за своевременностью и полнотой устранения проверяемыми организациями и (или) их вышестоящими органами нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере, в том числе путем добровольного возмещения средств.

Пример

Федеральной службой финансово-бюджетного надзора в 1 полугодии 2008 г. проведено 10 996 ревизий и проверок.

Общий объем средств федерального бюджета, использование которых проверено Росфиннадзором в 1 полугодии 2008 г., составил 813 458,81 млн руб.

В отчетном периоде Росфиннадзором и его территориальными управлениями выявлено нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере на общую сумму 259 174,16 млн руб., в том числе в использовании средств федерального бюджета на сумму 205 724,57 млн руб.

В 1 полугодии 2008 г. в органы прокуратуры и иные правоохранительные органы Росфиннадзором направлялись на реализацию материалы контрольных и надзорных мероприятий, в ходе которых выявлены нарушения, содержащие признаки уголовных правонарушений. Всего в отчетном периоде в правоохранительные органы и органы прокуратуры направлено 2862 материала ревизий и проверок на сумму выявленных финансовых нарушений 146 435,93 млн руб., в том числе в использовании средств федерального бюджета — 100 896,04 млн руб.

Контроль и надзор за соблюдением законодательства РФ в финансово-бюджетной сфере при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фон-



дов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности, осуществляется путем проведения контрольных и надзорных мероприятий — ревизий и проверок.

Ревизия представляет собой комплекс контрольных действий по определению соответствия всех финансово-хозяйственных операций, совершенных проверяемой организацией в ревизуемом периоде, действующему законодательству РФ.

Проверка представляет собой комплекс контрольных действий по определению соответствия отдельных финансово-хозяйственных операций, совершенных проверяемой организацией в проверяемом периоде, действующему законодательству РФ, а также по проверке устранения нарушений, выявленных в ходе предыдущих ревизий (проверок).

В ходе ревизии (проверки) может проводиться встречная проверка. Встречная проверка проводится путем сличения записей, документов и данных в организациях, получивших от проверяемой организации денежные средства, материальные ценности и документы с соответствующими записями, документами и данными проверяемой организации.

Цель ревизии (проверки) — определение правомерности, в том числе целевого характера, эффективности и экономности использования средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности.

Ежегодно Росфиннадзор формирует план деятельности Службы на соответствующий год с учетом положений Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ и Бюджетного послания Президента РФ.

В целях составления плана контрольных мероприятий Росфиннадзор в срок не позднее 1 июня года, предшествующего планируемому, направляет соответствующие запросы в органы государственной власти для получения предложений.

План контрольных и надзорных мероприятий формируется на основе:

- поручений Министра финансов РФ;
- предложений Минфина России;
- предложений федеральных органов государственной власти РФ;
- указаний руководителя Росфиннадзора, а также предложений структурных подразделений ее центрального аппарата;



— предложений, поступающих от территориальных органов.

После получения предложений происходит отбор контрольных и надзорных мероприятий с учетом следующих критериев:

— законность, своевременность и периодичность проведения контрольных и надзорных мероприятий;

— конкретность, актуальность и обоснованность планируемых контрольных и надзорных мероприятий;

— степень обеспеченности ресурсами (трудовыми, техническими, материальными и финансовыми);

— реальность сроков выполнения, определяемую с учетом всех возможных временных затрат (например, согласование и т.д.);

— реальность, оптимальность планируемых мероприятий, равномерность распределения нагрузки (по временным и трудовым ресурсам);

— экономическая целесообразность проведения контрольных и надзорных мероприятий;

— наличие резерва времени для выполнения внеплановых контрольных и надзорных мероприятий.

Экономическая целесообразность проведения контрольных и надзорных мероприятий определяется по каждому контрольному мероприятию исходя из соотношения затрат на проведение контрольного и надзорного мероприятия и суммы средств, планируемых к проверке.

В соответствии с Положением о территориальных органах Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, утвержденным приказом Минфина России от 11.07.2005 № 89н, деятельность территориальных органов Росфиннадзора в сфере контроля и надзора строится в соответствии с Планом контрольной работы, частью которого являются централизованные задания, представляющие собой поручения о проведении ревизий и проверок от центрального аппарата Росфиннадзора (см. приказ Минфина России от 06.11.2007 № 98н). Кроме того, в план работы территориального органа Росфиннадзора включаются мероприятия по инициативе территориального органа, а также по поручениям и обращениям уполномоченных органов, в том числе по обращению полномочного представителя Президента РФ в соответствующем федеральном округе, по мотивированному обращению руководителей правоохранительных органов федерального уровня и руководителей правоохранительных органов субъектов РФ.

В случаях, предусмотренных законодательством, Росфиннадзор может проводить внеплановые проверки, например, при поступ-



лении соответствующих поручений или обращений от Аппарата Правительства, Администрации Президента РФ, Министра финансов РФ, Генеральной прокуратуры РФ.

Согласно Административному регламенту исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации, утвержденному приказом Минфина России от 04.09.2007 № 75н, в ходе ревизии или проверки могут проводиться контрольные действия по изучению:

- учредительных, регистрационных, плановых, бухгалтерских, отчетных и других документов (по форме и содержанию);

- полноты, своевременности и правильности отражения совершенных финансовых и хозяйственных операций в бухгалтерском (бюджетном) учете и бухгалтерской (бюджетной) отчетности, в том числе путем сопоставления записей в учетных регистрах с первичными учетными документами, показателей бухгалтерской (бюджетной) отчетности с данными аналитического учета;

- фактического наличия, сохранности и правильного использования материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности, денежных средств и ценных бумаг, достоверности расчетов, объемов поставленных товаров, выполненных работ и оказанных услуг, операций по формированию затрат и финансовых результатов;

- постановки и состояния бухгалтерского (бюджетного) учета и бухгалтерской (бюджетной) отчетности в проверяемой организации;

- состояния системы внутреннего контроля в проверяемой организации, в том числе наличие и состояние текущего контроля за движением материальных ценностей и денежных средств, правильностью формирования затрат, полнотой оприходования, сохранностью и фактическим наличием продукции, денежных средств и материальных ценностей, достоверностью объемов выполненных работ и оказанных услуг;

- принятых проверяемой организацией мер по устранению нарушений, возмещению материального ущерба, привлечению к ответственности виновных лиц по результатам предыдущей ревизии или проверки.

В ходе ревизии или проверки проводятся документальные и фактические исследования хозяйственных и финансовых операций, совершенных проверяемой организацией за проверяемый период.



Контрольные действия по документальному изучению проводятся по финансовым, бухгалтерским, отчетным и иным документам проверяемой и иных организаций, в том числе путем анализа и оценки полученной из них информации.

Контрольные действия по фактическому изучению включают в себя: осмотр, инвентаризацию, наблюдение, пересчет, экспертизу, контрольные замеры и т.п.

В свою очередь, документальное исследование может проводиться сплошным или выборочным способом. *Сплошной способ* заключается в проведении контрольного действия в отношении всей совокупности финансовых и хозяйственных операций, относящихся к одному вопросу программы ревизии или проверки. При сплошном способе документальное исследование проводится в отношении всех финансовых, бухгалтерских, отчетных и иных документов, других материалов проверяемой организации. *Выборочный способ* заключается в проведении контрольного действия в отношении части финансовых и хозяйственных операций по одному вопросу программы ревизии или проверки.

Результаты ревизии или проверки оформляются актом ревизии или проверки. Акт ревизии или проверки состоит из вводной, описательной и заключительной частей.

По результатам ревизии или проверки, в ходе которой выявлены нарушения требований бюджетного законодательства РФ, руководитель территориального органа Росфиннадзора применяет предусмотренные БК, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее — КоАП), Положении о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, Положениях о территориальных органах Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, меры принуждения за нарушение бюджетного законодательства.

На основании акта ревизии или проверки руководитель Росфиннадзора выносит обязательное к исполнению проверенной организацией (ее должностными лицами) предписание по устранению выявленных нарушений бюджетного законодательства.

В рамках бюджетного процесса полномочиями по осуществлению государственного финансового контроля обладает Казначейство России.

Казначейство России осуществляет контроль:

— за непревышением лимитов бюджетных обязательств, распределенных главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета между нижестоящими распоря-



дителями и получателями средств федерального бюджета, над утвержденными им лимитами бюджетных обязательств;

— непревышением бюджетных ассигнований, распределенных главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета между администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, над утвержденными им бюджетными ассигнованиями;

— непревышением кассовых расходов, осуществляемых получателями средств федерального бюджета, над доведенными до них лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями;

— непревышением кассовых выплат, осуществляемых администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, над доведенными до них бюджетными ассигнованиями;

— соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации РФ, указанному в платежном документе, представленном в Казначейство России получателем средств федерального бюджета;

— наличием у получателя средств федерального бюджета документов, подтверждающих в соответствии с порядком санкционирования расходов, установленным Минфином России, возникновение у него денежных обязательств.

Деятельность Казначейства России направлена на интенсификацию работ по созданию условий для полного и обособленного учета государственных бюджетных и внебюджетных средств, соблюдения нормативов распределения доходов между бюджетами бюджетной системы РФ, эффективного контроля за целевым использованием средств федерального бюджета, субсидий и субвенций, выделяемых из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам, а также эффективного управления средствами федерального бюджета на едином счете Казначейства России.

Прокуратура РФ — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура РФ осуществляет надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти,



представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

Главные распорядители бюджетных средств осуществляют финансовый контроль за подведомственными распорядителями (получателями) бюджетных средств в части обеспечения правомерного, целевого, эффективного использования бюджетных средств. При этом в функции главных распорядителей входит осуществление контроля за использованием субсидий, субвенций их получателями в соответствии с условиями и целями, определенными при предоставлении указанных средств из бюджета, а также проведение проверки подведомственных распорядителей (получателей) бюджетных средств и государственных (муниципальных) унитарных предприятий.

Главные администраторы доходов бюджета осуществляют финансовый контроль за подведомственными администраторами доходов бюджета по осуществлению ими функций администрирования доходов.

Главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета осуществляют финансовый контроль за осуществлением подведомственными администраторами источников финансирования дефицита бюджета кассовых выплат из бюджета по погашению источников финансирования дефицита бюджета и вправе проводить проверки подведомственных администраторов источников финансирования дефицита бюджета.

Контрольные и финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований осуществляют финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами получателей средств соответствующих бюджетов, средствами администраторов источников финансирования дефицита соответствующих бюджетов, а также за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и государственных и муниципальных гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств.

В соответствии с Положением о Контрольном управлении Президента Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 08.06.2004 № 729, основными задачами **Контрольного управления Президента РФ** являются:

— контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъек-



ектов РФ, а также организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента РФ;

- контроль за реализацией общенациональных проектов;

- контроль и проверка исполнения поручений Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ;

- контроль за реализацией ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, бюджетных посланий Президента РФ и иных программных документов Президента РФ;

- информирование Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ о результатах проверок и подготовка на их основе предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений.

Основными функциями Управления являются:

- организация и проведение проверок и иных мероприятий по контролю;

- рассмотрение докладов об исполнении поручений Президента РФ и подготовка предложений о снятии с контроля или продлении сроков исполнения этих поручений;

- осуществление контроля деятельности самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ по поручению Президента РФ или Руководителя Администрации Президента РФ;

- осуществление по поручению Руководителя Администрации Президента РФ контроля за исполнением сметы Администрации Президента РФ;

- осуществление по поручению Руководителя Администрации Президента РФ координации деятельности по вопросам контроля полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ, а также осуществление методического руководства этой деятельностью;

- участие в предупреждении и устранении выявленных нарушений;

- участие в подготовке материалов для ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ;

- изучение опыта работы контролирующих органов зарубежных стран.

Управление для осуществления своих задач и функций имеет право:

- создавать комиссии с привлечением в установленном порядке работников аппаратов полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, работников федеральных органов испол-



нительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, сотрудников правоохранительных и контролирующих органов;

— направлять работников Управления на заседания Правительства РФ, коллегий федеральных органов исполнительной власти, а также на совещания по вопросам контроля, проводимые федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;

— вносить в установленном порядке предложения Президенту РФ, в Правительство РФ, руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений Президента РФ, а также о временном отстранении государственных служащих, допустивших должностной проступок, от исполнения должностных обязанностей;

— вызывать должностных лиц для дачи устных и письменных объяснений по поводу неисполнения или ненадлежащего исполнения федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента РФ;

— направлять в следственные органы Следственного комитета при прокуратуре РФ, органы внутренних дел РФ, органы федеральной службы безопасности и иные государственные органы материалы о выявленных в результате проверок нарушениях;

— запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ, от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также от организаций и должностных лиц;

— пользоваться базами данных Администрации Президента РФ и федеральных органов исполнительной власти;

— привлекать для осуществления отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе.

Органы исполнительной власти (органы местной администрации) вправе создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля), осуществляющие разработку и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств.



Выводы

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует единая система государственного финансового контроля. Вместо этого на территории страны действует множество контролирующих органов различного уровня, которые слабо взаимодействуют между собой. При этом значительная их часть осуществляет дублирующие полномочия по проверке законности использования бюджетных средств. В большинстве случаев один и тот же экономический субъект последовательно подвергается проверке со стороны нескольких контролирующих органов. Внесение изменений в бюджетное законодательство, произошедшее в рамках реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004—2006 годах, не затрагивало вопросов бюджетного контроля. Одной из существенных новаций БК стало создание в органах исполнительной власти подразделений внутреннего финансового аудита.

Вместе с тем модернизация системы бюджетного контроля в Российской Федерации неизбежна. В рамках данного направления в настоящее время готовятся к внесению изменения в БК.

Вопросы для самоконтроля

1. Определите предварительный контроль и контроль по факту.
2. Назовите основные цели контрольной работы высшего контрольного органа.
3. Назовите основные контрольные органы, обладающие в соответствии с законодательством РФ полномочиями на осуществление государственного финансового контроля.
4. Перечислите задачи (полномочия, функции) Счетной палаты РФ; в какие международные организации высших органов финансового контроля входит Счетная палата РФ?
5. Какие контрольные действия в ходе ревизии или проверки могут проводиться Росфиннадзором?
6. На основе чего формируется план контрольных и надзорных мероприятий?
7. Какими полномочиями по осуществлению государственного финансового контроля в рамках бюджетного процесса обладает Казначейство России?
8. Как осуществляют финансовый контроль главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы, главные администраторы источников финансирования дефицита?
9. Назовите основные задачи и функции Контрольного управления Администрации Президента РФ.



ГЛАВА 32

Ответственность за нарушение бюджетного законодательства

Бюджетное законодательство содержит ряд требований, предъявляемых к организации бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы РФ. Неисполнение данных требований приводит к нарушению бесперебойного процесса функционирования бюджетов бюджетной системы. Так, несоблюдение обязанности зачисления доходов в бюджет является весьма серьезной проблемой, следствием которой может стать ненадлежащее исполнение расходной части бюджета. В представленной главе дано определение нарушения бюджетного законодательства РФ, рассмотрены виды нарушений, а также меры, применимые к нарушителям.

Ключевые понятия

Нарушение бюджетного законодательства РФ, меры принуждения за нарушения бюджетного законодательства, основания применения мер принуждения, полномочия федеральных органов исполнительной власти в области применения мер принуждения

Неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы РФ признается **нарушением бюджетного законодательства РФ**, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения.



К нарушителям бюджетного законодательства могут быть применены следующие *меры*:

- предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;
- блокировка расходов;
- изъятие бюджетных средств;
- приостановление операций по счетам в кредитных организациях;
- наложение штрафа;
- начисление пени;
- иные меры в соответствии с БК и федеральными законами (ст. 282 БК).

Основаниями применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства РФ являются:

- 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;
- несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о лимитах бюджетных обязательств;
- несоответствие бюджетной росписи закону (решению) о бюджете;
- несоответствие уведомлений о бюджетных ассигнованиях, уведомлений о лимитах бюджетных обязательств утвержденным расходам и бюджетной росписи;
- несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов, доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов и иных поступлений в бюджетную систему РФ;
- несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджета и государственных внебюджетных фондов;



- несвоевременное представление проектов бюджетов и отчетов об исполнении бюджетов;

- отказ подтвердить принятые бюджетные обязательства, кроме оснований, установленных БК;

- несвоевременное подтверждение бюджетных обязательств, несвоевременное осуществление платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам;

- финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись;

- финансирование расходов в размерах, превышающих размеры, включенные в бюджетную роспись, и утвержденные лимиты бюджетных обязательств;

- несоблюдение нормативов финансовых затрат на оказание государственных или муниципальных услуг;

- несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного или муниципального долга и расходов на обслуживание государственного или муниципального долга, установленных БК;

- открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории учреждений ЦБ РФ, имеющих возможность обслуживать счета бюджетов бюджетной системы РФ;

- несоблюдение главным распорядителем средств федерального бюджета, представлявшим в суде интересы Российской Федерации, срока направления в Минфин России информации о результатах рассмотрения дела в судах;

- несвоевременное или неполное исполнение судебного акта, предусматривающего обращение взыскания на средства бюджета бюджетной системы РФ;

- иные основания в соответствии с БК и федеральными законами (ст. 283 БК).

Руководители федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов в области применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства РФ имеют право в соответствии с договорами (соглашениями) о предоставлении средств из федерального бюджета:

- списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, выданных ими на возвратной основе, срок возврата которых истек;

- списывать в бесспорном порядке суммы процентов (плату) за пользование средствами федерального бюджета, предоставленными на возвратной основе, срок уплаты которых наступил;



— взыскивать в бесспорном порядке пени за несвоевременный возврат средств федерального бюджета, предоставленных на возвратной основе, просрочку уплаты процентов за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования ЦБ РФ за каждый день просрочки;

— списывать в бесспорном порядке суммы предоставленных ими субсидий, межбюджетных субсидий, субвенций, бюджетных инвестиций, использованных не по целевому назначению их получателями.

Руководители *Росфиннадзора* и ее территориальных органов при наличии оснований:

— принимают решения о списании (взыскании) в бесспорном порядке сумм предоставленных из федерального бюджета субсидий, субвенций, бюджетных инвестиций, использованных не по целевому назначению их получателями;

— выносят руководителям органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и получателей бюджетных средств представления о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, в том числе о возмещении средств;

— привлекают к административной ответственности в соответствии с КоАП.

Руководители *Казначейства России*, его территориальных органов (в соответствии с их полномочиями) имеют право приостанавливать в предусмотренных бюджетным законодательством РФ случаях в порядке, установленном Правительством РФ, операции по лицевым счетам, открытым в органах Казначейства России главным распорядителям, распорядителям и получателям средств федерального бюджета, и счетам, открытым получателям средств федерального бюджета в кредитных организациях.

В случае, если бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты исполняются не органами Казначейства России, руководители органов, исполняющих соответствующие бюджеты, имеют право применять меры принуждения в соответствии с БК.

Руководители *органов, исполняющих бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты*, и их заместители (в соответствии с их полномочиями) имеют право:

— списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, используемых не по целевому назначению;

— списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, подлежащих возврату в бюджет, срок возврата которых истек;



— списывать в бесспорном порядке суммы процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, срок уплаты которых наступил;

— взыскивать в бесспорном порядке пени за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, просрочку уплаты процентов за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования ЦБ РФ за каждый день просрочки;

— выносить предупреждение руководителям органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и получателей бюджетных средств о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;

— составлять протоколы, являющиеся основанием для наложения штрафов;

— взыскивать в бесспорном порядке пени с кредитных организаций за несвоевременное исполнение платежных документов на зачисление или перечисление бюджетных средств в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования ЦБ РФ за каждый день просрочки.

Действия органов, исполняющих бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты, и должностных лиц указанных органов могут быть обжалованы в установленном порядке.

Итак, БК предусмотрена ответственность за следующие виды нарушений бюджетного законодательства (ст. 289—306):

1) нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в направлении и использовании их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения, влечет наложение штрафов на руководителей получателей бюджетных средств в соответствии с КоАП, изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, а также при наличии состава преступления уголовные наказания, предусмотренные Уголовным кодексом Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (далее — УК);

2) невозврат либо несвоевременный возврат бюджетных средств, полученных на возвратной основе, по истечении срока, установленного для их возврата, влечет наложение штрафов на руководителей получателей бюджетных средств в соответствии с КоАП, а также изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, полученных на возвратной основе, процентов (платы) за пользование



бюджетными средствами, взыскание пени за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования ЦБ РФ за каждый день просрочки. Невозврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, влечет сокращение или прекращение всех других форм финансовой помощи из соответствующего бюджета, в том числе предоставление отсрочек и рассрочек по уплате платежей в соответствующий бюджет;

3) неперечисление либо несвоевременное перечисление процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе, влечет наложение штрафов на руководителей получателей бюджетных средств в соответствии с КоАП, а также изъятие в бесспорном порядке сумм процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, полученными на возвратной основе, взыскание пени за просрочку уплаты процентов (платы) за пользование указанными бюджетными средствами в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования ЦБ РФ за каждый день просрочки;

4) непредставление либо несвоевременное представление отчетов и иных сведений, необходимых для составления проектов бюджетов, их исполнения и контроля за их исполнением, влечет наложение штрафов на руководителей получателей бюджетных средств, а также вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;

5) неперечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств, перечисление бюджетных средств в меньшем объеме, чем предусмотрено уведомлением о бюджетных ассигнованиях, либо несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств влечет наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, выплату компенсации получателям бюджетных средств в размере недофинансирования, а также при наличии состава преступления уголовные наказания, предусмотренные УК;

6) несвоевременное доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств до получателей бюджетных средств влечет наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, а также вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;

7) несоответствие сводной бюджетной росписи и бюджетной росписи главных распорядителей бюджетных средств расходам, утвержденным бюджетом, влечет наложение штрафов на руково-



дителей государственных органов, органов местного самоуправления, а также вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;

8) финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись, влечет наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, изъятие в бесспорном порядке сумм предоставленных бюджетных средств, вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, а также при наличии состава преступления уголовные наказания, предусмотренные УК;

9) финансирование расходов сверх утвержденных лимитов влечет наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, изъятие в бесспорном порядке сумм выделенных бюджетных средств, вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, а также при наличии состава преступления уголовные наказания, предусмотренные УК;

10) предоставление бюджетных кредитов с нарушением установленного порядка влечет наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, изъятие в бесспорном порядке сумм предоставленных бюджетных средств, вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, а также при наличии состава преступления уголовные наказания, предусмотренные УК;

11) предоставление бюджетных инвестиций с нарушением порядка, установленного БК, влечет наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, изъятие в бесспорном порядке сумм предоставленных бюджетных средств, вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, а также при наличии состава преступления уголовные наказания, предусмотренные УК;

12) предоставление государственных или муниципальных гарантий с нарушением порядка, установленного БК, влечет наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, аннулирование указанных гарантий, вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, а также при наличии состава преступления уголовные наказания, предусмотренные УК;

13) осуществление государственных или муниципальных закупок с нарушением установленного порядка влечет блокировку соответствующих расходов, привлечение к ответственности в соответствии с законодательством РФ об административных правонарушениях,



а также вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса. При выявлении фактов умышленного завышения (занижения) цен в процессе осуществления государственных или муниципальных закупок руководители государственных органов, органов местного самоуправления и бюджетных учреждений привлекаются при наличии состава преступления к ответственности, предусмотренной УК;

14) размещение бюджетных средств на банковских депозитах либо передача их в доверительное управление с нарушением установленного порядка влечет наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления в соответствии с КоАП, изъятие в бесспорном порядке размещенных (переданных) бюджетных средств, вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, а также при наличии состава преступления уголовные наказания, предусмотренные УК;

15) незачисление либо несвоевременное зачисление средств, подлежащих обязательному зачислению в доходы соответствующих бюджетов, влечет наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, подлежащих зачислению в соответствующие бюджеты, а также при наличии состава преступления уголовные наказания, предусмотренные УК;

16) несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета соответствующих бюджетов, влечет наложение штрафов на руководителей кредитных организаций, а также взыскание пени с кредитной организации в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования ЦБ РФ за каждый день просрочки;

17) несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление бюджетных средств, подлежащих зачислению на лицевые счета получателей бюджетных средств, влечет наложение штрафов на руководителей кредитных организаций, а также взыскание пени с кредитной организации в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования ЦБ РФ за каждый день просрочки;

18) несвоевременное осуществление платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам, отказ подтвердить принятые бюджетные обязательства, либо несвоевременное подтверждение бюджетных обязательств влечет наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, а также вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.



Выводы

Нарушением бюджетного законодательства признается неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы РФ, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения. К нарушителям бюджетного законодательства могут быть применимы различные меры принуждения, в частности, блокировка расходов, изъятие бюджетных средств и наложение штрафов. Размеры штрафных санкций за нарушение бюджетного законодательства установлены нормами КоАП.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите меры, которые могут быть применены к нарушителям бюджетного законодательства.
2. Что понимается под нарушением бюджетного законодательства?
3. Что является (служит) основанием для принятия мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства РФ?
4. Какие меры при наличии оснований могут принимать Росфиннадзор, руководители Казначейства России, руководители федеральных органов исполнительной власти?
5. Что влечет за собой (как наказывается) нецелевое использование бюджетных средств?



РАЗДЕЛ

Совершенствование бюджетного процесса

X

Целями большинства преобразований и реформ в современной экономической системе является повышение эффективности функционирования и конкурентоспособности экономики, решение накопившихся социальных проблем, повышение благосостояния и уровня жизни населения. При этом преобразования в любом секторе экономики, как правило, не проходят безболезненно как для хозяйствующих субъектов, так и для общества в целом. В отдельных случаях во избежание еще более глубоких и необратимых потрясений в обществе государство вынужденно возвращаться на исходные или даже еще худшие позиции, с которых начинались реформы.

Реформирование бюджетного процесса охватывает практически все сектора экономики и сферы деятельности бизнеса и общества. Поэтому последствия таких системных преобразований, особенно если они затрагивают социальную сферу, необходимо очень тщательно исследовать еще до того, как эти преобразования произошли. Как и в любом бизнес-процессе, важно также анализировать риски появления негативных эффектов от тех или иных нововведений для различных сегментов экономики, слоев общества, регионов и государства в целом.

Началом бюджетной реформы в России принято считать 2004 год, когда была утверждена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах, одобренная постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 № 249. Цель бюджетных преобразований в 2004 г. состояла в смещении акцентов в бюджетном процессе от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров. Однако большая часть нововведений в тот период носила экспериментальный характер



и ограничивалась решениями на уровне ключевых министерств и Правительства РФ.

Поэтому правильнее считать тот период скорее новым продвинутым этапом бюджетных реформ в России, так как систематизация бюджетного законодательства и формирование сбалансированной бюджетной системы в России начали осуществляться значительно ранее и продолжались все 1990-е гг. Логическим завершением этого процесса стало принятие в 1998 г. и вступление в силу в 2000 г. БК, который установил основы бюджетной системы и бюджетного процесса в России. Были внедрены элементы финансового планирования с распределением ресурсов «сверху вниз» в рамках жестких бюджетных ограничений, завершен переход к казначейскому обслуживанию исполнения федерального бюджета, упорядочена система финансовой поддержки субъектов РФ.

По итогам реализации указанной концепции реформирования бюджетного процесса в 2007 г. в БК были внесены принципиальные изменения, которые позволили внедрить в бюджетный процесс механизмы среднесрочного планирования, выделить бюджеты действующих и принимаемых обязательств, упорядочить процедуры составления и рассмотрения бюджета, осуществить реформу бюджетной классификации РФ.

Однако ключевой элемент бюджетной реформы, а именно — внедрение в бюджетную практику программно-целевых методов бюджетного планирования, в полной мере не был реализован¹. По-прежнему в бюджетном процессе используется целый набор различных инструментов государственных расходов, обладающих характеристиками программного (проектного) финансирования. Непонятны перспективы внедрения программной классификации государственных расходов, использование информации, содержащейся в докладах о результатах и основных направлениях деятельности министерств и федеральных служб, по-прежнему носит скорее прикладной характер, соответственно главные распорядители не несут должной ответственности за достижение установленных для них целей и задач. Существуют проблемы со статистикой, необходимой для расчета показателей эффективности деятельности органов власти. Все перечисленные проблемы характерны и для бюджетного процесса регионального уровня, который во многом повторяет федеральный, только с еще меньшей систематизацией нормативной базы и применяемых процедур.

¹ Афанасьев, Мст., Кривошов, И. Модернизация государственных финансов России // Вопросы экономики. 2006. № 9.



ГЛАВА 33

Этапы реформирования государственных финансов

В свете последнего десятилетия реформирования экономики России в стране наметились тенденции к приближению законодательства РФ к мировым стандартам. Россия активно участвует в мировом процессе интеграции и глобализации, является членом и председательствует в ключевых международных организациях. Сложившаяся ситуация потребовала реформирования государственных финансов страны, а также приведение норм бюджетного законодательства в соответствие с международной практикой управления общественными финансами.

В представленной главе авторами проведена работа по структуризации процесса реформирования государственных финансов в Российской Федерации, выделены и последовательно раскрыты его этапы.

Ключевые понятия

Метод «скользящей трехлетки», понятие «администратор бюджетных средств», действующие расходные обязательства, принимаемые расходные обязательства, основные виды реорганизации госучреждений, нормативно-подушевое финансирование, государственный (муниципальный) социальный заказ, понятия «учреждение», «автономное учреждение»

В процессе реформирования государственных финансов в Российской Федерации можно выделить три последовательных этапа.





Рис. 33.1. Этапы реформирования государственных финансов в Российской Федерации

При этом данная последовательность этапов реформирования отражает проведение единой политики на трех уровнях организации государственных финансов в Российской Федерации (макро-, мезо- и микроуровнях). Таким образом, логическая последовательность реформы общественных финансов в России может быть также представлена следующим образом:

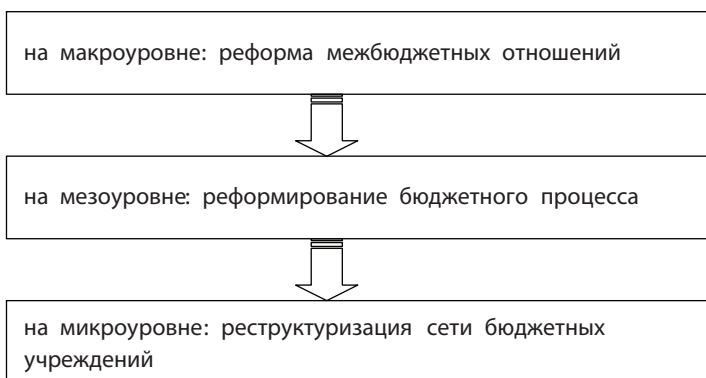


Рис. 33.2. Уровни реформы общественных финансов в России

Следует отметить, что основные начала реформы управления общественными финансами в России были заложены еще в 1999 г., с момента подготовки к реализации Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 годах, одобренной постановлением Правительства от 30.07.1998 № 862. Необходимость реформирования межбюджетных отноше-

ний была вызвана, прежде всего, отсутствием комплексного подхода к выравниванию социально-экономического развития регионов. В рамках данной Концепции произошло формирование системы из пяти фондов финансовой помощи регионам, законодательное закрепление которых осуществилось в 2005 г.

Следующий этап реформы межбюджетных отношений связан с реализацией правительственной Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, одобренной постановлением Правительства РФ от 15.08.2001 № 584. Суть проведенной в 2003—2005 гг. реформы межбюджетных отношений заключалась в разделении уровней бюджетной системы с четким определением их доходов и расходов (обязательств) на постоянной основе. Целью Программы было заявлено «формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей проводить на региональном и местном уровне самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней». При этом построение такой системы бюджетного устройства было направлено на достижение экономической эффективности, т.е. создание стимулов для региональных и местных властей к проведению структурных преобразований, повышение бюджетной ответственности в процессе управления общественными финансами, а также обеспечение социальной справедливости и территориальной интеграции.

Для достижения этих целей в рамках реализации Программы были предприняты следующие меры:

1) в соответствии с реформой местного самоуправления было введено два уровня местных бюджетов, то есть, фактически, бюджетная система РФ стала четырехуровневой;

2) были введены четкие правила разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы;

3) обеспечено право и обязанность региональных и местных органов власти принимать, в рамках федерального законодательства, самостоятельные решения по организации бюджетного процесса, формированию расходов и доходов своих бюджетов. Для этих целей в БК введено понятие «расходные полномочия»;

4) произошло введение «жестких» бюджетных ограничений, ставящих региональные и местные власти в зависимость не от вышестоящего бюджета, а от результатов собственной политики;

5) закрепление нормативов отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов РФ устанавливалось БК, а не ежегодными законами о бюджете;



6) были введены новые формы и принципы распределения межбюджетных трансфертов, в соответствии с которыми финансовая помощь из федерального бюджета РФ предоставлялась через пять фондов: Фонд финансовой поддержки субъектов РФ, Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития и Фонд реформирования региональных финансов.

Таким образом, главным результатом реформы межбюджетных отношений стало расширение самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти в процессе реализации бюджетных полномочий.

33.1. Реформирование бюджетного процесса

После законодательного разделения уровней бюджетной системы РФ и создания стимулов к проведению структурных преобразований на каждом ее уровне появились предпосылки реформирования бюджетного процесса.

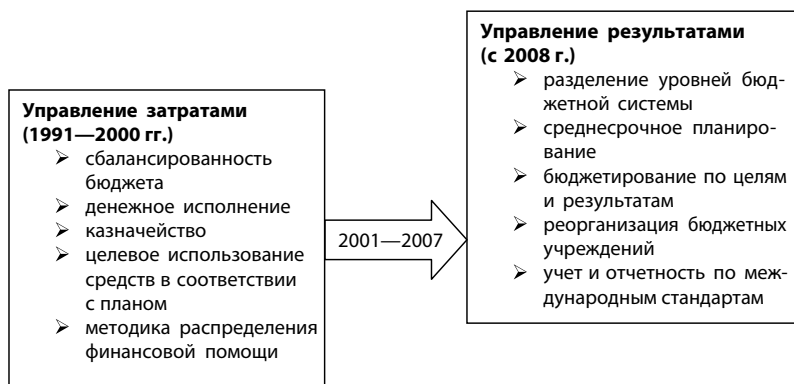
Постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» была принята Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах, которая ознаменовала собой начало построения законодательной базы для проведения реформы бюджетного процесса.

Следует отметить, что решение о проведении бюджетной реформы было принято в наиболее благоприятный для страны момент с экономической точки зрения. Созданный в 2004 г. Стабилизационный фонд РФ обеспечивал повышение устойчивости федерального бюджета к негативным воздействиям внешнеэкономической конъюнктуры.

Целью реформирования бюджетного процесса стало создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики.

Суть бюджетной реформы состоит в смещении акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.



Рис. 33.3. Логика бюджетной реформы¹

Действовавшая ранее концепция «управления ресурсами» предусматривала формирование бюджета путем индексирования существующих расходов в разрезе drobных статей бюджетной классификации РФ. При соблюдении жестких бюджетных ограничений обеспечивалась сбалансированность бюджета и выполнение бюджетных проектировок. В то же время ожидаемые результаты бюджетных расходов не обосновывались, а управление бюджетом сводилось главным образом к контролю соответствия фактических и плановых показателей.

Предложенная новая для России концепция «управления результатами» предполагает формирование бюджета 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 (глобальный бюджет) на определенные функции и программы, в рамках которых детализация направлений использования ассигнований определяется администраторами бюджетных средств, создаются стимулы для повышения эффективности использования ресурсов (персонала, оборудования, помещений и т.д.), приоритет отдается внутреннему

¹ Лавров, А. М. Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. — М., 2005. — С. 5.



контролю, ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни. Проводится регулярный мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности, оценка деятельности администраторов бюджетных средств ведется по достигнутым результатам.

В основе новой организации бюджетного процесса в России лежит широко применяемая в мире концепция (модель) «бюджетирования, ориентированного на результаты» в рамках среднесрочного финансового планирования. Ее суть — распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставляемых услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах долгосрочных объемов бюджетных ресурсов («потолков» расходов).

Наряду с развитием указанных методов бюджетного планирования и созданием 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, управляемых администраторами бюджетных средств. В связи с этим возникла необходимость в группировке расходных обязательств в зависимости от степени их предопределенности и правил планирования ассигнований на их выполнение. Процедура составления и утверждения бюджета переориентировалась 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.

Реформирование бюджетного процесса в рамках данной Концепции осуществлялось по следующим основным направлениям:

- 1) реформирование бюджетной классификации и бюджетного учета;
- 2) выделение бюджета «действующих» и «принимаемых» обязательств;
- 3) совершенствование среднесрочного финансового планирования;
- 4) развитие и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования;
- 5) упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета.



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

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

В рамках четвертого — основного — направления необходимо было сформировать «встроенные» в бюджетный процесс процедуры оценки результативности бюджетных расходов, поэтапного перехода от сметного принципа планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на результаты.

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

В целом реализация Концепции реформирования бюджетного процесса была завершена в 2007 г. Основным ее итогом стала подготовка Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ «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».

Таким образом, основными новациями, вступившими в силу с 1 января 2008 г. (для некоторых норм — с 2009, 2010 гг.) являются следующие:

- 1) организация бюджетного процесса на основе расходных обязательств соответствующего публично-правового образования;
- 2) переход всех бюджетов бюджетной системы к среднесрочному финансовому планированию, в том числе для федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов РФ — формированию бюджетов на трехлетний период;
- 3) четкая увязка бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим



лицам с выполнением государственных (муниципальных) заданий, введение механизмов финансового обеспечения деятельности организаций новых организационно-правовых форм и создание условий для проведения реструктуризации бюджетной сети;

4) упорядочение в соответствии с едиными принципами организации бюджетного процесса (составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности), в том числе закрепление единых требований к бюджетному планированию, переход к утверждению федерального закона о федеральном бюджете в трех чтениях, более четкое и прозрачное регулирование исполнения бюджетов;

5) планирование расходов на основе разделения действующих и принимаемых обязательств;

6) системное описание состава и полномочий участников бюджетного процесса, прежде всего, главных распорядителей (распорядителей) и получателей бюджетных средств, главных администраторов (администраторов) доходов бюджета и главных администраторов (администраторов) источников финансирования дефицита бюджета;

7) усиление стимулов для органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по эффективному и ответственному управлению региональными и муниципальными финансами;

8) утверждение основных принципов и позиций бюджетной классификации РФ БК с одновременным расширением полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления по ее детализации, интеграцией бюджетной классификации и бюджетного учета.

Кроме того, в БК был внесен ряд поправок редакционного характера, обеспечивающих устранение внутренних противоречий, восполнение пробелов правового регулирования или уточнение формулировок предыдущей редакции БК.

В совокупности новая редакция БК создает правовую основу для новой организации бюджетного процесса всех бюджетов бюджетной системы БК, внедрения современных принципов и методов финансового менеджмента, повышения самостоятельности и ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления и в конечном счете — повышения эффективности и прозрачности управления общественными финансами.

Проведение комплексной реформы бюджетного процесса потребовало **введения новых и уточнения определений действующих**



понятий и терминов. Были введены новые определения понятий «расходные обязательства», «расходы бюджета», «доходы бюджета», «сводная бюджетная роспись (бюджетная роспись)», «бюджетные ассигнования», «лимит бюджетных обязательств», «бюджетное учреждение», «бюджетный кредит» и другие.

Одновременно был введен целый ряд новых понятий, связанных:

- с определением специфики разных видов обязательств («публичные обязательства», «публичные нормативные обязательства», «бюджетные обязательства», «денежные обязательства»);

- среднесрочным финансовым планированием («плановый период»), составлением проектов бюджетов («ведомственная структура расходов бюджета»);

- применением новых методов бюджетного планирования («государственные (муниципальные) услуги», «государственное (муниципальное) задание», «бюджетные инвестиции»);

- регулированием полномочий участников бюджетного процесса («финансовый орган», «главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств», «главный администратор (администратор) доходов бюджета», «главный администратор (администратор) источников финансирования дефицитов бюджетов», «бюджетное учреждение»).

В соответствии с задачей, определенной Бюджетным посланием Президента РФ Федеральному Собранию от 30.05.2006 «О бюджетной политике в 2007 году», введены ограничения по срокам принятия федеральных законов, изменяющих бюджетное и налоговое законодательство и влияющих на поступление налогов и сборов, зачисляемых в федеральный, региональные и местные бюджеты. Такие законы принимаются не позднее, чем за месяц до внесения в Государственную Думу проекта федерального бюджета на очередной финансовый год. Также урегулировано соотношение принятия изменений в законодательство о налогах и сборах с принятием законов (решений) о бюджете всех бюджетов бюджетной системы РФ.

В целях реализации положений Бюджетного послания «О бюджетной политике в 2007 году» о необходимости повышения результативности бюджетных расходов, а также внесения изменений в бюджетное законодательство РФ, предусматривающих возможность финансового обеспечения бюджетных учреждений на основе государственных (муниципальных) заданий и повышения их самостоятельности при распоряжении выделенными им бюджетными



средствами, основными нововведениями в рамках БК в отношении расходов бюджета являются:

- выделение закрытого перечня форм бюджетных ассигнований, различающихся правовым статусом и отражением в бюджете;

- создание законодательной базы для увязки бюджетных ассигнований с объемом и качеством государственных (муниципальных) услуг;

- введение новых форм бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг;

- уточнение порядка планирования и отражения в бюджете бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ и бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности.

Впервые на уровне БК закреплено *ежегодное составление и утверждение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на три года* (очередной финансовый год и плановый период), что позволило обеспечить преемственность и предсказуемость не только бюджетной, но и макроэкономической, налоговой и денежно-кредитной политики, способствует повышению устойчивости бюджетной системы РФ, повысит обоснованность планирования бюджетных расходов, позволит заключать государственные контракты на три года или на весь срок реализации долгосрочных целевых программ (инвестиционных проектов) и др. и, в конечном итоге, будет способствовать эффективному использованию бюджетных средств.

В основу бюджетного планирования заложен широко известный в международной практике метод «скользящей трехлетки», при которой ранее утвержденные проектировки второго и третьего года трехлетнего периода 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 и, с другой стороны, возможность их реагирования на меняющуюся ситуацию, реструктуризацию обязательств, реализацию новых приоритетов бюджетной политики.



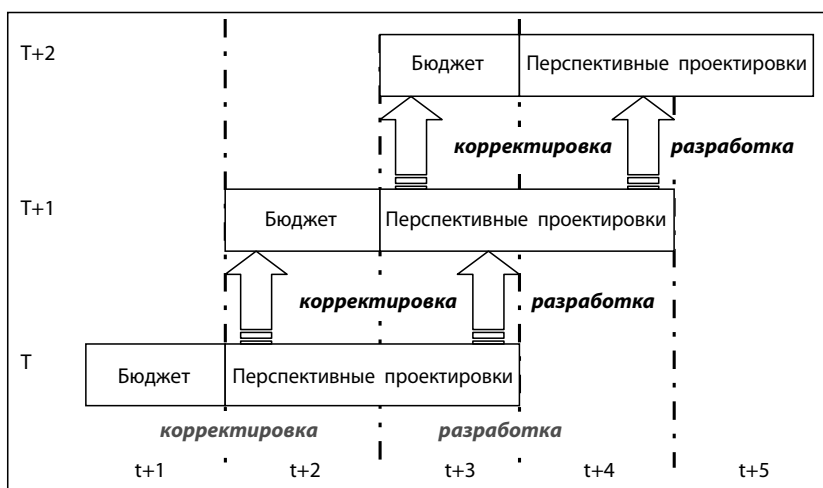


Рис. 33.4. Принцип «скользящей трехлетки»¹

Важным итогом реализации Концепции стало включение основных принципов бюджетной классификации в состав БК с одновременным признанием того, что с 2008 г. утрачивает силу Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации». Однако следует отметить, что реализация продолжающейся административной реформы, связанная с изменением структуры и функций органов власти, особенно исполнительной, потребовала регулярного уточнения состава бюджетной классификации. При этом полномочия по уточнению бюджетной классификации в случае изменения законодательства РФ были предоставлены Минфину России. Одновременно довольно четко разделены полномочия между разными уровнями управления при классификации расходов и источников финансирования дефицита бюджета. В данном случае единообразие классификации является препятствием для реализации самостоятельной политики каждого уровня бюджетной системы. Поэтому каждый уровень власти утверждает позиции классификации расходов бюджетов для себя самостоятельно одновременно с утверждением бюджета. Например, при одобрении ведомственной структуры расходов федерального бюджета на уровне целевых статей и видов расходов федеральный законодатель утверждает набор и состав этих позиций классификации.

¹ Лавров, А. М. Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. — М., 2005. — С. 282.



То же самое делает региональный законодатель в отношении своего бюджета, местные законодательные (представительные) органы в отношении местных бюджетов. БК предусматривается установление четких требований к формированию целевых статей и видов расходов бюджетов, которые должны отражать соответствующие расходные обязательства (публичные обязательства, долгосрочные целевые программы, объекты, обособленные функции органов власти и т.д.). Это обеспечивает прозрачность и обоснованность бюджетных ассигнований.

Уточняется состав бюджетной классификации РФ, включающей классификацию доходов бюджетов (в том числе налоговых и неналоговых), классификацию расходов, классификацию источников финансирования дефицитов и классификацию операций сектора государственного управления.

Таким образом, изменения, внесенные в бюджетное законодательство, приблизили бюджетную классификацию РФ к требованиям международных стандартов и ввели интегрированный с бюджетной классификацией план счетов бюджетного учета, основанный на методе начислений. Последний дает возможность сопоставлять стоимость оказываемых государством бюджетных услуг, повысить прозрачность финансовой деятельности органов власти и бюджетных учреждений, формировать информацию о финансовых последствиях принимаемых в налогово-бюджетной сфере решений и т.д. В центре системы учета, основанной на методе начисления (учета обязательств), был поставлен администратор бюджетных средств. Само по себе понятие «администратор бюджетных средств», заявленное в Концепции реформирования бюджетного процесса, является обобщающим и означает закрепление полномочий по учету не только расходов, но и доходов бюджета. Так, например, на федеральном уровне Минфин России является главным распорядителем бюджетных средств (код главы — 092) и одновременно выступает главным администратором доходов бюджета, сохраняя при этом тот же номер главы. При этом перечень главных распорядителей бюджетных средств утверждается в составе ведомственной структуры расходов бюджета и, как и перечень главных администраторов доходов бюджета, принимается в структуре закона о бюджете на соответствующий год и плановый период.

Одновременно произошло создание законодательной базы для внедрения в систему государственного управления основ финансового менеджмента, что позволит органам власти в рамках единых позиций бюджетной классификации в максимальной степени адаптировать ее к своим нуждам и специфике.



Бюджетная классификация, по определению, призвана систематизировать бюджетные доходы и расходы по тем или иным признакам. Это позволяет сравнивать параметры бюджетов за различные годы (предыдущих и будущих периодов) для адекватного анализа и прогнозирования расходов бюджета и развития экономики с необходимой степенью детализации. Вместе с тем очевидно, что новая бюджетная классификация будет меняться, что ограничит возможности аналитической и экспертной работы при оценке расходов бюджета.

Существенным шагом в развитии бюджетной реформы является введение в БК **разделения расходов на действующие и принимаемые обязательства в процессе бюджетного планирования.**

Под *действующими* расходными обязательствами понимаются расходы, состав и (или) объем которых предусмотрены законами, нормативными правовыми актами, договорами и соглашениями, не предлагаемыми (не планируемыми) к изменению в текущем финансовом году, в очередном финансовом году или в плановом периоде (например, утвержденные Правительством РФ бюджетные проекты или программы).

К действующим обязательствам, в частности, относятся:

- трансферты населению, установленные нормативными правовыми актами РФ (субъектов РФ, муниципальных образований);
- обязательства по предоставлению (оплате) государственных (муниципальных) услуг в соответствии с законодательством РФ;
- обязательства, вытекающие из долгосрочных бюджетных целевых программ РФ (субъекта РФ, муниципального образования), а также адресной инвестиционной программы РФ (субъекта РФ, муниципального образования);
- погашение и (или) обслуживание государственного (муниципального) долга в соответствии с условиями привлечения заемных средств;
- обязательства, вытекающие из договоров (соглашений), в том числе международных, действующих в планируемый период;
- средства, подлежащие перечислению в соответствии с законодательством РФ либо сложившимися принципами (практикой) бюджетного планирования в другие бюджеты бюджетной системы РФ.

Под *принимаемыми* расходными обязательствами понимаются расходы, состав и (или) объем которых обусловлены законами, нормативными правовыми актами, договорами и соглашениями, предлагаемыми (планируемыми) к изменению в текущем финансовом году, в очередном финансовом году или в плановом периоде.



К *принимаемым* обязательствам, в частности, относятся:

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

В новых условиях повышается значимость оценки результативности расходов бюджета, ежегодно включаемых в состав действующих (и соответственно переходящих на следующий год), а также принимаемых обязательств.

Одним из основных элементов бюджетной реформы стал переход к среднесрочному (на период до трех лет) бюджетному планированию. Таким образом, бюджет на очередной финансовый год является составной частью ежегодного обновляемого трехлетнего бюджета, что позволяет обеспечить преемственность государственной политики при распределении бюджетных ассигнований.

Следует отметить, что совершенствование среднесрочного финансового планирования необходимо для целей как макроэкономической, так и налоговой, и денежно-кредитной политики. Очень важно заранее прогнозировать параметры доходов, расходов, дефицита бюджета, для того чтобы оценить их влияние на параметры развития экономики.

Одновременно построение системы среднесрочного финансового планирования — необходимая предпосылка для реструктуризации бюджетного сектора и внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результаты. В данном случае появляется основа для стабильного финансирования актуальных национальных проектов и полноценных бюджетных программ.

Среднесрочное бюджетное планирование также повышает эффективность администрирования расходов. Появляется возможность для заключения долгосрочных государственных (муниципальных) контрактов, решения хронической для российских бюджетов проблемы остатков средств на счетах за счет «обмена»



ассигнованиями, предусмотренными на разные годы трехлетнего цикла, повышения равномерности расходования средств и т.д.

Основными изменениями в части **процедур утверждения федерального бюджета** являются упорядочение требований к проекту федерального закона о федеральном бюджете и прилагаемых к нему материалов, рассмотрение проекта федерального бюджета в трех чтениях не более чем за три месяца.

Среди новаций следует отметить единую методологию и порядок составления, проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности:

- утверждение единого состава бюджетной отчетности;
- порядок составления месячной, квартальной и годовой бюджетной отчетности;
- порядок проведения внешней проверки годового бюджетного отчета, в том числе отдельно по отчетам главных распорядителей бюджетных средств;
- порядок рассмотрения и утверждения законодательным (представительным) органом отчета об исполнении бюджета (для федерального бюджета одновременно с рассмотрением проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период).

Особое значение имеет последний пункт, связанный с одновременным утверждением отчетности об исполнении бюджета за предыдущий год и рассмотрением проекта бюджета на следующий год. Дело в том, что, согласно существующей практике, сроки утверждения отчетности нередко достигают полутора лет, поэтому теряется всякая актуальность рассматриваемых материалов.

Одной из существенных новаций является создание в органах исполнительной власти подразделений **внутреннего финансового контроля (аудита)**. Данная норма БК была введена в целях реализации положения Бюджетного послания Президента РФ Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2007 году», в котором говорилось о том, что при формировании и реализации бюджетной политики Правительству РФ необходимо предпринять ряд действий по дальнейшему расширению «самостоятельности и ответственности главных распорядителей бюджетных средств, прежде всего путем разработки и внедрения методов и процедур оценки качества финансового менеджмента на ведомственном уровне, развития внутреннего аудита, укрепления финансовой дисциплины».

Таким образом, основным результатом реформы бюджетного процесса можно считать приближение бюджетного законодательства РФ к общепринятым мировым стандартам. Важное значение



реформы бюджетного процесса также заключается в том, что она стала одной из предпосылок для повышения эффективности государственного управления и реструктуризации бюджетного сектора.

33.2. Реструктуризация сети бюджетных учреждений

Как реформа межбюджетных отношений, так и реформа бюджетного процесса в большинстве своем затрагивают отношения между различными органами власти бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, в то время как конечные потребители государственных услуг взаимодействуют с конкретными бюджетными организациями. Поэтому необходимость повышения качества услуг, оказываемых государством, потребовала проведения третьего, самого сложного, этапа реформирования государственных финансов — реструктуризации сети бюджетных учреждений.

Реформирование бюджетных организаций представляет собой завершающий этап мероприятий по повышению эффективности расходов в рамках комплексной реформы бюджетной системы. При этом реформирование сектора бюджетных учреждений включает не только создание новых типов государственных и муниципальных учреждений, но и изменение принципов их функционирования, а также переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг. При этом действующий механизм сметного финансирования был признан неэффективным, поскольку не связывал деятельность бюджетного учреждения с достижением конкретных результатов.

Основным направлением повышения эффективности использования бюджетных средств в рамках вышеуказанной реформы является создание механизмов, при которых бюджетные услуги могут представлять организации различных организационно-правовых форм.

В этой связи была предусмотрена возможность преобразования государственных (муниципальных) учреждений, способных функционировать в рыночной среде, в организации иной организационно-правовой формы. Суть такого преобразования состоит в освобождении государства от обязанности финансового обеспечения таких организаций на основе сметы доходов и расходов и от ответственности по их обязательствам.



В соответствии с принципами реструктуризации бюджетного сектора среди основных направлений реструктуризации бюджетного сектора были заявлены следующие:

1) оптимизация действующей сети получателей бюджетных средств. В рамках этого направления предполагалось осуществить совершенствование управления действующей сетью получателей бюджетных средств за счет административного и финансового переподчинения ряда получателей бюджетных средств с целью соблюдения принципов отраслевой направленности основного вида деятельности, ликвидации и объединения бюджетных учреждений, чья деятельность дублируется, устранения ситуации, при которой распорядителями средств бюджета одного уровня власти являются органы другого уровня власти;

2) уточнение правового статуса и реорганизация бюджетных учреждений. Необходимо было расширить возможности по привлечению организаций различных организационно-правовых форм к предоставлению государственных (муниципальных) услуг, оплачиваемых за счет бюджетных средств. При этом отмечалась необходимость изменения законодательства, обеспечивающего возможность реорганизации ранее действовавших бюджетных учреждений, а также внедрение новых организационно-правовых форм, в которые смогут реорганизоваться бюджетные учреждения. Решение о целесообразности изменения организационно-правовой формы должно рассматриваться применительно к каждому конкретному бюджетному учреждению с учетом целого ряда факторов. При этом реорганизации не должны подвергаться учреждения, которые производят необходимые государству услуги на нерыночной основе, и ликвидация которых будет иметь негативные социально-экономические последствия;

3) переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг. Данное направление предполагало переход к новым механизмам и формам предоставления государственных (муниципальных) услуг.

Участие организаций различных организационно-правовых форм в предоставлении государственных (муниципальных) услуг предполагает использование новых механизмов, обеспечивающих выполнение государственных обязательств, гарантированных Конституцией РФ, конкурентные способы распределения бюджетных средств, финансовую привлекательность выполнения государственных заданий, гибкость в проведении государственной политики в различных отраслях с учетом их специфики;



4) внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат. Это повышение ответственности министерств и федеральных служб за достижение поставленных целей, их заинтересованности в максимально эффективном использовании бюджетных средств, роли бюджета как инструмента осуществления государственной экономической политики за счет обеспечения связи между отраслевыми стратегиями и задачами бюджетного финансирования.

В рамках основного направления реструктуризации необходимо было уйти от практики принятия бюджетными учреждениями, находящимися на сметном финансировании, обязательств сверх лимитов бюджетных средств, приводящих к возникновению обязательств бюджета перед поставщиками работ и услуг бюджетных учреждений, порождающих субсидиарную ответственность. В то же время усиление контроля за их использованием могло бы привести к сокращению или сокрытию внебюджетных доходов, в особенности в бюджетных учреждениях, для которых доля таких доходов в общем объеме средств высока или может быть потенциально высока в случае выхода из бюджетного сектора.

В этой связи была предусмотрена возможность преобразования государственных учреждений, способных функционировать в рыночной среде, в иные организационно-правовые формы. Суть такого преобразования состоит в снятии с государства обязанности гарантированного финансирования таких организаций на основе сметы доходов и расходов и ответственности государства по их обязательствам. При этом в случае соблюдения этих условий не существует никакой необходимости в ограничении права организаций, создающихся в процессе реорганизации, на осуществление предпринимательской деятельности и самостоятельное распоряжение доходами от нее.

В результате предлагалось создание следующих типов бюджетных учреждений в зависимости от характера деятельности вновь создаваемого юридического лица и состава его учредителей.

1. Преобразование в специализированную государственную или муниципальную некоммерческую организацию. При этом бюджетная организация получает возможность сохранения профильной деятельности, использования закрепляемого за ней имущества по прямому назначению и соблюдения интересов работников реорганизуемых учреждений. Движимое имущество, закрепленное за действующими бюджетными учреждениями на праве оперативного управления, передается создаваемым муниципальным некоммерческим организациям на праве хозяйственного ведения,



а недвижимое — на праве безвозмездного пользования или аренды по льготным ставкам.

Таким образом, предполагалось, что преобразование учреждений в новую форму специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации позволит решить вопрос внедрения в бюджетной сфере новых экономических механизмов, основанных на расширении финансовой самостоятельности организаций, и одновременно обеспечить надежную основу для реализации социальных гарантий, сохранив объекты социальной сферы в государственной (муниципальной) собственности.

2. Преобразование в государственную или муниципальную автономную некоммерческую организацию, единственным или основным учредителем которой остается государство, орган местного самоуправления. Данный вариант преобразования имеет схожую с предыдущим основу, за исключением того, что во избежание обращения взыскания по обязательствам органа местного самоуправления на переданное ей учредителем государственное (муниципальное) имущество, в собственность таких организаций может передаваться только движимое имущество (за исключением особо дорогостоящего).

3. Преобразование бюджетного учреждения в хозяйственное общество с участием или без участия государства в уставном капитале или в некоммерческую организацию с частичным участием (полным отсутствием участия) государства.

В первом случае государство в качестве учредителя сохраняет контроль за деятельностью этого общества и право на получение прибыли от нее. Такой вариант реорганизации позволяет привлечь частные инвестиции в реконструкцию или модернизацию создающейся организации и допустим исключительно на платной основе.

Во втором случае происходят полная утрата государством контроля за имуществом и деятельностью создающейся организации и возможное изменение характера ее деятельности. Поэтому он применяется в исключительных случаях, когда реорганизуемое бюджетное учреждение (или отдельные его подразделения) на протяжении многих лет фактически действует как коммерческая организация. Этот вариант применим для отдельных подразделений, действующих в структуре бюджетных учреждений, например, врачебных кабинетов, оказывающих медицинские услуги, не входящие в программы обязательного медицинского страхования.

В третьем случае государство утрачивает контроль за создающейся организацией, по своим последствиям этот вариант не



отличается от преобразования в хозяйственное общество и должен осуществляться по тем же правилам: любое государственное (муниципальное) имущество, как недвижимое, так и движимое, может передаваться в собственность создающейся организации исключительно на платной основе.

Участие организаций различных организационно-правовых форм в предоставлении государственных (муниципальных) услуг предполагает формирование нового набора бюджетных инструментов, основными из которых являются нормативно-подушевое финансирование и государственный (муниципальный) социальный заказ.

Нормативно-подушевое финансирование подразумевает возмещение (путем предоставления субсидий) расходов организации на оказание стандартизируемых услуг конкретным категориям потребителей по единым нормативам, рассчитываемым в административном порядке, в том числе в соответствии с утвержденными отраслевыми нормативами финансовых затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг.

Основной целью внедрения нормативно-подушевого финансирования является обеспечение определения объема бюджетных средств (субсидий) для организаций, предоставляющих в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственные (муниципальные) услуги, по единым методикам путем умножения нормативной стоимости единицы государственных (муниципальных) услуг на количество предоставленных услуг. Так, при предоставлении услуг образования указанное направление предполагает частичное замещение финансирования содержания сети образовательных учреждений непосредственной оплатой из бюджета конкретных услуг, оказываемых:

- общеобразовательными организациями;
- организациями дошкольного образования с учетом разделения бюджетного финансирования дошкольного образования и содержания детей за счет средств родителей, с осуществлением выплаты субсидий малообеспеченным семьям, гражданам;
- организациями профессионального образования на основе государственного задания на подготовку специалистов, переподготовку и повышение квалификации специалистов, осуществляемые на конкурсной основе, в сочетании с финансированием высших профессиональных образовательных учреждений, а в перспективе учреждений среднего профессионального образования, с использованием государственных именных финансовых обязательств.



На этапе составления бюджета главные распорядители бюджетных средств устанавливают для соответствующих организаций задания на предоставление государственных (муниципальных) услуг. Затем определяется базовый объем финансирования, который должен корректироваться в процессе исполнения бюджета на основе данных о фактическом объеме услуг, оказанных организацией за отчетный период. При этом потребуются определить четкий порядок такой корректировки в пределах доведенных до соответствующих главных распорядителей и (или) распорядителей средств федерального бюджета годовых лимитов бюджетных обязательств. Во избежание перерасходования бюджетных средств помимо задания на предоставление государственных (муниципальных) услуг должны устанавливаться предельные объемы их предоставления.

Под государственным (муниципальным) социальным заказом понимается совокупность размещаемых на конкурсной основе договоров между государственным (муниципальным) заказчиком и поставщиком, по условиям которых заказчик обязуется оплачивать социальные, образовательные, культурные, медицинские и другие социально значимые виды услуг, оказываемые поставщиком населению на бесплатной или частично оплачиваемой для потребителей этих услуг основе.

Данный вид финансового обеспечения предполагает выделение средств по конкурсу на предоставление определенного вида и объема услуг, указанного в государственном (муниципальном) контракте, и контролируемое по результату их оказания.

Принципиальным отличием государственного (муниципального) социального заказа является размещение задания на поставку социальных услуг не на принудительной, а на договорной основе. При этом договор должен заключаться по результатам конкурса, то есть в условиях конкуренции за доступ к бюджетным ресурсам между государственными (муниципальными) и частными организациями, оказывающими однородные услуги.

Однако предоставление потребителю неограниченного права выбора поставщика услуг по системе социального заказа в тех областях, где государство связано обязательствами по предоставлению бесплатных услуг, практически невозможно, так как потребитель может выбрать такого поставщика, цена услуг у которого неприемлемо высока для бюджета. Другим аргументом против предоставления потребителю неограниченного права выбора поставщика услуг в рамках системы социального заказа является неспособность потребителя к квалифицированному выбору в тех областях, где профессионализм поставщика услуг имеет принципиальное



значение. Это относится прежде всего к образованию и здравоохранению, то есть тем видам социальных услуг, для оценки качества которых необходимы специальные знания, которые у потребителя отсутствуют.

Поэтому в образовании и здравоохранении предварительный отбор поставщиков социальных услуг по системе государственного (муниципального) социального заказа следует предоставить органам государственного управления (органам местного самоуправления). При этом заказчик производит отбор круга поставщиков с оптимальным соотношением «цена — качество», а потребитель может выбирать конкретного поставщика услуг из круга лиц, с которыми главный распорядитель (распорядитель, получатель) бюджетных средств уже заключил предварительный договор социального заказа на определенных условиях.

Для внедрения новых форм бюджетного финансирования и повышения качества и доступности предоставляемых бюджетных услуг необходимо было создать правовые основы реструктуризации бюджетных учреждений. Для этого потребовалось внесение изменений и дополнений в БК, ГК, в ряд федеральных законов, в том числе от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и др.

В рамках реформирования бюджетных учреждений был принят Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», который призван обеспечить реструктуризацию бюджетного сектора и предусматривает создание нового типа государственных и муниципальных учреждений. С принятием данного Закона потребовалось внести изменения в нормы ГК.

На сегодняшний день ст. 120 ГК определено, что:

Учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо соответственно Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальным образованием (государственное или муниципальное учреждение). При этом частные и бюджетные учреждения полностью или частично финансируются собственником их имущества.



Основной новацией в отношении государственных и муниципальных учреждений стало предоставление им возможности быть бюджетным или автономным учреждением.

Частное или бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несет собственник его имущества.

Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем закрепленным за ним имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением собственником этого имущества или приобретенных автономным учреждением за счет выделенных таким собственником средств. Собственник имущества автономного учреждения не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения.

Одновременно ст. 2 Федерального закон «Об автономных учреждениях» дано следующее определение автономного учреждения.

Автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Основной деятельностью автономного учреждения признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых автономное учреждение создано.

Автономное учреждение может иметь только одного учредителя. При этом учредителем автономного учреждения могут быть:

1) Российская Федерация в отношении автономного учреждения, которое создано на базе имущества, находящегося в федеральной собственности;

2) субъект РФ в отношении автономного учреждения, которое создано на базе имущества, находящегося в собственности субъекта РФ;

3) муниципальное образование в отношении автономного учреждения, которое создано на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности.



Доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано.

Собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества.

Ежегодно автономное учреждение обязано опубликовывать отчеты о своей деятельности и об использовании закрепленного за ним имущества в определенных учредителем автономного учреждения средствах массовой информации.

Имущество автономного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления. Собственником имущества автономного учреждения является соответственно Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование.

Учредитель устанавливает задания для автономного учреждения в соответствии с предусмотренной его уставом основной деятельностью. Автономное учреждение осуществляет в соответствии с заданиями учредителя и обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг.

Условия и порядок формирования задания учредителя и порядок финансового обеспечения выполнения этого задания определяются:

1) Правительством РФ в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в федеральной собственности;

2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в собственности субъекта РФ;

3) местной администрацией в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Предложение о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения подготавливается исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, в ведении которых находится соответствующее государственное или муниципальное учреждение, по согласованию с исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, на которые возложено управление государственным или муниципальным имуществом. Данное предложение подготавливается



таким органом по инициативе либо с согласия государственного или муниципального учреждения.

Выводы

Реформирование государственных финансов в Российской Федерации можно разделить на три последовательных этапа: реформу межбюджетных отношений, совершенствование бюджетного процесса и реструктуризацию сети бюджетных учреждений. Такая последовательность этапов реформирования отражает проведение единой политики на трех уровнях организации государственных финансов в Российской Федерации (макро-, мезо- и микро- уровнях). Главным результатом реформы межбюджетных отношений стало расширение самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти в процессе реализации бюджетных полномочий. После законодательного разделения уровней бюджетной системы РФ и создания стимулов к проведению структурных преобразований на каждом ее уровне появились предпосылки реформирования бюджетного процесса. Основным результатом реформы бюджетного процесса можно считать приближение бюджетного законодательства РФ к общепринятым мировым стандартам. Важное значение реформы бюджетного процесса также заключается в том, что она стала одной из предпосылок для повышения эффективности государственного управления и реструктуризации бюджетного сектора. Реформирование бюджетных организаций представляет собой завершающий этап мероприятий по повышению эффективности расходов в рамках комплексной реформы бюджетной системы. Основным направлением повышения эффективности использования бюджетных средств в рамках вышеуказанной реформы является создание механизмов, при которых бюджетные услуги могут представлять организации различных организационно-правовых форм.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите этапы реформирования государственных финансов в Российской Федерации и их последовательность.
2. Назовите основные этапы реформы межбюджетных отношений.



3. Что явилось главным результатом реформы межбюджетных отношений?
4. Определите цели и направления реформирования бюджетного процесса.
5. В чем состоит суть проводимой в России бюджетной реформы?
6. Назовите суть бюджетирования, ориентированного на результат.
7. Какие расходы относятся к действующим расходным обязательствам?
8. Какие расходы относятся к принимаемым расходным обязательствам?
9. Определите основные направления реформирования бюджетных организаций.
10. Какова цель внедрения нормативно-подушевого финансирования?
11. В чем принципиальное отличие государственного (муниципального) социального заказа?



ГЛАВА 34

Повышение эффективности — цель бюджетной реформы

Ключевая цель проводимой реформы бюджетной системы заключается в переходе от управления бюджетными ресурсами (затратами) к управлению результатами на основе повышения ответственности участников бюджетного процесса и расширения их самостоятельности в рамках среднесрочных ориентиров. Важным результатом реформы должна стать практика, когда при формировании нового бюджета будет происходить соотнесение финансовых результатов исполнения бюджета за прошлый период с качеством предоставленных за тот же период бюджетных услуг, оказанных государством, т.е. анализ эффективности и результативности бюджетных расходов.

В представленной главе рассмотрены основные направления проводимой бюджетной реформы. Последовательно раскрыты вопросы повышения эффективности системы государственных финансов в Российской Федерации, а также основные шаги, предпринятые в данном направлении.

Ключевые понятия

Правительственная комиссия по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ, типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, порядок разработки и утверждения админис-



тративных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг

Очевидно, что для успешного развития экономики необходимо повышение эффективности государства¹.

В Бюджетном послании Президента РФ на 2007 г. указано, что «расходы бюджетов всех уровней должны быть ориентированы на конечный результат, который, в свою очередь, должен быть достигнут наиболее эффективным способом». Также отмечено, что «в следующем году необходимо утвердить законом федеральный бюджет на среднесрочный период (2008—2010 гг.). Отчеты о результатах использования бюджетных ассигнований должны учитываться при составлении и рассмотрении проектов бюджетов».

О повышении эффективности государственного управления в Российской Федерации говорилось в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах. В частности, «одной из основных целей экономической политики является формирование эффективной бюджетной системы, ее ориентация на стимулирование экономического роста и снижение социального неравенства. Обеспечение устойчивости бюджетной системы требует повышения эффективности расходования бюджетных средств в рамках четко определенных приоритетов» (постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»).

При этом повышение эффективности бюджетных расходов, прежде всего, связывалось с осуществлением преобразований в области бюджетного процесса. В силу того, что все составляющие реформы бюджетной системы взаимосвязаны, достижение максимально положительного результата возможно только при одновременно успешном и последовательном осуществлении реформирования государственного сектора в целом.

Так, бюджетное планирование, ориентированное на результат, рассматривается как один из элементов системы взаимодополняющих мер по повышению эффективности государственного управления, и способно дать максимально положительный эффект при условии применения комплексного подхода к реформированию системы государственного управления. Успех внедрения данного метода зависит от эффективной взаимоувязки концепций бюджетной и административной реформ и практических шагов по их про-

¹ Из выступления Президента РФ на Всемирном экономическом форуме в Москве 3 октября 2003 г.



ведению, а также от реализации ряда других направлений политики по повышению эффективности государственного сектора и мероприятий по совершенствованию качества услуг, предоставляемых государством населению, которые намечены в программных документах по реформированию государственного сектора.

Мероприятия по повышению эффективности расходов в рамках комплексной реформы бюджетной системы включают в себя помимо реформирования бюджетного процесса также реформирование бюджетных учреждений, переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг, совершенствование процедур исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и реформу межбюджетных отношений.

В частности, основной целью реструктуризации бюджетных учреждений является оптимизация управления бюджетными средствами и повышение результативности бюджетных расходов на всех уровнях бюджетной системы. Для реализации вышеуказанной цели были приняты новые положения разработки и реализации федеральных и ведомственных целевых программ, внедрена программная классификация федерального бюджета, осуществлен переход на среднесрочное бюджетное планирование.

Среди основных шагов, предпринятых в целях повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации, необходимо отметить следующие:

1) внедрение в практику субъектов бюджетного планирования нового механизма распределения и обоснования расходов бюджета через доклады о результатах и основных направлениях деятельности;

2) разработка и утверждение субъектами бюджетного планирования административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг;

3) внедрение в бюджетный процесс отдельных элементов среднесрочного финансового планирования. В частности, составление проекта федерального закона о федеральном бюджете, а также разработка и принятие федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;

4) существенно доработаны процедуры формирования, утверждения и реализации федеральных и ведомственных целевых программ;

5) принят ряд мер по систематизации расходных обязательств субъектов бюджетного планирования;



6) предпринят также ряд мер по повышению прозрачности бюджетной системы, регулярному мониторингу бюджетного сектора и управлению бюджетной системы в целом.

Постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 было утверждено Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования. Подготовка докладов призвана способствовать расширению применения в бюджетном процессе методов среднесрочного бюджетного планирования, ориентированных на результаты, исходя из реализации принципа эффективности использования бюджетных средств.

Задачей подготовки докладов является обеспечение Правительства РФ необходимой информацией для проведения единой государственной бюджетной политики.

Для координации работы по подготовке субъектами бюджетного планирования ежегодных докладов о результатах и основных направлениях их деятельности постановлением Правительства РФ от 30.04.2004 № 225 (в настоящее время утратило силу) была образована Правительственная комиссия по повышению результативности бюджетных расходов. В 2007 г. она была переименована в Правительственную комиссию по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Правительственная комиссия по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти является органом, образованным для координации работы по определению показателей оценки результатов деятельности, совершенствованию разработки текущих и среднесрочных планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, а также по подготовке федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ ежегодных докладов о результатах, полученных в отчетном периоде.

Основными задачами Комиссии являются оценка результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ и координация работы:

— по формированию в соответствии с приоритетами государственной социально-экономической политики системы целей, задач и показателей оценки деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ;



— созданию условий и предпосылок для повышения эффективности использования полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ для реализации установленных целей и задач;

— повышению результативности текущего и среднесрочного планирования деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ за счет ориентации на достижение общественно значимых измеримых результатов;

— развитию системы мониторинга результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ и качества исполнения ими своих полномочий;

— развитию программно-целевых методов планирования и управления и осуществлению перехода к среднесрочному и долгосрочному планированию деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Комиссия для реализации возложенных на нее задач осуществляет следующие функции:

— рассматривает предложения федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и дает рекомендации по совершенствованию принципов и правил подготовки и представления докладов о результатах и основных направлениях деятельности указанных органов;

— рассматривает доклады федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ о результатах и основных направлениях их деятельности и отчеты о фактической реализации установленных целей и задач, оценивает результативность деятельности федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ;

— подготавливает рекомендации по уточнению основных направлений и планируемых результатов деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ и доработке докладов, а также по разработке и реализации долгосрочных и ведомственных целевых программ;

— координирует подготовку сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ и других документов среднесрочного и долгосрочного планирования деятельности Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ;



— координирует деятельность по внедрению и повышению результативности программно-целевых методов планирования и управления в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ;

— осуществляет контроль за реализацией предложений и рекомендаций Комиссии.

Решения Комиссии являются обязательными для всех федеральных органов исполнительной власти и иных получателей средств федерального бюджета.

Доклады о результатах и основных направлениях деятельности готовят субъекты бюджетного планирования с участием подведомственных им главных распорядителей средств федерального бюджета.

Изначально доклад состоял из следующих разделов:

- 1) цели и задачи деятельности;
- 2) расходные обязательства и формирование доходов;
- 3) результаты деятельности;
- 4) распределение расходов по целям, задачам и программам;
- 5) результативность бюджетных расходов.

В первом разделе доклада должны были приводиться стратегические цели субъекта бюджетного планирования, подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств, организаций, а также тактические задачи.

Во втором разделе доклада должна даваться оценка объема и структуры расходных обязательств субъекта бюджетного планирования и соответствующих платежей в федеральный бюджет.

В третьем разделе доклада должны были приводиться значения показателей, характеризующих результаты деятельности субъекта бюджетного планирования. Показатели должны были быть сгруппированы по стратегическим целям, тактическим задачам и бюджетным целевым программам. Данный раздел требовал формулирования кратких характеристик действующих и планируемых целевых программ, указания их статуса, сроков действия, целей, показателей, бюджета программ.

В четвертом разделе доклада должно приводиться распределение отчетных и планируемых расходов субъекта бюджетного планирования по целям, задачам и бюджетным целевыми программам. В случае отсутствия полных данных могут приводиться выборочные данные по отдельным целям, задачам и бюджетным целевым программам с указанием нераспределенной доли расходов. При невозможности представления сводных данных по бюджету субъекта бюджетного планирования могут быть представлены данные



отдельно по федеральному министерству, федеральной службе, федеральному агентству, организации. Если же программа направлена на достижение нескольких целей и невозможно распределение расходов на ее реализацию между этими целями, допускается учет расходов на реализацию такой программы по нескольким целям с приведением общего объема расходов («повторный счет»). Здесь же приводится пояснение по структуре расходов, информация о тенденциях ее изменения и факторах, влияющих на эти тенденции.

В пятом разделе доклада должен даваться анализ и обоснование взаимосвязи объема (структуры) расходов и результатов деятельности субъекта бюджетного планирования в отчетном и плановом периоде. Приводится также количественная оценка результативности бюджетных расходов и тенденций ее изменения, обосновываются меры, направленные на ее повышение.

Однако в ходе рассмотрения и анализа подготовленных в 2004 г. субъектами бюджетного планирования докладов о результатах и основных направлениях деятельности возникла необходимость корректировки Положения о докладах с учетом выявленных недоработок. Поэтому постановлением Правительства РФ от 23.12.2004 № 838 были внесены отдельные изменения в Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования. Основные изменения коснулись следующих вопросов:

1) в отчетный период дополнительно включены 2000 и 2001 гг., т.е. он увеличивается с трех до пяти лет;

2) первый раздел «Цели и задачи деятельности» переименован в «Цели, задачи и показатели деятельности» и предусматривает помимо стратегических целей и тактических задач приведение основных показателей деятельности субъекта бюджетного планирования, характеризующих достижение этой цели и задачи в отчетном и плановом периодах, а также целевые значения;

3) третий раздел «Результаты деятельности» заменен разделом «Бюджетные целевые программы и непрограммная деятельность» и требует обоснования действующих или планируемых бюджетных целевых программ, а также планируемой непрограммной деятельности, направленных на достижение поставленных целей и задач. По каждой действующей или планируемой бюджетной целевой программе должна быть дана краткая информация о статусе программы, целях и задачах, которые должны быть решены в процессе реализации программы, а также о сроке реализации, целях, основных мероприятиях и показателях реализа-



ции программы. В этом же разделе должна быть дана информация о непрограммной деятельности субъекта бюджетного планирования, а именно: цели и задачи, решение которых будет обеспечено непрограммной деятельностью, основные мероприятия и показатели непрограммной деятельности.

Письмом Минфина России от 27.06.2005 № 02-АЛ/2008 субъектам бюджетного планирования были направлены Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006—2008 годы, а также примерный перечень стратегических целей для разработки Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, который приведен в Приложении.

В Методических рекомендациях приводятся критерии определения целей — специфичность, измеримость, релевантность, а также их достижимость. Необходимо отметить, что по результатам анализа Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования подготовлен сводный доклад, в котором уточнен перечень стратегических целей и выделены в качестве приоритетных те цели, достижение которых в плановом периоде является наиболее важным исходя из Посланий Президента РФ и Основных направлений деятельности Правительства РФ. В рекомендациях указано, что приоритетные цели субъекта бюджетного планирования определяются как исходя из стратегических целей, так и на основе нормативных правовых актов и иных официальных документов, определяющих основные задачи и принципы государственной политики в сфере компетенции субъекта бюджетного планирования. Это Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, послания Президента РФ, концепции и доктрины государственной политики, долгосрочные и среднесрочные программные документы Правительства РФ и т.д. При этом не ясен вопрос выбора приоритетных целей из общей совокупности целей, охватывающих сферу ответственности и функции, выполняемые субъектом бюджетного планирования. Также не говорится, каков порядок пересмотра целей в случае принятия новых или изменения существующих документов, определяющих принципы государственной политики.

В Методических рекомендациях рассмотрены также вопросы обоснования и построения тактических задач. Тактические задачи должны формироваться по принципу конкретизации отдельных направлений достижения целей. При этом непонятен алгоритм выбора тактических задач из нескольких альтернативных вариан-



тов и не указано, является ли эффективность одним из критериев такого выбора. Неясно также, обязательна ли вообще процедура выбора тактических задач на альтернативной основе.

Большое внимание в Методических рекомендациях уделено системе показателей, необходимых для осуществления мониторинга и оценки реализации программ. Сформулирован принцип разработки системы показателей — минимизация количества отчетных показателей при сохранении полноты информации и своевременности ее предоставления. Представлена иерархия предпочтений при выборе показателей. Наиболее предпочтительными являются показатели конечных результатов деятельности, при невозможности их использования — показатели непосредственных результатов деятельности, и только в случае невозможности использования и этих показателей допускается использование менее информативных с точки зрения достижения результата показателей (показателей процесса, показателей ресурсов). Однако следует отметить, что оценить результативность и эффективность реализации программ, используя показатели процесса и показатели ресурсов, практически невозможно. Более того, использование показателей ресурсов для оценки — это фактически возврат к сметному бюджетированию.

Используемые показатели должны в максимально возможной степени соответствовать следующим требованиям:

- адекватность: показатель (группы показателей) должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи;

- точность: погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах деятельности субъекта бюджетного планирования;

- объективность: не допускается использование показателей, улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел, используемые показатели должны в наименьшей степени создавать стимулы для субъектов бюджетного планирования и подведомственных организаций к искажению результатов их деятельности;

- достоверность: способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки программы;

- однозначность: определение показателя должно обеспечить одинаковое понимание существа измеряемой характерис-



тики как специалистами, так и конечными потребителями услуг, включая индивидуальных потребителей, для чего следует избегать излишне сложных показателей;

— экономичность: получение отчетных данных должно производиться с минимально возможными затратами, применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих программах сбора информации;

— сопоставимость: выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды и с показателями, используемыми для оценки прогресса в решении сходных (смежных) задач, а также с показателями, используемыми в международной практике;

— своевременность и регулярность: отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и с незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования (для использования в целях мониторинга отчетные данные должны предоставляться не реже одного раза в год и, как правило, не более чем через 2—3 месяца после окончания отчетного периода);

— уникальность: показатели достижения цели не должны представлять собой объединение нескольких показателей, характеризующих решение отдельных относящихся к этой цели задач.

При этом существенным недостатком вышеуказанных Методических рекомендаций является отсутствие упоминания о качественных показателях, которые также имеют важное значение для оценки ряда задач субъектов бюджетного планирования.

По вопросу разработки целевых программ в Методических рекомендациях не дается разъяснений, каким образом формируется перечень мероприятий и выделение из них федеральных целевых программ, подпрограмм федеральных целевых программ или ведомственных целевых программ. Остается нерешенным вопрос, должен ли этот процесс проводиться на основе оценки нескольких возможных вариантов решения тактической задачи, а также каковы должны быть механизм и критерии такого выделения.

Таким образом, Методические рекомендации представляют собой общие пояснения по написанию докладов, не затрагивают некоторые важные аспекты, а именно: вопросы альтернативности выбора целей, тактических задач, целевых программ. Рекомендации по применению показателей допускают использование неинформативных с точки зрения достижения результата показателей. Все это может привести к невозможности объективной оценки



деятельности субъектов бюджетного планирования с точки зрения достижения ими результата наименее затратным способом.

Оценка докладов проводилась в соответствии с утвержденным Минфином России и Минэкономразвития России Порядком проведения при формировании проектов федерального бюджета на 2005 и 2006 годы эксперимента по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты.

Целями проводимого эксперимента являлись:

- повышение эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти;
- ускорение введения в бюджетный процесс докладов о результатах и основных направлениях деятельности;
- создание стимулов для федеральных органов исполнительной власти по разработке и внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты;
- апробация процедур и критериев распределения бюджетных средств на конкурсной основе с учетом результативности бюджетных расходов и качества управления бюджетными средствами.

Оценка докладов осуществляется путем заполнения формализованной таблицы с помощью системы баллов. Производится оценка каждого раздела доклада по приведенным ниже критериям:

- стратегические цели и тактические задачи субъекта бюджетного планирования (оцениваются количество и взаимосвязанность целей, качество их обоснованности, степень их соответствия приоритетам государственной политики, описание конечного результата, количество тактических задач и степень их соответствия стратегическим целям, сферам деятельности и функциям субъекта бюджетного планирования);
- расходные обязательства и источники формирования доходов (оцениваются общие формальные требования к форме предоставления данных, доли структурированных расходов и доходов в общих объемах, степень обоснованности методов оценки расходных обязательств);
- результаты деятельности (оцениваются общие формальные требования к форме предоставления данных, степень охвата тактических задач и бюджетных программ показателями, соответствие выбранных показателей требованиям адекватности, экономичности, сопоставимости, регулярности, объективности, качество представления бюджетных целевых программ);
- распределение расходов по стратегическим целям, тактическим задачам и бюджетным программам (оцениваются общие формальные требования к форме предоставления данных, доли расхо-



дов, распределенных по стратегическим целям, тактическим задачам и целевым программам, в общем объеме расходов, а также среднесрочный прогноз структуры расходов по стратегическим целям, тактическим задачам и целевым программам);

— результативность бюджетных расходов (оцениваются общие формальные требования к форме предоставления данных, наличие значений показателей, позволяющих дать оценку результативности в отчетном и плановом периоде, полнота анализа, обоснованность мер по оптимизации бюджетной сети, по расширению сферы применения программно-целевых методов, по совершенствованию системы госзакупок и другим направлениям повышения эффективности бюджетных расходов).

Каждый раздел и каждый критерий имеет свой вес, оценка по разделу определяется как сумма взвешенных оценок по каждому из критериев, а общая оценка доклада определяется как сумма взвешенных оценок по всем разделам.

Одним из достижений в ходе подготовки докладов является то, что впервые за многие годы удалось сформулировать (пусть и в первом приближении) цели и задачи деятельности министерств и ведомств. По итогам последнего анализа докладов установлено, что около 40% бюджетных расходов распределено по бюджетным целевым программам (и в большей части по аналитическим программам, а не ведомственным), которые, однако, используются субъектами бюджетного планирования большей частью как средство для аргументации необходимости выделения дополнительных бюджетных расходов.

По итогам эксперимента по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты, главным распорядителям средств федерального бюджета, являющимся участниками эксперимента, в 2006 г. было выделено 180 млн руб. для финансирования расходов, связанных с выполнением научно-исследовательских работ, содержанием и обеспечением деятельности соответствующих главных распорядителей средств федерального бюджета, в том числе 96 млн руб. на оплату труда их работников сверх установленного фонда оплаты труда.

За прошедшие три года все министерства, агентства и службы подготовили Доклады о результатах и основных направлениях деятельности, в которых впервые явно установили свои цели и задачи, показатели, по которым можно оценить уровень достижения целей, систему программных и непрограммных действий, необходимых для достижения целей, и объем бюджетных средств, требуемых для реализации действий. Доклады были подготовлены



на 2005—2007 гг., 2006—2008 гг., 2007—2009 гг., 2008—2010 гг., в настоящее время подготовлены доклады на 2009—2011 гг. Каждый Доклад обсуждается и одобряется Комиссией по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Пример

Из Доклада о результатах и основных направлениях деятельности Минфина России на 2009—2011 гг.

Миссией Минфина России является обеспечение эффективного и ответственного управления системой общественных финансов Российской Федерации.

Стратегическими целями Минфина России и подведомственных ему федеральных служб являются:

- 1) обеспечение выполнения и создание условий для оптимизации расходных обязательств Российской Федерации;
- 2) поддержание макроэкономической и финансовой прозрачности и стабильности как основы для устойчивого социально-экономического развития страны;
- 3) формирование и функционирование эффективной налоговой системы;
- 4) создание условий для эффективного выполнения полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- 5) оптимизация управления государственным долгом и финансовыми активами;
- 6) обеспечение надежности и безопасности финансовой системы и финансовых институтов.

Основой деятельности Минфина России является выработка и реализация единой государственной финансовой политики, необходимой для устойчивого развития экономики и функционирования финансовой системы.

Минфин России в пределах своей компетенции обеспечивает выполнение и создает нормативные и методологические основы для оптимизации действующих и вновь принимаемых расходных обязательств Российской Федерации, необходимых для эффективной реализации полномочий и функций федеральных органов государственной власти. При этом должна быть обеспечена макроэкономическая стабильность и эффективное функционирование налоговой системы, создающие условия для устойчивого экономического роста. Выполнение первой цели также подразумевает проведение бюджетной реформы, направленной на повышение эффективности управления общественными финансами.

Таким образом, первые три цели образуют единую систему, определяя ключевые сферы деятельности Министерства.



Четвертая и пятая цели предполагают выработку и реализацию финансовой политики в соответствующих сферах с учетом и исходя из максимально эффективного выполнения расходных обязательств, администрируемых Минфином России.

Обеспечение прозрачности, надежности и безопасности финансовой системы создает необходимые условия для достижения всех этих целей.

В целях повышения эффективности комплексного среднесрочного планирования деятельности органов исполнительной власти постановлением Правительства РФ от 27.04.2005 № 259 утверждено Положение о разработке Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006—2008 годы.

Сводный доклад содержит анализ результатов, определение целей, задач и показателей деятельности Правительства РФ и субъектов бюджетного планирования, комплекс мер, направленных на их реализацию, перечень планируемых реформ, проектов раз-

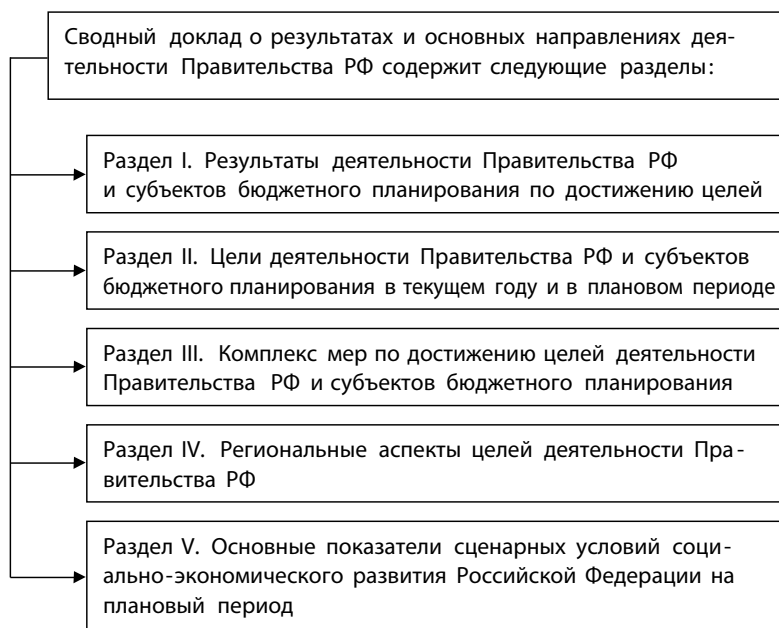


Рис. 34.1. Структура Сводного доклада Правительства РФ

вития инфраструктуры и отдельных секторов экономики, оценку объемов необходимых финансовых, материальных и иных ресурсов, а также факторов, препятствующих достижению целей и решению поставленных задач.

Раздел «Результаты деятельности Правительства РФ и субъектов бюджетного планирования по достижению целей в отчетном периоде» содержит анализ результатов по следующим четырем группам:

- 1) повышение уровня и качества жизни населения;
- 2) укрепление национальной безопасности;
- 3) обеспечение высоких и устойчивых темпов экономического роста;
- 4) формирование условий для социально-экономического развития на долгосрочную перспективу.

При отклонении достигнутых значений показателей целей деятельности Правительства РФ или субъектов бюджетного планирования от запланированных проводится анализ причин указанного отклонения.

Раздел «Цели деятельности Правительства РФ и субъектов бюджетного планирования в текущем году и в плановом периоде» содержит краткое описание целей и планируемые значения показателей целей деятельности Правительства РФ и субъектов бюджетного планирования в текущем году и в каждом году планового периода, а также определение ответственности субъектов бюджетного планирования.

Раздел «Комплекс мер по достижению целей деятельности Правительства РФ и субъектов бюджетного планирования» содержит комплекс мер, осуществляемых субъектами бюджетного планирования, планируемые реформы, проекты развития, основные межведомственные задачи в плановом периоде и распределение ресурсов, необходимых для их реализации.

Указанный раздел включает в себя описание деятельности субъектов бюджетного планирования в текущем году и в плановом периоде, направленной на достижение целей деятельности Правительства РФ, оценку затрат на реализацию целей деятельности субъектов бюджетного планирования, в том числе в рамках бюджетных целевых программ и иных мероприятий, не предусмотренных данными программами, определение основных количественных и качественных характеристик планируемых реформ и проектов развития, а также их ожидаемые результаты, финансово-экономические последствия и оценку степени их влияния на результат деятельности



Правительства РФ в плановом периоде и на перспективу. По каждой планируемой реформе и проекту развития указываются:

- цели и задачи планируемой реформы и проекта развития, промежуточные и конечные результаты, включая количественно измеримые показатели и их планируемые значения;

- меры и механизмы реализации планируемой реформы и проекта развития;

- комплекс взаимоувязанных мероприятий, направленных на реализацию планируемой реформы и проекта развития;

- анализ последствий осуществления преобразований для населения и субъектов экономической деятельности;

- качественная и количественная оценка влияния результатов планируемой реформы и проекта развития на достижение целей деятельности Правительства РФ в плановом периоде и на перспективу;

- сводная оценка ресурсов, необходимых для осуществления планируемой реформы и проекта развития, с указанием их источников и объемов;

- анализ факторов, препятствующих решению поставленных задач.

В разделе содержатся важнейшие межведомственные задачи на плановый период, а также определяются совокупный объем и источники ресурсов, необходимых для осуществления планируемых реформ и проектов развития, затраты на реализацию целей деятельности Правительства РФ и субъектов бюджетного планирования в каждом году планового периода.

Раздел «Региональные аспекты целей деятельности Правительства РФ» содержит планируемые значения показателей по субъектам РФ, характеризующих деятельность Правительства РФ и субъектов бюджетного планирования.

Раздел «Основные показатели сценарных условий социально-экономического развития Российской Федерации на плановый период» содержит:

- 1) оценку внешних и внутренних факторов, а также условия социально-экономического развития Российской Федерации;

- 2) инерционный и инновационно-активный сценарии, включающие в себя основные показатели развития экономики и социальной сферы в плановом периоде;

- 3) ресурсные ограничения развития экономики и социальной сферы в плановом периоде (трудовые, инвестиционные, финансовые и другие ограничения).



Постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 утвержден Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, а также Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг. С принятием данных документов сделан существенный шаг в направлении стандартизации государственных услуг, формализации процесса планирования и оценки деятельности органов исполнительной власти.

Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти устанавливает общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов, в том числе правила организации взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами.

Типовым регламентом также установлено утверждение федеральным министерством ежегодного плана и показателей деятельности федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федерального министерства, а также отчета об их исполнении.

Показатели деятельности федерального органа исполнительной власти учитываются в процессе бюджетного планирования. Планирование показателей деятельности федерального органа исполнительной власти осуществляется с учетом взаимосвязи между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

В процессе планирования предусматриваются ежегодное представление федеральными органами исполнительной власти, являющимися субъектами бюджетного планирования, докладов о результатах и основных направлениях их деятельности и деятельности находящихся в их ведении федеральных органов исполнительной власти, подготовка планов и показателей деятельности на планируемый период, включая показатели федеральных и ведомственных целевых программ, участие в порядке, определяемом Правительством РФ, в подготовке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год с учетом указанных документов.

Доклады о результатах и основных направлениях деятельности, проекты планов и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти на планируемый период представляются в Правительство РФ. Планы и показатели деятельности федераль-



ного органа исполнительной власти, находящегося в ведении федерального министерства, представляет соответствующий федеральный министр.

Федеральный орган исполнительной власти разрабатывает проекты плана и показателей деятельности самостоятельно, согласовывая их при необходимости с соответствующими федеральными органами исполнительной власти, и несет ответственность за реализацию указанных плана и показателей.

Федеральные службы и федеральные агентства, находящиеся в ведении федерального министерства, представляют проекты планов и показателей своей деятельности в соответствующее министерство в установленные им сроки.

Федеральное министерство организует работу находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности, а также проектов планов и показателей деятельности на планируемый период путем предоставления им методического обеспечения и организации координационных совещаний.

Федеральный орган исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, направляет доклад о результатах и основных направлениях своей деятельности, а также доклады о результатах и основных направлениях деятельности подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств в Правительственную комиссию по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Начиная с 2007 г. в рамках реализации административной реформы происходит регламентация государственных функций и предоставления государственных услуг (прежде всего, массовых услуг для населения). Разработка административных регламентов в отдельных ведомствах позволяет повысить качество предоставления отдельных государственных услуг, а также сократить общее время, необходимое для получения государственной услуги.

Пример

Приказом Минздравсоцразвития России от 28.06.2007 № 449 утвержден Административный регламент предоставления государственной услуги по организации временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые.



Данный Регламент разработан в целях повышения качества предоставления и доступности государственной услуги, создания комфортных условий для получателей государственной услуги и определяет сроки и последовательность действий (административных процедур) органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области содействия занятости населения, и государственных учреждений службы занятости населения при осуществлении ими полномочий по организации временного трудоустройства.

Государственная услуга по организации временного трудоустройства направлена на обеспечение права граждан на труд и на вознаграждение за труд, удовлетворение потребностей.

Государственную услугу предоставляют органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие переданные полномочия Российской Федерации в области содействия занятости населения, и государственные учреждения службы занятости населения.

Центры занятости населения предоставляют несовершеннолетним гражданам, ищущим работу, безработным гражданам, испытывающим трудности в поиске работы, и безработным гражданам из числа выпускников, ищущих работу впервые, государственную услугу на территории соответствующих муниципальных образований.

Государственная услуга предоставляется бесплатно.

Получатели государственной услуги имеют право на неоднократное обращение за государственной услугой.

Работники органов и учреждений, участвующих в предоставлении государственной услуги, несут персональную ответственность за исполнение административных процедур и соблюдение сроков, установленных Административным регламентом.

Государственная услуга предоставляется получателю государственной услуги в день обращения без предварительной записи.

Время ожидания в очереди для получения государственной услуги не должно превышать 30 минут.

Максимально допустимое время предоставления государственной услуги несовершеннолетним гражданам не должно превышать 55 минут.

Максимально допустимое время предоставления государственной услуги безработным гражданам не должно превышать 45 минут.

Результатом предоставления государственной услуги является получение несовершеннолетним гражданином или безработным гражданином направления для временного трудоустройства или выписки из регистра получателей государственных услуг в сфере занятости населения (банка вакансий и работодателей) об отсутствии вариантов временного трудоустройства.



Постановлением Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 утвержден также Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти. Данный документ применяется совместно с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, определяющим общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти, но в отличие от него определяет общие правила внутренней организации федеральных органов исполнительной власти.

В рамках реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в бюджетный процесс были внедрены отдельные элементы среднесрочного финансового планирования. Первым шагом к законодательному закреплению основ среднесрочного планирования в бюджетном процессе стало постановление Правительства РФ от 06.03.2005 № 118 (в настоящее время утратило силу), которым было утверждено Положение о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Однако в связи с вступлением в силу новой редакции БК Правительством РФ было принято новое постановление от 29.12.2007 № 1010 «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период», в соответствии с которым осуществляется составление проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на 2009 г. и плановый период 2010 и 2011 гг.

Существенно доработаны процедуры формирования, утверждения и реализации федеральных целевых программ. Как уже указывалось, внесены изменения в Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация.

Расширены возможности субъектов бюджетного планирования по использованию программно-целевых методов планирования и исполнения бюджета. Так, постановлением Правительства РФ от 19.04.2005 № 239 утверждено Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ. Вместе с тем следует отметить, что Минфином России подготовлен проект нового постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о ведомственных целевых программах, реализуемых за счет средств федерального бюджета». Согласно указанному про-



екту, постановление Правительства РФ от 19.04.2005 № 239 будет признано утратившим силу.

В соответствии с новым Положением о ведомственных целевых программах, реализуемых за счет средств федерального бюджета, ведомственная целевая программа — документ, устанавливающий цели, результаты и организацию деятельности (выполнение функций, оказание государственных услуг, реализацию мероприятий) главного распорядителя средств федерального бюджета, направленную на достижение целей (решение задач), предусмотренных докладом о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, одобренного Правительственной комиссией по результативности деятельности федеральных и региональных органов власти.

Решение о разработке ведомственной целевой программы принимается субъектом бюджетного планирования.

Ведомственные целевые программы утверждаются на срок до 6 лет приказом главного распорядителя средств федерального бюджета, согласованным с соответствующим субъектом бюджетного планирования, в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных главному распорядителю средств федерального бюджета федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, а за пределами планового периода — в пределах бюджетных ассигнований на реализацию указанной программы во втором году планового периода (за исключением бюджетных ассигнований на исполнение принимаемых обязательств).

Ведомственная целевая программа в пятидневный срок после ее утверждения (корректировки) размещается на официальном сайте главного распорядителя средств федерального бюджета в сети Интернет и направляется им в Минфин России, Минэкономразвития России, Минрегион России.

Бюджетные ассигнования на реализацию ведомственной целевой программы подлежат ежегодной корректировке в соответствии с ведомственной структурой расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Основные требования к ведомственным целевым программам во многом похожи требованиям, предъявляемым федеральным целевым программам. Так, ведомственная целевая программа должна содержать следующее:

- основные показатели (паспорт) ведомственной целевой программы;
- обоснование вклада ведомственной целевой программы в достижение целей (решение задач) субъекта бюджетного пла-



нирования с описанием внешних условий, влияющих на ее достижение (решение);

- описание цели и результатов ведомственной целевой программы, а также измеряемые количественные индикаторы их достижения по годам реализации программы (в том числе — сводные показатели государственных заданий федеральных государственных учреждений);

- основные направления деятельности (функции, государственные услуги, мероприятия), необходимые для достижения результатов ведомственной целевой программы;

- объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию программы (по годам) в соответствии с классификацией расходов федерального бюджета;

- описание системы управления реализацией ведомственной целевой программы, включающей распределение полномочий и ответственности между структурными подразделениями и (или) должностными лицами главного распорядителя средств федерального бюджета, а также форму и порядок представления отчетности о реализации ведомственной целевой программы;

- в случае утверждения подпрограмм ведомственной целевой программы — цели и результаты указанных подпрограмм, основные направления деятельности (мероприятия) в рамках подпрограмм, объемы бюджетных ассигнований по годам;

- при необходимости — описание мер правового регулирования субъекта бюджетного планирования, являющихся условием достижения соответствующих целей (решения задач) субъекта бюджетного планирования.

Ведомственная целевая программа реализуется главным распорядителем средств федерального бюджета. Главный распорядитель средств федерального бюджета несет ответственность за достижение результатов ведомственной целевой программы.

Существует также ряд ограничений, которые следует учитывать субъектам бюджетного планирования при разработке ведомственных целевых программ. Так, утверждение ведомственной целевой программы, предполагающей в качестве внешних условий достижения ее результатов осуществление деятельности (мероприятий) или использование средств, не предусмотренных ведомственной целевой программой, не допускается.

Мероприятия ведомственных целевых программ ведомств не могут дублировать мероприятия долгосрочных (федеральных) целевых программ или иных ведомственных целевых программ.



Бюджетные ассигнования, предусмотренные на реализацию долгосрочных (федеральных) целевых программ (подпрограмм), не могут быть включены в бюджетные ассигнования на реализацию ведомственных целевых программ.

Изменения в ведомственные целевые программы, предусматривающие изменение формулировок (индикаторов) и (или) снижение результатов реализации ведомственной целевой программы, продление срока реализации (повторное утверждение) ведомственных целевых программ, досрочное прекращение реализации ведомственных целевых программ, утверждение в пределах бюджетных ассигнований на исполнение действующих обязательств новых ведомственных целевых программ осуществляется на основании доклада о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования, одобренного Правительственной комиссией по результативности деятельности федеральных и региональных органов власти, приказом главного распорядителя средств федерального бюджета, согласованного с субъектом бюджетного планирования.

В случае утверждения ведомственной целевой программы на срок более трех лет продление срока реализации (повторное утверждение на срок до шести лет) ведомственной целевой программы может осуществляться не ранее двух лет после ее утверждения при условии достижения в отчетном периоде результатов ведомственной целевой программы.

Расходные обязательства Российской Федерации на реализацию ведомственной целевой программы включаются в реестр расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных главному распорядителю средств федерального бюджета.

Бюджетные ассигнования на реализацию ведомственной целевой программы, утвержденной до 1 мая текущего года, начиная с очередного финансового года по согласованию с Минфином России могут отражаться в качестве отдельной целевой статьи или вида расходов в ведомственной структуре расходов федерального бюджета.

Важно также отметить, что отчеты о реализации ведомственных целевых программ ежегодно представляются и рассматриваются в составе доклада о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования.

При этом Правительство РФ по результатам рассмотрения указанного доклада может принять решение о досрочном прекращении реализации ведомственной целевой программы, в том числе —



с соответствующим сокращением (реструктуризацией) действующих расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных главному распорядителю средств федерального бюджета.

Принят ряд мер по систематизации расходных обязательств субъектов бюджетного планирования. Постановлением Правительства РФ от 16.07.2005 № 440 утверждено Положение о ведении реестра расходных обязательств Российской Федерации.

При формировании бюджетных проектировок на 2007—2009 гг. впервые использовался реестр расходных обязательств Российской Федерации, представляющий собой «инвентаризацию» правовых оснований и методов расчетов всех включаемых в федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ расходов.

Предпринят также ряд мер по повышению прозрачности бюджетной системы, регулярному мониторингу бюджетного сектора и управлению бюджетной системы в целом. Это позволяет более глубоко и детально контролировать процесс исполнения бюджета, а также создать основу для достоверного анализа и прогнозирования развития экономики в целом.

Выводы

Основная цель проводимой бюджетной реформы заключается в оптимизации управления бюджетными средствами и повышении результативности бюджетных расходов на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. Мероприятия по повышению эффективности расходов в рамках комплексной реформы бюджетной системы включают в себя помимо реформирования бюджетного процесса также реформирование бюджетных учреждений, переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг, совершенствование процедур исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и реформу межбюджетных отношений. Среди основных шагов, предпринятых в целях повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации, необходимо отметить внедрение в практику субъектов бюджетного планирования Докладов о результатах и основных направлениях деятельности, разработку и утверждение субъектами бюджетного планирования административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов пре-



доставления государственных услуг, внедрение в бюджетный процесс отдельных элементов среднесрочного финансового планирования, совершенствование процедур формирования, утверждения и реализации федеральных и ведомственных целевых программ, принятие ряда мер по систематизации расходных обязательств субъектов бюджетного планирования, а также по повышению прозрачности бюджетной системы, регулярному мониторингу бюджетного сектора и управлению бюджетной системы в целом.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите основные меры повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации.
2. Каковы цели, задачи и функции Правительственной комиссии по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти?
3. Что представляют собой Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования?
4. Какие разделы содержит Сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ?
5. Определите функции и роль Минэкономразвития России, Минрегиона России и субъектов бюджетного планирования при разработке Сводного доклада.
6. Перечислите основные действия Правительства РФ при подготовке проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.
7. Назовите основные требования к ведомственным целевым программам.



ГЛАВА 35

Региональный аспект бюджетной реформы

Предусмотренные Концепцией реформирования бюджетного процесса концептуальные подходы по реформированию бюджетного процесса на федеральном уровне, а также основные принципы и направления реформирования бюджетного процесса относятся к бюджетам всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Кроме того, в ходе бюджетной реформы органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовалось утвердить собственные планы по реализации Концепции. Следуя поставленным целям, многие регионы копировали основные федеральные документы. Вместе с тем следует отметить, что бюджетная реформа в различных регионах происходит с разной скоростью.

В представленной главе рассмотрен опыт субъектов РФ по внедрению основных элементов бюджетирования, ориентированного на результат.

Ключевые понятия

Инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, бюджетные целевые программы, повышение эффективности бюджетных расходов на региональном уровне

Бюджетная реформа в России, начавшаяся с утверждения на федеральном уровне Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах, распространилась на региональный и муниципальный уровень, многие регионы копируют опыт федеральной реформы. В субъектах РФ



создаются специальные комиссии по повышению эффективности использования бюджетных средств, одобряются планы мероприятий по переходу на программно-целевое финансирование бюджета, внедряются принципы среднесрочного бюджетного планирования, утверждаются новые порядки подготовки и реализации региональных бюджетных программ, в бюджетный процесс включаются процедуры подготовки докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

С одной стороны, это объясняется тем, что предусмотренные Концепцией реформирования бюджетного процесса концептуальные подходы по реформированию бюджетного процесса на федеральном уровне, а также основные принципы и направления реформирования бюджетного процесса относятся к бюджетам всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Кроме того, в ходе бюджетной реформы органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления рекомендовалось утвердить собственные планы по реализации Концепции.

С другой стороны, деятельность региональных и особенно муниципальных органов власти связана непосредственно с оказанием услуг населению в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Доля бюджетных услуг в бюджетах субъектов РФ и муниципальных образованиях является преобладающей, их выделение и систематизация приобретают ключевое значение для повышения эффективности бюджетных расходов на региональном уровне.

Некоторые регионы сразу после утверждения Правительством России Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 гг. уже в 2004 г. на своем уровне приняли ряд документов, связанных с проведением бюджетной реформы в субъектах РФ. Среди таких основополагающих документов следует отметить:

- План мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 гг.;

- Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей средств регионального бюджета;

- Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей средств регионального бюджета;

- порядок разработки среднесрочного финансового плана субъекта РФ и проекта регионального бюджета на очередной финансовый год.



Например, распоряжением Правительства Республики Карелия от 02.10.2004 № 446р-П утверждены План мероприятий по реализации Концепции и Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей средств бюджета Республики Карелия.

В целом указанный документ распространяет порядок подготовки докладов, принятый на федеральном уровне, на средства бюджета Республики Карелия, а также рекомендации органам местного самоуправления муниципальных образований Республики Карелия разработать и реализовать собственные планы по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах.

Пример

Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей средств бюджета Республики Карелия

Положение устанавливает основные принципы и правила подготовки и представления докладов о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей средств бюджета Республики Карелия.

Подготовка докладов осуществляется для расширения применения в бюджетном процессе методов среднесрочного бюджетного планирования, ориентированных на результаты, исходя из реализации установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации и Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах принципа эффективности использования бюджетных средств.

Непосредственной задачей подготовки докладов является обеспечение населения Республики Карелия и Правительства Республики Карелия информацией о результатах и целях бюджетной политики, формирование проектов перспективного финансового плана и бюджета Республики Карелия на очередной финансовый год исходя из наиболее эффективного использования средств бюджета Республики Карелия для достижения планируемых результатов проведения государственной политики в целом и в сферах деятельности соответствующих органов исполнительной власти Республики Карелия.

На основе докладов главных распорядителей средств бюджета Республики Карелия в порядке, установленном Правительством Республики Карелия, составляется сводный доклад Правительства Республики Карелия о результатах и основных направлениях деятельности.

Подготовка докладов осуществляется главными распорядителями средств бюджета Республики Карелия с участием подведомственных им бюджетных учреждений, по которым главный распорядитель средств бюджета Республики Карелия в соответствии с действующим



бюджетным законодательством Республики Карелия формирует бюджетные проектировки на очередной финансовый год.

Доклад состоит из текстовой части и приложения «Оценка результативности расходов бюджета Республики Карелия».

В тексте доклада формулируются стратегические цели главного распорядителя средств бюджета, подведомственных ему бюджетных учреждений и организаций с учетом общенациональных и республиканских приоритетов развития Республики Карелия с указанием соответствующих стратегических документов, нормативно-правовых актов Российской Федерации и Республики Карелия. Доклад должен содержать аргументированные обоснования необходимости достижения заявленных стратегических целей.

Для каждой стратегической цели приводятся формулировки и краткие характеристики соответствующих тактических задач (основных направлений деятельности) главного распорядителя средств бюджета.

В целях обоснования реалистичности системы целей и задач описание каждой тактической задачи должно включать перечень и подробное описание мероприятий, направленных на ее решение, на плановый период и очередной год.

Стратегические цели, тактические задачи и мероприятия формулируются в соответствии с функциями и полномочиями органов государственной власти Республики Карелия, утвержденными положениями и иными актами, регламентирующими деятельность соответствующих органов государственной власти Республики Карелия.

По каждой стратегической цели, тактической задаче приводятся фактические (ожидаемые) и целевые (планируемые) значения показателей, характеризующих непосредственные и конечные результаты деятельности главного распорядителя средств бюджета.

В докладе приводится мониторинг результативности и качества бюджетных услуг в отчетном периоде.

Доклады представляются в Комиссию Правительства Республики Карелия по повышению результативности бюджетных расходов, Министерство экономического развития Республики Карелия и Министерство финансов Республики Карелия в сроки, установленные Правительством Республики Карелия.

Постановлением Правительства Республики Карелия от 07.02.2005 № 9-П также утверждено Положение о Комиссии Правительства Республики Карелия по повышению результативности бюджетных расходов. Согласно данному Положению, основными задачами Комиссии являются:

а) обеспечение согласованных действий органов исполнительной власти Республики Карелия, а также взаимодействие с орга-



нами местного самоуправления муниципальных образований Республики Карелия при проведении бюджетной реформы;

б) рассмотрение и оценка докладов о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей средств бюджета Республики Карелия;

в) рассмотрение проектов нормативных правовых актов и предложений, затрагивающих вопросы:

— исключения дублирования функций и полномочий органов исполнительной власти Республики Карелия;

— завершения процесса разграничения полномочий между органами исполнительной власти Республики Карелия и органами местного самоуправления;

— оптимизации структуры и функций государственных учреждений и государственных унитарных предприятий Республики Карелия.

Во исполнение распоряжения Правительства Республики Карелия от 02.10.2004 № 44бр-П Министерством финансов Республики Карелия разработаны и утверждены приказом от 26.10.2004 № 292 Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей средств бюджета Республики Карелия.

Структура Доклада о результатах и основных направлениях деятельности главного распорядителя средств бюджета Республики Карелия выглядит следующим образом.

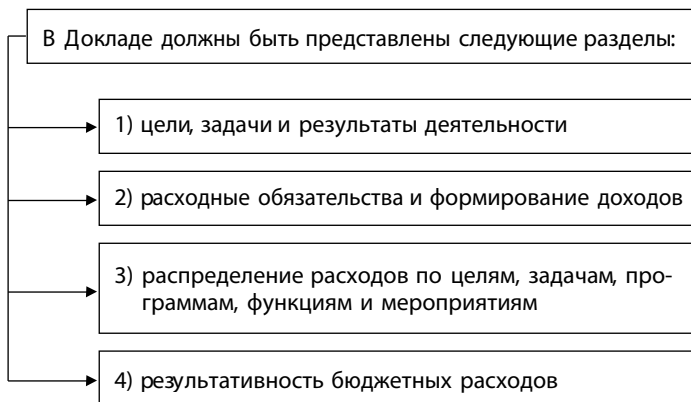


Рис. 35.1. Структура Доклада о результатах и основных направлениях деятельности главного распорядителя средств бюджета Республики Карелия

В целом Методические рекомендации, подготовленные Министерством финансов Республики Карелия, повторяют аналогичный документ на федеральном уровне.

Вместе с тем следует отметить, что приказом Министерства финансов Республики Карелия от 13.04.2005 № 84 утвержден Порядок оценки докладов о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей средств бюджета Республики Карелия. Данным документом, в частности, определен порядок представления и оценки Докладов, а также методика оценки пакета документов, представляемых одновременно с Докладом. Так, пакет документов (Заявка) главного распорядителя средств бюджета Республики Карелия, представляемый на рассмотрение Комиссии по повышению результативности бюджетных расходов, помимо Доклада может дополнительно включать:

1) таблицу, характеризующую организацию бюджетного процесса и бюджетного учета;

2) аналитические таблицы распределения средств, необходимых для реализации бюджетных целевых программ;

3) форму оценки объемов финансирования бюджетных целевых программ (с распределением по годам).

К Заявке прилагаются заполненные главным распорядителем оценочные таблицы.

Министерство финансов Республики Карелия проводит проверку соответствия представленных оценок Заявок установленной методике и направляет свои заключения на представленные Заявки в Комиссию.

В случае если оценка определенной части Заявки по заключению Министерства финансов Республики Карелия составляет менее 65% суммы баллов согласно оценке, представленной главным распорядителем средств бюджета, указанная часть исключается из заявки и оценке не подлежит. В случае исключения по данному основанию из Заявки Доклада о результатах и основных направлениях деятельности Заявка снимается с рассмотрения и возвращается главному распорядителю средств бюджета на доработку.

Комиссия рассматривает и принимает решение о распределении средств между главными распорядителями средств бюджета на основании оценки представленных Заявок, а также заключения Министерства финансов Республики Карелия на представленные Заявки и предложений по распределению средств. Принятое решение о распределении средств между главными распорядителями средств бюджета доводится Комиссией до главных распорядителей средств бюджета и Министерства финансов Республики Карелия в трехдневный срок.

Не остались без внимания регионального законодателя и бюджетные целевые программы, финансирование которых осуществляется из бюджета субъекта РФ. Так, закон Республики Карелия



от 06.10.2005 № 909-ЗРК «О бюджетных целевых программах Республики Карелия» регулирует отношения, возникающие при разработке, утверждении и реализации бюджетных целевых программ, финансируемых за счет средств бюджета Республики Карелия.

Согласно данному документу целевые программы могут быть следующих видов (как показано на схеме).

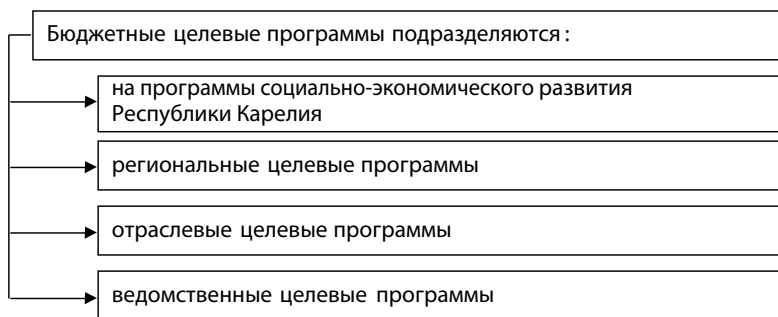


Рис. 35.2. Виды бюджетных целевых программ в Республике Карелия

Целевая программа может включать в себя несколько подпрограмм, направленных на решение конкретных задач в рамках программы. Деление целевой программы на подпрограммы осуществляется исходя из масштабности и сложности решаемых проблем, а также необходимости рациональной организации их реализации.

Государственным заказчиком-координатором или государственным заказчиком целевой программы являются органы исполнительной власти Республики Карелия, определяемые Правительством Республики, одновременно являющиеся главными распорядителями бюджетных средств, выделяемых на реализацию целевой программы в соответствии с законом о бюджете Республики Карелия на соответствующий финансовый год.

Инициаторами постановки проблем для решения программно-целевыми методами могут выступать любые юридические и физические лица, органы государственной власти и органы местного самоуправления Республики Карелия.

Программы социально-экономического развития Республики Карелия и региональные целевые программы являются долгосрочными целевыми программами со сроком реализации более трех лет.

Отраслевые целевые программы являются среднесрочными целевыми программами со сроком реализации более одного года до трех лет включительно.

Ведомственные целевые программы могут быть как среднесрочными со сроком реализации более одного года до трех лет



включительно, так и краткосрочными со сроком реализации до одного года.

Концепция целевой программы представляется в орган исполнительной власти Республики Карелия, уполномоченный на решение вопросов в соответствующей сфере деятельности.

Далее происходит оценка представленной концепции целевой программы по следующим критериям:

- 1) значимость проблемы;
- 2) невозможность комплексно решить проблему за счет использования существующих механизмов и необходимость государственной поддержки для ее решения;
- 3) эффективность технических, организационных и иных мероприятий, необходимых для распространения достижений и повышения на этой основе эффективности общественного производства, для улучшения уровня жизни населения, групп населения;
- 4) необходимость учета межотраслевых и отраслевых связей для решения проблемы.

Правительство Республики на основе представленных предложений принимает решение об одобрении концепции целевой программы и разработке соответствующей целевой программы, устанавливает предельные объемы финансирования, определяет государственного заказчика-координатора.

Пример

Региональная целевая программа «Развитие сферы культуры в Республике Карелия на период до 2012 года»

Основные цели и задачи Программы направлены на сохранение самобытности многонациональной культуры Карелии, ее культурного наследия, возрождение и развитие духовных традиций и ценностей и включение культуры в процесс социальных и экономических преобразований в качестве одного из основных элементов стратегии развития Республики Карелия.

За годы реализации Программы (2000—2005 гг.) благодаря совершенствованию системы управления отраслью на основе программно-целевого метода, разработке стратегии развития культуры и учреждений культуры, развитию проектной деятельности и социального партнерства удалось достичь позитивных результатов по созданию и интеграции информационных ресурсов библиотек Республики Карелия, поддержке и развитию материально-технического комплекса, сохранению и развитию традиционной культуры народов России в Республике Карелия; в области финансовой политики за счет привлечения средств федерального бюджета снизить нагрузку на бюджет Республики Карелия, а также сформировать бюджет развития отрасли.



Главной целью Программы является развитие культуры как важного ресурса социально-экономического развития республики, социальной стабильности и духовного здоровья населения Республики Карелия. Достижение поставленных целей обеспечивается выполнением следующих задач:

- повышение привлекательности Республики Карелия как центра культуры, образования, науки и туризма, содействие улучшению делового климата и инвестиционной привлекательности;
- развитие социальной и экономической инфраструктуры;
- формирование позитивного мироощущения и идеологии здорового образа жизни, воспитание духовности, патриотизма и творческой активности новых поколений жителей республики;
- развитие межрегиональных, международных связей, в том числе приграничных связей с Европейским Союзом.

Сроки реализации Программы 2007—2012 гг.

В Программе предусматривается реализация следующих мероприятий:

- обеспечение сохранности историко-культурного наследия Республики Карелия;
- формирование и использование ресурсов культуры в целях социально-экономического развития республики в условиях информационного общества;
- поддержка молодых дарований, сохранение и развитие системы образования в сфере культуры;
- адресная поддержка профессионального искусства, литературы и творчества;
- формирование системы непрерывного профессионального образования.

Предельный объем средств на Программу рассчитан в ценах соответствующих лет и составляет 2129,8 млн руб., в том числе:

- за счет средств бюджета Республики Карелия — 1290,3 млн руб.,
- за счет прочих источников — 839,5 млн руб.

Расходы на строительство объектов культуры предусматриваются в долгосрочной Адресной инвестиционной программе Республики Карелия на 2005 г. и до 2010 г.

Финансирование Программы осуществляется за счет средств бюджета Республики Карелия.

Государственный заказчик Программы — Министерство культуры и по связям с общественностью Республики Карелия.

Программа способствует сохранению и восстановлению историко-культурной среды территорий — мест формирования традиционной культуры и жизнедеятельности народов, проживающих на территории Республики Карелия.

Программой предусмотрено создание и развитие на территории республики туристской инфраструктуры, что позволит получить пря-



мой экономический эффект и повысить социально-экономическое развитие территорий, усилить социальную направленность экономики, обеспечить общий рост занятости населения.

Важным результатом реализации Программы станет рост дополнительных инвестиций в сферу культуры Республики Карелия и рост инвестиций, полученных за счет развития туризма.

На региональном уровне по аналогии с федеральным происходит разработка административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Так, указом Главы Республики Карелия от 08.09.2007 № 126 утвержден Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг. Распоряжением Правительства Республики Карелия от 29.09.2007 № 357р-П также утверждены методические рекомендации по разработке административных регламентов.

Пример

Административный регламент Управления записи актов гражданского состояния Республики Карелия предоставления государственной услуги по государственной регистрации заключения брака
Административный регламент разработан в целях повышения качества исполнения и доступности результатов предоставления государственной услуги по государственной регистрации заключения брака, создания комфортных условий для граждан.

Административный регламент определяет сроки и последовательность действий (административных процедур) Управления ЗАГС Республики Карелия, порядок взаимодействия между территориальными отделами ЗАГС и с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти Республики Карелия, органами местного самоуправления при осуществлении полномочий по государственной регистрации заключения брака.

Государственная регистрация заключения брака устанавливается в целях охраны имущественных и личных неимущественных прав граждан, а также в интересах государства.

Получателями государственной услуги являются граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, зарегистрированные на территории РФ в соответствии с действующим законодательством.

Государственная услуга предоставляется любым территориальным отделом ЗАГС на территории РФ по выбору граждан, вступающих в брак. Предоставление государственной услуги включает в себя следующие административные процедуры:



- 1) консультирование по процедуре предоставления государственной услуги;
- 2) подача заявления о заключении брака;
- 3) рассмотрение заявления о заключении брака;
- 4) выдача извещения об отказе в государственной регистрации заключения брака;
- 5) составление записи акта о заключении брака;
- 6) оформление свидетельства о заключении брака;
- 7) государственная регистрация заключения брака.

В результате предоставления государственной услуги гражданин получает:

- свидетельство о заключении брака;
- извещение об отказе в государственной регистрации заключения брака.

Аналогичные документы приняты и во многих других субъектах РФ. Предпринят также ряд шагов по развитию среднесрочного бюджетного планирования на региональном уровне, выделению и систематизации расходных обязательств, внедрению бюджетных целевых программ, совершенствованию мониторинга бюджетного сектора, изменению законодательства о бюджетном процессе.

В целом следует отметить, что региональное законодательство о бюджетном процессе всегда реагирует на каждое изменение федерального законодательства. Несмотря на то, что БК субъекты РФ наделены достаточно широкими полномочиями по организации собственного бюджетного процесса, а вся бюджетная реформа в Российской Федерации направлена на повышение их самостоятельности и ответственности, региональные органы государственной власти продолжают следовать проверенному методу — фактически копировать федеральные нормативные правовые акты. Вместе с тем для продвижения бюджетной реформы, а также с целью реализации ее принципов, заложенных на федеральном уровне, такой принцип стандартизации регионального законодательства имеет положительный эффект.

Выводы

Бюджетная реформа в России, начавшаяся с утверждения на федеральном уровне Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах, распространилась на региональный и муниципальный уровень. В субъектах РФ



создаются специальные комиссии по повышению эффективности использования бюджетных средств, одобряются планы мероприятий по переходу на программно-целевое финансирование бюджета, внедряются принципы среднесрочного бюджетного планирования, утверждаются новые порядки подготовки и реализации региональных бюджетных программ, в бюджетный процесс включаются процедуры подготовки докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования. На региональном уровне по аналогии с федеральным происходит разработка административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Принят также ряд шагов по развитию среднесрочного бюджетного планирования на региональном уровне, выделению и систематизации расходных обязательств, внедрению бюджетных целевых программ, совершенствованию мониторинга бюджетного сектора, изменению законодательства о бюджетном процессе. В целом, следует отметить тенденцию к росту активности региональных властей по внедрению основных новаций бюджетного планирования, ориентированного на результат.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите ряд документов, связанных с проведением бюджетной реформы в субъектах РФ.
2. Как выглядит структура Доклада о результатах и основных направлениях деятельности главного распорядителя средств бюджета Республики Карелия?
3. Назовите виды бюджетных целевых программ в Республике Карелия.



ГЛАВА 36

Итоги бюджетной реформы и направления ее дальнейшего осуществления

В целях реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах Правительство РФ предприняло ряд шагов по реформированию системы государственных финансов. В данной главе предпринята попытка подвести ближайшие итоги проводимой бюджетной реформы, оценить ее непосредственные результаты и определить дальнейшие направления реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации. Рассмотрены особенности внедрения и функционирования основных элементов бюджетирования, ориентированного на результат, среди которых: доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, федеральные и ведомственные целевые программы, реестр расходных обязательств Российской Федерации, обоснования бюджетных ассигнований. В представленной главе также приводятся результаты эксперимента по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты, проведенного Минфином России в 2007 г.

Если рассматривать внедрение бюджетирования, ориентированного на результаты, с точки зрения принятия нормативных правовых актов в рамках реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах, то следует признать, что практически все из запланированных мероприятий выполнены.

В табл. 36.1 подведены основные итоги выполнения плана мероприятий по реализации Концепции.



Таблица 36.1. Выполнение плана мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах

Запланированные мероприятия	Статус выполнения
Внесение изменений в бюджетную классификацию Российской Федерации	Выполнено. Принят Федеральный закон от 23.12.2004 № 174-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О бюджетной классификации Российской Федерации” и Бюджетный кодекс Российской Федерации»
Уточнение порядка разработки, утверждения и реализации федеральных целевых программ	Выполнено. Принято постановление Правительства РФ от 25.12.2004 № 842 «О внесении изменений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация»
Определение порядка составления перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета	Выполнено. Принято постановление Правительства РФ от 06.03.2005 № 118 «Об утверждении Положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год»
Определение порядка ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации	Выполнено. Принято постановление Правительства РФ от 16.07.2005 № 440 «О порядке ведения Реестра расходных обязательств Российской Федерации»
Определение порядка разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ	Выполнено. Принято постановление Правительства РФ от 19.04.2005 № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ»
Внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса	Выполнено. Принят Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «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»
Определение порядка разработки, утверждения и реализации бюджетных целевых программ, финансируемых из федерального бюджета	Не выполнено. По состоянию на 1 февраля 2009 г. единый порядок разработки, утверждения и реализации бюджетных целевых программ, финансируемых из федерального бюджета, не установлен
Принятие правовых актов Правительства Российской Федерации, вытекающих из проекта федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса»	Выполнено. Принят ряд постановлений Правительства РФ, необходимых для реализации Федерального закона «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»

Реализации Концепции привела к изменению бюджетного процесса в Российской Федерации. Ее основными достижениями следует считать увеличение горизонта бюджетного планирования, упрощение процедуры рассмотрения проекта федерального бюджета, а также внедрение основ бюджетирования, ориентированного



на результат, что позволило приблизить бюджетное законодательство в России к требованиям мировых стандартов.

В табл. 36.2 представлены основные результаты, достигнутые в ходе бюджетной реформы.

Таблица 36.2. Основные итоги бюджетной реформы в России за период с 2004 по 2007 гг.

Год	Основные итоги бюджетной реформы
2004	Постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах
	Проводится первый эксперимент по внедрению бюджетирования, ориентированного на результаты, участие в котором приняли девять федеральных органов исполнительной власти РФ
	Составлены первые доклады о результатах и основных направлениях деятельности на 2005—2007 гг.
2005	С принятием постановления Правительства РФ от 06.03.2005 № 118 «Об утверждении Положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год» начато внедрение среднесрочного (трехлетнего) бюджетного планирования
	Принято постановление Правительства РФ от 19.04.2005 № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ»
	Принято постановление Правительства РФ от 16.07.2005 № 440 «О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации»
	Завершен эксперимент по внедрению бюджетирования, основанного на результатах, в девяти федеральных органах исполнительной власти
	Составлены доклады о результатах и основных направлениях деятельности на 2006—2008 гг.
2006	Распоряжением Правительства РФ от 21.03.2006 № 399-р утвержден перспективный финансовый план Российской Федерации на 2006—2008 годы
	Впервые сведен реестр расходных обязательств Российской Федерации
	Начата разработка, утверждение и реализация ведомственных целевых программ
	В бюджетный процесс введены обоснования бюджетных ассигнований
	Проводится второй эксперимент по внедрению бюджетирования, ориентированного на результаты, участие в котором приняли уже 16 федеральных органов исполнительной власти
2007	Федеральным законом от 24.07.2007 № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» впервые принят трехлетний бюджет
	Реестр расходных обязательств РФ используется при подготовке федерального закона о федеральном бюджете
	Обоснования бюджетных ассигнований используются в бюджетном процессе
	Проводится третий эксперимент по внедрению бюджетирования, ориентированного на результаты, в федеральных органах исполнительной власти
	Приказом Минфина России от 10.12.2007 № 123н утвержден Порядок проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета



Среди результатов бюджетной реформы в Российской Федерации следует отметить не только изменения в бюджетном законодательстве, но и накопленный опыт по использованию основных инструментов бюджетирования, ориентированного на результат.

В целом на сегодняшний день среди элементов бюджетирования, ориентированного на результаты, в России действуют следующие.

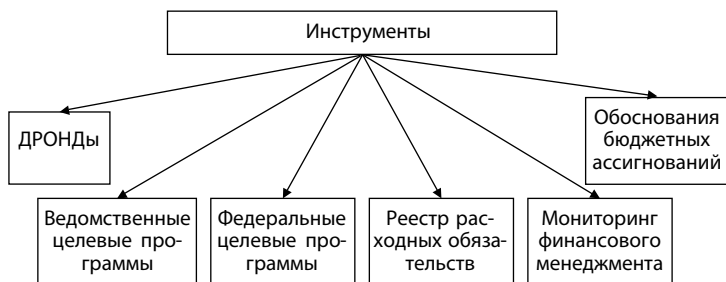


Рис. 36.1. Инструменты бюджетирования, ориентированного на результаты, в Российской Федерации

Одним из ключевых элементов такого бюджетирования являются доклады о результатах и основных направлениях деятельности. В настоящее время министерствами и федеральными службами подготовлены доклады на 2009—2011 гг., однако по истечении более четырех лет с начала реформы правительство по-прежнему полагает, что доклады о результатах, а также сводный доклад пока не стали реальным инструментом взаимоувязки целей и приоритетов с финансовыми ресурсами. Значительная часть целей, указанных в докладах, не достигнута или достигнута не в полной мере.

Анализ подготовленных Докладов показывает, что ряд вопросов, определяющих качество целевого и бюджетного планирования, требует разработки специальных инструментов и процедур. Материалы Докладов не могут дать точной и комплексной картины продвижения социально-экономической системы страны к приоритетным целям по следующим причинам:

- недостаточная адекватность содержания целей и показателей, предлагаемых для количественного измерения уровня достижения целей. Количественные индикаторы неполно и недостаточно точно характеризуют динамику достижения целей;

- неполнота декомпозиции целей на задачи и недостаточность решения сформулированных задач для достижения поставленных целей;



— отсутствие полноты и достаточности предлагаемых к реализации программ для решения задач и достижения целей. Содержание программ не дает уверенности в том, что их реализация обеспечит решение соответствующих задач субъекта;

— неполнота и недостаточность достижения целей министерств (агентств, служб) для достижения стратегических целей и приоритетов страны в целом. Цели субъектов бюджетного планирования не в полной мере охватывают стратегические цели и приоритеты Правительства РФ, и динамика значительного числа целей зависит от результатов деятельности большого числа различных субъектов.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что бюджетная реформа, проводимая в 2004—2008 гг., затрагивала лишь этап составления бюджета. Поэтому на современном этапе реформу бюджетного процесса в Российской Федерации нельзя считать завершенной. Бюджетирование, ориентированное на результат, как часть более глобальной концепции управления по результатам, должно охватывать и другие стадии бюджетного процесса, а именно: исполнение бюджета в соответствии с требованиями такого бюджетирования, учет и мониторинг достижения результатов, представление отчетности и проведение надлежащего финансового аудита.

Так, одним из ключевых направлений реформирования бюджетного процесса является повышение качества финансового менеджмента среди органов государственной власти РФ. Минфином России в целях реализации данного направления бюджетной реформы издан приказ № 123н «О порядке проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета».

Данный документ был разработан в соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008—2010 годах, в котором, в частности, говорилось о том, что «усиление ответственности органов исполнительной власти и бюджетных учреждений за результативность бюджетных расходов и повышение качества государственных и муниципальных услуг должно сопровождаться расширением их полномочий, созданием стимулов к повышению прозрачности и эффективности использования бюджетных средств».

Под мониторингом качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета, понимается анализ и оценка совокупнос-



ти процессов и процедур, обеспечивающих результативность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса (составление проекта бюджета, исполнение бюджета, учет и отчетность, контроль и аудит).

Годовой мониторинг качества финансового менеджмента осуществляется с 2008 года по двум направлениям:

1) мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета, в части исполнения федерального бюджета за отчетный финансовый год;

2) мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета, в части документов, используемых при составлении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

При этом отчет о годовом мониторинге финансового менеджмента будет представляться Минфином России до 1 сентября текущего финансового года в Правительство РФ.

Одним из направлений дальнейшего осуществления бюджетной реформы следует также считать удлинение горизонта бюджетного планирования. Так, Минфином России подготовлен проект бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2023 г.

Однако в России на уровне высшей исполнительной власти регулярно утверждается несколько десятков документов, которые определяют стратегическое развитие страны. Причем даже в документах, принимаемых в одном и том же временном периоде, содержатся иногда противоречивые целевые приоритеты. Очевидно, что в таком многообразии регулярно принимаемых и часто изменяющихся документов трудно с первого раза разобраться и тем более сделать однозначные выводы о тех или иных целях и приоритетах развития.

Указанные обстоятельства существенно усложняют реализацию бюджетных программ и, как следствие, внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат, по следующим причинам:

— цели бюджетных программ могут не в полной мере соответствовать целям развития страны или будут быстро устаревать ввиду появления новых среднесрочных целей развития;

— возникает необходимость частого пересмотра структуры бюджетных программ и их наполнения мероприятиями;

— цели программ не достигаются;



— программы реализуются неэффективно из-за отсутствия четких критериев оценки их эффективности.

Временные горизонты среднесрочного планирования на трехлетний период ограничивают возможности планирования расходов (и доходов) в рамках долгосрочных бюджетных программ. В качестве одного из вариантов решения данной проблемы можно использовать обязательное включение в структуру бюджетных программ промежуточных целей и индикаторов их оценки, а также составление четкого и достаточно подробного ежегодного бюджета программы.

По-прежнему острой является проблема недофинансирования федеральных целевых программ, как со стороны федерального, так и со стороны региональных бюджетов, что по понятным причинам не позволяет реализовать намеченные в рамках программ мероприятия и решить поставленные задачи. Эта проблема во многом может дискредитировать новые методы бюджетирования, которые правительство собирается применять на практике.

Бюджетная реформа помимо прочего связана с необходимостью изменения принципов и механизмов взаимодействия как внутри органов государственной власти, так и власти с обществом. Эти вопросы должны решаться в рамках административной реформы, проведение которой началось так же, как и бюджетной, весной 2004 г. Важным является координация и согласованность бюджетной и административной реформ.

Во многих странах внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетный процесс вызвало отрицательное отношение со стороны сотрудников министерств: их восприятие новых методов бюджетирования ассоциировалось не с необходимостью совершенствовать работу, а с дополнительной нагрузкой. Действительно, нагрузка и требования к работникам министерств, а также органов контроля при внедрении этих методов существенно возрастают, особенно на переходном этапе.

Деятельность министерств ориентирована, как правило, на реализацию сметного планирования бюджета и при переходе к целевому формированию бюджета требуются соответствующие изменения как в реализуемых ими функциях, так и в кадровом потенциале. Отсутствие персонала соответствующей квалификации затрудняет качественную подготовку, реализацию, мониторинг и оценку федеральных целевых программ. Вот почему уже сейчас надо начинать разработку программ повышения квалификации и переобучения в этой сфере, а возможно и частичное сокращение персонала и набора нового на конкурсной основе.



На проведение самой бюджетной реформы и на внедрение новых функций в систему органов власти требуются дополнительные (и иногда значительные) ресурсы, которые уже сейчас надо предусматривать в федеральном бюджете. Речь идет о таких направлениях, как разъяснение новых принципов бюджетирования и контроля за результатами, подготовка методических материалов, обучение сотрудников и повышение их квалификации, проведение исследований, обзоров, опросов для сбора необходимой первичной информации о деятельности министерств, разработка и внедрение современных информационных систем на базе высоких технологий, внесение изменений в бюджетное законодательство и др.

Доклады субъектов бюджетного планирования о результатах деятельности пока не носят статуса закона и являются скорее приложением к сметным расходам, которые утверждаются в составе закона о федеральном бюджете. Однако именно в докладах о результатах деятельности (а не в законе о федеральном бюджете) отражены цели и задачи субъектов бюджетного планирования с увязкой их бюджетного финансирования, поэтому следующей задачей должно стать повышение статуса докладов субъектов бюджетного планирования с целью усиления их ответственности за качество информации в докладах, а также за достижение указанных в докладах целей.

Необходимо также создание на базе складывающейся системы бюджетирования, ориентированного на результат, полноценной системы стратегического планирования развития государства, включая формирование долгосрочных количественно измеримых целей, описывающих желаемое состояние социальной сферы и экономики страны, и анализ возможных альтернативных сценариев развития.

Серьезной проблемой является фактическое отсутствие конкуренции между бюджетными целевыми программами, поэтому следующим этапом в этом направлении должно стать создание системы конкурентного отбора программ для финансирования за счет бюджетных средств на основе оценки их эффективности.

Методы бюджетирования, ориентированного на результат, предполагают использование системы индикаторов и показателей результативности использования бюджетных средств. Не только международный опыт, но и российская практика уже сейчас показывает, что для оценки программ с помощью индикаторов недостаточно использование только государственной статистики. Для указанных целей необходимо также использовать такие методы сбора информации, как социологические исследования, экспертные оценки и т.п. Очевидно также, что и сама система статистических наблюдений в стране также нуждается в реформировании.



Система анализа и управления рисками в бюджетных целевых программах формализована очень слабо, одного только упоминания о необходимости оценки рисков недостаточно. Соответственно, анализ рисков бюджетных целевых программ осуществляется в недостаточной мере. Тем не менее, именно правильная оценка всех рисков реализации программы еще на начальном ее этапе позволяет оценить возможные проблемы и спрогнозировать последствия их появления. Поэтому в нормативных документах, касающихся разработки и реализации бюджетных целевых программ, необходимо усилить и расширить разделы, а также требования, связанные с оценкой рисков программ.

Важным представляется усиление прозрачности проведения как самой реформы, так и непосредственно бюджетирования, ориентированного на результат. Уже созрела необходимость создания единой информационной системы мониторинга подготовки и исполнения бюджета, ориентированного на результат, с включением в нее информации докладов главных распорядителей средств, бюджетных целевых программ и иной необходимой информации. Система должна позволять в режиме реального времени предоставлять информацию органам власти и обществу о результатах реализации программ, их эффективности, финансировании, проблемах и недостатках. За основу можно взять систему мониторинга, которая уже сейчас создается в рамках реализации национальных проектов.

И последнее. Актуальным становится развитие системы бюджетирования, ориентированного на результат на региональном и субрегиональном уровне. Очевидно, что нужна определенная систематизация этого процесса с одновременным закреплением на федеральном уровне минимальных требований и стандартов проведения реформы бюджета на региональном уровне. Также необходимо усиление координации и увязки бюджетных целевых программ на федеральном и региональном уровнях, включая координацию с иными проектами и программами, финансируемыми как за счет бюджетных средств (проекты международных финансовых организаций, национальные проекты), так и за счет внебюджетных источников.

Выводы

Решение о проведении бюджетной реформы было одобрено Правительством РФ еще в 2004 г. Одновременно была одобрена Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской



Федерации в 2004—2006 годах. Следует отметить, что за прошедшие четыре года практически все из запланированных в рамках указанной Концепции мероприятий были выполнены.

В целом, реализация Концепции привела к изменению бюджетного процесса в Российской Федерации. Среди ее основных достижений необходимо отметить: увеличение горизонта бюджетного планирования, упрощение процедуры рассмотрения проекта федерального бюджета, а также внедрение основ бюджетирования, ориентированного на результат, что позволило приблизить бюджетное законодательство в России к требованиям мировых стандартов. Среди результатов бюджетной реформы в Российской Федерации не только изменения в бюджетном законодательстве, но и накопленный опыт по использованию основных инструментов бюджетирования, ориентированного на результат. В настоящее время среди элементов бюджетирования, ориентированного на результат, в России действуют следующие: доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, федеральные и ведомственные целевые программы, реестр расходных обязательств Российской Федерации, обоснования бюджетных ассигнований.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что бюджетная реформа, проводимая в 2004—2008 гг., затрагивала, в основном, этап составления бюджета. Поэтому на современном этапе реформу бюджетного процесса в Российской Федерации нельзя считать завершенной. Бюджетирование, ориентированное на результат, как часть более глобальной концепции управления по результатам, должно охватывать и другие стадии бюджетного процесса, а именно: исполнение бюджета в соответствии с требованиями такого бюджетирования, учет и мониторинг достижения результатов, представление отчетности и проведение надлежащего финансового аудита.

Так, одним из ключевых направлений реформирования бюджетного процесса является повышение качества финансового менеджмента среди органов государственной власти РФ. Одним из направлений дальнейшего осуществления бюджетной реформы следует также считать удлинение горизонта бюджетного планирования. Так, в соответствии с Бюджетным посланием Президента РФ Минфином России подготовлен проект многолетнего финансового плана, охватывающего период в пятнадцать лет — с 2009 по 2023 гг. Данный документ назван «Бюджетной стратегией до 2023 года», основное внимание в нем уделено проблемам бюджетной устойчивости



и долгосрочного планирования, а также мерам по обеспечению долгосрочной сбалансированности бюджета¹.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите основные итоги (результаты, недостатки) бюджетной реформы в России за период с 2004 по 2007 гг.
2. Как изменился бюджетный процесс в России по результатам реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах?
3. Перечислите основные инструменты бюджетирования, ориентированного на результаты, действующие в России.
4. Назовите основные направления дальнейшего реформирования бюджетного процесса в России.
5. Что понимается под мониторингом качества финансового менеджмента?

¹ Проект бюджетной стратегии на период до 2023 года, <http://www1.minfin.ru/ru/>



РАЗДЕЛ

**Мировой опыт
управления
государственными
финансами**

XI



Мировой опыт реформирования государственных финансов в современном понимании их роли и функций насчитывает уже более 50 лет. Классическим примером является многоэтапная реформа бюджетного процесса в США, которая началась еще в 1949 г. с доклада комиссии Гувера о формировании программно-целевого бюджета и принятого в 1950 г. Федерального закона США «О бюджете и процедурах бюджетной отчетности». Интересно, что указанный доклад комиссии Гувера касался и вопросов организации исполнительной власти, что уже на начальном этапе позволило обозначить основное условие и последующие проблемы в проведении бюджетной реформы, а именно — необходимость ее синхронизации с административной реформой. Фактически это было одной из первых попыток государства внедрить в бюджетную практику методы бюджетирования, ориентированного на результат.

Сама идея реформы уходит к истокам корпоративного управления с тем отличием, что в основе деятельности корпорации или компании лежит, как правило, принцип максимизации прибыли. Соответственно стратегия компании, ее цели и задачи, а также работа ее подразделений также должны преследовать указанные принципы. Оценка результативности и последующее поощрение структурных подразделений компании соотносится с той прибылью, которую они генерируют.

Очевидно, что в отличие от компании целью деятельности органов власти не может являться максимизация прибыли. Это основное отличие, которое вызывает серьезные проблемы в мотивации подразделений органов власти за достижение установленных целей и результатов их деятельности. Поэтому выбор целей, задач и пока-



зателей деятельности органов власти должен быть максимально прозрачным, публичным и обоснованным. Ведь часто возникает обратный процесс — под планируемое или уже существующее финансирование органов власти формируются такие цели, задачи и показатели, которые заведомо будут выполнены. В такой постановке сама идея бюджетирования, ориентированного на результат, начинает терять смысл, так как скорее нужные результаты подбираются под предполагаемое или существующее финансирование, а не наоборот.

В настоящее время внедрение в бюджетный процесс принципов бюджетирования получило широкое распространение как в развитых странах, так и в странах с экономикой переходного периода. Кроме Франции, Швеции, Австралии, Канады программное бюджетное финансирование становится нормальным процессом при планировании бюджетов в странах бывшего СССР, например в Казахстане. Уровень, на который продвинулись страны при проведении бюджетной реформы, также разный. И здесь многое зависит от стартовых позиций, с которых началось проведение реформы, заинтересованности общества в проведении реформы, а также того статуса, который был придан им органами государственной власти.

Внешние факторы, например такие, как уровень мировых цен на углеводородное сырье, также оказывает значительное влияние на развитие финансов государства. Так, например, сверхдоходы от экспорта углеводородного сырья в одних условиях могут накапливаться для создания инструментов макроэкономической стабилизации, а в других — являться катализатором экономического развития государства.

В таких случаях государству важно своевременно оценить состояние развития экономики для принятия эффективного решения о необходимости реформы госфинансов, включая инструменты макроэкономической стабилизации. Поэтому страны, добывающие и экспортирующие углеводородное сырье, при проведении реформы бюджетного сектора сталкиваются с несвойственными для других стран проблемами, от решения которых зачастую зависит сама бюджетная реформа.



ГЛАВА 37

Международный опыт бюджетных реформ

За два последних десятилетия, когда роль государства изменялась и эволюционировала, стало очевидно, что эффективное управление является ключом к достижению устойчивого социально-экономического развития. Органы государственной власти как никогда сталкиваются с возросшими запросами со стороны общества в отношении качества выполнения ими своих функций.

Государственные власти и организации по всему миру стараются соответствовать внутренним и внешним требованиям и давлению со стороны происходящих реформ и усовершенствований государственного управления. Такие требования исходят от различных источников, включая международные финансовые организации и институты развития, гражданское общество и средства массовой информации.

В том случае, когда требуется более широкая ответственность и прозрачность, повышение социальной эффективности программ развития или необходимы реальные результаты политических обещаний, государственные власти и организации должны быть в высшей степени ответственны при представлении результатов принятых ими мер и решений в различных отраслях экономики. Требования повышения социальной эффективности государства уже достигли критических пропорций во многих развивающихся странах, где власти не смогли обеспечить даже такие фундаментальные категории, как право на частную собственность, здравоохранение и образование.

Происходящие реформы государственного управления вызваны расширением присутствия и влияния государства в экономиках мно-



гих стран. В данных условиях задача оценки результативности принятия органами государственной власти тех или иных решений заставила многие страны пересмотреть свои взгляды на принципы и механизмы функционирования одного из самых важных элементов государственного устройства — системы государственных финансов.

Именно 1990-е гг. охарактеризовались тем, что во многих развитых странах был проведен ряд реформ в области государственных финансов, направленных на повышение эффективности финансовой системы государства. При этом большинство европейских государств в ходе реформирования государственных финансов отдали предпочтение новой концепции организации бюджетного процесса, названной «бюджетированием, ориентированным на результат». Неоднозначность данного определения и его обязательных элементов приводит к разработке различных модификаций бюджетирования по результатам в разных странах. В иностранных источниках для обозначения такого бюджетирования предлагается целый ряд близких по смыслу терминов, таких как *performance budgeting*, *performance-based budgeting*, *output budgeting*, *outcome budgeting*, *program budgeting*, *result-oriented budgeting* и т.п. В данном случае один и тот же термин в двух разных странах в различных условиях может наполняться различным содержанием в зависимости от решаемых задач в процессе реформирования. Так, в странах Организации экономического сотрудничества и развития под бюджетированием, ориентированным на результат, понимается такая форма бюджетирования, при которой распределение ресурсов поставлено в зависимость от измеримых результатов¹.

В данной главе рассматривается международный опыт бюджетных реформ в различных странах. В первую очередь проанализированы особенности и этапы появления в бюджетной практике методов бюджетирования, ориентированного на результат, в таких странах, как США, Новая Зеландия, Великобритания, Австралия, Швеция и Франция. Представлены характеристики бюджетного процесса, рассмотрен процесс формирования целей, задач и показателей эффективности бюджетных программ. Указаны роли и ответственность различных министерств при формировании и исполнении программного бюджета.

Ключевые понятия

«Программное планирование и исполнение бюджета» в США, управление по целям в США, планирование бюджета от нуля в США, закон

¹ Mark Robinson and Jim Brumby. Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature. IMF. WP/05/210. — P. 5.



о показателях и результатах деятельности органов государственной власти США, механизм рейтинговой оценки программ PART, Организации Короны Новой Зеландии, Соглашения о бюджетных услугах Великобритании, Хартия бюджетной честности, письма-инструкции в Швеции, Органический закон о финансовом законодательстве, Ежегодные целевые проекты и отчеты во Франции

37.1. США

История бюджетирования, ориентированного на результаты, началась в США и связана с созданием в 1947 г. Первой Комиссии Гувера (The Commission on the Organization of the Executive Branch)¹. Ее целью стала разработка мер, которые способствовали бы развитию экономики, повышению эффективности и качества услуг государства. В докладе Комиссии Гувера в 1949 г. предлагалось дополнить отчет об исполнении бюджета показателями, характеризующими качество его исполнения. Конгресс США рекомендовал применять данный подход, в первую очередь, в военной сфере. Для полномасштабной реализации этих предложений в 1950 г. был принят закон «О бюджете и процедурах бюджетной отчетности» (Budget and Accounting Procedures Act).

Однако переход к управлению по результатам оказался поверхностным, поскольку продолжали использоваться и старые формы отчетности. Недостаточная проработанность принятого закона не позволяла правильно определять потребности в государственных средствах и рационально их распределять между программами.

На следующем этапе реформирования бюджетного процесса в 1965 г. было внедрено «программное планирование и исполнение бюджета» (Planning-Programming-Budgeting System (PPBS)). Его основная особенность заключалась в возможности объединять несколько государственных организаций при выполнении определенной программы, нацеленной, как правило, на долгосрочную перспективу. Министерства и ведомства должны были: формулировать цели своей деятельности в соответствии с приоритетами государственной политики; определять задачи и способы их решения; оценивать необходимые затраты и сравнивать их с ожидаемыми результатами для оптимизации распределения государственных средств, используя количественный анализ, в том числе анализ издержек и выгод. Несмотря на эксперимент по внедрению

¹ См.: Lee, R. Jr., Johnson, R., Joyce, Ph. Public Budgeting Systems. London: Jones and Barflett Publishers, 2004. — P. 117.



планово-программного бюджетирования в пяти городах, пяти округах и пяти штатах в период с 1967 по 1969 гг., данный подход из-за своей сложности не получил широкого распространения.

Для повышения ответственности государственных служащих в США в 1972 г. началось внедрение управления по целям (Management by Objectives (MBO)). Министерства и ведомства должны были оценивать не только экономическую, но и социальную эффективность деятельности. Однако определить результаты количественно удавалось далеко не всем государственным органам, применявшим данный подход.

Относительно новым «витком» в развитии концепции бюджетирования стало внедрение с 1977 г. планирования бюджета от нуля (Zero-Based Budgeting (ZBB)). Суть его заключалась в том, что министерство или ведомство должно было представлять несколько вариантов достижения одного и того же результата, причем затраты ни по одному из них не могли быть выше текущего значения. При этом обоснование расходов на следующий год производится не на базе предыдущих расходов, а посредством доказательства их необходимости. Такой подход к бюджетированию позволял определять целесообразность реализации программ и расходования государственных средств.

В 1990-х гг. в США назрел очередной кризис государственного управления, причинами которого стало разрастание государственного аппарата и недовольство населения работой бюрократического механизма.

Новый этап развития программно-целевого бюджетирования связан с Федеральным законом США «Об оценке результатов деятельности государственных учреждений» («Government Performance and Results Act», GPRA), принятым в 1993 г. Этот закон определяет цели в области американской бюджетной политики, в том числе такие, как:

- совершенствование процедур выработки программных целей;
- совершенствование процедур измерения социальной и экономической эффективности реализации программ;
- повышение социальной эффективности программ;
- усиление ответственности государственных органов за результаты их деятельности;
- учет информации о результатах при распределении бюджетных средств;
- совершенствование государственного управления на федеральном уровне в целом.



Главной целью указанного закона было заявлено создание более тесной связи между ресурсами и результатами. Закон предусматривает, что Конгресс США должен обладать полной информацией о результатах деятельности ведомств для выработки политики в области расходов и федеральных программ. В частности, каждое ведомство должно разрабатывать стратегические планы, охватывающие период не менее пяти лет и включающие в себя изложение целей и задач ведомства, долгосрочные цели, а также описание того, как данное ведомство намерено достичь поставленных результатов, имея в распоряжении собственные ресурсы. В соответствии с GPRA стратегические планы ведомств являются основой для определения ежегодных целей программ и оценки их эффективности. Для этого стратегические планы должны содержать информацию о том, как соотносятся общие цели с ежегодными. Указанные планы пересматриваются не реже, чем раз в три года. Данным законом также установлено требование о включении в ежегодный бюджет ведомства плана деятельности, включающего показатели эффективности деятельности, которые используются впоследствии для оценки уровня предоставления услуг.

В систему плановых документов в США на уровне министерств и ведомств входят следующие:

1) стратегический план министерства, который включает в себя:

— формулировку стратегической цели (миссии) министерства;

— постановку основных целей и задач деятельности на долгосрочную перспективу;

— описание того, какие затраты и действия необходимы для достижения поставленных целей;

2) план работы на год;

3) отчет о выполнении плана работы за год.

Вместе эти документы составляют замкнутый цикл планирования, исполнения принятых решений и оценки результатов. Стратегический план должен включать в себя формулировку стратегической цели (mission statement) и определять общеэкономические (социально значимые) задачи на долгосрочный период, а также способы и ресурсы для их решения. План корректируется каждые три года.

На основе стратегического плана определяются краткосрочные цели, которые закрепляются в плане работы на год (Annual Performance Plan). В плане на год указываются целевые значения качественных и количественных показателей результатов, а также информация о предполагаемых затратах на достижение целей. На



базе годовых планов министерств Административно-бюджетное управление (US Office of Management and Budget, OMB) составляет агрегированный федеральный план работы на год, который передается в Конгресс вместе с проектом бюджета. Хотя планы работы министерств формально не входят в пакет бюджетных документов и не одобряются парламентом, при обсуждении бюджета министерства представляют парламенту экономические обоснования по своим направлениям (подробные планы).

Внедрение в практику министерств и ведомств принципов, изложенных в GPRA, осуществлялось постепенно. Первые стратегические планы министерств были представлены в 1997 г., ежегодные планы повышения эффективности деятельности как часть обоснования бюджетных ассигнований — только в 1999 г., а отчеты с показателями результативности были впервые направлены в Конгресс за 1999 и 2000 гг.

В США подготовка бюджета регулируется многочисленными нормативными актами и инструкциями как исполнительной власти, так и Конгресса. Ключевую роль в подготовке бюджета играет не Казначейство, а созданное для этой цели при Белом доме Административно-бюджетное управление (OMB), глава которого имеет статус министра и является членом Кабинета Министров. OMB ежегодно выпускает (или обновляет) подробную инструкцию для министерств о подготовке, представлении и исполнении бюджета, в том числе о составлении стратегического плана, ежегодного плана работы и отчета (A-11, приблизительно 800 страниц). OMB также оказывает методологическую поддержку в выработке рекомендаций для министерств, например, по общим проблемам формирования целей и показателей.

Для сбора и обработки данных при подготовке бюджета OMB создало и поддерживает информационную систему MAX. Система представляет собой базу данных, состоящую из 20 таблиц по разным аспектам бюджета и приложений (бюджетный план, баланс, классификации, состояние фондов, финансирование программ, персонал и др.). Субъекты бюджетного планирования могут вносить (изменять) данные, относящиеся к их деятельности, используя соответствующие коды. Таблицы связаны между собой многочисленными взаимными ссылками для выявления ошибок и несоответствий. OMB выпускает подробные инструкции для пользования системой.

С 2004 г. административно-бюджетное управление США (OMB) начало процесс проведения систематической оценки всех правительственных программ, для чего применяется Механизм рейтинговой оценки программ. (Program Assessment Rating Tool —



PART.) Оценка складывается из четырех частей с разными весовыми коэффициентами:

- цели и структура программы — 20%;
- стратегическое планирование — 10%;
- управление программой — 20%;
- результаты программы и отчетность — 50%.

Рейтинг определяется на основе опросного листа, который заполняют министерства. Опросный лист состоит из 25 основных и ряда дополнительных вопросов по отдельным типам программ. Изначально на каждый относящийся к данной программе вопрос предполагалось отвечать только «да» или «нет», однако впоследствии для более четкого отражения частичного достижения результата программы для раздела «Результаты программы и отчетность» были введены четыре градации ответа («да», «в большой степени», «в небольшой степени» и «нет»). В общем случае все вопросы имеют одинаковый вес, однако чтобы учесть особенности или ключевые факторы, влияющие на программу, вес вопросов может быть изменен.

Для целей оценки выделяются следующие типы государственных программ:

- прямые федеральные программы (работы и услуги по программе производятся в основном федеральными структурами, например оформление паспортов и виз);
- конкурентные гранты (программа на конкурсной основе предоставляет федеральные средства штатам, муниципалитетам, общинам, организациям или частным лицам для определенной деятельности, например строительство жилья и городское развитие) — CO;
- целевые гранты (программа предоставляет федеральные средства штатам, муниципалитетам, организациям или частным лицам по определенным параметрам или формулам) — BF;
- программы по совершенствованию регулирования (целью таких программ является разработка законов, норм, правил, политик, требований и (или) процедур) — RG;
- программы закупок (предполагает приобретение за счет федеральных средств недвижимости, оборудования, техники и т.п. или услуг у частных поставщиков, например закупка вооружения) — CA;
- кредитные программы (предоставление кредитов или гарантий за счет федеральных средств, например поддержка экспортеров) — CR;
- научно-исследовательские программы (основной целью таких программ является обретение новых знаний, создание новых технологий или материалов и т.п., например исследование Марса) — RD.



Таблица 37.1. Механизм рейтинговой оценки программ PART¹

	Показатели	Комментарии
	Цели и структура программы	20%
1.1	Ясность и четкость целей	
1.2	Соответствие программы существующим проблемам и потребностям	
1.3	Дублирование программой усилий других федеральных или региональных (местных) властей, а также частного сектора	Некоторое дублирование допускается, если оно способствует конкуренции или развитию разных подходов
1.4	Отсутствие серьезных недостатков в структуре программы, способных оказать влияние на эффективность и результативность	Анализ альтернативных типов программ, устойчивость программы к внешним изменениям
1.5	Эффективность построения целей: ресурсы будут направлены бенефициарам и/или ресурсы прямо связаны с целями программы	Общий подход: федеральные средства следует направлять только в те области, где без них нельзя обойтись
	Стратегическое планирование	10%
2.1	Наличие ограниченного числа долгосрочных индикаторов состояния, которые связаны с конечными результатами программы и четко отражают ее цель	Как правило, 2—3 индикатора
2.2	Наличие жестких целей и временных рамок для их достижения	По возможности, количественные значения показателей 2.1. При этом их уровень и сроки достижения должны стимулировать развитие, повышение интенсивности и эффективности работы
2.3	Наличие ограниченного числа конкретных ежегодных показателей, которые отражают прогресс в достижении долгосрочных целей программы	
2.4	Наличие базовых (для сравнения) и достаточно высоких целевых значений ежегодных показателей.	Аналогично п. 2.2 выше
2.5	Заинтересованность всех участников программы в достижении ежегодных и долгосрочных целей	
2.6	Качественная и достаточно полная независимая проверка/оценка качества работ, эффективности и релевантности программы	Проверки должны способствовать улучшению программ (выработка рекомендаций). Проверки/оценки могут проводиться регулярно или по мере необходимости
2.7	Простота и прозрачность бюджета программы, четкая связь расходов и целей	Четкое обоснование уровня расходов и влияние затрат на результат
2.8	Учет недостатков стратегического планирования	Особое внимание уделяется недостаткам в 2.1 и 2.3 выше

¹ Административно-бюджетное управление при Белом доме США. <http://www.whitehouse.gov/omb/part/>



Таблица 37.1. Продолжение

	Показатели	Комментарии
	Дополнительные показатели	
2.RG1	Соответствие и необходимость выпущенных нормативных документов для достижения конечной цели	
2.CA1	Серьезный анализ альтернатив	
2.RD1	Сравнение ожидаемых результатов с другими программами/работами в данной области (если таковые есть)	
2.RD2	Использование ранжирования (определения приоритетов) при распределении средств	
	Управление программой	20%
3.1	Регулярный сбор и надежность информации о реализации программы	Предполагает наличие базовых показателей для сравнения
3.2	Ответственность всех участников программы за расходы, выполнение графика и достижение заданных значений показателей	Определение задач и стандартов качества работы для конкретных менеджеров
3.3	Своевременность предоставления и использования бюджетных средств на заложенные цели	
3.4	Наличие процедур оценки и повышения экономической эффективности программы	Например, сравнение цен и затрат на единицу продукции, улучшение технической базы, система поощрений
3.5	Эффективность взаимодействия и координации деятельности с другими программами	
3.6	Качество финансового менеджмента	Подтверждение независимым аудитором
3.7	Учет ошибок в управлении программы	Наличие системы, которая позволяет оперативно реагировать на выявленные ошибки
	Дополнительные показатели	
3.CO1	Четкие и прозрачные конкурсные процедуры	
3.CO2	Практика мониторинга деятельности получателей грантов	
3.CO3	Ежегодные сбор и публикация данных о результатах деятельности получателей грантов	
3.BF1	Практика мониторинга деятельности получателей грантов	
3.BF2	Ежегодные сбор и публикация данных о результатах деятельности получателей грантов	
3.RG1	Консультации и учет мнений всех заинтересованных сторон	
3.RG2	Анализ последствий введения нового регулирования (затраты-результаты и др.)	
3.RG3	Регулярные обзоры законодательства и проверки внутреннего соответствия и соответствия целям программы	



Таблица 37.1. Окончание

	Показатели	Комментарии
3.RG4	Максимизация чистой выгоды от введения регулирования	
3.CA1	Четкие требования ккупаемым товарам и услугам, уровню затрат и срокам	
3.CR1	Поддержание постоянного высокого качества услуг, своевременного предоставления и возврата кредита, качественной отчетности	
3.CR2	Достаточно точная и надежная оценка расходов и риска для правительства в связи с предоставлением кредитов/гарантий	
3.RD1	Подходы и процедуры распределения средств и управления для обеспечения качества реализации программы	
	Результаты программы и отчетность	50%
4.1	Наличие прогресса в достижении долгосрочных целей программы	В ответе учитывается степень достижения целей п. 2.1 и 2.2
4.2	Достижение ежегодных целей программы	В ответе учитывается степень достижения целей п. 2.4
4.3	Повышение экономичности или эффективности в достижении целей программы от года к году	
4.4	Наличие преимуществ по сравнению с другими программами с похожими целями и задачами	Сравнение может быть не только с федеральными, но и с местными (штат, город) программами и частным сектором
4.5	Подтверждение эффективности и результативности программы качественной и достаточно полной независимой оценкой	
	Дополнительные показатели	
4.RG1	Минимизация общественных затрат и максимизация общественных благ	
4.CA1	Отсутствие превышения бюджета и нарушения графика закупок	

Примечательно, что из пяти возможных рейтингов (эффективна, умеренно эффективна, удовлетворительно, неудовлетворительно и нет данных о результатах) большинство получило именно последний рейтинг, что говорит о серьезных проблемах с измерением результатов. В частности, практически никто не может достоверно посчитать предельное влияние затрат на результат (какой эффект даст вложение дополнительных ресурсов), также нет учета полных расходов на единицу произведенных услуг. Пока рано делать выводы об успехе применения PART, однако произведенные таким образом рейтинги могут быть необъективными, так как основны-



ваются на информации министерств самих о себе. В настоящее время Конгресс не использует эту информацию в принятии бюджетных решений.

Ежегодно министерства готовят отчет о работе (performance report), где содержится:

- сравнение фактических значений показателей с целевыми;
- объяснение причин расхождений;
- план работ по достижению недостигнутых целей;
- оценка плана и бюджета на текущий год с учетом фактических результатов;
- оценка качества используемой в отчете информации (она как минимум должна активно использоваться менеджментом в текущей работе и (или) система сбора, записи и обработки информации должна быть качественной).

Отчеты направляются в ОМВ, Президенту США и в Конгресс.

Роль Конгресса США в процессе формирования и использования бюджета значительно больше, чем в других странах. В 1978 г. Конгрессом созданы ревизионные службы (Office of the Inspector Generals) — службы внутреннего контроля в министерствах. Они являются независимой частью министерств и получают деньги от Конгресса. 57 ревизоров (по числу основных министерств и ведомств) назначаются президентом и утверждаются парламентом. Ревизор подчиняется напрямую главе министерства и два раза в год представляет Конгрессу отчет о деятельности министерства, где в основном содержится описание проблем в управлении программами и текущей деятельностью, а также рекомендации по их решению. Ревизоры уполномочены проводить любые проверки, ревизии и расследования в рамках деятельности министерства и запрашивать информацию у других ведомств по необходимости.

При Конгрессе есть три основных независимых агентства: Бюджетное управление Конгресса (Congressional Budget Office — CBO), Управление учета (General Accounting Office — GAO) и Исследовательская служба Конгресса (Congressional Research Service). CBO играет важную роль в бюджетном процессе, предоставляя независимый экономический прогноз. Управление учета или GAO (аналог российской Счетной палаты) имеет функции, несколько отличные от принятых в мире. Оно уделяет мало внимания собственно учету и отчетности. Его основная работа сводится к оценке экономической и социальной эффективности программ и финансовым расследованиям. Большую часть работ GAO исполняет по заказу парламента, однако может действовать и по собственной инициативе, если считает вопрос важным или предпола-



гает серьезные нарушения. Для выполнения своих функций GAO может проводить надзорные, исследовательские или прогнозные мероприятия по любым государственным программам, политикам, операциям или результатам. Кроме основного офиса в Вашингтоне управление имеет 11 региональных отделений с общим штатом более 3000 человек, работа распределяется между функциональными отделами (например, здравоохранение, образование и социальная сфера, оборона и т.д., а также отделы стратегии и прикладных исследований).

В соответствии с национальными стандартами (по материалам Government Auditing Standards, GAO, 2003 <http://www.gao.gov/govaud/yb2003.pdf>) аудит государственных организаций подразделяется на финансовый (financial) и операционный аудит или аудит эффективности (performance). Основная цель финансового аудита — подтвердить, что отчетность отражает реальное состояние дел и соответствует стандартам учета и отчетности (например, GAAP). Операционный аудит представляет собой независимую оценку управления и результатов программ по объективным показателям. По результатам проверок, как правило, вырабатываются рекомендации по улучшению реализации программы. Задачи аудита эффективности могут быть различны, например:

- а) оценка результативности (степень достижения результата), и
- б) оценка экономичности и продуктивности использования ресурсов:
 - (к 1 и 2) сравнение альтернативных подходов;
 - сравнение затрат и результатов программы;
 - соответствуют ли результаты целям программы, есть ли побочные (дополнительные) результаты;
 - противоречия и (или) дублирование целей с другими программами;
- надежность и достоверность измерения результатов и информации о ходе программы;
- в) оценка внутреннего контроля (оценка методов и процедур, используемых для достижения целей программы, в том числе при планировании, организации, управлении и контроле реализации программы, а также системы измерения, мониторинга и отчетности по результатам программы).

Несмотря на авторство США в изобретении самого метода программно-целевого бюджетирования, принято считать, что наиболее законченный его вариант представлен в Новой Зеландии, Австралии и Великобритании.



37.2. Новая Зеландия

В 1984 г. Новая Зеландия оказалась на пороге финансового кризиса, связанного с огромным государственным долгом, что стало одной из важнейших причин поиска путей сокращения государственных расходов. За два последующих года Правительством Новой Зеландии было проведено тщательное обследование бюджетных расходов, которое позволило выявить противоречие целей и результатов и слабые возможности по привлечению к ответственности за неэффективное использование средств. Недовольство общественности вызывало низкое качество государственных услуг.

Реформы в Новой Зеландии начались с широкомасштабной приватизации и акционирования государственных предприятий, начиная с 1986 г., и оказали колоссальное воздействие на бюджетную сферу. По истечении четырех лет после осуществления реформы правительству удалось справиться с серьезным кризисом государственных финансов и добиться профицита бюджета.

В Законе о государственных финансах 1989 г. были сформулированы требования по внедрению процедуры составления бюджета на основе показателей эффективности и достигнутых результатов, бухгалтерского учета по методу начислений, введению отчетности о результатах работы всех государственных служб. «Реформа государственного сектора включала мероприятия по предоставлению беспрецедентной свободы государственным управляющим и руководителям автономных агентств, позднее ставших известными как организации Короны»¹. Организации Короны стали результатом дробления департаментов крупных министерств, в процессе которого произошло выделение большого количества автономных исполнительских подразделений, которые занимаются оказанием конкретного вида услуг населению, например, безопасностью дорожного движения или оказанием медицинских услуг. Внедрение изменений предполагалось осуществлять поэтапно, но очень быстро и централизованно. В результате уже в 1990 г. все вышеперечисленные элементы бюджетирования, ориентированного на результат, начали функционировать. В рамках заданного направления основной задачей становилось повышение качества отчетности о результатах. Закон о финансовой ответственности в 1994 г. четко определил перечень отчетов, которые необходимо

¹ *Graham Scott. Public Sector Management in New Zealand. Lessons and Challenges // Centre for Law and Economics Australian National University. Canberra; Melbourne; Wellington, 2001. — P. 1.*



представлять Парламенту в течение бюджетного цикла, и потребовал своевременной публикации и обновления бюджетных показателей и прогноза на трехлетний период.

Бюджетирование, ориентированное на результат, в Новой Зеландии закреплено в Законе о государственных финансах 1989 г. Цель реформы — повысить экономичность и эффективность работы государственных органов, сместить акцент от валовых показателей бюджета к фокусированию внимания на целях государственных расходов и ожидаемых результатах. Реформа бюджетной системы Новой Зеландии считается одной из наиболее радикальных среди аналогичных преобразований, проведенных в других развитых странах. Новая Зеландия применила систему контрактов между министерствами и департаментами, где четко определены результаты, которые должен добиться каждый департамент. Средства государственного бюджета выделяются в соответствии с согласованной стоимостью реализации задач, которые позволят достичь оговоренных результатов. Департаменты пользуются определенной свободой в управлении ресурсами, но несут ответственность за достижение результатов. Департаменты публикуют детализированное заявление целей как часть Прогнозного отчета департамента, который рассматривается Парламентом при составлении бюджета. Ежегодно публикуется отчет, где по каждому направлению деятельности сравниваются факт и прогноз.

Правительство устанавливает общие цели экономического развития, которые являются ориентирами и не определены количественно. Они охватывают период в несколько лет и находятся в компетенции нескольких министерств. Конкретные цели и задачи, а также целевые значения показателей качества и объема бюджетных услуг устанавливаются на уровне министерств. Результаты должны быть связаны с общими целями и способствовать их достижению (однако не существует исчерпывающего списка мер или ожидаемых результатов, которые приведут к достижению каждой общей цели).

При управлении и оценке эффективности деятельности государственных органов основное внимание уделяется конкретным результатам. Однако в последнее время акцент смещается в сторону достижения более общих и долгосрочных целей (Management for outcomes). В настоящее время ведется активная работа по выработке подходов к измерению влияния действия государственных органов на достижение общих целей (например, проект Pathfinder, <http://io.ssc.govt.nz/pathfinder>).



В бюджетном процессе используется информационная система Crown Finance Information System (CFISnet), которая представляет собой защищенный канал, по которому министерства и департаменты могут оперативно обновлять и обмениваться информацией. Систему поддерживает бюджетный департамент Казначейства, доступ к ней ограничен.

Переход на бюджетирование, ориентированное на результат, представляет собой длительный итеративный процесс. В Новой Зеландии этот процесс еще не завершен. Концептуально предполагается ориентация на общие экономические и социальные результаты (outcomes), однако до сих пор бюджет принимается в разрезе конкретных целей (outputs). Работа по выработке подходов к измерению общих результатов и вклада каждой отдельной программы далеко не закончена.

Применение Новозеландской модели контрактов будет эффективно работать только при сильном гражданском обществе, практическом отсутствии коррупции и прозрачности бюджетного процесса (информированности общественности о нем). Эти базовые условия существуют далеко не во всех странах, даже развитых.

Внутренний контроль основывается на системе контрактов между департаментами и министерством, которые имеют черты коммерческих. В частности, они определяют перечень работ (услуг) департамента для достижения целей, а также сроки, стоимость, порядок и показатели измерения результатов, вознаграждение, санкции за невыполнение обязательств, порядок отчетности. Департаменты регулярно предоставляют министру (и публикуют) отчеты о степени достижения результатов и стоимости проведенных для этого работ. Министерства могут заключать контракты и с другими государственными или частными компаниями, что создает конкуренцию и способствует повышению эффективности использования бюджетных средств. Министерство может перераспределять ресурсы в определенных пределах без дополнительной санкции Парламента.

Система внутреннего контроля департаментов и министерств может различаться, однако Казначейство разрабатывает общие требования и подходы к организации внутреннего контроля и финансового менеджмента. Казначейство оценивает систему внутреннего контроля департаментов по 29 элементам на основе балльной системы (например, агрегированная информация для планирования и прогнозирования, информационная система финансового менеджмента, управление рисками, внутренняя управленческая отчетность, учет денежных средств и т.п.), чтобы убедиться в их



способности предоставлять адекватную информацию для бюджетного процесса от планирования до отчетности (<http://www.treasury.govt.nz/dice>).

Парламентский контроль за исполнением государственного бюджета и результатами деятельности департаментов в основном осуществляется соответствующими комитетами в ходе финансовых обзоров. Департаменты заполняют стандартный опросный лист, показывающий, как именно результаты их деятельности способствуют достижению общеэкономических целей.

37.3. Великобритания

Начало этапа реформ государственного управления в Великобритании связывают с избранием правительства Маргарет Тэтчер. В 1979 г. была введена процедура проверки на эффективность деятельности государственных ведомств, что отразилось в периодическом опубликовании отчетов об экономической и социальной эффективности предоставляемых услуг (Efficiency and effectiveness in the civil service). Этот период в истории Великобритании ознаменовался сокращением размеров государственного сектора путем широкомасштабной приватизации. Отправной точкой в реформировании бюджетного процесса стало введение в мае 1982 г. Инициативы по финансовому управлению (Financial Management Initiative), которая предусматривала более систематическое планирование и распределение средств на основе плановой деятельности и делегировании бюджетных обязанностей управляющим внутри каждого ведомства. Реформы государственного управления в Великобритании 1980-х гг. были направлены на предотвращение кризиса государственных финансов. Изначально планировалось усилить контроль над расходами. Вместе с тем в продолжение курса бюджетной реформы возникла идея ориентации на результат, и в 1988 г. Правительством Великобритании была представлена «Инициатива движения вперед» (The Next Steps Initiative), главной целью которой было увязывание выделения средств каждому органу исполнительной власти с достижением ежегодных целей деятельности.

Из состава министерств были выделены функциональные агентства с четкими техническими функциями в сфере государственных услуг. Министерства смогли сосредоточить свои усилия на формировании политики и контроле за агентствами, что не привело к существенному улучшению эффективности бюджетных услуг.



В 1998 г. в Великобритании был проведен комплексный анализ государственных расходов, по результатам которого было решено увязать распределение бюджетных ресурсов с обязательствами, которые принимают на себя министерства. С тех пор анализ расходов (Spending Review) проводится каждые два года.

Главным результатом проводившихся в этот период реформ в области бюджетного процесса стало внедрение «блоковой» системы распределения государственных средств в зависимости от результатов деятельности, в основе которой лежат Соглашения о бюджетных услугах (Public Service Agreements, PSA) между министерствами и Казначейством сроком на три года. Среднесрочное планирование позволяет министерствам переносить неизрасходованные средства на следующий год в рамках одного направления. Соглашение декларирует общую цель или цели министерства, которые подразделяются на задачи и целевые значения показателей. Соглашения не содержат стоимостных показателей конкретных задач, однако содержат, как правило, хотя бы один показатель эффективности или экономичности работы министерства. В Соглашении обязательно указан ответственный за достижение целевых показателей. Для каждого PSA разработаны Технические комментарии, где министерства подробно описывают, как именно будут измеряться результаты, включая источники данных, базовые показатели, определения и т.п. В 2000 г. в дополнение к PSA появились Соглашения о качестве услуг (Service Delivery Agreements, SDA), содержащие перечень мер и план достижения поставленных целей. 19 действующих PSA содержат 130 показателей, большей частью касающихся общеэкономических результатов (<http://www.hm-treasury.gov.uk/performance/index.cfm#Public>).

В 2001 г. Правительство разработало общие принципы выбора показателей и формирования системы показателей. Так, система показателей должна отражать цели и задачи организации, быть удобной для пользователей, сбалансированной, устойчивой к изменениям в организации, интегрированной в организацию структуру и недорогой (издержки не должны превышать выгоды). Сами показатели должны быть четко определены, относиться к целям организации, не создавать отрицательных стимулов (например, к перерасходу средств). При формировании системы показателей необходимо обеспечить возможность своевременного получения информации, проверки ее качества и распределить ответственность. Каждое министерство разрабатывает свою систему показателей эффективности в соответствии с общими принципами. (Choosing the right FABRIC: a Framework for Performance Information http://archive.treasury.gov.uk/performance_info/fabric.html.)



Цели работы министерств в Великобритании, в том числе Казначейства (министерства финансов), формулируются на три года (в виде Соглашений о государственных услугах или PSA) и пересматривается (корректируются) в ходе обзоров — Spending Review каждые два года. Так, последнее PSA было принято в ходе SR2004 и относится к 2005—2008 гг., предыдущее — в ходе SR2002 на период 2003—2006 гг. Последние отчеты: Годовой (апрель 2004 г. — в Великобритании финансовый год считается с 1 апреля по 31 марта) и Осенний (за полгода с апреля по сентябрь 2004) относятся к результатам по достижению целей PSA 2003—2006, которые в свою очередь представляют собой уточненные, но не сильно измененные цели SR2000 PSA (2001—2004). Отчеты всегда содержат сравнительную таблицу смежных соглашений, чтобы показать эволюцию целей и задач и преимущество PSA.

В настоящее время основной целью своей деятельности Казначейство видит в увеличении темпа устойчивого роста и обеспечении роста благосостояния и качества жизни граждан. В числе конкретных задач: ограничение инфляции и государственного долга, сведение бюджета без дефицита, рост производительности труда и занятости, борьба с детской бедностью, выравнивание темпов роста регионов, списание долга странам НРС, экономия государственных средств (текст PSA см. ниже).

По каждой из десяти задач (целевых показателей) есть подробное техническое пояснение, где, как правило, дается определение всем терминам, описывается, что именно будет измеряться, какова база сравнения и из каких источников будут браться данные. Например, по пункту Рост занятости за базу будет принято состояние на весну 2005 г. Показатель будет измеряться с учетом сезонных колебаний по всей Великобритании. Показатель относится к Национальной статистике, методику измерения и определение можно найти по ссылке. Мониторинг будет осуществляться ежеквартально. По показателю Рост производительности приводятся определения продуктивности — выпуск на одного работающего или рабочий час, объясняется влияние фазы экономического цикла на продуктивность, даются ссылки на источники данных и методологию расчета. Ближайшие конкуренты Британии — США, Франция, Германия и Япония. Однако, поскольку в настоящее время Великобритания обгоняет Японию по производительности, цель PSA — сократить разрыв с первыми тремя странами. Сравнительные данные публикуются два раза в год.

PSA не содержит стоимостных показателей. Хотя при обсуждении бюджета и определении ассигнований каждого министерства принимаются во внимание их цели и задачи на будущий год, четко



оговоренной связи между расходами и результатами не приводится. Однако каждое министерство обязуется использовать государственные ресурсы экономично. Поэтому помимо Технических пояснений выпускаются также Технические пояснения по экономии (Efficiency Technical Note) по каждому министерству. Документ содержит информацию о размере плановой экономии (например, к 2007—2008 финансовому году — 17,7 млн фунтов), методологию измерения экономии, а также меры, которые каждое подразделение примет, чтобы сократить расходы. Как правило, информация представляется в табличной форме по разделам: сфера деятельности, подходы, показатели, мониторинг, источники информации и обеспечение их надежности, база для сравнения, сроки.

Экономия может достигаться как уменьшением затрат на постоянный объем выпуска (работ и услуг), так и увеличением выпуска на постоянный объем затрат. Так, для Казначейств экономия затрат будет рассчитываться ежегодно по сравнению с 2003—2004 финансовым годом с учетом инфляции (в размере роста ВВП). Экономия по выпуску определяется как средства, перераспределенные с обычных сфер деятельности на стратегические приоритеты.

Заявленный объем экономии — 17,7 млн фунтов в 2007—2008 финансовому году — планировалось достичь за счет сокращения основного персонала на 150 позиций в сочетании с пересмотром организационных структур, процедур и документооборота, а также автоматизации процессов и совместного использования ресурсов, что позволит министерству в полном объеме исполнять свои функции. Также предполагается более эффективное использование зданий, совершенствование процедур государственных закупок, привлечение внешних подрядчиков (outsourcing).

Годовой отчет министерства в основном формируется в разрезе целей и задач, поставленных в PSA. Так, вводная часть описывает общее содержание отчета и его охват (т.е. деятельность всего Казначейства в 2003—2004 финансовом году, в том числе обобщенно деятельность Департаментов управления долгом и государственной коммерции), перечень целей, структуру управления Казначейством и распределение ответственности за достижение целей между подразделениями казначейства.

В основных главах цели и задачи сгруппированы по направлениям (поддержание стабильности, экономический рост, социальная среда, качество государственных услуг). По каждой цели устанавливается:

— фактическое значение показателей (уровень инфляции или государственного долга);



— меры, предпринятые для достижения целей (общая политика или конкретные программы и инициативы);

— достижения, результаты (благодаря изменению в системе налогообложения бедные семьи с детьми (нижние 20%) в среднем сэкономили/получили дополнительно 3000 фунтов в год);

— планы на будущее (коррекционные меры, если целевые показатели не достигнуты; продолжение удачных программ, новые инициативы).

Последние главы посвящены более подробному описанию внутренней структуры управления и работы министерства, а также кратким отчетам подведомственных департаментов.

Важную роль в отчете играют приложения, где в табличной форме обобщены данные о достижении целей PSA (или прогрессе в этом направлении), а также сопоставлены цели и результаты действующего и предыдущего PSA (наложение сроков), результаты работы по ранее не достигнутым целям предыдущих PSA. В приложениях также содержится собственно отчет о расходах Казначейства — разбивка фактически потраченных средств по департаментам и направлениям (административные расходы, капитальные затраты и др.), но не по программам и целям.

PSA 2005—2008¹

Общая цель

Увеличить темпы устойчивого роста и обеспечить рост благосостояния и качества жизни.

Цели и задачи (целевые показатели)

1. К 2008 г. добиться прогресса в реализации долгосрочной цели правительства по увеличению темпов роста в рамках экономического цикла, не ниже прогноза в бюджете 2004 г. (2,5%).

Цель 1. Поддерживать стабильную макроэкономическую среду с низкой инфляцией и хорошее состояние государственных финансов в соответствии с Кодексом финансовой стабильности.

2. Удерживать инфляцию в рамках, установленных МФ и ЦБ (в настоящее время 2% в год по индексу потребительских цен).

3. В рамках экономического цикла:

- удерживать чистый государственный долг в пределах 40% ВВП;
- сводить ежегодный бюджет без дефицита или с профицитом.

Цель 2. Увеличить производительность экономики и расширить экономические возможности для предпринимательской деятельности и (наемной) работы.

¹ Казначейство Великобритании. http://www.hm-treasury.gov.uk/media/8/D/sr04_psa_ch17.pdf



4. К 2008 г. добиться дальнейшего прогресса в достижении долгосрочной цели правительств по увеличению производительности британской экономики в рамках экономического цикла, поддерживая конкуренцию и сокращая разрыв с ближайшими промышленно развитыми конкурентами (совместно с министерством торговли и промышленности).

5. Как часть более общих целей достижения полной занятости во всех регионах, к весне 2008 г. с учетом фазы экономического цикла добиться прогресса в увеличении уровня занятости (совместно с министерством труда и пенсий).

6. К 2008 г. обеспечить устойчивое улучшение экономических показателей по всем регионам Англии. В долгосрочной перспективе обеспечить выравнивание темпов роста различных регионов, к 2006 г. добиться прогресса в этой области (совместно с администрацией заместителя премьер-министра и министерством торговли и промышленности).

Цель 3. Поддерживать эффективные, стабильные и конкурентные финансовые рынки для участников и экономики в целом.

Цель 4. Поддерживать справедливую, эффективную и интегрированную систему налогов и социальных выплат (льгот), которая создает стимулы для работы, сбережений и инвестиций.

7. На пути к устранению детской бедности к 2020 г. обеспечить к 2010—2011 сокращение числа детей, проживающих в семьях с низким доходом, в два раза по отношению к уровню 1998—1999 (совместно с министерством труда и пенсий).

Цель 5. Способствовать повышению продуктивности и эффективности в ЕС, международной финансовой стабильности и росту глобального благосостояния, в особенности помогать наиболее слабым.

8. Способствовать росту глобального благосостояния и социальной справедливости:

- вовлекать большее число стран в международную экономику;
- добиться, чтобы 90% стран НПС, по которым будет принято решение о невозможности погашения долга к концу 2005 года, получили списание долга к 2008 г.;
- совместно с коллегами из ЕС — структурная реформа в Европе.

Цель 6. Улучшить качество и экономичность государственных услуг.

9. Способствовать министерствам и ведомствам в достижении целей соответствующих PSA и показателей экономичности (общий целевой показатель экономии 20 млрд фунтов к 2007—2008 гг.).

10. Добиться дополнительной экономии в 3 млрд фунтов на гражданских правительственных закупках.

Цель 7. Добиться мирового качества стандартов финансового управления в правительстве

Цель 8. Защищать и улучшать (экономическую) среду путем использования инструментов, которые позволят добиться эффективных и устойчивых результатов, применяя обоснованную политику.

Ответственность за исполнение

За выполнение соглашения отвечает министр финансов. За достижение конкретных совместных целей министр финансов отвечает совместно с главами соответствующих министерств и ведомств.



PSA и SDA определяют цели на уровне министерств. Министерства формируют перечень конкретных задач для функциональных агентств в соответствии с методическими рекомендациями, разработанными Правительством Великобритании в 2003 г. (http://www.hm-treasury.gov.uk/media/CBE/D4/target_set_guide.pdf). Планируется также заключать Соглашения о бюджетных услугах между центральным и местными правительствами (Local Public Service Agreements — LPSAs).

Рекомендации Правительства и Национальной службы аудита Великобритании по созданию системы информации о результатах содержатся в документе «Choosing the Right FABRIC. A Framework for Performance Information».

Система информации о результатах включает в себя (1) систему показателей и (2) процедуры и порядок сбора и представления информации.

Среди требований к системе информации о результатах содержатся следующие:

- система информации должна отражать систему целей и задач организации, т.е. (1) большее внимание должно уделяться более важным целям и (2) показателей должно быть не больше, чем необходимо для отражения прогресса в достижении целей;

- показатели должны отвечать потребностям и интересам пользователей информации, т.е. при разработке показателей следует (1) узнать мнение потенциальных пользователей (правительства, министерства, потребителей услуг, общественное мнение) и (2) учесть возможность разработки различных наборов показателей для разных пользователей;

- система показателей должна сбалансировано отражать работу министерства или ведомства, т.е. (1) включать не только количественные, но и качественные показатели по всем основным направлениям деятельности и (2) по возможности следует применять все виды показателей результатов (экономичность, эффективность, результативность), и другие методы взвешенной оценки;

- система информации не должна зависеть от организационных изменений, например от знаний или точки зрения одного человека и от конкретного способа оказания услуг;

- система информации о результатах должна быть интегрирована в деятельность организации, в частности в планирование и управление;

- расходы на создание и поддержание системы информации о результатах должны сопоставляться с положительным эффек-



том на достижение результатов (например, через улучшение планирования и управления).

Один из способов сокращения расходов — использовать существующую информацию (например, собираемую для целей бухгалтерского учета и отчетности), объединять информационные ресурсы со смежными департаментами, пользоваться национальной статистикой.

К основным требованиям, предъявляемым к показателям результативности, относятся:

- каждый показатель должен относиться к конкретной цели или задаче. При выборе показателя предпочтение должно оказываться тем, которые лучше отражают суть задачи, а не тем, которые легче измерить;

- показатель не должен создавать ложных стимулов, например к перерасходованию средств или снижению качества услуг за счет количества;

- действия или состояние, измеряемое показателем, должны быть подконтрольны министерству, либо решения и действия министерства должны влиять на них существенным образом;

- у показателя должно быть четкое определение: понятное и не допускающее двоякого толкования;

- данные по показателю должны собираться регулярно и с минимальной задержкой, для оперативного учета полученной информации в принятии решений;

- данные для измерения показателя должны быть надежными, статистически значимыми. В частности, рекомендуется использовать данные Национальной статистики и независимые экспертные оценки системы информации. Национальная служба аудита также выпускает рекомендации по обеспечению качества информации;

- важно обеспечить сопоставимость показателей для сравнения результатов с другими аналогичными программами или прошлыми периодами;

- данные должны подтверждаться документально¹.

Казначейство оказывает методологическую поддержку другим государственным органам в обеспечении эффективности и экономичности расходования бюджетных средств. Рекомендации обобщены в так называемой Зеленой книге по оценке планов и результатов работы центрального правительства (Greenbook: Appraisal

¹ Choosing the right FABRIC: a Framework for Performance Information http://archive.treasury.gov.uk/performance_info/fabric.pdf



and Evaluation in Central Government. <http://greenbook.treasury.gov.uk/>), где рассматриваются цели проекта (программы), анализ эффективности реализации проекта (программы), анализ результатов реализации. Также выпускаются рекомендации для отдельных министерств. В настоящее время ведется активная работа по улучшению качества информации об эффективности программ, которая включает в себя разработку методологий и информационных систем.

Казначейство находится в центре бюджетного процесса: оно утверждает все бюджетные заявки других министерств и представляет их парламенту. Поэтому внутри исполнительной власти именно Казначейство контролирует расходы. Оно ежеквартально отслеживает прогресс министерств в выполнении задач PSA и представляет отчет парламентской комиссии. Отчеты о результатах публикуются министерствами ежегодно.

Организация внутреннего контроля является задачей министерств, и подходы могут сильно различаться, однако именно Казначейство назначает одно из высших должностных лиц каждого министерства Ответственным за учет (Accounting Officer). Ответственный должен обеспечить организацию и качественную работу системы внутреннего контроля в соответствии с рекомендациями и стандартами Казначейства. В каждом министерстве должна быть служба внутреннего аудита, которая помогает Ответственному за учет в его работе (Government Internal Audit Standards [http://www.hm-treasury.gov.uk/media/845FC/GIAS_2001\(272Kb\).pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/845FC/GIAS_2001(272Kb).pdf)). Ответственный за учет подчиняется непосредственно главе министерства и представляет отчеты о работе министерства парламенту и Национальной службе аудита. Также Казначейство способствует взаимодействию и обмену информацией между службами внутреннего и внешнего аудита, публикует рекомендации и наиболее успешный опыт в данном направлении.

Одним из основных результатов бюджетной реформы в Великобритании стало широкое внедрение коммерческих принципов и договорных отношений в государственный сектор.

37.4. Австралия

Первый этап реформы управления государственными финансами в Австралии начался в 1983 г. с приходом к власти лейбористского правительства, главным желанием которого стало осуществление масштабных социальных реформ, потребовавших значительных



расходов. В результате возникла необходимость реструктуризации государственных расходов. Тогда же в 1983 г. была принята Программа совершенствования управления финансами (Financial Management Improvement Program (FMIP)) как часть более широкой стратегии реформирования государственного сектора.

В середине 1980-х гг. произошел пересмотр приоритетов в сфере расходов, что позволило ликвидировать совокупный бюджетный дефицит и достичь профицита. На первом этапе реформа включала в себя внедрение методологии разработки бюджета на основе регулярно уточняемых смет, а также повышение требований к целям программ и отчетности о результатах их выполнения. В рамках бюджетного процесса действовало жесткое правило, согласно которому министерства не могли вносить на рассмотрение предложения по расходам, если ими одновременно не были представлены предложения по их экономии. В результате удалось достигнуть значительной экономии средств бюджета.

Второй этап реформы приходился на 1990-е гг. и характеризовался в основном ориентацией на широкое внедрение коммерческих принципов в государственное управление, в частности, в бюджетный процесс. Основной целью бюджетной реформы в Австралии было и остается повышение эффективности использования общественных ресурсов, а также расширение ответственности органов, оказывающих услуги населению, при одновременном предоставлении им большей гибкости в процессе принятия решений.

Начало современного этапа бюджетной реформы ассоциируется с моментом создания в 1996 г. Национальной комиссии по аудиту (<http://www.finance.gov.au/publications/archive-of-publications/ncoa/execsum.htm>), основными задачами которой были:

- 1) оценка состояния государственных финансов;
- 2) разработка методологии для внедрения и развития принципов бюджетирования по целям для департаментов и агентств;
- 3) выявление дублирующих функций по предоставлению услуг населению между уровнями центрального правительства и органами власти территорий, а также пресечение возникающего при этом двойного финансирования.

В основу проверки Национальной комиссией по аудиту были положены следующие принципы:

- а) государство должно работать эффективно в условиях использования ограниченных ресурсов. Государство в конечном счете теряет способность по достижению целей социальной политики из-за необходимости постоянно устранять недостатки организации управления общественными финансами;



б) наиболее предпочтительным для общества является подход, при котором государство занималось бы оказанием именно тех услуг, которые не может предоставить никто другой;

в) эффективное государственное управление приведет к повышению конкурентоспособности Австралии в мире.

Комиссией были разработаны правила, соблюдение которых необходимо для достижения эффективного использования общественных финансов:

а) цели государства должны быть четко определены, ориентированы на достижение конкретных результатов, а их достижение должно поддаваться проверке;

б) необходимо минимизировать расхождения между целями государственных программ;

в) деятельность органов государственной власти должна быть по возможности направлена на решение проблем соответствующего уровня (общенациональные задачи должны решать органы власти Австралии, задачи регионального и местного уровня — региональные и местные органы власти).

За период с 1996 по 1999 гг. в систему управления государственными финансами были внедрены основные изменения, в основу которых были положены рекомендации Национальной комиссии по аудиту. В частности, Закон о государственном аудите 1901 г. был заменен на ряд следующих законов, регулирующих деятельность государственных ведомств и компаний:

1) Закон об управлении государственными финансами и отчетности (FMA Act, 1997);

2) Закон об органах исполнительной власти и компаниях Австралии (CAC Act, 1997);

3) Закон о Генеральном аудиторе (Auditor-General Act, 1997).

Таким образом, управление государственными финансами было организовано на основе четкого разделения ответственности между органами власти различных уровней.

В 1998 г. в Австралии была одобрена Хартия бюджетной честности (The Charter of Budget Honesty Act, <http://www.treasury.gov.au/contentitem.asp?NavId=012&ContentID=70>), аналог законов о бюджетной ответственности, принятых ранее в Великобритании и Новой Зеландии. Хартия представляет собой законодательный акт, который устанавливает юридические стандарты в отношении прозрачности налогово-бюджетной политики и отчетности и налагает на органы государственного управления формальную ответственность перед общественностью за результаты деятельности в налогово-бюджетной сфере.



Другие ключевые реформы были осуществлены в 1999—2000 гг. и включали в себя: внедрение в бюджетный процесс метода начисления с целью обеспечения полного учета обязательств при ценообразовании на государственные товары и услуги, управление финансами с ориентацией на конечный результат, а также усиление ответственности руководителей агентств за достижение результатов деятельности агентств (что было, в частности, закреплено в Законе о государственных услугах, 1999).

Одним из нововведений стало заключение специальных Соглашений о работе (performance agreements) между руководителями агентств и профильными министрами. Такое соглашение содержит ключевые цели и задачи деятельности не только руководителя агентства, но и агентства в целом.

До 1996 г. агентства Австралии были обязаны предоставлять ежегодные Планы оценки программ (portfolio evaluation plans), оценивая достижение результатов программ в пределах своей компетенции за последние пять лет. В 1996 г. произошло введение обязательной государственной экспертизы всех программ на основе корректируемых показателей. Результаты каждой экспертизы представляются министру финансов. Министерство финансов Австралии (<http://www.finance.gov.au/>) в сотрудничестве с Национальной службой аудита (<http://www.anao.gov.au/>) выпустили специальный обзор лучшей практики по использованию полученной информации о результатах.

Следующей новацией в бюджетном процессе стало внедрение метода составления бюджета на основе регулярно пересматриваемых смет, согласно которой объемы финансирования существующих программ уже содержатся в перспективных сметах, утвержденных в ходе предыдущих бюджетных циклов, и автоматически включаются в базисный бюджет. Таким образом, предметом обсуждения Правительства являются изменения и доработки, вносимые в базисный бюджет. В результате, акцент в процессе подготовки бюджета был перенесен с пересмотра объемов финансирования каждой программы на усовершенствование принципов ее разработки.

Введение другой нормы — укрупнения статей бюджетов министерств, позволило более экономно и эффективно использовать бюджетные средства и прекратить практику расходования средств в конце года на любые цели во избежание их потери с введением положения, позволяющего переносить неизрасходованные бюджетные средства на следующий год.



В ходе бюджетной реформы в Австралии произошло широкое внедрение коммерческих принципов в государственный сектор, среди которых:

- установление рыночных цен на товары и услуги государственных учреждений;
- введение элементов конкуренции среди поставщиков государственных услуг;
- передача бюджетных ассигнований ведомствам-потребителям услуг, которые получили право оплачивать услуги у ведомств-поставщиков;
- предоставление возможности государственным учреждениям покупать необходимые ресурсы у частных, а не у государственных поставщиков.

На протяжении всего процесса реформирования Правительство Австралии стремилось к передаче значительного количества функций по оказанию услуг населению в частный сектор. За счет этого занятость в государственном секторе с 1990 по 1997 гг. значительно сократилась.

Оценив положительный эффект бюджетной реформы 1990-х гг., австралийское правительство признало необходимость в проведении регулярных обзоров по оценке достижений бюджетной реформы. Так, в 2002 г. был проведен Обзор процедур и проекта бюджета, целью которого стало, прежде всего, предоставление более своевременной и точной информации при подготовке бюджета, а также обеспечение государственных служб всем необходимым для выполнения этого условия.

Основными рекомендациями в Обзоре были следующие:

- смещение акцента в сторону получения информации о реализации программ;
- предоставление более детальной и своевременной информации, необходимой для подготовки бюджета;
- расширение деятельности по оценке эффективности работы агентств;
- обеспечение соответствия информационных систем повышающимся требованиям к качеству информации;
- повышение квалификации работников Министерства финансов и агентств.

Рекомендации Обзора были одобрены Правительством Австралии в 2002 г., включая право Минфина осуществлять доработку предоставляемой агентствами информации при подготовке бюджета в целях гарантирования ее качества и своевременности.



Каждое министерство и агентство обязано четко определить цели, задачи, а также измеримые результаты своей деятельности, которые составляют основу двух документов, составляемых ведомствами:

1) план использования бюджетных средств (portfolio budget statement), основным предназначением которого является информирование Парламента Австралии о распределении ресурсов в соответствии с целями, определяемыми правительством (<http://www.budget.gov.au/2008-09/content/pbs/html/index.htm>);

2) отчет об использовании бюджетных средств в конце года (annual report).

Основными пользователями информации, предоставляемой ведомствами, является два профильных комитета Парламента Австралии: Комитет по государственному бюджету и аудиту (ЖСРАА) и Комитет по финансам и государственному администрированию (ЖСФРА).

Министерство финансов ответственно за осуществление методической поддержки по проведению политики ориентации на результат всех государственных структур. Минфин публикует специальные руководства по подготовке отчетности о результатах использования бюджетных средств, предоставляемой парламенту.

Ориентация управления государственными финансами на достижении конечных результатов получила значительное развитие за последние два десятилетия, прошедшие со времени внедрения в рамках ЖМР базовых принципов программно-целевого планирования в бюджетном процессе. Сегодня собираемая информация включает всестороннюю и детализированную, основанную на методе начисления отчетность о планировании и достигнутых результатах по каждому агентству и министерству в разрезе видов оказываемых услуг.

В настоящее время оценка эффекта от использования информации о результатах в процессе принятия бюджетных решений неоднозначна. Бюджетная реформа привела к тому, что каждое агентство предоставляет полную информацию об использовании бюджетных ресурсов и достигнутых результатах. Вместе с тем считается, что информация о результатах не в полной мере используется в бюджетном процессе. Поэтому планируется повысить акцент на использовании информации о результатах, а также ввести практику обзоров принимаемых бюджетных решений с целью дать развитие новым вариантам бюджетной реформы.



37.5. Швеция

В начале 1990-х гг. Швеция пережила экономический кризис, который повлек за собой кризис государственных финансов и, как следствие, резкий рост дефицита бюджета и государственного долга. Такая ситуация требовала введения мер жесткой экономии и ускорила начало реформ государственных финансов. В конце 1990-х гг. Швеция перешла к среднесрочному бюджетному планированию (три года), формированию бюджета «сверху вниз» и ориентации на результат.

Согласно новой системе правительство сначала определяет общий объем бюджетных ресурсов на следующие три года в соответствии с экономическим прогнозом и финансовой политикой, потом распределяет их между направлениями. При этом сумма по направлениям меньше общей суммы бюджета. Эта разница представляет собой предел отклонения погрешностей прогнозирования, причем, если для первого года это отклонение в пределах 1,5%, для второго — 2%, для третьего 2,5%.

После того как размеры бюджетных расходов распределены по 27 направлениям, министерства имеют относительную свободу при распределении средств по отдельным статьям в рамках своих направлений. В Швеции 13 министерств, каждое может быть ответственным за несколько направлений, кроме того, некоторые направления относятся более чем к одному министерству.

Важная особенность системы государственного управления Швеции — автономия функциональных агентств, закреплённая в законе. Сами министерства занимаются в основном формированием политики в своей области, имеют небольшой штат и бюджет. Всеми государственными услугами занимаются около 300 агентств (в которых занято 99% госслужащих), которыми производится большая часть бюджетных расходов. Агентства самостоятельно принимают решения по кадровой политике и внутренней организации. Проведенное недавно укрупнение агентств усилило их независимость.

В бюджете, как правило, для каждого агентства есть отдельная статья, покрывающая все его операционные расходы, т.е. бюджетные документы не содержат информации о результатах, ожидаемых от агентств. Таким образом, информация о результатах практически не используется на этапе формирования государственного бюджета.

После определения объема расходов министерства направляют подведомственным агентствам Письма-инструкции (Regleringsbrev),



где согласно руководству Минфина должны указать: (1) соответствие задач агентств среднесрочной программе правительства, (2) конкретные оперативные задачи и целевые показатели, (3) как именно агентства будут отчитываться о результатах. На практике Письма-инструкции сильно различаются по содержанию: от общих слов о целях агентства, до объемных документов с большим количеством технических деталей. Большинство писем содержало рекомендации агентствам обращать внимание на результаты, а не конкретные инструкции по их измерению.

Письма-инструкции в таком виде имеют черты контракта между министерствами и агентствами, в то время как раньше это был неформальный диалог. Агентства рассматривают подробные инструкции как вторжение в автономию, которое может сделать традиционную систему управления менее эффективной. С другой стороны, у министерств нет технической возможности и достаточной информации, чтобы качественно разрабатывать задачи и целевые показатели для агентств, а главное — нет реальной возможности контролировать результат. Очевидно, что необходимо усиление роли министерств в бюджетном процессе. Предполагается ввести должность заместителя министра по взаимоотношению с агентствами, в функции которого будут входить разработка и утверждение писем-инструкций, а также проверка отчетов.

Примечательной особенностью ориентации на результат в Швеции является положение о том, что данный подход не универсален, а нуждается в адаптации к конкретному виду деятельности. В частности, это означает, что агентства обладают правом выбора видов оценки результатов, которые больше подходят к их повседневной деятельности. Таким образом, агентство само принимает решение о том, как организовать свою деятельность по контролю за достижением поставленных перед ним целей и задач.

На практике агентства неформально обсуждают с министерством цели и задачи, которые в дальнейшем утверждаются министерствами. Предполагается в будущем формализовать систему. Формализация системы только закрепит реально существующую ключевую роль агентств в определении задач и целевых показателей.

Каждое агентство готовит ежегодный отчет, который должен содержать данные о ресурсах, результатах, эффективности и качестве, в том числе в разрезе показателей (или задач Письма-инструкции) за три последних года. Данные должны основываться на документах и известных методах подсчета.

Однако согласно обзору Национальной службы аудита Швеции отчеты, как правило, содержат информацию об объеме работ,



количественных показателях эффективности, а также описательные материалы. Обычно отчеты очень большие, и необходимая информация размыта. Проблема в том, что задачи и показатели изначально не заданы министерствами. В настоящее время качество отчетов совершенствуется путем выделения показателей качества услуг и общеэкономических результатов.

При внедрении бюджетирования с ориентацией на результат предполагалось его использование не только как механизма организации бюджетного процесса, но и как способа осуществления парламентского контроля за деятельностью агентств. С точки зрения парламента, отчеты агентств должны давать возможность оценки достижения поставленных перед ними целей. Однако опыт агентств свидетельствует о наличии проблем с измерением конкретных результатов их деятельности. Следует учитывать, что в последние годы требования к оценке эффективности значительно возросли. Вместе с тем самим агентствам до конца не ясно, как правительство (профильные министерства) использует предоставленную информацию о результатах.

Не менее важной проблемой является построение системы индикаторов (показателей), способных достоверно оценить степень достижения поставленных целей. Еще более трудной задачей в данных условиях является распределение ресурсов в зависимости от степени достижения целей.

Таким образом, на сегодняшний день в Швеции возникла ситуация, при которой уже отказались от контроля за использованием ресурсов, но в то же время система оценки результатов еще не эффективна.

37.6. Франция

Во Франции бюджетной реформе сразу был дан высокий приоритет, ключевой документ, принятый в 2001 г., — Органический закон о финансовом законодательстве — в российском понимании носит статус даже не федерального закона, а скорее кодекса или конституционного закона. В реформу были сразу вовлечены органы не только исполнительной власти, но и парламент, а также контрольно-счетные органы.

Органическим законом предусмотрено, что ежегодные бюджеты должны «учитывать цели и результаты выполнения заложенных в них программ». Под программой понимается взаимосвязанные операции одного и того же министерства, которые



должны иметь четко прописанные задачи, определенные в соответствии с общественно значимыми целями, а также оценку ожидаемых результатов.

Проект годового бюджета должен содержать приложения с комментариями, к которым прилагается ежегодный проект результативности каждой программы с указанием всех операций, связанных с ними затрат, преследуемых целей, полученных и ожидаемых в ближайшие годы результатов, которые оцениваются при помощи конкретных и обоснованных показателей.

Проект закона об исполнении бюджета должен содержать (1) ежегодные отчеты об эффективности исполнения по каждой из программ с указанием отклонений от прогнозных показателей за рассматриваемый бюджетный год, а также успехов, констатированных в последнем законе об исполнении бюджета; (2) цели, ожидаемые результаты, показатели и соответствующие затраты.

Важно также, что законопроект о бюджете на следующий год не может обсуждаться Национальным собранием в первом чтении, пока не будет проголосован закон об исполнении бюджета за год, предшествующий тому, бюджет которого вынесен на рассмотрение.

Целью бюджетной реформы является переход от традиционного сметного финансирования государственных институтов к финансированию в соответствии с предполагаемыми результатами их деятельности. В результате проведения реформы государственный бюджет должен стать документом, доступным для общества, что позволит точно определять объем средств, выделяемых государством по каждому направлению его деятельности, и соотносить их с достигнутыми результатами.

Ключевую роль в проведении реформы играет Министерство экономики, финансов и индустрии Франции. Интересно также, что вся система целей деятельности органов власти в проводимой реформе рассматривается с позиций гражданина, налогоплательщика и потребителя услуг государства.

Основные усилия Правительства Франции были направлены на создание системы целей и показателей деятельности органов власти и формированием на их основе бюджетных программ. За период с начала реформы утверждены следующие ключевые документы¹:

1) «Ежегодные планы повышения эффективности», которые являются рабочим документом Управления по бюджетной реформе

¹ См.: Budget Reform and State Modernization in France, http://www.minefi.gouv.fr/lol/16_1_2.htm



Министерства экономики, финансов и индустрии Франции. Данный документ объясняет цели достижения результативности;

2) «Достижение результативности: стратегия, цели, показатели» служит методологическим документом для всех участников бюджетной реформы, которые должны осуществлять государственное управление с ориентацией на результат. Руководство уточняет роль участников и методы, позволяющие повысить эффективность государственных расходов;

3) «Практическое руководство по представлению программ: операционные бюджеты программ» — инструкция для ответственных работников ведомств по подготовке и управлению операционным бюджетом программы.

Кроме этого, утверждено «Руководство по предварительному анализу программ», подготовленное Межведомственным комитетом по анализу программ, в котором проанализированы программы, а также объединены основные критерии анализа, осуществляемого Комитетом, с целью оценки проектов ведомственных программ, а также рабочий документ «Бюджетная реформа: дорожная карта», положенный в основу планирования Министерства экономики, финансов и индустрии Франции в рамках реализации реформы в 2005 г.

«Планы повышения эффективности» стали первым этапом внедрения модели управления, ориентированной на результат. У каждого руководителя программ появилась возможность в рамках более долгосрочной (на период в несколько лет) перспективы опробовать на практике цели и критерии, за реализацию которых он несет ответственность перед Парламентом, выстроить свою организацию и создать те инструменты, которые ему позволят изменить во всех своих службах сложившуюся на сегодня общегосударственную практику работы.

Оценка результативности деятельности министерств осуществляется в соответствии с Методическим руководством по применению Органического закона о бюджетном устройстве от 1 августа 2001 г. «Достижение результативности: стратегия, цели, показатели». В Руководстве разъяснены принципы разработки и использования стратегических целей, задач, показателей и планируемых результатов, которые на основании Органического закона будут публиковаться в ежегодных проектах целевых показателей бюджета.

Начиная с 2006 г. бюджет принимается Парламентом на основании стратегических задач и ожидаемых результатов их выполнения, которые должны быть представлены в Парламент Правительством.



Стратегические цели определяются в ходе голосования по бюджету, затем доводятся до сведения соответствующих служб через межведомственную систему управления, которая создается лицами, ответственными за реализацию целевых программ. Выбор целей должен основываться на глубоком и долгосрочном стратегическом подходе. Также следует учитывать стратегию других программ одного направления либо одного уровня.

Стратегические цели формируются исходя из того, что их количество должно быть ограничено и они должны отражать основные положения программ и соответствовать ожиданиям всех категорий граждан, потребителей и налогоплательщиков. Каждая цель должна быть ясно сформулирована, привязана к программе, а для ее оценки необходимо использование количественных показателей.

В свою очередь, показатели должны:

- быть релевантными, т.е. давать оценку реально полученным результатам (сочетаться с задачей, относится к значимому аспекту ожидаемого результата, а также давать оценку в рамках заданной системы координат);

- быть полезными (т.е. появляться регулярно, быть сравнимыми, понятными и используемыми в работе государственных учреждений);

- быть надежными (т.е. долговечными, безусловно достоверными и при этом разработанными за разумные средства);

- давать возможность анализа при проведении проверки и аудита.

Стратегические цели и показатели представлены в ежегодных целевых проектах и докладах. В этих документах отражается также информация об основных направлениях деятельности в рамках программы (описание программы и действий, предпринимаемых в ее рамках) и содержащая обоснование размера ассигнований (с точностью до одного евро), если эти вопросы не рассматриваются на уровне целей.

Определение целей и оценка результатов ставят перед собой задачу улучшить эффективность использования государственных средств на двух уровнях, а именно:

- в процессе принятия бюджетных решений на уровне Правительства и Парламента;

- в процессе управления бюджетом самими министерствами и ведомствами.

Голосование по бюджету проходит по блокам, т.е. целевым программам, которые, как правило, превышают объем средств, выделяемых в настоящее время на покрытие отдельных статей. В соот-



ветствующей информации отражаются ожидаемые и полученные результаты.

Бюджет имеет три уровня:

— уровень 1: примерно 40 целей (миссий) определяют основные направления политики государства. Парламент голосует по каждой из целей бюджета, что позволяет определить целевую направленность политики государства. Цель включает несколько целевых программ, которые выполняются отдельными министерствами. Только Правительство уполномочено устанавливать цели бюджета. Парламент может изменить распределение бюджетных ассигнований на различные программы в рамках одной задачи, предложенной Правительством;

— уровень 2: примерно 150 программ определяют ответственность за проведение в жизнь политики государства. Каждая программа соответствует определенному количеству взаимосвязанных операций, которые осуществляются под руководством уполномоченного лица, назначаемого соответствующим министром. Данное лицо называется «ответственным за программу».

Ответственный за программу получает в свое распоряжение пакет ассигнований и сам определяет наилучшие способы достижения поставленных целей. «Программы» представляют собой целевые кредиты в пределах твердо установленной бюджетной суммы с ограничением фонда зарплаты;

— уровень 3: примерно 500 мероприятий расписывают целевую направленность программ. Таким образом, мероприятие уточняет назначение бюджетных средств.

Предусмотрены расходы на проведение каждого мероприятия, причем их исполнение отслеживается. Так, ответственный за программу руководит сразу несколькими мероприятиями, не будучи при этом ограничен кредитами в пределах установленных лимитов.

Стратегические цели, показатели и ориентиры определяются по каждой отдельной программе. Ответственный за программу использует гибкую систему управления, которую предоставляет ему бюджетное финансирование для осуществления руководства ведомством в соответствии с поставленными целями.

Информация о достигнутых результатах выходит за рамки простого описания расходования средств или объема осуществляемой деятельности. Она показывает, каким образом, используя ассигнованные бюджетные средства, можно повысить эффективность проводимой политики, улучшить качество услуг населению и оптимизировать расходы.



Поскольку цели не расписаны по конкретным статьям или видам деятельности, их достижение во многом передается на усмотрение органов управления, которые стремятся наилучшим образом использовать возможности, предоставляемые новым органическим законом (финансирование крупными блоками), и сами определяют оптимальные способы достижения стратегических целей.

Учитывая сложный и длительный процесс распределения ответственности между различными государственными органами, решающее значение имеет создание промежуточного звена между органами принятия политических решений и управления. Эта роль возложена на ответственного за программу. С одной стороны, он принимает участие в подготовке стратегических решений под руководством соответствующего министра, а с другой — отвечает за их оперативное исполнение. Бюджетная реформа должна привести к реорганизации работы государственных органов вокруг этого центрального звена.

Стратегические цели, намеченные политическими органами, затем доводятся до сведения всех государственных органов с использованием механизма оценки результатов. Таким образом, должностные лица получают возможность выстраивать свою работу в направлении реализации стратегических целей, сформулированных на политическом уровне.

Информация, содержащаяся в ежегодных целевых проектах и ежегодных целевых докладах, изучается и анализируется обеими палатами Парламента. На информацию, относящуюся к результатам, они будут обращать особое внимание, чтобы дать оценку как качества управления отдельными программами, так и обоснованности заложенных в них целей. Соответственно качество данной информации должно быть высоким. Поэтому, исходя из представленной информации, депутаты могут предлагать поправки, направленные на перераспределение бюджетных ассигнований между программами одного и того же раздела.

Важная роль в новом бюджетном процессе определена этапу стратегического планирования, который предшествует этапу формулирования целей и показателей программ. Без стратегического планирования трудно определить приоритеты и, соответственно, предложить ограниченный набор конкретных целей. Представление стратегий позволяет объяснить взаимосвязанность намеченных целей и обосновать их выбор.

Стратегическое планирование должно строиться в рамках определенной программы и прежде всего блока программ, входящих в одну «задачу», т.е. с учетом статьи бюджетного голосования. Кроме того, некоторые программы, хотя и имеют межведомст-



венный характер, тем не менее направлены на достижение одинаковых целей. Межведомственные программы проводятся в жизнь координатором, который назначается Премьер-министром. Координатору поручается составление межведомственного политического документа, который фигурирует в приложении к проекту бюджета в качестве дополнения к ежегодным проектам достижения эффективности. Данный документ объединяет стратегические цели, сформированные в соответствующие программы.

Общая увязка стратегических целей различных программ и их совместимость с бюджетом обеспечиваются сначала на этапе подготовки бюджета, а потом в ходе его обсуждения в Парламенте.

Выбранная стратегия должна быть представлена в общем плане с пояснениями на конкретных целевых ориентирах. Она должна быть изложена ясно и четко. Например, стратегия в области налогов может строиться вокруг главной задачи, а именно: способствовать добровольной уплате налогов со стороны налогоплательщиков («выработка гражданской позиции в отношении уплаты налогов»). Она может идти по двум взаимодополняющим направлениям: путем адаптации налоговых органов к потребностям налогоплательщиков с целью предупреждения возможных ошибок и выработки налоговой лояльности, а также за счет обеспечения равенства граждан в фискальной области. Следует также добиваться улучшения работы налоговых органов.

Таблица 37.2. Стратегия программы в области налогов.
Налоговая и финансовая политика государства
и местных органов власти¹

Стратегия	Стратегические цели
Способствовать выработке гражданской позиции в отношении уплаты налогов	Мобилизовать налогоплательщиков на добровольное выполнение обязанностей по уплате налогов
Идти навстречу ожиданиям потребителей, превратив налоговое ведомство в учреждение, оказывающее услуги гражданам	Ввести новые технологии, позволяющие облегчить составление налоговой декларации и уплату налогов. Реагировать на запросы граждан. Предложить малым и средним предприятиям единого собеседника в системе налоговых органов
Обеспечить равенство граждан в фискальной области	Быстро реагировать на непредставление налоговых деклараций и неуплату налогов
Повышение производительности труда налоговых органов	Сократить издержки в работе налоговых органов

¹ Министерство экономики, финансов и индустрии Франции. http://www.minefi.gouv.fr/olof/downloads/161_performance_based_approach.pdf



Выбор стратегии является основополагающим для проведения политики и работы соответствующих государственных учреждений. Поэтому необходимо, чтобы стратегия была относительно долгосрочной (если не произойдет изменения общей политической установки) и разрабатывалась на срок от трех до пяти лет. При этом разработка долгосрочной стратегии отнюдь не противоречит принципу ежегодного бюджетного планирования.

Основными требованиями к целям являются следующие:

- цель должна быть ясной, т.е. сформулирована однозначно, точно и понятно;

- реализация цели определяется содержанием программы, к которой она относится. Формулировка цели и соответствующие объяснения, которые даются в ежегодном целевом проекте, должны давать возможность лучше понять связь между деятельностью государственных учреждений и ожидаемыми результатами;

- цель должна отражаться в конкретных цифрах и указывать результаты, ожидаемые от предпринятых действий в рамках реализации программы, т.е. поддаваться измерению. Поэтому к ней прилагается один или даже два цифровых показателя, отражающих уже полученные и ожидаемые результаты (шкала результатов);

- каждая цель сопровождается одним или несколькими показателями. Показатель наиболее объективно отражает уже реализованную в прошлом цель, поэтому необходимо знать результаты прошлых лет для определения целей на будущее;

- цель может быть установлена на срок до пяти лет. В этом случае прогноз результатов может делаться каждый год, а не только в самый последний момент. Определение ориентиров осуществляется путем диалога между ответственным за программу и соответствующими службами.

Требования к показателям:

- показатель должен быть связан с целью и специально разработан для измерения ее реализации;

- показатель должен отражать важный аспект ожидаемого результата, а не второстепенный аспект, который дает лишь частичное представление о самом результате;

- показатель должен содержать возможность оценки. Показатель не только логически связан с поставленной целью, но и должен давать возможность оценить улучшение ситуации, заложенное в цели, а также реально измерить конкретный результат;

- показатель не должен приводить к результатам, которые не соответствуют ожиданиям. Он не должен вызывать стремление улучшить сам показатель в ущерб искомому результату. Для ней-



трализации такой опасной тенденции можно предусмотреть второй показатель, уравнивающий первый;

- показатель должен появляться через равные промежутки времени не менее одного раза в год. Этот срок может быть увеличен, если показатель связан с большими затратами на проведение подробного обследования группы лиц, которым предназначены бюджетные ассигнования;

- должна быть возможность сравнительного изучения показателя во времени, в пространстве и между различными потребителями. Такие сравнения необходимы для оценки полученных результатов во времени (улучшение положения по годам) или в пространстве (сравнение между собой различных территорий), а также у различных потребителей бюджетных ассигнований;

- возможность быстрого использования показателя соответствующими государственными органами. Показатель приносит пользу только в том случае, если он сразу же может быть изучен и проанализирован должностными лицами в ходе текущей работы и использован для принятия управленческих решений. Показатели требуются прежде всего для внутреннего управления программой и только потом для подготовки стратегических решений;

- показатель должен быть понятным или содержать ясные объяснения. Показатель должен быть представлен в понятной форме или содержать ясные объяснения, даже если для этого придется провести предварительную работу по упрощению измеряемых данных;

- показатель не должен изменяться во времени и зависеть от организации работы по его составлению. Способ сбора данных, на которых основывается показатель, не должен зависеть от организационных изменений. Так, гарантией неизменности показателя может служить наличие центральной контрольной структуры, в которую стекается вся информация о полученных результатах;

- показатель должен быть надежным. Это основной критерий выбора показателя. Надежность основывается на надежности самого способа измерения, а также отсутствии допущений или ограниченном влиянии известных допущений;

- затраты на разработку показателя должны находиться в разумных пределах и соответствовать ценности той информации, которая в него заложена. Сокращение затрат и повышение надежности показателя может быть обеспечено получением данных, необходимых для его измерения в автоматическом режиме (при помощи управленческих компьютерных программ).



По каждой программе министерства представляют в Парламент сводные целевые документы, а именно:

— ежегодные целевые проекты (прогноз) в момент рассмотрения бюджета;

— ежегодные целевые отчеты (факт) в момент рассмотрения закона об исполнении бюджета.

Проекты и отчеты являются, как это следует из их названия, документами целевого планирования. В них содержатся стратегические цели с соответствующими показателями и другая информация, облегчающая понимание основных видов деятельности в рамках программы и позволяющая подсчитать объем бюджетных дотаций.

Ежегодный целевой отчет составляется таким же образом, как ежегодный целевой проект. Это делается для демонстрации различий между запланированными и реально полученными результатами. В данных проектах и отчетах дается также подробное обоснование ассигнований, исходя из объема деятельности или оказанных услуг, а также из средней стоимости каждого мероприятия.

В результате проведения реформы системы государственных финансов во Франции общество сможет регулярно контролировать и осуществлять оценку эффективности принятых властью решений, последствий принятия тех или иных мер в различных отраслях экономики. Деятельность власти становится прозрачной и понятной обществу, что ограничивает власть в принятии необдуманных и тем более неправомερных решений.

Реформа бюджетного сектора во Франции еще не завершена, в механизмы многих основных нормативных актов по реформе заложены возможности их корректировки с учетом опыта и уроков внедрения новых методов бюджетирования в практику.

Полномасштабное внедрение программно-целевого метода в бюджетный процесс Франции, включая финансирование министерств на основе результатов их деятельности, началось с 2006 г., т.е. спустя пять лет после начала реформы.

Важно отметить существенную прозрачность как самой реформы, так и нового бюджета и бюджетных процедур. В процедуры отбора, оценки и контроля (аудита) программ внедрены элементы состязательности, конкурсности и независимости, что позволяет снизить субъективизм оценок и повысить качество самих программ.

Вместе с тем при анализе опыта бюджетной реформы Франции необходимо учитывать унитарный характер государственного устройства Франции, который существенно отличается от федерального управления.



Выводы

На основе международного опыта можно сделать вывод о том, что в странах бюджетная реформа, в основе которой лежат методы бюджетирования, ориентированного на результат, как правило, сопровождается административной реформой, т.е. фактически эффективность функционирования бюджетной системы напрямую увязывается с эффективностью работы государственного аппарата. Правительства стран прибегают к внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, преимущественно в периоды финансовых кризисов. При этом чем острее кризис государственных финансов, тем масштабнее бюджетная реформа и радикальнее стратегия реформирования.

При проведении реформы представляется важным информационная открытость бюджетного процесса и публичное обсуждение параметров и характеристик бюджета, а также его результативности. Важная роль отведена формированию системы показателей эффективности, с помощью которых впоследствии будет оцениваться степень достижения поставленных целей программ, что в свою очередь позволяет внедрить в бюджетный процесс элементы конкурентности при отборе и оценке программ для их финансирования.

Важно также отметить, что внедрение новых методов бюджетирования во многих странах еще не завершено, несмотря на то что сами бюджетные реформы были начаты более пяти, а иногда и десяти лет назад.

Вопросы для самоконтроля

1. Почему возникла необходимость в реформировании государственных финансов и переходу к бюджетированию, ориентированному на результат, в европейских странах? Предпосылки этих реформ?
2. Как понимается бюджетирование, ориентированное на результат, в странах Организации экономического сотрудничества и развития?
3. Какова история появления бюджетирования, ориентированного на результаты?
4. Назовите основные этапы реформирования бюджетного процесса в США.
5. Какие документы входят в систему плановых документов в США?
6. Реформы в Новой Зеландии (начало, мероприятия и цели).



7. Охарактеризуйте основные этапы бюджетной реформы в Великобритании.

8. Что лежит в основе Соглашения о предоставлении государственных услуг Великобритании?

9. Назовите этапы бюджетных реформ в Австралии (начало, цели и результаты их проведения)

10. Какое жесткое правило действовало для министерств Австралии в период бюджетной реформы?

11. Что представляет собой Хартия бюджетной честности?

12. Как проходили реформы финансового управления в Швеции?

13. Назовите особенности бюджетной реформы во Франции.

14. Какие основные документы были приняты во Франции в период бюджетной реформы?



ГЛАВА 38

Построение системы государственного аудита в зарубежных странах

Рассмотрение опыта зарубежных стран по построению системы государственного аудита представляется для авторов более чем актуальной. В условиях ограниченности финансовых ресурсов на первый план выходит не столько проблема законности их целевого использования, как экономического и социального эффекта, достигаемого в процессе осуществления данных расходов.

При разработке современного законодательства в области регулирования государственного финансового контроля главенствующее значение имеют международные стандарты Интосаи. Законодательство многих стран¹ в области государственного финансового контроля ориентируется на принципы и методы этой организации.

В соответствии с рекомендациями Интосаи существует три основных принципа, которые должны быть положены в основу внешнего финансового контроля (государственного аудита):

- независимость субъекта контроля сектора государственного управления от контролируемых организаций;
- охват контролем не только правильности и законности, но и эффективности использования средств;
- публичность деятельности с доведением результатов контроля до населения и органов законодательной власти.

Важное значение придается независимости органов государственного финансового контроля. Высшие контрольные органы могут

¹ Kearney, E., Green, J. Federal Government auditing. Laws, Regulations, Standards, Practices and Sar-banes-Oxley, NJ, Wiley, 2006, 346 p.



выполнять возложенные на них задачи объективно и эффективно только в том случае, когда они независимы от проверяемых ими организаций и защищены от постороннего влияния.

Одной из региональных организаций Интосаи является Организация высших органов финансового контроля Европы (Евросаи), учрежденная в 1990 г. В настоящее время Евросаи объединяет 47 высших органов финансового контроля стран — членов ЕС и Европейскую счетную палату. Согласно ст. 1 Устава EUROSAI, основная цель организации — содействовать развитию сотрудничества между входящими в нее высших органов финансового контроля, а также способствовать обмену информацией и документацией, исследованиям в области контроля государственных финансов, созданию университетских кафедр по этой дисциплине и унификации терминологии в области финансового контроля¹.

Ключевые понятия

Европейская счетная палата, Договор о Европейском Союзе, Международные стандарты аудита (ISA), Международная организация высших органов финансового контроля (INTOSAI), Международная федерация бухгалтеров (IFAC), Национальная служба аудита Великобритании, контролер и генеральный аудитор, государственный аудит, финансовый аудит, аудит эффективности, Закон Новой Зеландии о государственном аудите, Суд счетов Франции, Национальная служба аудита Швеции

38.1. Европейская счетная палата

Европейская счетная палата (European Court of Auditors, ECA) была создана в 1977 г., а в 1993 г. признана пятым независимым институтом ЕС. В 1999 г. в соответствии с Амстердамским договором полномочия счетной палаты были расширены.

Договор о Европейском Союзе (г. Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) определяет состав Европейской счетной палаты, которая формируется из представителей стран — членов ЕС, по одному от каждой страны (ст. 246—248 Договора). При этом членами счетной палаты могут стать лица, работающие или работавшие в своей стране в органах внешнего аудита, а также те, кто имеет специальное образование для занятия этой должности. Их независимость не должна подвергаться сомнению. Срок пребывания в должности

¹ <http://www.eurosai.org/rus/About-rus.asp?menu=about>



члена счетной палаты ограничивается шестью годами и может быть продлен. Членов счетной палаты назначает Совет ЕС после консультаций с Европейским Парламентом по кандидатурам, представленным странами — членами ЕС. Члены Палаты должны быть абсолютно независимы при осуществлении своей деятельности и исходить из общих интересов ЕС.

Члены счетной палаты избирают ее Президента из своего числа. Срок его пребывания на посту ограничивается тремя годами с возможностью переизбрания. Он председательствует на заседаниях счетной палаты и осуществляет контроль за исполнением принятых Палатой решений, а также является ее представителем в международных отношениях.

Одним из высокопоставленных чиновников является назначаемый Палатой Генеральный секретарь, который отвечает за функциональное руководство, ведение хозяйственных дел и работу секретариата.

Основная функция счетной палаты — проведение внешнего аудита финансового состояния ЕС. Как внешний аудитор ЕС, Палата вносит свой вклад в совершенствование управления финансами Европейского Союза и выступает гарантом финансовых интересов граждан ЕС.

В ст. 248 Договора о Европейском Союзе изложены полномочия Европейской счетной палаты, которые сводятся к следующему.

Европейская счетная палата:

1) проверяет все счета доходов и расходов ЕС, а также всех органов управления Союза. В полномочия Палаты входит проверка того, были ли доходы получены, а расходы произведены на законных основаниях и надлежащим образом, и продуманно ли осуществлялось управление финансовой деятельностью;

2) представляет в Европейский Парламент отчет об исполнении бюджета Европейского Союза на каждый финансовый год, включая Документ о гарантиях (Statement of Assurance) достоверности счетов ЕС за истекший финансовый год, законности и правильности осуществления соответствующих операций;

3) может в любое время предоставлять свои наблюдения по конкретным, выбранным ею самой темам, в частности, в форме Специальных докладов и отчетов, которые должны быть одобрены большинством голосов членов Палаты;

4) предоставляет официальные заключения по вносимым законопроектам ЕС, имеющим финансовый характер;

5) содействует Европейскому парламенту и Совету ЕС в осуществлении контроля за исполнением бюджета ЕС.



Ежегодный Отчет об исполнении бюджета подлежит обязательному опубликованию в Официальном журнале ЕС (Official Journal of the European Union).

Счетная палата независима и может сама выбирать формы и методы своей работы, планировать и проводить ревизии, контролировать любые структуры Союза, предавать гласности результаты своей деятельности и высказывать особое мнение.

Деятельность Палаты в сфере государственного аудита тесно связана с деятельностью Национальных служб аудита стран — членов ЕС, осуществляющих внутренний финансовый контроль за разумным и экономным использованием средств бюджета ЕС. В общем виде схема их взаимодействия представлена на рис. 38.1.

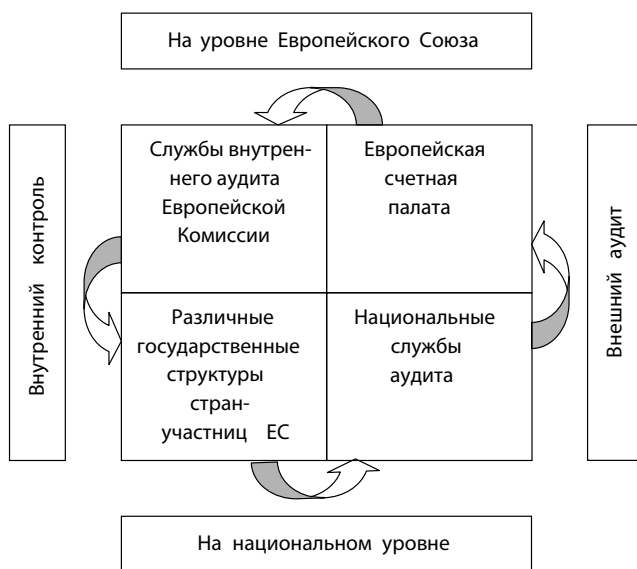


Рис 38.1. Структура внутреннего контроля и внешнего аудита бюджета Европейского Союза¹

Бюджет ЕС в 2008 г. составил около 120 млрд евро, или 1% Валового национального дохода (GNI) 27 стран — членов ЕС².

Бюджет ЕС формируется за счет вкладов стран-участниц союза, а также таможенных и сельскохозяйственных пошлин. Структура рас-

¹ Европейская счетная палата, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1277517.PDF>, р. 10.

² Отчет о деятельности Европейской счетной палаты за 2007 год, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1277517.PDF>



ходов бюджета ЕС (рис. 38.2) сильно отличается от расходов национальных бюджетов стран-членов. Это связано с тем, что в составе общего бюджета ЕС нет расходов на социальное обеспечение, составляющих значительную часть национальных бюджетов.



Рис. 38.2. Структура расходов бюджета ЕС в 2008 г.¹

Как видно из представленной диаграммы, в 2008 г. немногим меньше половины расходов бюджета ЕС было направлено на поддержание сельского хозяйства, сохранение и управление природными ресурсами. Вместе с тем в отчете отмечается тенденция к сокращению данного вида расходов по сравнению с предыдущими годами. При этом, начиная с 1980 г., происходит стабильный рост расходов на обеспечение единства и стабильного экономического роста в ЕС, которые включают в себя такие направления, как региональное и социальное развитие, совместное финансирование широкого круга проектов, от дорожного строительства в Словении до проведения курсов для безработных в Дании. Кроме того, ЕС тратит значительные финансовые средства на оказание гуманитарной помощи и международное сотрудничество. Около 6% расходов бюджета необходимо для финансирования органов управления ЕС.

Европейская счетная палата проводит три вида государственного аудита²:

— финансовый аудит (financial audit), направленный на проверку правильности отражения финансовой информации, опера-

¹ Отчет о деятельности Европейской счетной палаты за 2008 г. <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1277517.PDF>, п. 9.

² Источник: Европейская счетная палата, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1277517.PDF>



ций по счетам бюджета в соответствии с Руководством о финансовой отчетности;

— аудит соответствия (compliance audit), направленный на проверку законности распределения финансовых ресурсов и ведения операций по счетам бюджета;

— аудит эффективности (performance audit), направленный на проверку эффективности управления средствами бюджета ЕС, включая проверку экономической эффективности и разумности их использования при достижении поставленных целей, а также анализ полученных результатов.

Большинство проверок посредством финансового аудита и аудита соответствия проводятся в рамках ежегодного Отчета о гарантиях (Statement of assurance), больше известного во французском варианте перевода как DAS (declaration d'assurance), который содержит информацию о законности, правильности и надежности финансовых операций, произведенных со средствами бюджета в отчетном финансовом году.

В своей деятельности Европейская счетная палата руководствуется Международными стандартами аудита (International standards on auditing, ISA) для государственного сектора. Палата также принимает активное участие в доработке международных принципов и стандартов по аудиту, взаимодействуя по данному вопросу с Международной организацией высших органов финансового контроля (International Organisation of Supreme Audit institutions, INTOSAI)¹ и Международной федерацией бухгалтеров (International Federation of Accountants, IFAC)².

Стандарты и требования к государственному аудиту в ЕС изложены в руководстве «Политика и стандарты Европейской счетной палаты в области аудита» (Court Audit Policy and Standards). В данном документе представлены стандарты ISA, INTOSAI и их применение в контексте деятельности ECA.

В частности, стандарт ISA 200 определяет цель финансового аудита как предоставление возможности аудитору выработать свое мнение о достоверности финансовой отчетности в материальном отношении, а также о ее соответствии утвержденному Руководству по финансовой отчетности (Financial reporting framework)³. Применительно к ECA мнение счетной палаты о достоверности финансовой отчетности по итогам исполнения бюджета ЕС содержится

¹ <http://www.intosai.org/>

² <http://www.ifac.org/>

³ <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/269266.PDF>



в ежегодном Отчете о гарантиях и свидетельствует о надежности счетов бюджета, а также законности и своевременности проведенных операций со средствами бюджета.

Европейская счетная палата проводит аудит эффективности в соответствии с Руководством по аудиту эффективности INTOSAI (Guidelines for Performance Auditing) и аналогичным руководством, утвержденным ЕКА (Performance Audit Manual). Согласно последнему аудит эффективности определяется как аудит действующего финансового менеджмента, а именно: экономии, экономической эффективности и социального эффекта, с которыми аудируемые организации (в том числе Европейская Комиссия) расходуют средства Союза при выполнении своих обязательств¹.

При этом концепция финансового менеджмента основана на трех принципах:

— принцип экономии означает, что расходование ресурсов, используемых объектом аудита в своей деятельности, должно быть совершено вовремя, в соответствующем количестве, качественно и по наиболее выгодной цене;

— принцип экономической эффективности означает достижение лучших результатов при использовании наемных работников;

— принцип социального эффекта означает достижение поставленных целей и получение запланированных результатов.

В структуре Палаты созданы пять аудиторских групп, объединяющих несколько специализированных отделов, отвечающих за различные направления работы с бюджетом:

1) по вопросам охраны и управления природными ресурсами ЕС;

2) по вопросам структурной политики, транспорта, исследований и энергии;

3) по внешним связям;

4) по вопросам банковской деятельности, административных расходов, институтов ЕС и внутренней политики;

5) группа CEAD (координация, оценка, гарантии и разработки) отвечает за подготовку Документа о гарантиях, обеспечение качества и разработку методологии проведения проверок.

Члены Палаты распределяются между группами, по одному в каждой. Возглавляет группу избираемый ее членами Председатель, срок исполнения обязанностей которого составляет два года и может быть продлен. Председатель обеспечивает слаженную работу группы и относящихся к ней отделов, принимаемые им решения должны быть поддержаны другими членами группы.

¹ <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/271275.PDF>



В структуре Палаты также находится формируемый из представителей всех групп Административный совет, который отвечает за административные вопросы, требующие принятия Палатой официального решения.

Кадровый состав Европейской счетной палаты насчитывает около 850 человек — это ревизоры, переводчики и административные работники. Члены Счетной палаты имеют самую разную профессиональную подготовку и опыт работы, полученный как в государственном, так и в частном секторе, бухгалтерском учете, внешнем и внутреннем аудите, юриспруденции и экономике. В Палате работают граждане из стран — членов ЕС, что обеспечивает ее потребности в знании иностранных языков и профессиональной подготовке кадров.

Европейская счетная палата в своей работе не зависит ни от других институтов ЕС, ни от правительств стран-членов. Она сама определяет темы проверок, методику, форму и время предоставления полученных результатов и их обнародования.

Счетная палата информирует граждан Европы, государства-члены и европейские учреждения о результатах своей работы в открытой форме — посредством публикации отчетов. В первую очередь это относится к следующему:

- годовому отчету о выполнении бюджета ЕС за предыдущий финансовый год;
- подтверждению надежности счетов и правильности основных сделок за предыдущий финансовый год;
- проверке годовых отчетов различных структур Союза;
- специальным отчетам, касающимся особенно важных тем.

Отчеты Счетной палаты содержат детальное описание выполненных проверок, информацию об ошибках, неточностях или финансовых махинациях, которые были обнаружены. Аудиторы также предлагают список мер для устранения выявленных ими недостатков. При этом сами аудиторы не имеют юридических полномочий на устранение выявленных ими в работе структур ЕС недостатков, ошибок или финансовых преступлений. Информация, полученная в ходе проверки, передается настолько быстро, насколько это возможно, ответственным учреждениям Союза, для принятия соответствующих мер.

Результаты работы Палаты используются Комиссией, Парламентом и Советом ЕС, а также органами власти стран-членов в целях совершенствования управления финансами ЕС.

Несмотря на широкие полномочия счетной палаты, отчеты и заключения Европейской счетной палаты не обладают юридиче-



ской силой, а носят строго рекомендательный характер. Вместе с тем ее работа имеет большое значение для совершенствования методов организации финансовой деятельности органов, осуществляющих управление программами и финансовыми ресурсами ЕС.

38.2. Великобритания

В Великобритании для проверки ведения учета в правительственных учреждениях и для оценки эффективности использования ими бюджетных средств в 1983 г. была создана Национальная служба аудита (National Audit Office, NAO), возглавляемая Контролером и генеральным аудитором. Формально Контролер и генеральный аудитор (Comptroller and Auditor General) назначается монархом, но это происходит лишь после того, как Палата общин принимает решение о назначении на данную должность конкретного лица. Проект решения должен быть предложен премьер-министром и поддержан председателем Комитета по бюджету, который всегда является членом оппозиции. Таким образом, кандидатура Контролера и генерального аудитора должна получить поддержку обеих партий. Контролер и генеральный аудитор подотчетен Комитету по бюджету Парламента, который его назначает. Он же принимает бюджет Национальной службы аудита Великобритании.

Срок полномочий Контролера и генерального аудитора не ограничен, он может быть освобожден от своих обязанностей только Ее Величеством в случае, если она получит запрос, поддержанный и Палатой общин, и Палатой лордов. Положение Контролера и генерального аудитора позволяет ему быть абсолютно независимым, но парламент может осуществлять свою демократическую функцию и при его назначении, и при освобождении от должности, если это потребуются. Важно то, что действующее правительство не имеет возможности ни назначать, ни смещать Контролера и генерального аудитора с должности.

Комитет по государственному бюджету (Committee of Public Accounts) был образован в 1861 г. и осуществляет проверку расходования бюджетных средств правительственными министерствами и ведомствами. Комитет состоит из 15 членов Парламента и действует при поддержке независимой Национальной службы аудита.

В состав Национальной службы аудита входят семь подразделений, каждое из которых возглавляет помощник Контролера и генерального аудитора. Шесть из семи подразделений состоят из рабочих групп, возглавляемых директором. В сферу полномочий рабо-



чих групп входит общее руководство проведением финансового аудита и аудита эффективности для департаментов и отделов, имеющих различную специализацию (информационные технологии, финансы, кадровые ресурсы). Седьмое подразделение состоит из рабочих групп, ответственных за другие функции, такие как организация работы и связи с общественностью.

В Национальной службе аудита работает примерно 800 человек, 620 из которых являются профессиональными аудиторами, остальные 180 — это персонал, обслуживающий работу службы¹.

Работники НАО обладают широким кругом навыков и знаний, имеют специальное образование, а также квалификацию профессиональных бухгалтеров. НАО постоянно нуждается в работе исследователей, научных сотрудников и других специалистов, которые привлекаются из частных компаний и университетов. Примечательным является то, что четверть запланированного финансового аудита НАО передает частным аудиторским фирмам путем заключения с ними контрактов. Проведение аудита эффективности передается частным компаниям гораздо реже. Такая стратегия позволяет НАО постоянно заимствовать и совершенствовать методы и подходы к организации работы.

Контролер и генеральный аудитор обладает законными правами осуществлять проверку счетов государственных организаций и докладывать о результатах в Парламент. Его главной задачей является представление Парламенту своего заключения о целесообразности расходования средств государственного бюджета и о соответствии расходов поставленным целям. Результаты проверок незамедлительно попадают в Парламент Великобритании. При этом в среднем за год проводится около 60 таких проверок.

В Великобритании государственный аудит подразделяется на следующие виды: 1) финансовый аудит (financial audit); 2) аудит эффективности («value for money» audit).

Основной целью финансового аудита, проводимого НАО, является выработка независимого мнения о качестве финансовой отчетности государственного органа.

При проведении финансового аудита НАО руководствуется Национальными стандартами по аудиту, разработанными Советом по аудиторской практике (Auditing Practices Board) в соответствии с требованиями Европейского Союза и стандартами IFAC. В ходе финансового аудита НАО готовит предложения по совершен-

¹ State Audit in the European Union, NAO, http://www.nao.org.uk/publications/state_audit/state.htm



ствованию внутреннего контроля и организации финансового менеджмента. НАО оказывает методическую и консультативную помощь при проведении реформ бюджетного учета и управления в органах власти на основе коммерческих принципов, позволяющих значительно повысить качество финансовой информации.

В процессе проведения финансового аудита происходит сбор достаточного количества соответствующей информации, необходимой для обоснования независимой оценки финансовой отчетности. Для этого при проведении аудита необходимо удостовериться в том, что:

- финансовая отчетность имеет заверченный вид и соответствует предъявляемым к ней требованиям;

- все указанные активы и обязательства проверяемого субъекта соответствуют действительности и требованиям учетной политики;

- все произведенные операции отражены в финансовой отчетности и проведены в соответствии с законодательством.

В соответствии с международными стандартами при проведении финансового аудита особое внимание уделяется процессу планирования, который включает тщательное изучение деятельности самого проверяемого органа власти, а также внутренних и внешних факторов и рисков, с которыми сталкивается проверяемая организация. Только после того как вся информация, необходимая для понимания деятельности субъекта, собрана, начинается поэтапное планирование предстоящей проверки. В ходе финансового аудита также может быть проведена проверка деятельности службы внутреннего финансового контроля проверяемой организации, по результатам которой НАО выносит свои предложения по совершенствованию службы.

В дополнение к аудиту финансовой отчетности министерств и ведомств в 1983 г. НАО было поручено проверять экономичность и эффективность расходования бюджетных средств. В компетенцию Национальной службы аудита не входит оценка политики министерств, однако отрицательный отчет об эффективности расходования средств может привести к рассмотрению вопроса парламентским Комитетом по бюджету.

Ежегодно Национальная служба аудита проверяет счета около 500 государственных органов и организаций, а также публикует 50—60 отчетов об эффективности расходования средств, причем последние могут касаться как целой системы, так и одного крупного проекта. Служба определяет проблемные области для проверки в ходе мониторинга и аудиторской деятельности.



При проведении аудита эффективности основная работа прежде всего происходит при ежегодном определении сфер деятельности органов власти, в которых будет осуществляться аудит эффективности. Под аудит эффективности в основном подпадают государственные программы. В качестве критериев отбора учитываются значение программы для общества, интерес к ней граждан, затраты на ее проведение.

При этом сама процедура аудита эффективности призвана помочь определенной программе в случае, если в процессе ее осуществления возникли трудности или незапланированные последствия. Таким образом, деятельность НАО в данном случае всецело направлена на то, чтобы определить причины возникших трудностей и разработать рекомендации, с помощью которых возможно улучшить работу конкретной программы. Следуя данной цели, НАО постоянно занимается как изучением практики проведения наиболее успешных программ, так и расследованием причин неудачных проектов. Исходя из их результатов, НАО разрабатывает специальные отчеты, содержащие не только выводы проверок, но и материалы «лучшей практики» (<http://www.nao.org.uk/guidance/index.htm>).

Каждой проверке по аудиту эффективности предшествует этап ее планирования, который включает в себя сбор детальной информации, четкое определение целей проверки и ее возможного эффекта. Далее происходит выбор метода анализа данных. В последнее время наметилась тенденция к привлечению широкого круга независимых специалистов в разных областях знания с целью повысить качество вырабатываемых рекомендаций.

Методология аудита эффективности различается в зависимости от объекта (как правило, методология указана в самом отчете). Широко применяются case study, изучение иностранного опыта, анкетные опросы и интервью, изучение отчетов, выезд на место, создание рабочих групп с привлечением экспертов, изучение статистики, консультации с общественностью и всеми заинтересованными и вовлеченными сторонами, фокус-группы, сравнения с аналогичными проектами.

Работа аудиторов по оценке эффективности направлена не только на выявление проблем, но и на обобщение наиболее успешного опыта в этой области и выработку рекомендаций по улучшению работы государственных органов. Например, в 2001 г. Национальная служба аудита опубликовала отчет об измерении результатов работы Правительства, где рассматривалась вся система PSA в целом и практика отдельных министерств (Measuring the performance of government departments <http://www.nao.org.uk/>



publications/nao_reports/00-01/0001301.pdf). Эта работа представляла общую картину хода бюджетной реформы, выводы нашли свое отражение в рекомендациях Правительству.

Официальное мнение Контролера и генерального аудитора о финансовой отчетности проверяемого объекта включается в аудиторское заключение, которое с этого момента является одним из обязательных приложений к финансовой отчетности. Отчеты о результатах аудита эффективности также передаются в Парламент.

38.3. Новая Зеландия

Счетная палата Новой Зеландии является высшим органом финансового контроля и возглавляется Генеральным аудитором и Контролером, назначаемым на этот пост только один раз и не более чем на семь лет. Его полномочия законодательно регулируются Законом о государственном аудите (Public Audit Act, 2001)¹. Несмотря на то что Генеральный аудитор является сотрудником Парламента Новой Зеландии, он независим от органов исполнительной власти при осуществлении проверки их деятельности и подотчетен Парламенту за управление государственными средствами, доверенными ему.

Правительству Новой Зеландии необходимо получать подтверждение того, что организации государственного сектора действуют и отчитываются о результатах в соответствии с целями, установленными Правительством. Существует также необходимость независимой оценки региональных органов власти, которые подотчетны обществу за расходование предоставленных им средств. Такую независимую оценку Парламенту и общественности предоставляет Генеральный аудитор. Генеральный аудитор может проверять любые государственные органы, организации или предприятия в соответствии с запросом парламента или по собственной инициативе.

При этом обеспечение такой независимой оценки достигается посредством подготовки отчетов по результатам проведения аудита в соответствии со следующими требованиями Закона о государственном аудите:

- 1) проведение ежегодного финансового аудита государственных организаций;

¹ См.: Закон Новой Зеландии о государственном аудите, <http://gpacts.knowledge-basket.co.nz/gpacts/public/text/2001/an/010.html>



2) проверка контрольных функций органов власти, включая финансовый аудит;

3) проведение аудита эффективности и сопутствующих исследований;

4) подготовка ответов и разъяснений для налогоплательщиков и членов Парламента.

Финансовый аудит включает в себя проверку финансовой отчетности и выявление фактов злоупотреблений служебным положением. Генеральный аудитор также проверяет результаты деятельности государственных органов (performance audit), в том числе эффективность и экономичность использования ресурсов, соответствие мандату и решениям Парламента. Однако в компетенцию Генерального аудитора не входит проверка эффективности работы Резервного банка и выбор политики центральных или местных органов власти для достижения целей.

Для выполнения своих функций счетная палата взаимодействует с Парламентом, а также профессиональными бухгалтерами и международными организациями.

В составе счетной палаты выделены Офис Генерального аудитора (Office of the Auditor General) и Аппарат Счетной палаты (Audit New Zealand)¹.

В полномочия Офиса Генерального аудитора входит стратегическое планирование аудита, разработка общей политики и стандартов, назначение аудиторов и отслеживание результативности их деятельности. Офис также осуществляет проведение аудита эффективности и предоставляет полученные отчеты и обзоры по запросу в Парламент.

Аппарат Счетной палаты является «правой рукой» Офиса и выполняет ежегодный аудит, запланированный Генеральным аудитором. В функции аппарата также входит предоставление ограниченного перечня услуг органам власти Новой Зеландии строго в соответствии с одним из стандартов Генерального аудитора по аудиту о независимости аудиторов. Следует отметить, что Audit New Zealand является самостоятельной организацией в составе Счетной палаты и выполняет функции государственной аудиторской компании.

В структуре Счетной палаты работает около 260 человек, обеспечивая работу девяти ее подразделений. Ежегодно к осуществлению аудита привлекается порядка 60 частных аудиторских компаний.

¹ Счетная палата Новой Зеландии, <http://www.oag.govt.nz/about-us/the-controller-and-auditor-general>



В состав руководства Счетной палаты входят Генеральный аудитор, его заместитель и ассистенты Генерального аудитора по каждому из направлений деятельности.

В структуре Офиса Генерального аудитора находятся шесть рабочих групп, каждую из которых возглавляет ассистент: 1) группа по аудиту и бухгалтерскому учету; 2) группа по вопросам законодательства; 3) группа аудита региональных органов власти; 4) парламентская группа; 5) группа по аудиту эффективности; 6) группа по исследованиям и развитию.

В частности, группа по аудиту эффективности занимается непосредственным проведением проверок в соответствии со ст. 16 Закона о государственном аудите. В законе содержатся положения о том, что счетная палата имеет право:

- осуществлять проверку эффективности деятельности органов государственной власти Новой Зеландии;
- отслеживать, выполняют ли органы власти обязательства, возложенные на них законом;
- выявлять ошибки, допущенные органами власти, повлекшие нецелевое использование бюджетных средств;
- выявлять любые недостатки, свидетельствующие о неразумном использовании бюджетных средств.

Группа по аудиту эффективности ежегодно выпускает около 15 отчетов по результатам проведенных проверок.

Согласно законодательству Новой Зеландии Генеральный аудитор должен обеспечить ежегодное проведение финансового аудита около 4 тыс. органов государственной власти и организаций. На выполнение данного требования расходуется около 80% бюджета Счетной палаты.

В 2002—2003 гг. в работу Счетной палаты была внедрена «модель выбора ресурсов для аудита» (audit resourcing model), которая предусматривает ежегодное проведение отбора аудиторов для осуществления проверок. Процесс отбора происходит на равных основаниях из целого списка аудиторских компаний, в число которых входит Audit New Zealand, четыре наиболее привилегированных аудиторских компании, средние и малые представители данного бизнеса. Для проведения аудита государственных организаций, деятельность которых имеет коммерческий характер, счетная палата организует тендер.

Счетная палата оценивает результативность работы органов власти, включая департаменты центрального правительства, региональные власти, школы, больницы и службы национальной безопасности.



Программа аудита эффективности на год входит в состав публикуемого Ежегодного плана деятельности Счетной палаты (Annual plan).

Конечным результатом аудита эффективности становится отчет, представляемый в Парламент, который содержит информацию о положительных результатах, а также возникших трудностях и предлагаемые пути их решения. Преимуществом для проверяемого органа является то, что положительное заключение счетной палаты прежде всего является гарантией законности проводимых операций по счетам, а по результатам аудита орган власти получает разработанные Счетной палатой рекомендации по улучшению эффективности деятельности. Все отчеты о проведенных проверках эффективности доступны для граждан на сайте Счетной палаты Новой Зеландии (<http://www.oag.govt.nz/reports/by-type/performance-audits>).

Вместе с тем в полномочия Генерального аудитора не входит оценка политических решений, принятых правительством или региональными властями. Счетная палата может только проверить, соответствующим ли образом произошла реализация этого решения.

Обычно аудит эффективности проводят два сотрудника из рабочей группы по аудиту, обладающие широкими знаниями и опытом в разных сферах деятельности. Каждая проверка эффективности длится до 12 месяцев в зависимости от сложности объекта оценки.

В процессе аудита эффективности выделяются следующие этапы¹:

1) определение основных сфер (audit topics) для проведения аудита (scoring) происходит в процессе планирования. Перед тем как начать аудит, сотрудники Счетной палаты предварительно связываются с проверяемым объектом и обговаривают время проверки;

2) планирование проверки (planning), в процессе которого происходит разработка критериев ожидаемой результативности деятельности проверяемого объекта, в сравнении с которыми будет оцениваться достигнутая эффективность. При этом работники счетной палаты обязательно проводят разъяснения для аудируемой организации по критериям оценки эффективности ее деятельности;

3) сбор доказательств (fieldwork), в процессе которого аудиторы собирают документы, необходимые для выяснения того, насколько были достигнуты значения ожидаемых критериев эффективности.

¹ Счетная палата Новой Зеландии, <http://www.oag.govt.nz/about-us/our-work/performance-audits>



При этом методология включает интервью персонала и держателей акций, проверку документации и файлов, более детальные обзоры некоторых вопросов и методы статистического анализа. Собираемая информация является конфиденциальной и не может быть истребована в соответствии с Законом о защите информации (Official Information Act, 1982);

4) подготовка краткого отчета об основных результатах (Summary of findings). После тщательного анализа собранных доказательств формируются общие выводы по результатам проверки, которые представляются в проверяемую организацию с целью подготовки ответа или обсуждаются устно. Таким образом, проверяемой стороне дается шанс прокомментировать результаты аудита эффективности;

5) подготовка проекта отчета (Draft report). После того как подготовлен проект отчета, его данные тщательно проверяются и корректируются по фактическим данным. Проверяемому органу дается две недели на подготовку комментариев о достоверности полученных данных. Однако достижение согласия по данным, представленным в отчете, не является целью деятельности рабочей группы;

6) опубликование отчета (Public release of the report) происходит одновременно с передачей его в Парламент. Затем Счетная палата выступает с инициативой о проведении брифингов с заинтересованными министерствами и комитетами по вопросам, содержащимся в отчете.

Проверка результативности проводится выборочно и планируется заранее. Список предполагаемых проверок публикуется ежегодно. Как правило, проверяются проблемные или потенциально проблемные участки. Методы и подходы различны в зависимости от целей и области, которая подвергается проверке, единой системы показателей эффективности не используется. Как правило, аудитор тесно взаимодействует с управляющим звеном и сотрудниками проверяемой организации (проводит опросы и интервью, рассматривает внутренние отчеты и другие документы). Широко используется дополнительная информация — опросы потребителей услуг, законодателей и смежных министерств, консультации с общественностью, привлечение экспертов, международный опыт (чаще опыт Великобритании), ранее проведенные исследования, анализ конкретных ситуаций (case study).

По результатам аудита в Парламент представляется (и публикуется) отчет, где содержатся выявленные проблемы, а также рекомендации по их устранению. Иногда публикуется отдельный документ, содержащий рекомендации и анализ успешного опыта.



Парламентский контроль за исполнением государственного бюджета и результатами деятельности департаментов также осуществляется соответствующими комитетами в ходе финансовых обзоров. Департаменты заполняют стандартный опросный лист, показывающий, как именно результаты их деятельности способствуют достижению общеэкономических целей.

Для Правительства Новой Зеландии очень важно, что Офис Генерального аудитора предоставляет гарантию того, что процедура аудита эффективности направлена на достижение социальной и экономической эффективности и проводится в соответствии с Национальными стандартами по аудиту.

Национальные стандарты по аудиту включают в себя этические и профессиональные стандарты Новозеландского института профессиональных бухгалтеров (New Zealand Institute of Chartered Accounts, NZICA) и стандарты, утверждаемые Генеральным аудитором. При этом Стандарты Генерального аудитора (The Auditor-General's auditing Standards) устанавливают минимальные требования к процедурам аудита. Согласно ст. 23 Закона о государственном аудите указанные стандарты должны выпускаться не реже, чем раз в три года, в виде доклада и передаваться в Парламент.

38.4. Франция

Функции высшего органа финансового контроля во Франции выполняет Счетная палата Франции (в переводе с французского — Суд Счетов (Cour des Comptes). Счетную палату возглавляет Президент (Premier President), назначаемый на эту должность указом Президента Республики.

В структуре Счетной палаты находятся семь палат (Chambres), каждая из которых возглавляется президентом палаты (President des Chambre). Наряду с палатами функционирует Генеральная прокуратура (Parquet General), возглавляемая Генеральным прокурором. Его главной задачей является предоставление консультаций по вопросам применения законодательства Франции. Генеральный прокурор назначается Правительством Республики и выступает связующим звеном между органами государственной власти и счетной палатой. В его полномочия, в частности, входит участие во всех комитетах счетной палаты и проверка отчетов по результатам проведенного аудита.

Распределением работы между палатами занимается Президент Счетной палаты по согласованию с президентами палат и Гене-



ральным прокурором. Внутри палат распределение обязанностей между рабочими группами отнесено к полномочиям президента палаты.

Каждая палата ежегодно независимо друг от друга представляет на утверждение Президенту Счетной палаты программу работы на год и на среднесрочный период. В программе определяются те сферы и органы власти, в которых планируется проводить государственный аудит. Указанные программы составляют основу Общей программы Счетной палаты Франции на очередной финансовый год, утверждаемой ее Президентом по согласованию с Комитетом по государственной отчетности и программам.

Счетная палата проводит два вида аудита: 1) правовой аудит (*certification, judicial audit*); 2) аудит эффективности (*audit of 'bon employ des fon des'*).

При организации работы Счетной палаты соблюдается баланс между двумя видами аудита. Правовой аудит представляет собой контрольную функцию работы бухгалтеров, которая в большинстве случаев организована на высоком уровне. Поэтому при проведении данного вида аудита работники счетной палаты стремятся уделить достаточно времени для сбора доказательств, необходимых для обоснования своего мнения. Затем внимание аудиторов переключается на те сферы деятельности, которые могут ускользнуть от внимания бухгалтера.

Бухгалтеры органов государственной власти Франции обязаны представлять в Счетную палату ежегодные отчеты. На первых этапах они являются объектом финансового контроля в рамках процедуры утверждения финансовых отчетов. Однако основная цель правового аудита состоит в том, чтобы убедиться в правильном выполнении ими своих функций, т.е. в том, что ими произведено перечисление платежей по обязательствам, срок которых наступил, и что выплаты по расходам были осуществлены без нарушения правил финансовой деятельности.

По окончании проверок Счетная палата выдает предписание бухгалтерам обосновать невзысканные поступления или неправильно выполненные платежи по расходам. При этом в течение двух месяцев бухгалтер обязан письменно ответить на поставленные вопросы. Если их аргументы не считаются достаточными, то по заключению Генерального прокурора счетная палата может обязать их внести или перевести деньги из собственных средств в счет невзысканных поступлений или неправильно осуществленных платежей. Окончательные постановления имеют вес судебного акта, вступившего в законную силу.



Счетная палата имеет в своем составе более 200 магистратов (magistrates). Это юридические советники, инспекторы финансового контроля и аудиторы. Три четверти из числа инспекторов финансового контроля в прошлом работали аудиторами или сотрудниками Министерства финансов Франции (Ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi).

Основная функция Счетной палаты Франции, возложенная на нее Конституцией, заключается в оказании помощи правительству и парламенту по соблюдению органами власти финансового законодательства. Деятельность Счетной палаты направлена на осуществление контроля за счетами и ревизию финансового менеджмента в органах государственной власти.

Роль Счетной палаты заключается не только в том, чтобы убедиться, что счета являются точными и верно отражают финансовые операции со средствами бюджета, но также и в том, чтобы указанные операции были произведены в соответствии с правилами ведения бюджетного учета и отчетности, и при этом самым эффективным образом. Такой вид контроля получил название «контроля управления делами».

При осуществлении своих полномочий Cour des Comptes может тайно контролировать счета и ведение дел в органах государственной власти и учреждениях системы социальной защиты населения, получающих финансирование из общенационального бюджета.

Контроль за счетами и проведением финансовой политики местными органами власти и государственными учреждениями осуществляется региональными счетными палатами.

Работникам Счетной палаты разрешен доступ ко всем документам, имеющим отношение к выполнению органом власти своих функций. Сотрудники проверяемого органа должны предоставлять необходимую информацию и разъяснения по всем возникающим в ходе проверки вопросам. Одновременно инспекторы счетной палаты могут получать доступ к документам частных компаний, заключивших контракты с проверяемым органом.

Вместе с тем ежегодному аудиту подвергаются не все счета. Аудит некоторых счетов проводится раз в пять лет. Это позволяет счетной палате не вмешиваться ежегодно в работу органов власти. Чаще всего органы власти предоставляют всю необходимую информацию для проведения аудита в счетную палату, дальнейшая работа осуществляется непосредственно в рамках палаты. Сотрудники Счетной палаты вмешиваются в работу проверяемого органа при необходимости определить те сферы, которые должны быть подвергнуты более детальной проверке.



Во Франции процесс сбора информации и документов для контролирующих органов автоматизирован, благодаря проведенной в недавнем времени реформе бухгалтерского учета в органах власти. В настоящее время аудиторы счетной палаты имеют доступ ко всем необходимым файлам проверяемого органа в режиме он-лайн. Целью такого нововведения стала необходимость упрощения и ускорения проверки законности проведения операций по счетам.

Счетная палата Франции не вмешивается в текущие финансовые операции, которые контролируются служащими министерства финансов. Контроль осуществляется всегда по завершенным финансовым операциям.

Две третьих бюджета Счетной палаты расходуется на проведение аудита эффективности (аудита финансового менеджмента), в ходе которого происходит тщательный анализ степени достижения поставленных перед органом власти целей и произведенных в связи с этим расходов.

Проведением аудита эффективности занимаются все палаты, а результаты проверок обсуждаются коллегиально на заседании палаты. Основные сферы, которые подпадают под аудит эффективности, выбираются исходя из анализа рисков в данной области, опыта работы органа власти и повышенного интереса общественности. Начиная с 1992 г. местные власти могут обращаться в региональные отделения Счетной палаты с просьбой о проведении аудита эффективности в случае выявления службами внутреннего финансового контроля недостатков в качестве финансового менеджмента местных властей.

Результаты аудита эффективности направляются в адрес проверяемого органа власти для подготовки обоснованного ответа. Отчеты об аудите эффективности по особо важным вопросам, а также некоторые отрицательные результаты входят в состав Ежегодного отчета о делах государства (Annual Public Report). В нем приводятся материалы в среднем от 25 до 30 проверок ежегодно с приложением подробного ответа проверяемой организации.

Начиная с 1995 г. Счетная палата ежегодно выпускает три вида отчетов: 1) отчет об исполнении закона о бюджете; 2) ежегодный отчет о делах государства; 3) отчет о состоянии системы социального обеспечения.

Отчет об исполнении бюджета содержит информацию об эффективности произведенных органами государственной власти расходов в целях выполнения задач, поставленных перед ними Правительством. Анализ бюджетных расходов осуществляется на основе концепции управления по результатам. При этом часть отчета содержит информацию о нарушениях бюджетных правил (ограничений),



а также анализ полученных результатов с описанием причин выявленных расхождений или неэффективного использования средств бюджета. Отчет направляется на обсуждение в Комитет по финансам Парламента.

Ежегодный отчет о делах государства представляется Президенту Республики, в Парламент и Сенат, а также публикуется в официальных изданиях. Он включает основные проблемы, выявленные в ходе проведения правового аудита и аудита эффективности, а также обзоры региональных органов власти, органов социального обеспечения и государственных предприятий.

38.5. Швеция

В Швеции высшим органом финансового контроля является Национальная служба аудита (Swedish National Audit Office (SNAO) — Riksrevisionen). SNAO ответственна за аудит деятельности органов государственной власти Швеции в целях обеспечения оптимального использования ресурсов и эффективного управления¹.

Счетную палату возглавляют три независимых Генерального аудитора с равными полномочиями, которых назначает Парламент Швеции (Riksdag) на семилетний период, без права переизбрания. Правительство Швеции исходит из того, что руководство трех независимых Генеральных аудиторов вместо одного позволяет снизить уязвимость системы национального аудита и добавляет ей устойчивости.

Генеральные аудиторы самостоятельны в выборе объектов государственного аудита, способов проведения проверок и в выводах по результатам каждой проверки. Они совместно обсуждают вопросы, представляющие взаимный интерес, такие как составление плана проверок, административные вопросы и разделение обязанностей. Каждый из них отвечает как за финансовый аудит, так и за аудит эффективности. Круг их обязанностей включает в себя, главным образом, контроль деятельности правительственных организаций в различных областях.

В структуре Счетной палаты работают шесть департаментов по аудиту эффективности и шесть департаментов по финансовому аудиту, а также Управление по аудиту государственных компаний, Управление по международному сотрудничеству и другие структурные подразделения, предназначенные для обеспечения ее работы.

¹ http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalWithIntrosPage___881.aspx



Штат сотрудников Счетной палаты насчитывает около 300 человек, из которых 200 работают непосредственно в Стокгольме, а остальные — в трех региональных отделениях.

Законодательной основой деятельности Счетной палаты является Конституция Швеции. Полномочия Riksrevisionen распространяются на все виды деятельности государства, за исключением отдельных вопросов государственной собственности и государственных пенсионных фондов. Счетная палата осуществляет государственный аудит структурных подразделений Парламента, министерств, агентств, включая их региональные отделения, государственных компаний, а также организаций, получающих субсидии из государственного бюджета.

Сотрудники Riksrevisionen имеют право доступа ко всем документам проверяемого органа, включая секретные. Документы о результатах аудита согласно законодательству Швеции об общественном доступе к информации также могут быть проверены.

Парламент Швеции назначает специальный Совет (The Board of Riksrevisionen), обладающий особыми функциями относительно Счетной палаты. Все его члены являются или являлись членами Парламента. Роль Совета и его особые функции регулируются Конституцией Швеции, согласно которой Совет осуществляет наблюдение за деятельностью Riksrevisionen. Совет должен выносить независимые оценки относительно необходимости рекомендовать Парламенту принять те или иные политические решения, исходя из выводов и рекомендаций, содержащихся в отчетах Генеральных аудиторов. Генеральные аудиторы должны отчитываться перед Советом о ходе наиболее важных проверок.

Счетная палата Швеции, как и во многих других европейских государствах, проводит два вида аудита: финансовый и аудит эффективности.

Департаменты по финансовому аудиту тщательно проверяют ежегодную финансовую отчетность:

- по исполнению бюджета Швеции;
- органов государственной власти и агентств (за исключением государственных пенсионных фондов);
- судов;
- аппарата Правительства и всех агентств в структуре Парламента;
- Фонда социального страхования.

Ежегодный финансовый аудит проводится в соответствии с общими национальными стандартами. Его целью является оценка степени надежности бухгалтерского учета, а также правильности отражения операций по счетам и выполнения органами власти



своих обязательств. На данном этапе не происходит оценка качества финансового менеджмента.

На практике имели место случаи отрицательного аудиторского заключения. В подобных случаях Riksrevisionen вырабатывает рекомендации по улучшению составления финансовой отчетности.

Аудит эффективности и оценка деятельности органов государственной власти, а также оценка программ проводятся в Швеции с 1967 г. Вместе с тем считается, что аудит эффективности начал проводиться еще в 1921 г. В Швеции гордятся тем, что высший орган финансового контроля их страны имеет самую длительную историю аудита эффективности среди европейских государств.

Конечной целью аудита эффективности является усовершенствование деятельности правительственных организаций посредством оценки выполнения ими государственных программ, а также оценки социального эффекта их деятельности.

Объектом аудита эффективности становится та же деятельность государственного органа, как и при финансовом аудите. Под аудит эффективности подпадают также компании, акциями которых владеет государство, государственные фонды, организации, получившие финансирование в виде грантов. В ходе такого аудита проверяется, имеют ли органы власти рычаги воздействия на деятельность этих компаний, и насколько эффективно используются выделенные средства.

Счетной палатой Швеции была введена система рейтинга финансового менеджмента агентств: «А» — «хорошо», «В» — «удовлетворительно», «С» — «неудовлетворительно». Отдельно оцениваются финансовые результаты (в частности, перерасход средств) и качество внутренней системы финансового менеджмента. Рейтинги публикуются, что позволяет привлекать внимание к проблемам и способствует поиску их решения.

В ходе аудита эффективности особое внимание уделяется оценке последствий принятых органами власти решений на государственный бюджет. Правительство Швеции считает, что оценка эффективности деятельности органов власти способствует экономичному и социально эффективному расходованию средств бюджета.

Результаты как финансового, так и аудита эффективности должны быть отражены в подробном отчете. Все отчеты о проведенном аудите попадают к одному из ответственных Генеральных аудиторов, который затем решает, какие из них необходимо представить в Парламент.

Ежегодно Счетная палата готовит консолидированный отчет, содержащий наиболее спорные вопросы, возникшие в ходе проверки, и передает его в Парламент. Основная задача отчета состоит



в выявлении ряда проблем, требующих решения, а также представление рекомендаций Счетной палаты по совершенствованию системы государственного финансового контроля.

Отчеты Счетной палаты Швеции всегда привлекают интерес общественности как источник информации о результатах использования средств государственного бюджета, тем более что информация о результатах проверок и финансовых расследований доступна в Интернете (http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage____456.aspx).

Выводы

На основе международного опыта можно сделать вывод о том, что одновременно с проведением бюджетной реформы происходит и перестроение деятельности органов государственного финансового контроля, с тем чтобы, с одной стороны, можно было сохранить эффективность финансового контроля бюджета в новых условиях, а с другой — не остановить ход бюджетной реформы, так как многие принципы бюджетирования, ориентированного на результат, могут идти вразрез со сложившейся практикой финансового контроля. Таким образом, модернизация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации неизбежна.

Большинство из европейских высших органов финансового контроля проводят два вида государственного аудита: финансовый аудит (financial audit) и аудит эффективности (performance audit). Под финансовым аудитом понимается подтверждение финансовых полномочий и ответственности финансовых органов и органов исполнительной власти в целом, наличие и правильность финансовой информации, соответствие операций и отчетов требованиям действующих нормативных правовых актов, наличие и качество внутренней системы контроля, выявление фактов мошенничества и коррупции при принятии административных решений. В ходе аудита эффективности проверяется целесообразность, результативность и экономичность деятельности государственной организации, программы или функции. Недостатки, выявленные в ходе финансового аудита, как правило, устраняются проверяемой организацией и могут иметь для нее соответствующие административные и иные последствия. Результаты аудита эффективности носят оценочный, рекомендательный характер.

Особое внимание при рассмотрении международного опыта следует уделить контролю эффективности, который в определе-



ниях Интосаи имеет непосредственное отношение к методам бюджетирования, ориентированного на результат, реализация которых начата в России.

В контексте реформирования бюджетного процесса на основе внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, необходимо использовать положительный опыт высших органов финансового контроля зарубежных стран в сфере применения методики аудита эффективности использования средств государственного бюджета.

Вопросы для самоконтроля

1. Когда была создана Европейская счетная палата?
2. Перечислите функции и структуру Европейской счетной палаты.
3. Имеют ли заключения Европейской счетной палаты обязательную юридическую силу?
4. Что служит основанием при выборе проверки Европейской счетной палатой того или иного направления бюджетной деятельности?
5. Охарактеризуйте структуру расходов бюджета Европейского Союза
6. Какая организация в Великобритании осуществляет проверку ведения учета в правительственных учреждениях и оценку эффективности использования ими бюджетных средств?
7. Назовите функции и структуру Национальной службы аудита Великобритании.
8. Какими полномочиями обладает Контролер и генеральный аудитор в Великобритании?
9. Назовите цели и задачи финансового аудита в Великобритании.
10. Какие методы применяются в Великобритании при проведении аудита эффективности?
11. Какими полномочиями обладает Счетная палата Новой Зеландии?
12. Какие требования содержит закон Новой Зеландии о государственном аудите?
13. Назовите и охарактеризуйте этапы аудита эффективности в Новой Зеландии.
14. Какова основная функция Счетной палаты Франции?
15. Что изменилось в работе органов власти Франции после проведенной реформы бюджетного учета?
16. Какие виды отчетов ежегодно готовит Счетная палата Франции?
17. Назовите высший орган финансового контроля Швеции.
18. В чем состоит особенность структуры руководства Счетной палаты Швеции?
19. Какие виды аудита проводит Счетная палата Швеции?

РАЗДЕЛ

**Предпосылки
теории
государственных
финансов**

XII



В основе современной теории государственных финансов лежит понятие «государства». С этим понятием «государства» в настоящее время теснейшим образом связываются понятие бюджетного права, экономической политики и экономической теории как таковых.



ГЛАВА 39

Классические теории государства

В данной главе авторами обобщаются классические и общепризнанные теории государства наиболее выдающихся мыслителей, а также проводится анализ эволюции учения о государстве как одного из важнейших составляющих философской науки об обществе.

В основе формирования современной теории государственных финансов лежит переосмысление понятия «государство»¹. С раскрытием генезиса и определения «государства» в настоящее время теснейшим образом связываются категории бюджетной теории, финансового права и фискальной политики. Первоочередной задачей в построении теории государственных финансов представляется анализ эволюции учения о государстве как одного из важнейших составляющих философской науки об обществе. В непосредственной связи с эволюцией учений о государстве находится эволюция государственных финансовых учений. Обратимся прежде всего к анализу, предложенному выдающимися русскими философами и правоведами Б. Н. Чичериным (1828—1904), М. М. Ковалевским (1851—1916) и П. И. Новгородцевым (1866—1924).

Теория и философия государства представляют интерес в связи с формированием первооснов бюджетной теории. Классификация и анализ основных классических теорий государства необходимы

¹ Данная и последующая главы являются одним из обобщающих вводных материалов по теоретическому курсу «Финансы государства» и ставят своей задачей обобщение классических и общепризнанных теорий государства выдающихся мыслителей. Также они являются дополнением к работе: *Афанасьев, Мст. П.* Очерки истории экономической мысли. — М. : БДЦ-Пресс, 2006.



для понимания системы государственных финансов, целей и задач их формирования, дальнейшего развития и модернизации.

Определение понятия «государство», его функций и происхождения стали центральными вопросами классических теорий государства. Совокупность социальных, экономических, исторических, психологических и биологических факторов обуславливает возникновение, становление и развитие государства. В непосредственной связи с развитием философских учений о нем находится развитие политологических учений — учений о различных формах государственного устройства, в котором немалая роль отводится в том числе изучению различных систем государственных финансов.

Выдающийся русский философ Б. Н. Чичерин полагал, что история политологических учений занимает центральное положение между философским ходом мысли и практическим развитием государственных учреждений. В ней, как в зеркале, отражается и то, и другое. С одной стороны, она находится в непосредственной связи с историей философских систем, которые включают в себя политические теории, с другой стороны, она идет параллельно с движением жизни, то руководствуясь ее потребностями и черпая из нее свои начала, то направляя ее своими идеями¹.

На базе исторического процесса изображается не только преемственность хода мыслей, но и весь процесс общественного развития. В истории различных учений или осмысления действительности прослеживается становление цивилизации, а также риски и неопределенности, с этим связанные.

Деятельность государства охватывает всю совокупность человеческих интересов. Идеалисты и реалисты, либералы и консерваторы, институционалисты и номиналисты, космополиты и антиглобалисты, националисты и шовинисты — все обращаются к вопросу о государстве для изложения своих концепций. Одни ученые, при разработке политических моделей устройства общества основываются на текущем положении дел, другие стремятся предложить модель переустройства общественной жизни на новых принципах. Одни видят в личности источник и цель всего государственного устройства, другие смотрят на свободу как на явление, против которого следует бороться. Практически каждый исследователь выдвигает свою концепцию, стремясь оправдать свои теоретические построения высшими идеалами.

¹ См.: Чичерин, Б. Н. Собственность и государство. — СПб. : Изд-во РХГА, 2005; *его же*. История политических учений. — Т. 1. — СПб. : Изд-во РХГА, 2006.



Б. Н. Чичерин ставит своей целью исследование исторического развития человечества и определение управляющих этим развитием законов, взяв за основу принципы гегелевской философии. Б.Н. Чичерин доказывает, что в истории государства имеет место постоянное повторение одних и тех же групп теорий, которые, следуя друг за другом, образуют в своей совокупности полный цикл учений о государстве.

Отличие позднейших циклов от предшествующих, по мнению Б. Н. Чичерина, состоит в степени использования гуманитарных принципов, в методе исследования, иногда в добавлении структурных элементов, но существенное содержание всегда остается то же. Он тесно связывает важнейшие теории государства с классическими философскими системами Древнего мира.

Другой незаслуженно забытый ученый М. М. Ковалевский постарался изобразить историю государства в том виде, в каком она выступает в социальных доктринах известных философов Древнего и Нового мира. Он стремится показать, что история политических учений и история государства тесно связаны друг с другом и не могут быть поняты одна без другой.

Эволюции мысли о государстве посвящен философский анализ П. И. Новгородцева. Он видит актуальный кризис современного правосознания, помимо прочего, в возвращении мыслителей к теории естественного права.

Каждое новое поколение исследователей решает вопросы, связанные с целесообразностью существования государства, принудительной власти, подчинения воли индивида, а также вопросы о предельных размерах государства и степени ограничений свобод. Объяснение того, почему индивид обязан признавать и подчиняться государству — основа изучения явления государства и преследует ясную цель: сохранения или изменения существующего государственного порядка.

Американское либертарианство — справа и европейский анархизм — слева вообще подвергают сомнению само право государства на существование, утверждая, что существование человеческого общества возможно без государства. Однако одновременно целый ряд ученых защищают государство вплоть до обоснования необходимости крайнего абсолютизма и диктатуры.

Государство можно рассматривать и как историческое явление, проявляющееся в разнообразных формах, реализующее определенные функции, и как звено в цепи взаимосвязанных элементов, являющихся истинной сущностью мира явлений. Под влиянием спекулятивной философии долгое время господствовала вторая из



указанных точек зрения. Под спекулятивной философией подразумевается «отрешение от реального опыта» и основанная на духовном созерцании объекта философская доктрина.

Со снижением влияния этого философского течения позитивная наука отказывается от разрешения проблем обоснования государства, полагая, что она имеет необходимо спекулятивный характер. Концепции государства последнего времени не упоминают об этой проблеме. Они исходят из того, что достаточным оправданием государства является сам исторический факт его существования.

Лишь критика новых институционалистов (Р. Коуз, Дж. Бьюкенен, Д. Норт) вновь обратила внимание современной науки на исключительную важность этой проблемы. Имеющиеся теории, а также попытки обоснования государства можно классифицировать исходя из лежащих в их основе идей.

Именно необходимость государства может быть обоснована как минимум с пяти коренным образом различных точек зрения (см. табл. 39.1).

Таблица 39.1. Классификация классических теорий государства

№	Название теории	Тезис	Классические представители
1	Теологическая	Божественное происхождение государства	Блаженный Августин, Фома Аквинский, Альберт Великий
2	Этическая	Моральная потребность индивида в государстве	Сократ, Сенека, И. Г. Фихте, Г. Гегель
3	Правовая	Право как предпосылка государства	Платон, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.Ж. Руссо
4	Органическая	Государство как историческая необходимость	Аристотель, Ж. Бодэн, Ш. Монтескье, Ж. Кондорсэ
5	Силовая	Государство как инструмент принуждения	Антифонт, Н. Макьявелли, Б. Спиноза, Г. В. Лейбниц, И. Бентам

Перейдем к более подробной характеристике перечисленных основных классических теорий государства. Разумеется, количество теорий государства значительно больше, чем представлено в таблице, а сами теории часто перекликаются и иногда дополняют друг друга. Некоторые мыслители в своих концепциях обосновывали несколько точек зрения одновременно. Особенно это касается периода классической древности. В работах Сократа, Платона, Ксенофонта и Аристотеля представители различных теорий (более того, различных научных дисциплин) находят своих предшественников.

1. Теологические теории. Теологическое обоснование государства является с хронологической точки зрения наиболее древним.



Согласно этим теориям государство существует в силу божественного установления. Поэтому любой индивидуум, согласно божественной воле, обязан признавать государство и подчиняться его порядку. Древность этого течения выражается в том, что уже при родовом быте власть старейшины рода совпадает с властью жреца, подобно тому как родоначальник выступает в роли общинного божества.

Оставим в стороне первоначальное христианство, отрицательно относившееся ко всякому насилию, тем более организованному под началом государственной власти, и в лучшем случае относившееся к государству нейтрально. К числу представителей теологической теории необходимо отнести отделившихся по своим взглядам на государство от первоначального христианства отцов церкви, которые в силу необходимости должны были урегулировать отношение христиан к государству, прежде всего римскому. В первые века христианской эры они начинают исповедовать обязанность признания авторитета государства и подчинения ему. Общеизвестны библейские слова: «Воздайте кесарево кесарю», «Всякая душа власть предающим да повинуется», «Нет власти не от Бога»...

С победой христианства как главенствующей религии представители теологического направления стремятся обосновать свое учение о государстве, о государственной власти и ее формах. Отцы церкви старались поставить церковь выше государства. Закон светский, по их убеждению и убеждению философов-богословов, не должен стоять выше божественного. Ярким представителем данного схоластического философского направления является Блаженный Августин (354—430 гг. н.э.). В своем учении он исходит из того, что существует противоречие между началом светским и духовным, между государством и церковью. Соответственно право Блаженный Августин рассматривает как созданное государством, регулирующее человеческие отношения и противоречащее истинной справедливости, так как только церковное общение есть достойное человека и праведное перед Богом дело. Поскольку «вне церкви нет справедливости», то согласно учению Блаженного Августина государство, чуждое церкви, ничем не отличается от «разбойничьей шайки».

Тезисы этого учения были основополагающими в течение Средних веков. Они находили свое выражение в воззрениях церкви, усматривающей основание государства в обусловленном грехопадением сверхчеловеческом волевом акте, и не могли поэтому признать человеческую волю естественным основанием государства.

Этой же точки зрения придерживается крупнейший и авторитетнейший теолог Фома Аквинский (1225—1274), который доказы-



вает, что повиноваться властям следует лишь настолько, насколько они от Бога. Власть может быть не от Бога по одной из двух причин: 1) по неправильному приобретению; 2) по злоупотреблению властью. «Совершеннейшее устройство власти будет то, где на вершине стоит единый монарх, правящий на основании добродетели, а под ним несколько вельмож, тоже добродетельных, и между тем эта власть принадлежит всем, либо потому, что правители избираются из всех, либо потому, что они избираются всеми».

В работе Данте Алигьери (1265—1321) «Монархия» содержатся аналогичные идеи. В Средние века существовало множество попыток прикрыть свои притязания на власть божественной волей и теологически обосновать не только государственную, но и свою собственную исключительность. Монархическому государственному строю с тех пор всегда в той или иной мере приписывалась божественная санкция.

Этому вопросу посвящены, с одной стороны, труды «правых» классиков протестантизма — Мартина Лютера (1483—1546) и Жана Кальвина (1509—1564), с другой — «левое» учение анабаптистов Ульриха Цвингли (1484—1531) и Мельхиора Гофмана (1500—1543).

Идея о том, что существование государственной монархической власти обусловлено именно «божьей милостью», принадлежит епископу Жаку Боссюэ (1627—1704), который, основываясь на текстах Святого писания, доказывает, что абсолютизм есть лучшая, угодная Богу форма государства, что короли суть наместники Бога, а престол их — в действительности престол Божий. По поводу учения Ж. Боссюэ, которое в свое время нашло много последователей среди интеллектуальной элиты Европы, один философ заметил то, что всякая власть от Бога признается всеми, но от Бога исходит и всякая болезнь, и следует ли из этого то, что запрещается приглашать врачей?

К представителям теологического течения в России можно отнести следующих классических мыслителей и политиков: Иоанна Грозного (1530—1584), Стефана Яворского (1658—1722), Феофана Прокоповича (1681—1736) и ряд других.

II. Этическая теория. Представителям этого направления свойственно стремление выяснить этическую необходимость государства и тем самым обосновать его моральную потребность для человеческого индивида, исходя из теологической теории. Лежащий в основе создания государства акт божественной воли заключает в себе, в то же время по отношению к индивидууму, императивное поведенческое требование признания государства. Неза-



висимо от теологии первые попытки этического обоснования государства встречаются в классической древности. Для философов античности, таких ее известных представителей, как Сократ (469—399 гг. до н.э.), Платон (428—327 гг. до н.э.), Аристотель (384—322 гг. до н.э.), было очевидно, что жизнь, достойная человеческой личности, немыслима вне и без государства.

Один из ранних представителей этического направления Сократ, исходя из своего учения о высшем благе, делает вывод, что боги установили неписанные законы, с которыми человеческие законы должны сопрягаться. В интересах каждого человека в государстве должно преобладать знание, которое согласно учению Сократа совпадает с добродетелью. Являясь сторонником аристократии, Сократ называет ее властью «лучших людей».

В философских построениях Платона человек только в государственно упорядоченном устройстве становится человеком в полном смысле слова. Только в этом случае может проявиться природа и сущность человека в ее полном многообразии. Нравственное совершенствование, в стремлении к которому состоит предназначение человека, возможно только в государстве. Государственный идеал Платона можно охарактеризовать как философский аристократизм (аристократия ума) и государственный либерализм (свобода духа).

Платон различает четыре образа правления: тимократию — власть честолюбия; олигархию — правление богатых; демократию — господство вседозволенности, наконец, тиранию — «худший из всех образов правления» — господство безумной страсти. Государственным идеалом для Аристотеля (о чем он пишет в работе «Политика») выступает тот образ правления, при котором властвуют «достойные люди». Не принципиально, будет ли высшая добродетель принадлежать одному лицу, отдельному роду или некоторому сообществу.

Этический момент присутствует в учении стоиков — основоположников теории о естественном праве. Согласно учению стоиков, над государством стоит разум и закон. Что справедливо — то истинно. Таким образом, разумное совпадает с этическим. К сторонникам этой концепции относятся римские классики Марк Цицерон (106—43 гг. до н.э.), Луций Сенека (4 г. до н.э. — 65 г. н.э.), а также Марк Аврелий (121—180 гг. н.э.).

В Новое время выдающийся немецкий философ Иммануил Кант (1724—1804) признает правовой и нравственный законы «категорическим императивом». Он признает необходимым объединение людей под защитой правовых законов, которые состав-



ляют государство. По его мнению, законодательная власть может принадлежать только объединенной воле, так как в противном случае любая частная воля может быть несправедлива относительно других.

Соотечественник И. Канта философ Иоганн Готтлиб Фихте (1762—1814) признает абсолютной моральной обязанностью объединение личностей между собой в государстве, т.е. добровольную реализацию разумного государства. Правовой закон, согласно И. Г. Фихте, заключает в себе моральное обязательство каждого человека познать его и затем ему повиноваться. В своих «Речах к немецкому народу» И. Г. Фихте представляет государство не как искусственное учреждение для сохранения внешнего мира и внутреннего спокойствия, а как орудие духа, призванное воспитывать народ в рамках осознания высшего нравственного порядка в самом государстве.

В государстве И. Г. Фихте видит средство для реализации права, в основе которого лежит взаимоограничение деятельности разумных индивидов. Он предлагает создать особый орган надзора за правительством, а также для созыва представителей народа при нарушении фундаментального закона. Носителем верховной власти также является народ.

К концу жизни взгляды И. Г. Фихте значительно изменились. В своем известном произведении «Замкнутое торговое государство» он делает попытку создать обновленный идеал полицейского государства, регламентирующего все аспекты жизни и деятельности индивида.

В ранний период творчества Вильгельма Гумбольдта (1767—1835) в его взглядах на право и государство имеется много общего со взглядами И. Г. Фихте. Анализируя государство с точки зрения индивидуализма и предлагая как основной критерий прогресса этическое и политическое развитие личности, В. Гумбольдт предъявляет к государству моральные требования и приходит к выводу, что государство не удовлетворяет им и что государственная регламентация деятельности личности вредна. Только союз народа, т.е. свободные отношения граждан, в состоянии доставить человеку все те блага, для которых он становится государственным подданным.

Государство — это средство для достижения цели гуманитарной свободы. Оно всегда является не более, чем необходимым злом. Общественное устройство, которое предоставляет государству наименьшее влияние на индивида, является наилучшим. Кроме того, такое государство одновременно должно формировать уважение к чужому праву с признанием важности собственной свободы.



К этическому течению относится теория Георга Гегеля (1770—1831), который, опираясь на античные воззрения, обосновывает этическую необходимость государства, признает его высшей «диалектической» ступенью развития общественного духа и определяет его как осуществление моральной идеи.

Исходя из понятия самореализующейся нравственности, Г. Гегель в «Философии права» стремится доказать, что государство само по себе разумно. Вместе с тем высшая обязанность индивида состоит в том, чтобы быть членом государства.

Политическим идеалом Г. Гегеля является конституционная монархия, при которой государство, как единство противоположностей, является высшим осуществлением нравственной идеи.

Яркий представитель немецкой классической философии Фридрих Шеллинг (1775—1854), сам не успевший создать целостной теории о государстве, тем не менее своим философским учением положил основу для многих последующих доктрин.

По его мнению, людям предназначено было жить в полном единении с Богом, и религия должна служить им «внутренним» связующим началом. Вместе с грехопадением эта связь рушится. Вместо внутреннего единства человек оказывается вынужден начать поиск факторов внешнего единения. Именно это единство он находит в государстве, причем не духовное, а физическое, действующее посредством принуждения. Поэтому государство является прямым следствием лежащего на человеке проклятия.

Таким образом можно отметить, что теологические и этические теории государства достаточно близки между собой. Они в значительной степени определяли главное направление исследований вопроса о государстве на протяжении тысячелетий.

III. Правовые теории. Под правовыми теориями подразумеваются различные учения, которые основывают понятия государства на каком-либо юридическом постулате. Здесь государство рассматривается, прежде всего, как законченный продукт права или определенной правовой системы. Эти теории прямо или косвенно исходят из утверждения того, что существует предшествующий государству и стоящий над ним правопорядок, из которого происходит само государство.

Все правовые теории условно можно разделить на три вида. Государство рассматривается как институт права семейного, материального или договорного. Причем последнее опирается на концепцию естественно права, давшую начало развитию исторической и органической теорий государства. Исходя из этого, можно выделить как минимум три различных течения государственной



мысли: а) теорию патриархальную; б) теорию патримониальную; в) теорию естественно-правовую.

Патриархальная теория. Ее основная идея состоит в семейственно-правовом обосновании возникновения и существования государства. Смысл этой концепции заключается в том, что государство рассматривается как общественная форма, происшедшая исторически из семьи, что оно представляет из себя расширенную семью.

Этой точки зрения придерживались, например, последователи Конфуция (VI—V вв. до н.э.) и ряд других китайских мыслителей, представляющих возникновение китайского государства как результат размножения ста семейств. Аналогичные представления содержатся в Библии. В древних Греции и Риме были распространены представления о происхождении государства путем расширения семьи.

Патриархальная теория является в значительной степени следствием теологического учения и пытается обосновать не государство вообще, а только определенный вид государства, а именно абсолютную монархию. Других форм государства патриархальная теория не знает. Признавая всех подданных нуждающимися в опеке и покровительстве, эта теория могла найти своих сторонников в среде, прежде всего аграрноориентированной. Здесь надежда общества обращена на главу государства как на отца.

Патримониальная теория. В основе этой теории лежит идея, что именно порядок собственности, т.е. *patri monium*, во времени или по крайней мере логически предшествует государственному порядку.

Платон во второй книге своего «Государства» выводит возникновение государства из объединения различных экономических профессий, из вызванного потребностью соединения отдельных видов человеческого труда. Патримониальная теория подробно изложена Марком Цицероном в его классических работах. Он видит главную причину образования государства в защите собственности. Порядок формирования и защиты собственности рассматривается им как юридическое основание государства на протяжении столетий.

Представители патримониальной теории часто встречаются, начиная со Средних веков, среди землевладельцев, прежде всего, в среде феодалов. Кроме того, в Европе король рассматривался как верховный собственник всех земель. Теория, согласно которой право собственности лежит в основе государства, остается популярной и в настоящее время.



Естественно-правовая теория. Наиболее важной из всех правовых теорий является учение о естественном праве, согласно которому правовой основой государства служит договор. Сущность этой теории заключается в том, что государство рассматривается как продукт договора сограждан. При этом уже само понятие договора предполагает равноправность договаривающихся сторон, основывающуюся на естественном праве человека. В настоящее время таким договором считается конституция или основной закон государства.

Начало этой теории восходит к классической древности, к эпохе софистов. Об этом пишет Платон в своем «сократическом» философском диалоге «Протагор». Однако не только греческие, но и иудейские и римские философы оказали существенное влияние на формирование последующих естественно-правовых теорий. В частности, Библия дает примеры союза, заключенного Богом с его народом (Первая книга царств (гл. 9—11), Вторая книга царств (гл. 23), Вторая книга Паралипоменон (гл. 1—3)).

Одним из видных римских теоретиков, особенно времен империи, представляющим естественно-правовую школу, является Марк Цицерон. В соответствии с учением стоиков разум, право, закон он ставит над государством. Отдельные государства, по его мнению, суть только члены великого целого, управляемого разумом. Эта всемирная республика есть истинное идеальное государство.

Римское право оказало сильное влияние на выработку договорной теории в Средние века. Средневековая договорная теория стремится обосновать не само учреждение государства, а конкретную государственную власть конкретного лица. Однако в этот период еще не сформировалось учение о договоре как конечном правовом обосновании возникновения и существования государства.

Средневековые теории оказываются, таким образом, по преимуществу учениями о договоре подчинения, который создает определенное устройство государства, но не само государство. Учение об общественном договоре возникает позднее, а полного и последовательного своего развития достигает лишь в период Реформации.

Впервые последовательно изложили идею общественного договора, лежащего в основе государства, стали английский теолог Ричард Гукер (1554—1600) в известной фундаментальной работе «Из законов церковной политики» и голландец на шведской службе Гуго Гроций (1583—1645) в произведении «Свободное море». Они определяли государство «как совершенный союз свободных людей для охранения права и для общей пользы». Однако Г. Гроций не



считает, что власть везде и всегда принадлежит народу, и оставляет за последним право на смену неугодных правителей.

История общественного договора, как научной теории, начинается с английского философа Томаса Гоббса (1588—1679). Отвергнув теологический подход, он в основу физического и морального мира положил естественные свойства элементов сущего, а в основу общественных отношений — природу и свойства человеческого индивида.

Т. Гоббс различает государства двоякого рода: 1) естественное, выросшее исторически, основанное на отношениях подчиненности и 2) созданное рационально, вытекающее из внутренней природы человека. В связи с тем, что в общественном состоянии существует конфликт всех против всех, то для сохранения мира необходимо отказаться от права части, иначе этот конфликт будет продолжаться. Поэтому нужен договор. Именно путем договора образуется государство. Власть государства при этом неограниченна и безусловна.

Учение Т. Гоббса находится в противоречии с теми теориями, которые рассматривают самого властителя как договаривающуюся сторону. Не властитель, а только человеческие индивиды заключают между собой общественный договор.

Однако Т. Гоббс признает право сопротивления верховной власти, если она предписывает делать что-либо небезопасное или аморальное. Подданный обязан повиноваться лишь тогда, когда это необходимо для высшей общественной цели, т.е. для охранения спокойствия и безопасности. Иначе допускается неповиновение. Т. Гоббс не предполагает других ограничений для прав индивида в его естественном состоянии, кроме силы, он признает государство, основанное на силе, как договорное. Это две равноправные формы государства, одинаково осуществляющие принуждение по отношению к своим членам.

Т. Гоббс проводит всестороннюю параллель между государством и человеком. Государство тоже питается. В организме его подобно крови циркулируют деньги. Органы государственной власти являются органами единого тела государства, а колонии — его детьми. Чтобы выразить идею непреодолимой силы подавления, присущую государству, Т. Гоббс называет его именем библейского чудовища Левиафана.

С XVII в. учение Т. Гоббса об общественном договоре остается неизменной основой всех новейших естественно-правовых учений о государстве. В историческом и теоретическом смысле договорную теорию развил английский философ Джон Локк (1632—1704).



Все люди в естественном состоянии, согласно теории Дж. Локка, равны и свободны. Человек может быть подчинен государственной системе только в результате акта доброй воли — собственного согласия. Общество, установленное общим соглашением, образует тело государства, действующее согласно воле большинства. Вне этого условия единство государства невозможно. Поэтому всякий обязан подчиняться решениям большинства. Всякий, ставший гражданином государства, должен считаться передавшим всю свою власть, принадлежавшую ему в естественном состоянии, большинству.

Только при условии представительства всех большинством возможно законное правительство. Единственная цель государства состоит в охране свободы и собственности. Какой-либо иной, произвольной власти над подданными правительство не имеет. Более того, существует преимущество индивидуальной свободы.

Дж. Локк выступал за конституционный образ правления, считал абсолютную монархию совершенно несовместимой с гражданским порядком и исключал ее из числа подлежащих образов государственного правления. Абсолютный монарх не имеет над собой судьи, он сам является судьей в собственном деле. Более того, судьей, на которого не может быть апелляции, и который при этом распоряжается произвольно жизнью и имуществом своих подданных. Дж. Локк сравнивал государство с паевым обществом, операции которого не должны по закону выходить за пределы тех целей, ради которых оно создавалось.

Аналогичной точки зрения на государство и индивидуальную свободу придерживались Габриель Мабли (1709—1785), Клод Гельвеций (1715—1771), Адам Фергюсон (1723—1816) и многие другие философы эпохи Просвещения.

Принципиально иначе развивает свою концепцию договорной теории государства французский мыслитель Жан-Жак Руссо (1712—1778). Его знаменитое произведение «Об общественном договоре» потрясло до самого основания интеллектуальный и политический мир того времени и продолжает до сих пор оставаться первоисточником для многих современных философских построений.

Цель своей работы Ж.-Ж. Руссо видит не в том, чтобы объяснить причину появления существующего государства, а в том, чтобы показать и обосновать принципы организации государства, наиболее соответствующего природе человека. Даже понимая, что человек, рожденный существом свободным, повсюду угнетен, Ж.-Ж. Руссо не ставит задачи выяснить, каким образом возникло современное состояние государства. Для него важнее решить, каким образом оно может быть изменено.



Подвергнув критике и отвергнув как несостоятельные прежние доктрины государства, Ж.-Ж. Руссо исходит из того, что свобода не может быть отделена от существа человека и поэтому от нее нельзя отказаться. Он приходит к заключению, что государство должно быть основано на общественном договоре, участники которого подчиняются общей воле. Так как в этой общей воле содержится также воля каждого отдельного индивида, то в построенном таким образом государстве каждый остается подчиненным только самому себе. По этой причине свобода сохраняется в самом государстве. Именно Конституция в таком государстве является формой общественного договора.

Согласно Ж.-Ж. Руссо, развивавшему идею формирования трех ветвей власти, никакая ветвь власти в государстве не может быть главной. Законодатель зависим. Он — инструмент принятия важнейших решений суверенного общества. Правительство зависимо. Это посредник между обществом и его индивидуальными членами. Судопроизводство зависит от закона. Ж.-Ж. Руссо считает волю народа неотчуждаемой. Требование идеальной индивидуальной свободы доводится им до требования введения прямой демократии вместо абсолютной монархии.

Положения теории общественного договора нашли отклик в теоретических построениях И. Канта, который признавал естественные права человека и общественный договор в качестве предпосылок к объяснению современного государственного строя и государства вообще. Отличительной чертой учения И. Канта о государстве является стремление построить именно правовое государство. В основе такой государственной организации лежат незыблемые основы закона.

Английский философ-позитивист Герберт Спенсер (1820—1903) противопоставляет древнейшее военное состояние общества его современному индустриальному состоянию и основывает последнее на общественном договоре, заключенном в конце цикла исторического развития. Г. Спенсер сравнивает с человеческим индивидом не само государство, а общество, что сближает разработанную им теорию с органической.

IV. Органическая теория. Сущность этой теории заключается в том, что государство рассматривается как историческая необходимость. Государство существует не рядом и не вне людей. Деятельность государства проявляется всегда в действиях человека. Эта историческая необходимость, познанная объективно и, соответственно, научно, может быть определена только как органическая или внутренне присущая.



Иногда называют органическую теорию психологической, так как ученые, принадлежащие к этому направлению, имеют в виду скорее психологическое обоснование государства из обусловленного организацией человека исторически необходимого факта его существования. К этому направлению относят тех исследователей, которые определяют и обосновывают государство как естественное образование, продукт души народа, а также исторический факт.

Зачатки органической теории встречаются в классической древности. Например, Платон уподобляет государство индивиду и стремится доказать, что оно тем совершеннее, чем более подобно человеческому организму.

Родоначальником органической теории является Аристотель. Основываясь на идеях государственного инстинкта человека и его стремления к взаимопониманию, Аристотель делал вывод о важности создания высших социальных образований. Согласно историческому воззрению право и государство есть продукты души народа, т.е. особых духовных свойств нации. Государство приравнивается к животному или растительному организму и рассматривается как особый одухотворенный организм.

Важным выводом из этой теории является представление, что государство может развиваться только медленно и только в направлении, уже заданном существующим состоянием, подобно тому, как физические организмы растут только очень постепенно путем накопления внутренних изменений.

К последователям Аристотеля и крупнейшим разработчикам этой теории принадлежат французский мыслитель Жан Бодэн (1530—1596) и итальянский философ Джамбаттиста Вико (1668—1744).

Ж. Бодэн в своей выдающейся работе «Шесть книг о государстве» стремится в целях борьбы со средневековой феодальной анархией юридически обосновать абсолютную монархию, доказать ее разумность и эффективность. При этом он не считает ее формой, одинаково пригодной для всех времен и народов, а напротив, придерживается того мнения, что форма государственного устройства находится в тесной связи с характером народа, с климатом и почвой страны, которую этот народ населяет. Ж. Бодэна следует отнести к первым исследователям, которые отметили зависимость между этими явлениями.

Д. Вико положил в основу своей концепции мысль о том, что всякое государственное устройство должно соответствовать естественному порядку, который есть душа государства. Имеются три формы государственного устройства: аристократическое, царское



и народное. Первые два образа правления более мирные по своему характеру и трудней искажаются, нежели свободные республики, которые подвержены регулярным кратковременным смутам, связанным с выборами правителя. Эта теория стала предметом рассмотрения Д. Вико в его «Новой науке».

Наиболее замечательным представителем органической теории является французский философ Шарль Луи Монтескье (1689—1755). В основе его труда «О Духе законов» лежит мысль, что государственные учреждения всякого общества зависят от его особенных условий и должны быть изучаемы только в связи с этими условиями.

Ш. Монтескье стремился отыскивать причины исторических явлений и открыть их закономерности. Он дает классификацию государств по образу правления, различая республику (демократическую и аристократическую), монархию и деспотию. Каждая форма правления имеет свой жизненный принцип: деспотия — страх, демократия — гражданскую добродетель, монархия — честь, т.е. чувство собственного достоинства ее сословий.

Ш. Монтескье является убежденным сторонником свободы, которую он отличает от народовластия. Заимствуя у Дж. Локка учение о разделении властей, он качественно видоизменяет его, подразделяя государственную власть на законодательную, исполнительную и судебную. В монархии эти три ветви власти соединены вместе в лице монарха. Однако в условиях монархии лень совершает свои поступки с минимальным участием добродетели, т.е. любви к свободе.

К представителям органического понимания государства может быть по праву отнесен французский ученый и политик Жан Антуан Кондорсе (1743—1794), который рассматривает государство, не как результат индивидуального разума или воли, а как продукт народного духа, творческой деятельности целого народа в его единстве. Государство растет медленно. Оно развивается органически. В основе его лежит естественный исторический процесс, который находится в тесной связи со всей остальной культурой народа. Государство образуется непосредственно волей, которая коренится в естественном состоянии народа, понимаемого как естественное целое.

В дальнейшем своем развитии органическая школа постепенно отходила от метафизических элементов и дала начало так называемой социологической школе, которая сформировала свою концепцию понимания государства. Эта социологическая школа испытала на себе влияние успехов естествознания и философии позитивизма.



К наиболее ярким представителям этого направления относятся французские исследователи Франсуа Гизо (1787—1874), Огюстен Тьерри (1795—1856) и Алексис де Токвиль (1805—1859).

Следующим этапом в развитии концепции государства стала теория необходимости силы или силовая теория.

V. Силовая теория. Сущность этого учения состоит в том, что, оно выводит государство из господства сильного над слабым и признает данное отношение властвования результатом самой природы. Государство основано на законах природы, независимых от воли человека. По этой причине государство должно быть признаваемо человеческим индивидом как неотвратимая сила природы, подобно земному притяжению или цунами.

Теория силы представляет собой материальную противоположность теологическому учению. Как последнее требует подчинения воле Божьей, так материальная теория требует подчинения силам общественной эволюции.

Представителями этой теории были греческие софисты 5—4 вв. до н.э. Протагор, Горгий, Антифонт и Критий. Работы этих авторов до нашего времени не дошли. Об их идеях нам известно благодаря полемике с их активными оппонентами Платоном и Аристотелем.

Софисты учили, что государство есть учреждение, существующее для блага сильного, и является организацией политического подавления. Право по своему происхождению есть человеческое установление, предназначенное к обузданию всякого в интересах правителя. Это отмечается в диалоге Платона «Горгий».

В период Просвещения теория силы возрождается в связи с борьбой против теологического мировоззрения. О силе как источнике власти пишет Николло Макьявелли (1467—1527), который советует своему государю действовать, опираясь на силу. Являясь теоретиком государственного насилия, Н. Макьявелли стоит на демократической точке зрения в отношении к другим государям.

Он полагает, что люди безумствуют тогда, когда могут делать это безнаказанно. Правильно организованный народ тот, что связан законами, и он оказывается всегда благоразумней, чем государь. Глас народа — глас Божий. При этом своевольный народ легко может быть вразумлен и введен в должную колею, но против государя нет иного средства, кроме насилия.

Н. Макьявелли предпочитает народное правление аристократическому. Он полагает, что решить вопрос сохранения свободы может только народ, а не государь. Государь всегда желает властвовать, а народ желает быть свободным.



Основным врагом гражданской свободы Н. Макьявелли считает дворянство. Построить республику там, где много дворян, возможно только после их ликвидации. Наоборот, нельзя установить государеву власть в стране, где существует равенство, иначе как создав дворянство. Наилучший способ управления государством должен сочетать в себе три элемента: монархию, аристократию и демократию. Из чистых форм управления Н. Макьявелли отдает предпочтение демократии.

Выдающийся голландский философ Бенедикт (Барух) Спиноза (1632—1677) вообще отождествляет право и силу. Не существует никакого объективного критерия для измерения правоты бесконечными естественными процессами. Правопорядок, лишенный силы, не может отстоять своего существования.

Б. Спиноза считает демократию наилучшей формой правления. Если бы народ умел себя сам умирять, воздерживаться от суждений о том, что ему мало известно, а из немногих данных вывести верные заключения, то народ был бы более достоин властвовать, нежели состоять под чей-либо властью. Но природа у всех одна. Все гордятся властью, все наводят страх, если сами не боятся. Везде правда нарушается страстями и своеволием, особенно там, где правят один или немногие, которые имеют в виду не право и не истину, а только умножение своего достояния.

Для сохранения равенства между гражданами Б. Спиноза предлагает устранить все привилегированные сословия. Он является врагом дворянства и сторонником представительного правления.

Еще одним видным представителем данного течения, но менее склонным к политизации, является выдающийся немецкий ученый Готфрид Вильгельм Лейбниц (1646—1716). Он полагал, что существует троякого рода начала, обуздывающие людей: совесть, уважение, сила. Совесть подчиняет людей Богу, уважение — князей императору, сила — подданных князю. Существо княжеской власти состоит в праве принуждать или содержать подданных в повиновении. Г. В. Лейбниц полагал, что «грешат против счастья нашего века те, кто старается свободных людей обратить в рабство и возобновить старую кабалу».

Среди теоретиков силы, но в борьбе за права человека, отметим английского философа Иеремию Бентама (1748—1832). Исходя из основных принципов утилитарной этики, он доказал, что целью законодателя должно стать общественное счастье, а основанием суждений в законодательстве — общая польза. Государственная власть должна существовать для того, чтобы способствовать человеческому счастью, т.е. каждому индивиду. В таком государ-



стве, которое стремится к истинной цели, существующая государственная власть с точки зрения права нейтральна. Это есть власть фактическая, основанная на народном согласии.

И. Бентам является убежденным демократом и считает демократию единственным способом правления, целью которого является всеобщее счастье. Все остальные формы власти заботятся только об интересах меньшинства, оставляя народ совершенно беззащитным при злоупотреблении властью. Всякий правитель по свойству природы, если облечен бесконтрольной властью, будет вести себя безответственно.

Монархия, по мнению И. Бентама, всего более удаляется от реальных целей справедливого государства. Положение подданных даже при самом лучшем государстве хуже, чем положение домашних животных. Последние находятся всегда на виду у рачительного хозяина, а государь не видит именно тех подданных, которые подвержены наибольшим страданиям.

Наиболее последовательно и определенно теория силы развита теоретиками левого направления. Они, определяя экономическую и социальную основу государства, рассматривают конкретный государственный порядок как соотношение сил общественных классов.

Немецкий социалист Фердинанд Лассаль (1825—1864) впервые определенно сформулировал эту идею в своей работе «О сущности конституции». Фактическое соотношение сил, по его мнению, существующее в каждом обществе, есть та реально действующая сила, которая определяет все законы и правовые учреждения этого общества.

В целом аналогичной концепции придерживаются писавшие о государстве крупнейшие русские классические социалисты: А. И. Герцен (1812—1870), П. Л. Лавров (1823—1900) и Н. Г. Чернышевский (1828—1889).

В частности, П. Л. Лавров в своих знаменитых «Исторических письмах» (1870) отмечал, что государство столь же древнее, как насильственное подчинение личностей условиям, ими не выбранным. На первых ступенях развития государства проявляется элемент общественного договора, отличающийся от простого подчинения личностей личности. Договор заключают в действительности одни лица, а распространяется он на других. Заключение договора одним лицом от имени других, вовсе не имеющих понятия о заключаемом договоре, но, тем не менее, обязанных исполнять его, нарушает самые элементарные требования справедливости.



Философы-анархисты, начиная с Антифонта, идут еще дальше. Основным тезисом их учения является отрицание государства, в настоящем и будущем, как организованного насилия над человеком. Из русских анархистов особенно резко относится к государству М. А. Бакунин (1814—1876). Он полагал, что государство, с одной стороны, плод насилия, грабежа, разгрома, войны и покорения, а с другой — детище богов, постепенно создававшихся религиозной фантазией людей. Государство — «это самопоказ, это нахальство силы».

По мнению М. А. Бакунина, государство не стремится, оно не ищет действовать путем убеждения, и всякий раз, как это ему приходится, оно делает это против воли, ибо его природа заключается в действии принуждением, насилием, а не убеждением. сколько оно ни старается скрыть свою природу, оно остается законным насильником воли людей, постоянным отрицанием их свободы.

В заключение следует отметить, что приведенные выше теории не отражают всей полноты классических взглядов на государство. Более того, современные теории государства стали еще более противоречивы, но охватывают более широкую историческую перспективу.

Вопросы для самоконтроля

1. Определите понятие государства.
2. Почему возникла необходимость в обосновании понятия «государство»?
3. Назовите основные теории обоснования государства.
4. Назовите представителей этической теории государства.
5. Назовите три течения в правовой теории государства и их представителей.
6. Назовите родоначальников исторической школы.
7. Какие три формы государственного устройства вы знаете?
8. Какая теория государства развита у социалистов и анархистов?



ГЛАВА 40

К науке государственных финансов

В главе раскрывается сущность науки о государственных финансах. Авторами составлена классификация классических концепций государственных финансов и приводится их подробный анализ.

Ключевые понятия

Классическая школа, меркантилизм, школа физиократов, теория потребления, теория обмена, теория производства, теория страхования, теория предельной полезности (ценности)

Различные теории государства легли в основу создания многообразных теорий государственных финансов, т.е. совокупности формирования материальных и денежных средств, их приобретению и расходованию, неразрывно связанными с самим существованием государства и осуществлением его функций. Состав этой теории можно представить в табл. 40.1.

Непосредственную связь финансовая наука имеет с макроэкономической теорией и статистикой. Кроме того, понятие финансовой науки гораздо шире, чем понятие финансового права. Включая в свой состав финансовое право, финансовая наука естественно соприкасается с государственным правом и мировой историей.

Налоговая система и другие стороны государственного финансового хозяйства оказывают самое существенное влияние на бюджеты граждан, их домашние хозяйства. Можно предположить, чем тяжелее экономическое положение граждан, тем большее значение имеет то, какая доля денежных средств изымается у них правительством в государственный бюджет.



Таблица 40.1. Состав науки о государственных финансах

№	Предмет анализа	Дисциплина
1	Изложение теоретических основ различных видов государственных доходов и расходов, включая уровень местного самоуправления	Бюджетное устройство и бюджетный процесс
2	Изучение действующего финансового законодательства и его развития	Финансовое право
3	Изучение, анализ и критическая оценка фактического количественного материала, относящегося к государственным финансам	Статистика финансов
4	Установление рациональных основ управления составными частями государственных финансов.	Фискальная политика
5	Изучение государственных финансов в их историческом развитии	История финансов и финансовой мысли

Поскольку взимание налогов и иных обязательных платежей происходит с использованием аппарата принуждения, важное значение имеет вопрос оптимального налогообложения.

Сущность науки о государственных финансах понимается как изучение способов получения и рационального перераспределения средств государством. Объективным идеалом финансового хозяйства можно считать такую организацию этих способов, когда государство может эффективно исполнять свои функции, а переход этих средств от предприятий и домашних хозяйств не ухудшать экономическое положение хозяйствующих субъектов. Средства, почерпнутые из частного сектора экономики, должны воспроизводиться в виде соответствующего набора эффективных и полезных услуг, оказанных государством частному сектору — фирмам и домашним хозяйствам.

Очевидно, что понимание существа государственных расходов следует целиком из понятия о сущности государства, его роли и функциях, обуславливается организацией государства, формой правления, устройством правительственных учреждений, задачами экономической политики, наличием государственного и общественного финансового контроля и т.д.

Таким образом, предметом науки о государственных финансах является исследование способов наилучшего удовлетворения материальных и денежных потребностей государства. Эта наука об общественном хозяйстве, имеющая своей задачей изложение тех норм, которые должны быть соблюдаемы при получении материальных и денежных средств, необходимых для выполнения общественных целей.

В Древнем мире финансовая наука, если вообще уместно говорить о существовании именно такой науки, носила исключительно



прикладной и этический характер. Существование государства предполагало сбор налогов и расходование основной их части на безопасность и инфраструктуру. Этим вопросам были посвящены отдельные фрагменты работ в первую очередь Ксенофонта (430—354 гг. до н.э.), Платона, Аристотеля.

В Средние века этой науке также почти не существовало вследствие слабого развития финансового хозяйства. Тем не менее представители философской школы схоластов и прежде всего Фома Аквинский активно развивали мысль о праве государя в интересах общего блага прибегать к налогам, если не хватает домена или регалий. Однако Фома Аквинский высказывается против государственных долгов, которые, по его мнению, подрывают уважение подданных к государю и ослабляют государство.

Франческо Петрарка (1304—1374) в своем сочинении «О лучшем управлении общим делом, службами и достоинстве государя» (1356) (по жанру относимых к «княжеским зеркалам», т.е. наставлениям по государственному управлению) проводит мысль, что государь должен лишь в крайнем случае прибегать к увеличению налогов, и активно выступает против откупщиков.

Возникновение науки о государственных финансах, а скорее ее значимых начал, можно относить лишь к XV столетию. Первоначально финансовая наука развивается в итальянских и немецких торговых городах-государствах, княжествах и республиках. С известной долей определенности можно утверждать, что это был период меркантилизма в развитии науки о государственных финансах. В этот период отмечается прочная взаимосвязь исследований проблем налогообложения (прежде всего, акцизов) и развития внешней и внутренней торговли.

Авторами, которым финансовая наука обязана своим возникновением, являются Диомеде Карафа (1406—1487), Маттео Пальмьери (1406—1475), Франческо Гвиччардини (1483—1540) и Джованни Ботеро (1544—1617), которых видный американский экономист Йозеф А. Шумпетер (1883—1950) предлагал называть на немецкий манер «камералистами» (от *самера* (лат.) — комната-скровищница).

На наш взгляд, именно неаполитанский герцог Диомеде Карафа может считаться родоначальником финансовой науки. Он выступал за умеренные налоги, за необходимость и желательность соотнесения доходов и расходов, за направление дополнительных доходов на рост общего благосостояния, но решительно высказывался против всех видов займов. В поощрении внешней и внутренней торговли он искал основу для финансового процветания. Однако



его работы носили сугубо нормативный характер, в них не было попытки анализа ситуации или даже описания конкретных хозяйственных случаев.

Воззрения схоластов и меркантилистов отразились на финансовой теории французского ученого Жана Бодэна. Его имя непосредственно связано с углублением анализа финансовой науки. Его классическое сочинение «Шесть книг о государстве» (1576) дает развернутый систематический обзор вопросов о государственных финансах и по жанру похож на «Политику» Аристотеля.

Ж. Бодэн является противником увеличения налогов, а для формирования налогооблагаемой базы рекомендует перепись населения. В шестой части своей работы он подробно рассмотрел значительную часть ключевых понятий финансовой науки, особенно в части доходов.

Начиная с выдающегося английского экономиста Уильяма Петти (1623—1687), наука о государственных финансах идет рука об руку с развитием науки о государстве и экономической теории (в тот период — политической экономии), отражая в себе практически все их течения.

Работа У. Петти «Трактат о налогах и податях» (1662) стал точкой размежевания меркантилизма и классической теории в науке о государственных финансах. Он рассматривает причины и пути снижения тягот различных видов расходов, различные способы налогообложения (земельного налога, пошлины, подушной подати, десятины и акциза), а также их администрирования вплоть до наказаний.

В эпоху Просвещения следует отметить, говоря об основаниях налогообложения, Т. Гоббса. В работе «Основы философии. Часть третья. О гражданине» (1646) он говорит об абсолютном праве государя облагать подданных налогами. Вместе с тем он указывает на необходимость соблюдения умеренности и равномерности в распределении налогов, при этом отдает предпочтение налогам косвенным, которые, по его мнению, уплачиваются пропорционально имущественному состоянию.

Несколько позднее на первый план выступают подходы к налогообложению, согласно которым предпочтение отдается прямым налогам. Выразителем этого направления является Дж. Локк, который в своем произведении «Некоторые соображения о последствиях снижения процента и роста стоимости денег» (1692) подробно пишет о прямом налогообложении, высказывая при этом важную мысль о введении единого налога, которая впоследствии будет использоваться в разное время различными финансовыми



течениями. Дж. Локк старается доказать, что в стране с преобладанием земледелия налоговая нагрузка падает на земельную собственность. Более того, все другие налоги, в особенности на товары, тоже в конечном счете уплачивает землевладелец.

Из важных работ французских специалистов целесообразно отметить работу маршала Себастьяна Вобана (1633—1707) «Проект королевской десятины» (1707). В своем лучшем экономическом труде автор анализирует и критикует современную ему французскую финансовую систему, следствием которой является бедность народа и хозяйственный упадок страны. Он предлагает заменить все существующие налоги одним — королевской десятиной. Очевидно, что сама идея была навеяна многолетней средневековой практикой церковной десятины.

Современник Вобана Пьер де Буагильбер (1646—1714) оставил ряд работ по вопросам государственных финансов. Вероятно, он был первым, кто впервые подробно остановился на вопросе взаимосвязи расходов и доходов и их сбалансированности, решив его неожиданно вполне в левом ключе — рекомендовав усилить налогообложение богатых, которые накопили свое богатство путем «преступлений и насилия».

Важный вклад в становление финансовой науки внес Франсуа Кенэ (1694—1774) и возглавляемая им физиократическая школа экономической теории. В ряде своих произведений он доказывал мысль о том, что поскольку сельское хозяйство является единственным конечным источником богатства, государственные финансы можно значительно упростить, введя единый прямой сельскохозяйственный или земельный налог, пропорционально земельной ренте.

Более того, физиократы оказали большое влияние на развитие других отраслей науки о государственных финансах. Они приобщили финансовые явления к сфере исследования политической экономии и тем способствовали их дальнейшей научной разработке. Физиократы создали теорию переложения налогов. Своим учением о чистом доходе они положили начало дальнейшему развитию столь важных для вопросов обложения теорий поземельной ренты и дохода. Внесли существенный вклад в анализ различий и перспектив прямого и косвенного налогообложения.

Несомненной вершиной науки о государственных финансах стали работы немецкого экономиста Йохана Генриха Готтлиба фон Юсти (1717—1771) и лучшая из них «Система государственных финансов» (1766), в которой с энциклопедической обширностью изложены современные ему знания о государственных финансах



согласно камеральному подходу в финансовой науке. К классикам этого направления следует отнести также Самуэля фон Пуфендорфа (1632—1694) и Йозефа фон Зонненфельса (1732—1817).

В значительной степени они в своей работе сосредоточились на разработке и изучении правительственных инструкций для управления государственным хозяйством. Причем вопросы государственных финансов перемешивались с пространными сведениями из разных отраслей конкретной экономики, какие считались необходимыми для удовлетворения фискального интереса государства.

Следующим этапом в развитии науки о государственных финансах стала всемирно известная работа Адама Смита (1723—1790) «Богатство народов» (1776). Об этой работе Й. А. Шумпетер написал следующее: «Сочинение состоит из пяти книг. Пятая, самая обширная (28,6% всего объема), являет собой почти самостоятельный трактат о государственных финансах. Ей предстояло превратиться в основу для всех трактатов XIX века по данным вопросам...».

А. Смит стал классиком не только экономической теории, но и науки о государственных финансах. Ему принадлежит заслуга выяснения связи между финансами, народным хозяйством, а также зависимости финансового хозяйства от народного. По мнению А. Смита, поскольку существует три источника народного богатства: земля, труд и капитал — следовательно, возможны различные формы налогообложения в зависимости от источника дохода. Он рассматривает налоги не каждый в отдельности, а в общей связи друг с другом.

А. Смитом сформулированы ставшие сегодня общепринятыми правила налогообложения: а) налогоплательщики должны платить налоги в соответствии со своей платежеспособностью; б) размер каждого налога должен быть точно определен, как и время, способ и место его платежа; в) любой установленный налог должен взиматься в удобное время и для налогоплательщика и максимально рациональным способом; г) налоги должны быть организованы так, чтобы издержки их взимания были минимальными.

Любопытно замечание известного немецкого ученого-финансиста Карла Теодора фон Эберга (1855—1941): «К сожалению, слишком тесная внешняя связь между финансовой наукой и экономическим учением, установленная А. Смитом, рассматривавшим финансы в пятой книге своего «Богатства народов», сильно помешала их дальнейшему развитию».

В итоге следет отметить, что на рубеже XVIII в., благодаря А. Смигу и его многочисленным предшественникам, была сформирована наука о государственных финансах, ставшая одной из наиболее динамично развивающихся.



Долгое время в области финансовой науки велись споры о природе финансовых явлений. Ряд теоретиков пытались для логической стройности связать их с каким-либо одним базовым принципом. Благодаря этому возникло несколько финансовых теорий. В результате можно привести следующую классификацию концепций государственных финансов в зависимости от их ключевой категории (см. табл. 40.2).

Таблица 40.2. Классификация классических концепций государственных финансов

№	Ключевое понятие теории	Тезис	Классические представители
1	Потребление	Государственные финансы есть потребление материальных благ	Ж.-Б. Сей
2	Обмен	Государственный финансы как результат обмена услугами между обществом и государством	Ш. Монтескье
3	Производство	Государственные финансы есть результат производства государством материальных благ	Г. Шторх
4	Страхование	Государственные финансы как система управления страховой премией общества	Д. Рикардо
5	Предельная полезность	Государственные финансы как результат предельной полезности	А. Маршалл, Дж. Б. Кларк

Перейдем к более подробному изложению представленных теорий.

1. Концепция, основанная на потреблении услуг. Продолжатели учения А. Смита связывали все финансовые явления с потреблением. Представителем этой теории является, например, французский экономист Жан-Батист Сэй (1767—1832). Суть его взглядов в том, что государственные финансы являются непроизводительным потреблением материальных благ. Поскольку такой род потребления во имя исполнения функций государства неизбежен, то его необходимо ограничить минимально допустимыми пределами, т.е. потреблением неизбежным, но подлежащим ограничению возможно минимальными пределами.

Расходы государственных органов играют роль аналогичную той, какую играет город для деревни. С того момента, как денежные средства налогоплательщиком выплачены государству, их стоимость для плательщика утрачена. Однако, когда эта стоимость будет использована государством, она будет потеряна для всего общества в целом. Всякий налог, непропорциональный той пользе,



какая получена от государства, есть степень нерациональности и неэффективности деятельности этого государства.

2. *Теория взаимного обмена.* Ряд английских и французских авторов, прежде всего Ш. Монтескье, выдвинули идею о том, что в основе государственных финансов лежит явление обмена. Имеет место обмен государственных услуг на определенную долю дохода и имущества частных лиц и предприятий.

Первоосновой налога является не своеволие государства, а феномен естественного порядка. Обществу необходима совместная деятельность, поддержанию которой налогоплательщики содействуют, обменивая свои материальные средства на услуги, оказываемые государством. Государство является производителем общественных благ, которые предоставляются нуждающимся в них гражданам.

3. *Идея государственного производства благ.* Некоторые немецкие авторы полагали, что государство — это часть общества, являющаяся производителем нематериальных богатств. Собственно материальные богатства производят предприятия и домашние хозяйства, которые преобразовываются в блага безопасности, правосудия, просвещения и т.д.

В частности данной позиции придерживался известный русский экономист немецкого происхождения Генрих Фридрих фон Шторх (1766—1835). Так, он писал: «...если признать, что доход нации равен ее валовому продукту без какого бы то ни было вычета капитала, то следует также признать, что эта нация может непродуцировать всю стоимость своего годового продукта, не причинив ни малейшего ущерба своему будущему доходу. Продукты, которые составляют капитал нации, не могут быть потреблены».

Государство — это значительный преобразователь и производитель нематериальных благ и услуг. Любой вид государственного расхода, чтобы быть производительным, должен в результате возвращать издержки и приносить выгоду. Стоимость богатств, составляющих государственные расходы, полностью восстанавливается в ценности произведенных ими благ.

4. *Концепция страхового учреждения.* Согласно этой теории государство рассматривается как своеобразное страховое учреждение, которому экономические агенты платят за охрану и сбережение своей собственности и богатства определенную премию. Вопрос государственных финансов — наиболее эффективное распределение выплаченной страховой премии в зависимости от того риска, который берет на себя государство по основным видам реализуемых государственных функций.



Крупнейшим представителем этой теории является Давид Рикардо (1772—1823). Имея большой опыт практической работы, он полагал, что главным источником государственных доходов является прибыль предприятий. Конкретная форма налога не является существенной. Однако общее налогообложение должно быть организовано государством эффективно и справедливо.

Кроме того, согласно данным социальным теориям, налог служит средством сокращения заработной платы трудящихся и источником содержания праздных классов и социальных групп. Таких взглядов придерживался, например, Ф. Лассаль.

Рассматриваемое теоретическое направление оказало огромное позитивное влияние на разработку вопросов о прогрессивном налогообложении и налогах на наследство и капитал.

5. Теория предельной полезности. Большинство ученых — классиков маржинализма, прежде всего англичанин А. Маршалл (1842—1924) и американец Дж. Б. Кларк (1847—1938), указывали на связь между основными принципами построения государственных финансов и явлением предельной полезности. Государственные доходы и расходы, обусловленные требованиями общественного порядка, — это доходы и расходы предприятий и домашних хозяйств, употребленные на общественные потребности, но полезность которых весьма индивидуальна, их ценность определяется субъективно.

Государственные доходы и расходы оцениваются по среднему показателю всех субъективных оценок. Необходимость сосуществования вызывает необходимость траты каждого экономического агента в пользу общего благосостояния. Раз имеются коллективные потребности, отличные от индивидуальных, то удовлетворение их может быть достигнуто только через употребление дохода в пользу государства, которое выполняет необходимые для общественной жизни функции.

Кроме того, именно на принципе градаций субъективных полезностей маржиналисты основывали свою концепцию прогрессивного налогообложения. Ряд современных исследователей, работающих в сфере государственных финансов, придерживаются маржиналистских концепций, рассматривая различные финансовые институты государства.

В заключение следует отметить, что приведенные выше концепции и идеи дали самый общий обзор подходов к пониманию феномена государства и его осмыслению. Раскрытие основных характеристик классических теорий государства дали возможность подойти к анализу экономической мысли, направленной на фор-



мирование науки о государственных финансах на ранних ее этапах до начала классического периода.

Выводы

Очевидно, что нормальное поступательное развитие государства невозможно представить без эффективно функционирующей системы государственных финансов, т.е. с позиций научной мысли это две взаимосвязанные науки. Поэтому понятно, почему различные теории государства легли в основу создания многообразных теорий государственных финансов, т.е. совокупности формирования материальных и денежных средств, их приобретению и расходованию, неразрывно связанными с самим существованием государства и осуществлением всех его функций.

Вопросы для самоконтроля

1. Что входит в изучение финансовой науки (государственного или финансового хозяйства)?
2. Назовите основные течения (школы) финансовой науки и их представителей.
3. Какое влияние оказали физиократы на развитие финансовой науки?
4. Кто основатель классической школы в финансовой науке?
5. Какие знаменитые правила обложения установлены А. Смитом?
6. Назовите теории финансовой науки.



Глоссарий

Автономное учреждение — некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Администратор доходов бюджета — орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, ЦБ РФ, бюджетное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством РФ контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы РФ.

Администратор источников финансирования дефицита бюджета (администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) — орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право в соответствии с БК осуществлять операции с источниками финансирования дефицита бюджета.

Блокировка расходов бюджета — сокращение лимитов бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями либо отказ в подтверждении принятых бюджетных обязательств, если бюджетные ассигнования в соответствии с законом (решением) о бюджете выделялись главному распорядителю бюджетных средств (субъект РФ, муниципальное образование или другой получатель бюджетных средств) на выполнение определенных условий, однако к моменту составления лимитов бюджетных обязательств либо подтверждения принятых бюджетных обязательств эти условия оказались невыполненными.

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

Бюджетная классификация РФ — группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной сис-



темы РФ, используемая для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающая сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы РФ.

Бюджетная комиссия — Правительственная комиссия по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период.

Бюджетная роспись — документ, который составляется и ведется главным распорядителем бюджетных средств (главным администратором источников финансирования дефицита бюджета) в соответствии с БК в целях исполнения бюджета по расходам (источникам финансирования дефицита бюджета).

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

Бюджетная смета — документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств бюджетного учреждения.

Бюджетное послание Президента РФ — направляемый Федеральному Собранию документ, в котором определяется бюджетная политика Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

Бюджетное учреждение — государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы.

Бюджетные ассигнования — предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

Бюджетные ассигнования на исполнение действующих расходных обязательств — 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).

Бюджетные ассигнования на исполнение принимаемых обязательств — ассигнования, состав и (или) объем которых обусловлены законами,



нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), договорами и соглашениями, предлагаемыми (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).

Бюджетные инвестиции — бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества.

Бюджетные обязательства — расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году.

Бюджетные полномочия — установленные БК и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулируемыми 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.

Бюджетный кредит — денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы РФ, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.

Бюджетный процесс — 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.

Бюджетный учет — упорядоченная система 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.

Ведомственная структура расходов бюджета — распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год главным распорядителям бюджетных средств, по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджетной классификации РФ.

Ведомственная целевая программа — документ, устанавливающий цели, результаты и организацию деятельности (выполнение функций,



оказание государственных услуг, реализацию мероприятий) главного распорядителя средств федерального бюджета, направленную на достижение целей (решение задач), предусмотренных докладом о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, одобренного Правительственной комиссией по результативности деятельности федеральных и региональных органов власти.

Внешние долговые требования Российской Федерации — финансовые обязательства иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией как кредитором.

Внешний долг — обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов РФ и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

Внутренний долг — обязательства, возникающие в валюте РФ, а также обязательства субъектов РФ и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

Временный кассовый разрыв — прогнозируемая в определенный период текущего финансового года недостаточность на едином счете бюджета денежных средств, необходимых для осуществления кассовых выплат из бюджета.

Главный администратор доходов бюджета — определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, ЦБ РФ, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета.

Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета (главный администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) — определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета и (или) являющиеся администраторами источников финансирования дефицита бюджета.

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



Городское поселение — город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Городской округ — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района, и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Государственная или муниципальная гарантия (государственная гарантия Российской Федерации, государственная гарантия субъекта РФ, муниципальная гарантия) — вид долгового обязательства, в силу которого соответственно Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование (гарант) обязаны при наступлении предусмотренного в гарантии события (гарантийного случая) уплатить лицу, в пользу которого предоставлена гарантия (бенефициару), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств соответствующего бюджета в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства отвечать за исполнение третьим лицом (принципалом) его обязательств перед бенефициаром.

Государственное (муниципальное) задание — документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг.

Государственное прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации — система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйствования. Результаты государственного прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации используются при принятии органами законодательной и исполнительной власти РФ конкретных решений в области социально-экономической политики государства.

Государственные (муниципальные) заказчики — соответственно государственные органы (в том числе органы государственной власти), органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, а также бюджетные учреждения, иные получатели средств федерального бюджета и уполномоченные органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления на размещение заказов бюджетные учреждения, иные получатели средств бюджетов субъектов РФ или местных бюджетов при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования.

Государственные (муниципальные) услуги физическим и юридическим лицам — услуги, оказываемые физическим и юридическим лицам



в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органами государственной власти (органами местного самоуправления).

Государственные нужды — обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация (федеральные нужды), либо потребности субъектов РФ, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов РФ, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ (нужды субъектов РФ).

Государственный (муниципальный) контракт — договор, заключенный заказчиком от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Государственный или муниципальный долг — обязательства, возникающие из государственных или муниципальных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, установленными БК, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием.

Государственный финансовый кредит — форма бюджетного кредита, при которой Российская Федерация предоставляет денежные средства иностранному заемщику в объеме и на условиях, предусмотренных соответствующим соглашением между Правительством РФ и правительством иностранного государства.

Государственный экспортный кредит — форма бюджетного кредита, при которой за счет бюджетных средств осуществляется оплата товаров и услуг, экспортируемых в пользу иностранного заемщика — импортера товаров и услуг, в объеме и на условиях, предусмотренных соответствующим соглашением между Правительством РФ и правительством иностранного государства или соответствующим договором между банком — агентом Правительства РФ и иностранным заемщиком — импортером товаров и услуг или его банком-кредитором, при наличии государственной гарантии иностранного государства по возврату этого кредита, платежи в погашение и обслуживание которого осуществляются в пользу Российской Федерации.



Денежные обязательства — обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому лицу и юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора или соглашения.

Дефицит бюджета — превышение расходов бюджета над его доходами.

Долгосрочные государственные (муниципальные) контракты для государственных (муниципальных) нужд — государственные (муниципальные) контракты на выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд, длительность производственного цикла выполнения, оказания которых составляет более трех лет (одного года — в случае утверждения закона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ (решения о местном бюджете) на очередной финансовый год).

Дотации — межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования.

Доходы бюджета — поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК источниками финансирования дефицита бюджета.

Единый счет бюджета — счет (совокупность счетов для федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ), открытый (открытых) Казначейству России в учреждении ЦБ РФ отдельно по каждому бюджету бюджетной системы РФ для учета средств бюджета и осуществления операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

Иммунитет бюджетов бюджетной системы РФ — правовой режим, при котором обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется только на основании судебного акта.

Инвестиции — денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта.

Инвестиционная деятельность — вложение инвестиций и осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта.

Инвестиционный проект — обоснование экономической целесообразности, объема и сроков осуществления капитальных вложений, в том числе необходимая проектно-сметная документация, разработанная в соответствии с законодательством РФ и утвержденными в установленном порядке стандартами (нормами и правилами), а также описание практических действий по осуществлению инвестиций (бизнес-план).



Инвестиционный фонд РФ — часть средств федерального бюджета, подлежащая использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства.

Капитальные вложения — инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затрат.

Кассовое обслуживание исполнения бюджета — проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

Кассовый план — прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году.

Консолидированный бюджет — свод бюджетов бюджетной системы РФ на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами.

Концепция социально-экономического развития Российской Федерации — система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей.

Лимит 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).

Межбюджетные отношения — взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Межбюджетные трансферты — средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы РФ другому бюджету бюджетной системы РФ.

Местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Местные налоги — налоги, которые установлены НК и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований.

Местный бюджет — бюджет муниципального образования, предназначенный для исполнения расходных обязательств муниципального образования.



Мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемый главными распорядителями средств федерального бюджета — анализ и оценка совокупности процессов и процедур, обеспечивающих результативность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса (составление проекта бюджета, исполнение бюджета, учет и отчетность, контроль и аудит).

Муниципальное образование — городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

Муниципальные нужды — обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов РФ, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

Муниципальный район — несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Налог — 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.

Налоговые резиденты — физические лица, фактически находящиеся в Российской Федерации не менее 183 календарных дней в течение 12 следующих подряд месяцев.

Нефтегазовый дефицит федерального бюджета — разница 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.

Нефинансовые кредиты международных финансовых организаций — форма привлечения средств на возвратной и возмездной основе для закупок преимущественно на конкурсной основе товаров, работ и услуг в целях осуществления инвестиционных проектов или проектов структурных реформ при участии и за счет средств международных финансовых организаций.

Нефтегазовые доходы федерального бюджета — доходы федерального бюджета, которые используются для финансового обеспечения нефте-



газового трансферта, а также для формирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

Нефтегазовый трансферт — часть средств федерального бюджета, используемых для финансирования ненефтегазового дефицита федерального бюджета за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета и средств Резервного фонда.

Обоснование бюджетных ассигнований — документ, характеризующий бюджетные ассигнования в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде).

Обслуживание государственного (муниципального) долга — операции по выплате доходов по государственным и муниципальным долговым обязательствам в виде процентов по ним и (или) дисконта, осуществляемые за счет средств соответствующего бюджета.

Отчетный финансовый год — год, предшествующий текущему финансовому году.

Очередной финансовый год — год, следующий за текущим финансовым годом.

Плановый период — два финансовых года, следующие за очередным финансовым годом.

Получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) — орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета.

Приоритетный инвестиционный проект — инвестиционный проект, суммарный объем капитальных вложений, в который соответствует требованиям законодательства Российской Федерации, включенный в перечень, утверждаемый Правительством Российской Федерации.

Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации — перечень всех внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период по видам заимствований с отражением разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основного долга по каждому виду долгового обязательства.

Программа государственных внешних заимствований субъекта РФ — перечень внешних заимствований субъекта РФ на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

Программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период — перечень всех внутренних заимствований Российской Федерации в виде разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований.



Программа государственных внутренних заимствований субъекта РФ, муниципальных заимствований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) — перечень всех внутренних заимствований субъекта РФ, муниципального образования с указанием объема привлечения и объема средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований.

Программа государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте — перечень предоставляемых государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на очередной финансовый год и плановый период, за исключением целевых иностранных кредитов (заимствований), привлеченных под государственные гарантии Российской Федерации.

Программа государственных гарантий Российской Федерации, государственных гарантий субъекта РФ, муниципальных гарантий в валюте РФ — перечень предоставляемых государственных гарантий Российской Федерации, государственных гарантий субъекта РФ, муниципальных гарантий в валюте РФ на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

Программа социально-экономического развития Российской Федерации — комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров.

Профицит бюджета — превышение доходов бюджета над его расходами.

Публичные нормативные обязательства — публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок его индексации, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, работников бюджетных учреждений, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву (обладающих статусом военнослужащих, проходящих военную службу по призыву), лиц, обучающихся (воспитанников) в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях.

Публичные обязательства — обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации).

Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд — осуще-



ствляемые в порядке, предусмотренном законодательством РФ, действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними государственных или муниципальных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Распорядитель бюджетных средств (распорядитель средств соответствующего бюджета) — орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Расходные обязательства — обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Расходы бюджета — выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК источниками финансирования дефицита бюджета.

Региональные налоги — налоги, которые установлены НК и законами субъектов РФ о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих субъектов РФ.

Региональный бюджет — бюджет субъекта РФ и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда, предназначенные для исполнения расходных обязательств субъекта РФ.

Реестр расходных обязательств — используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обусловливающих 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.

Резервный фонд — часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях осуществления нефтегазового трансферта в случае недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения указанного трансферта.

Реструктуризация долга — основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств.



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

Сводная бюджетная роспись — документ, который составляется и ведется финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в соответствии с БК в целях организации исполнения бюджета по расходам бюджета и источникам финансирования дефицита бюджета.

Сводный финансовый баланс РФ — документ, характеризующий объем и использование финансовых ресурсов РФ (валового национального располагаемого дохода) и секторов экономики.

Связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц — форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок товаров, работ и услуг за счет средств иностранных государств, иностранных юридических лиц в основном в стране кредитора.

Сельское поселение — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Смета доходов и расходов населенного пункта, другой территории, не являющейся муниципальным образованием, — утвержденный органом местного самоуправления поселения план доходов и расходов распорядителя (главного распорядителя) средств местного бюджета, уполномоченного местной администрацией поселения осуществлять в данном населенном пункте (другой территории), входящем (входящей) в состав территории поселения, отдельные функции местной администрации.

Среднесрочный финансовый план муниципального образования — документ, содержащий основные параметры местного бюджета.

Среднесрочный финансовый план субъекта РФ — документ, содержащий основные параметры бюджета субъекта РФ.

Субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета — межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке.

Субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта РФ — межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам в целях финан-



сового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов РФ, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке.

Субсидии бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета — межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Субсидии местным бюджетам из бюджета субъекта РФ — межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Субъекты бюджетного планирования — федеральные министерства, а также федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, палаты Федерального Собрания, 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 Российской Федерации.

Текущий финансовый год — год, в котором осуществляется исполнение бюджета, составление и рассмотрение проекта бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

Условно утверждаемые (утвержденные) расходы бюджета — не распределенные в плановом периоде по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов в ведомственной структуре расходов бюджета бюджетные ассигнования.

Федеральная адресная инвестиционная программа — документ, который содержит информацию по осуществлению бюджетных инвестиций в строительство, реконструкцию, техническое перевооружение объектов капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, включенных на основании нормативных правовых актов Правительства РФ, решений Правительства РФ и главных распорядителей средств федерального бюджета по отдельным объектам капитального строительства, принятых в порядке, установленном Правительством РФ.

Федеральные налоги и сборы — налоги и сборы, которые установлены НК и обязательны к уплате на всей территории РФ.

Финансовые органы — Минфин России, органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие составление и организацию испол-



нения бюджетов субъектов РФ (финансовые органы субъектов Российской Федерации), органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований, осуществляющие составление и организацию исполнения местных бюджетов (финансовые органы муниципальных образований).

Фонд национального благосостояния — часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ.

Целевой иностранный кредит (заимствование) — форма финансирования проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований Российской Федерации, которая предусматривает предоставление средств в иностранной валюте на возвратной и возмездной основах путем оплаты товаров, работ и услуг в соответствии с целями этих проектов. Целевые иностранные кредиты (заимствования) включают связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц, а также нефинансовые кредиты международных финансовых организаций.



Список рекомендуемой литературы и интернет-ресурсов

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.
2. Ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ на 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 гг.
3. Ежегодные Бюджетные послания Президента РФ Федеральному Собранию «О бюджетной политике» в 2005, 2006, 2007, 2008—2010, 2009—2011 гг.
4. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2010—2012 годах».
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ.
7. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
8. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
9. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».
10. Федеральный закон от 02.12.2009 № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов».
11. Федеральный закон от 30.11.2009 № 307-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов».
12. Федеральный закон от 28.11.2009 № 292-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов».
13. Федеральный закон от 28.11.2009 № 294-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов».



14. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года: утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.

15. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года: утверждены распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1663-р.

16. Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (включая План мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах).

17. Постановление от 27.04.2005 № 259 «Об утверждении Положения о разработке Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006—2008 годы».

18. Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

19. Постановление Правительства РФ от 14.11.2007 № 779 «Об утверждении Положения о Правительственной комиссии по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти».

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

21. Постановление Правительства РФ от 16.07.2005 № 440 «О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации».

22. Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».

23. Постановление Правительства РФ от 19.01.2008 № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния».

24. Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

25. Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».

26. Постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 1010 «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период».

27. Постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 955 «О порядке управления средствами Резервного фонда».

28. Постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 978 «Об утверждении Правил принятия решений о заключении долгосрочных



государственных (муниципальных) контрактов на выполнение работ (оказание услуг) с длительным производственным циклом».

29. Постановление Правительства РФ от 29.12.2008 № 1065 «О порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями».

30. Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 № 862 «О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 годах».

31. Распоряжение Правительства РФ от 03.04.2006 № 467-р «О концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006—2008 годах».

32. Распоряжение Правительства РФ от 23.01.2000 № 107-р «О концепции функционирования единого счета Федерального казначейства Минфина России по учету доходов и средств федерального бюджета».

33. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах».

34. Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах».

Литература

1. Barilari, A., Bouvier M. La nouvelle gouvernance financière de l'Etat. — Paris, 2004.

2. Basle, M. Le budget de l'Etat, 6 ed. — Paris, 2004.

3. Budget System Reform in Emerging Economies: The Challenges and the Reform Agenda by Jack Diamond. IMF Occasional Paper No. 245. — Washington, 2006.

4. Budgeting and Budgetary Institutions / edited by Anwar Shah. — Washington, 2007.

5. Burda, M., Wyplosz, Ch. Macroeconomics, 4th ed. — Oxford, 2005.

6. Camby, J.-P. La reforme du budget de l'Etat. La loi organique relative aux lois de finances. — Paris, 2002.

7. Davis, J. M., Ossowsky, R., Fedelino, A. Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries. — Washington, 2003.

8. Development Assistance Committee, Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, 2002.

9. Financial Soundness Indicators. Compilation Guide. — Washington, 2006.

10. Financial Soundness Indicators: Analytical Aspects and Country Practices. IMF Occasional Paper № 212. — Washington, 2002.



11. Fiscal Management / edited by *Anwar Shah*. — Washington, 2005.
12. Fiscal Sustainability in Theory and Practice/ edited by Craig Burnside. — Washington, 2005.
13. *Friedman, L.*, The microeconomics of public policy analysis, Princeton University Press, 2002.
14. GAO, Government Auditing Standards, GAO, 2003.
15. *Hillman, A. L.* Public Finance and Public Policy. — Cambridge, 2003.
16. *Kusek, J. Z., Rist, R. C.* Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. — Washington, 2004.
17. Measuring Results to Improve Technical Assistance, IFC Monitoring and Evaluation Meeting. May 10. 2005.
18. *Miller, G. J., Hildreth, W. B., Rabin, J.* Performance-Based Budgeting. — Colorado, U.S.A. : Westview Press, 2001.
19. NAO, State Audit in the European Union. — NAO Information Centre, 2005.
20. *Niven, P. R.* Balanced Scorecard Step-by-step for Government and Not-for-profit agencies. — New Jersey, U.S.A.: John Wiley and Sons Inc., 2003.
21. Organizational Assessment. A Framework for Improving Performance. — Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 2002.
22. Performance Budgeting in OECD Countries, OECD, 2007.
23. Performance Budgeting: Linking Funding and Results / edited by Marc Robinson. — Hampshire, England, Palgrave Macmillan, 2007.
24. Public Expenditure Analysis / edited by *Anwar Shah*. — Washington, D.C., WB, 2005.
25. Public Services Delivery / edited by *Anwar Shah*. — Washington, D.C., WB, 2005.
26. Rules-Based Fiscal Policy in France, Italy, and Spain. IMF Occasional Paper № 225. — Washington, D.C., IMF, 2003.
27. *Salanie, B.* Théorie économique de la fiscalité, Paris, Economica, 2002.
28. *Wholey, J. S., Hatry, H. P., Newcomer, K. E.* Handbook of Practical Program Evaluation New Jersey, U.S.A.: John Wiley and Sons Inc., 2004.
29. *Аткинсон, Э. Б., Стиглиц, Дж. Э.* Лекции по экономической теории государственного сектора. — М., 1995.
30. *Афанасьев, М.* Бюджетная политика и бюджетный процесс: Материалы к лекциям. — Ч. 1, 2. — М., 2000.
31. *Афанасьев, М.* Государственный финансовый контроль: Материалы к лекциям. — М., 2001
32. *Афанасьев, М. П.* Корпоративное управление на российских предприятиях. — М., 2000.
33. *Афанасьев, М. П.* Логика дефицитной экономики. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2004.
34. *Афанасьев, М. П.* Новое в аудите эффективности // Аудит эффективности: опыт, проблемы, перспективы / под ред. С. В. Степашина, С. А. Агашова. — М., 2003.



35. *Афанасьев, М. П.* Основы бюджетной системы. — М., 2004.
36. *Афанасьев, М. П.* Очерки истории экономической мысли. — М., 2005.
37. *Афанасьев, М. П., Кривогов, И. В.* Модернизация государственных финансов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : ГУ—ВШЭ, 2007.
38. *Боди, З., Мертон, Р. К.* Финансы. — М., 2005.
39. *Брюммерхофф, Д.* Теория государственных финансов. — Владикавказ, 2002.
40. *Де Брюйн, Х.* Управление по результатам в государственном секторе / пер. с англ. — М., 2005.
41. *Климанов, В. В.* Программы реформирования региональных финансов. — М., 2005.
42. *Кудрин, А. Л.* Новые направления финансовой политики: Материалы к лекциям. — М., 2006.
43. *Кудрин, А. Л.* Пути становления финансовой системы в новом качестве // Конкурентоспособность и модернизация экономики. — Кн. 1. — М., 2004.
44. *Кудрин, А. Л.* Эффективная финансовая политика. — М., 2006.
45. *Кудрин, А. Л.* Бюджетная политика и глобализация. — М. : АБиК, 2008.
46. *Кузьминов, Я. И., Бендукидзе, К. А., Юдкевич, М. М.* Курс институциональной экономики: институты, сети, транзакционные издержки, контракты. — М., 2006.
47. *Лавров, А. М.* Руководство по управлению общественными финансами на региональном и муниципальном уровне. В 7 т. — М., 2007.
48. *Лавров, А. М.* Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. — М., 2005.
49. *Мау, В. А.* Реформы и догмы. — М., 1993.
50. *Озеров, И. Х.* Основы финансовой науки. — М., 1914.
51. *Познер, Р. А.* Экономический анализ права. — СПб., 2004.
52. *Силуанов, А. Г.* Межбюджетные отношения и межбюджетные трансферты. — М. : АБиК, 2009.
53. *Фуруботн, Э. Г., Рихтер, Р.* Институты и экономическая теория. — СПб., 2005.
54. *Хейфец, Б. А.* Кредитная история России (характеристика суверенного заемщика). — М., 2003.
55. *Экономические субъекты постсоветской России* / под ред. Р. М. Нуреева. — М., 2003.
56. *Юнгман, Й.* Бюджетный процесс как инструмент эффективного управления. — Стокгольм, 2005.
57. *Ясин, Е. Г.* Конкурентоспособность и модернизация экономики. — М., 2004.
58. *Ясин, Е. Г.* Модернизация экономики и система ценностей. — М., 2003.



Список официальных сайтов министерств финансов стран «Большой восьмерки»

- 1) <http://www.minefe.gouv.fr> (Франция)
- 2) <http://www.mof.go.jp/english/files.htm> (Япония)
- 3) <http://www.bundesfinanzministerium.de> (Германия)
- 4) <http://www.finanze.it> (Италия)
- 5) <http://www.fin.gc.ca/fin-eng.html> (Канада)
- 6) <http://www.treas.gov/> (США)
- 7) <http://www.hm-treasury.gov.uk/> (Великобритания)
- 8) <http://www1.minfin.ru/ru/> (Российская Федерация)



Покупайте наши книги:

Оптом в офисе книготорга «Юрайт»:
140004, Московская обл., г. Люберцы, 1-й Панковский проезд, д. 1,
тел.: (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru, www.urait.ru

В розницу в интернет-магазине: www.urait-book.ru,
e-mail: order@urait-book.ru, тел.: (495) 742-72-12

Для закупок у Единого поставщика в соответствии
с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ
обращайтесь по тел.: (495) 744-00-12,
e-mail: sales@urait.ru, vuz@urait.ru

Уважаемые читатели!

Свои предложения и замечания по данному учебнику в целях его совершенствования просьба направлять по адресу:

info@abik.ru или +7 (495) 621-45-87

Авторы

Учебное издание

**Афанасьев Мстислав Платонович,
Беленчук Анна Александровна,
Кривоногов Илья Викторович**

Бюджет и бюджетная система

Учебник

Редактор *А. Д. Гусейнова*
Корректор *М. А. Мирзаянц*
Художественное оформление *А. И. Гиренко*
Компьютерная верстка *Ю. А. Варламова*

Формат 60×90¹/₁₆.
Гарнитура «PetersburgС». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 48,56. Доп. тираж 1000 экз. Заказ №

ООО «Издательство Юрайт»
140004, Московская обл., г. Люберцы, 1-й Панковский проезд, д. 1.
Тел.: (495) 744-00-12. E-mail: izdat@urait.ru, www.urait.ru

