

А. С. Нешиной

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебник

10-е издание,
исправленное и дополненное

*Рекомендовано уполномоченным учреждением
Министерства образования и науки РФ —
Государственным университетом управления
в качестве учебника для студентов
экономических вузов, обучающихся
по специальности “Финансы и кредит”*

Регистрационный номер рецензии 151 от 11.07.2008 г.
(Федеральный институт развития образования)

Москва
2012

УДК 336.12
ББК 65.261.3
Н59

Автор:

А. С. Нешиной — кандидат экономических наук, профессор.

Рецензенты:

Кафедра финансов, инвестиций и банковского дела
Российского университета кооперации;
О. Л. Рогова — доктор экономических наук, профессор,
главный научный сотрудник ИЭ РАН.

Нешиной А. С.

Н59

Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / А. С. Нешиной. — 10-е изд., испр. и доп. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2012. — 336 с.

ISBN 978-5-394-00971-6

Учебник соответствует Государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования для специальности «Финансы и кредит». В нем излагаются теоретические основы бюджета и бюджетной системы в связи с бюджетной практикой Российской Федерации. Для наглядности приведены схемы и таблицы аналитического характера.

Вопросы бюджетной системы России рассматриваются на основе Бюджетного кодекса Российской Федерации, федеральных законов России и иных действующих нормативных актов.

Для студентов и слушателей второго высшего образования, обучающихся по специальности «Финансы и кредит», а также аспирантов и специалистов, работающих в финансовой сфере.

УДК 336.12
ББК 65.261.3

ISBN 978-5-394-00971-6

© Нешиной А. С., 2010

© ООО «ИТК «Дашков и К°», 2010

Оглавление

Введение	11
----------------	----

Раздел I ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 1. Экономическая сущность и роль государственного бюджета	14
1.1. Содержание и основные черты государственного бюджета как экономической категории	14
1.2. Функции государственного бюджета	17
1.3. Роль государственного бюджета как финансовой базы социально-экономического развития общества	21
1.4. Бюджетная политика государства	24
Контрольные вопросы для самопроверки	27
Глава 2. Бюджетное устройство и бюджетная система	28
2.1. Основы бюджетного устройства в разных типах государств	28
2.2. Развитие бюджетного устройства и бюджетной системы в СССР и России (1920–1990)	30

2.3. Принципы построения бюджетной системы Российской Федерации	36
2.4. Бюджетное устройство и бюджетная система Российской Федерации	42
Контрольные вопросы для самопроверки.....	45
Глава 3. Организационно-правовые основы бюджетной системы России и бюджетные права органов государственной власти и местного самоуправления	47
3.1. Бюджетное право и его источники.....	47
3.2. Субъекты и нормы бюджетного права.....	51
3.3. Бюджетный федерализм — основа построения бюджетной системы Российской Федерации	54
3.4. Понятие и роль бюджетных прав Российской Федерации	59
3.5. Компетенция федеральных органов государственной власти Российской Федерации в регулировании бюджетных правоотношений	61
3.6. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в регулировании бюджетных правоотношений	64
3.7. Компетенция органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных отношений	67
Контрольные вопросы для самопроверки.....	70
Глава 4. Бюджетная классификация	71
4.1. Понятие бюджетной классификации и ее состав	71
4.2. Классификация доходов бюджетов	72
4.3. Классификация расходов бюджетов.....	74

4.4. Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов и операций сектора государственного управления.....	79
Контрольные вопросы для самопроверки.....	82
Глава 5. Бюджетный процесс в Российской Федерации.....	84
5.1. Понятие бюджетного процесса, принципы его организации и стадии.....	84
5.2. Полномочия участников бюджетного процесса федерального уровня.....	86
5.3. Среднесрочный финансовый план — его цель и содержание.....	92
5.4. Порядок составления проекта федерального бюджета и внесения его в Государственную Думу.....	95
5.5. Рассмотрение и утверждение законодательства о бюджете на очередной финансовый год в Государственной Думе.....	98
5.6. Составление, рассмотрение и утверждение территориальных и местных бюджетов.....	105
5.7. Исполнение бюджетов бюджетной системы РФ.....	108
Контрольные вопросы для самопроверки.....	116

Раздел II БЮДЖЕТЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 6. Федеральный бюджет Российской Федерации.....	117
6.1. Экономическая роль и законодательные основы федерального бюджета.....	117

6.2. Доходы федерального бюджета	119
6.3. Расходы федерального бюджета	124
6.4. Дефицит и профицит бюджета	132
Контрольные вопросы для самопроверки	137
Глава 7. Бюджеты субъектов Российской Федерации (региональные бюджеты)	138
7.1. Роль региональных бюджетов в социально-экономическом развитии регионов	138
7.2. Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации	140
7.3. Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации	142
Контрольные вопросы для самопроверки	144
Глава 8. Местные бюджеты	145
8.1. Роль местных бюджетов в социально- экономическом развитии муниципальных образований	145
8.2. Формирование доходов местных бюджетов	148
8.3. Расходы местных бюджетов	150
Контрольные вопросы для самопроверки	154
Глава 9. Консолидированный бюджет Российской Федерации	155
9.1. Понятие консолидированного бюджета и его использование	155
9.2. Показатели консолидированного бюджета Российской Федерации за 2000 и 2004 годы	156
Контрольные вопросы для самопроверки	158
Глава 10. Государственные внебюджетные фонды	160

10.1. Понятие и правовые основы образования внебюджетных фондов	160
10.2. Пенсионный фонд Российской Федерации, его правовой статус, характеристика, состав бюджета	163
10.3. Фонд социального страхования Российской Федерации, его правовой статус, характеристика, состав бюджета	173
10.4. Фонды обязательного медицинского страхования, их правовой статус, характеристика, состав бюджета	180
10.5. Отраслевые внебюджетные фонды научных исследований и опытно-конструкторских работ.....	190
10.6. Страховые взносы, зачисляемые в государственные внебюджетные фонды	192
Контрольные вопросы для самопроверки.....	204

Раздел III

НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ И СТРУКТУРА РАСХОДОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 11. Налоговые доходы бюджетной системы	206
11.1. Классификация налогов Российской Федерации.....	206
11.2. Федеральные налоги, их характеристика и роль в формировании доходов бюджетной системы.....	208
11.3. Региональные налоги, их характеристика и роль в формировании доходов бюджета.....	238
11.4. Специальные налоговые режимы.....	242

11.5. Местные налоги, их характеристика и роль в формировании доходов бюджета.....	245
Контрольные вопросы для самопроверки.....	250
Глава 12. Расходы бюджетной системы на управление, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства	252
12.1. Расходы на государственное управление и местное самоуправление	252
12.2. Расходы бюджетной системы на судебную власть, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства.....	255
12.3. Расходы на международную деятельность и национальную оборону	257
Контрольные вопросы для самопроверки.....	259
Глава 13. Расходы бюджетной системы на науку, государственную поддержку и развитие отраслей экономики	261
13.1. Бюджетные расходы на фундаментальные научные исследования и содействие научно- техническому прогрессу.....	261
13.2. Бюджетные расходы на поддержку национальной экономики (промышленно- энергетического потенциала).....	262
13.3. Бюджетные расходы на поддержку сельского хозяйства	266
13.4. Бюджетные расходы на поддержку и развитие транспорта, связи и информатики	270
13.5. Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство	272
Контрольные вопросы для самопроверки.....	274

Глава 14. Бюджетные расходы на социальную сферу ..	276
14.1. Характеристика общих расходов бюджета на социальную сферу	276
14.2. Бюджетные расходы на образование.	278
14.3. Расходы бюджета на поддержку отраслей культуры, искусства, кинематографии и средств массовой информации	281
14.4. Расходы бюджета на здравоохранение и физическую культуру	283
14.5. Расходы бюджета на социальную политику	284
Контрольные вопросы для самопроверки.	286
Глава 15. Обслуживание государственного долга	288
15.1. Экономическое содержание государственного долга	288
15.2. Формы долговых обязательств	293
15.3. Бюджетные расходы на обслуживание и погашение государственного долга	296
15.4. Управление государственным и муниципальным долгом	299
Контрольные вопросы для самопроверки.	303
Глава 16. Финансовая поддержка субъектов Федерации и муниципальных образований	305
16.1. Принципы межбюджетных отношений	305
16.2. Формы финансовой поддержки бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов из федерального бюджета.	306
16.3. Формы предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.	309

16.4. Предоставление бюджетных кредитов субъектам Федерации	312
Контрольные вопросы для самопроверки	313
Глава 17. Государственный и муниципальный бюджетно-финансовый контроль	314
17.1. Понятие, назначение и виды финансового контроля	314
17.2. Формы и методы финансового контроля	317
17.3. Государственные органы, осуществляющие финансовый контроль в бюджетной сфере, их полномочия	320
17.4. Государственные органы, осуществляющие налоговый контроль. Формы проведения налогового контроля	327
Контрольные вопросы для самопроверки	329
Литература	331

Введение

В Российской Федерации продолжают начатые в 1991 г. экономические реформы. Идет коренная ломка прежнего механизма управления экономикой, замена его рыночными методами хозяйствования. Решающую роль как в структуре рыночных отношений, так и в механизме их регулирования играют финансы, основным звеном которых является бюджетная система государства.

Бюджетная система Российской Федерации включает государственный федеральный бюджет (федеральные бюджеты и бюджеты субъектов Российской Федерации) и местные бюджеты.

Государственный бюджет Российской Федерации является основным финансовым планом государства, утверждаемым Федеральным Собранием Российской Федерации и соответственно законодательными органами субъектов РФ в форме законов. Государственный бюджет концентрирует основную часть бюджетных ресурсов страны, выражает экономические отношения, опосредующие процесс образования и использования централизованного фонда денежных средств государства.

Через государственный бюджет (федеральный и региональные) мобилизуются финансовые ресурсы, которые в дальнейшем перераспределяются и используются для целей государственного регулирования социально-экономического развития Российской Федерации и реализации финансово-бюджетной политики страны.

Варьируя основные показатели государственного бюджета, прежде всего расходы, государственные органы могут определенным образом влиять на экономическую ситуацию в стране, решать наиболее важные государственные проблемы. Расходы

государственного бюджета — это экономические отношения, возникающие в связи с распределением фонда денежных средств государства и его использованием по отраслевому, целевому и территориальному назначениям, на выполнение обязательств по выплате внутреннего и внешнего долга.

В настоящее время страна переживает трудности, имеет значительный внутренний и внешний долг, положение в экономике характеризуется противоречивыми кризисными явлениями, вызванными проводимыми реформами. Большие надежды в решении финансовых проблем общество возлагает на квалифицированных специалистов, подготовку которых осуществляют высшие учебные заведения.

До 2000 г. “Бюджетная система” была разделом в дисциплине “Финансы”. Государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по специальности “Финансы и кредит”, утвержденным Министерством образования РФ 17 марта 2000 г., “Бюджетная система” выделена в самостоятельную специальную профилирующую дисциплину.

Учебная дисциплина “Бюджетная система”, как и любая другая научная дисциплина, имеет свой предмет, метод и задачи. Ее предметом является система финансовых (экономических) отношений, связанных с формированием, распределением и использованием доходов и расходов на всех уровнях бюджетов бюджетной системы страны.

Методом познания экономических отношений, возникающих в бюджетной системе по поводу образования и использования бюджетных средств, служит метод материалистической диалектики, правовые (законодательные) акты государства.

При изложении тем дисциплины “Бюджетная система” используется действующее законодательство: Конституция (Основной закон) РФ, законы и постановления органов законодательной власти, другие подзаконные акты и правовые нормы, связанные с бюджетными отношениями.

Основными задачами учебной дисциплины “Бюджетная система России” являются:

□ раскрытие содержания государственного бюджета как экономической категории, его функций и роли как финансовой базы социально-экономического развития общества;

□ изложение бюджетного устройства и бюджетной системы Российской Федерации, принципов организации бюджетной системы;

□ освещение организационно-правовых основ бюджетной системы, бюджетных прав органов государственной власти и местного самоуправления;

□ изложение бюджетной классификации и бюджетного процесса в России;

□ освещение других вопросов, связанных с формированием доходов и расходов бюджетов разных уровней бюджетной системы, организацией межбюджетных отношений, контроля в бюджетной системе.

Содержание материала изложено в книге с учетом требований Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования, утвержденного Министерством образования РФ 17 марта 2000 г.

В целях лучшего овладения учебным материалом после каждой главы даются контрольные вопросы.

За ценные замечания и предложения, которые способствовали улучшению содержания книги, автор выражает благодарность рецензентам:

□ кафедре финансов, инвестиций и банковского дела Российского университета кооперации;

□ О. Л. Роговой, доктору экономических наук, профессору, главному научному сотруднику Института экономики Российской академии наук (ИЭ РАН).

Раздел I

Государственный бюджет и организационно-правовые основы построения бюджетной системы Российской Федерации

Глава 1. Экономическая сущность и роль государственного бюджета

1.1. Содержание и основные черты государственного бюджета как экономической категории

Целенаправленное социально-экономическое развитие государства обеспечивается образованием различных централизованных фондов, и прежде всего общегосударственного фонда денежных средств — государственного бюджета. Государственный бюджет — основа финансовой системы страны.

Общее понятие бюджета приведено в ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее БК РФ). “Бюджет — форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления”.

Однако в БК РФ бюджету дано слишком общее, узкое определение, характеризующее лишь одну его сторону — как “форму образования и расходования денежных средств...”.

В связи с тем, что Россия, по Конституции, является федеративным правовым государством, под бюджетом государства понимают бюджет России (федеральный бюджет) и бюджеты субъектов Российской Федерации.

В материальном понимании государственный бюджет представляет собой централизованный в масштабах государственного и административно-территориального образования денежный фонд, который находится в распоряжении соответствующих органов государственной власти. Хотя материальное содержание государственного бюджета не является постоянным, так как объем концентрируемых в нем денежных средств меняется, меняются виды поступлений в него, направления расходов, однако экономическая сущность его постоянна. Она проявляется в общественных отношениях, связанных с концентрацией денежных средств в федеральном и территориальных бюджетах и их использованием, что и характеризует бюджет как экономическую категорию.

Как экономическая категория бюджет представляет собой совокупность экономических (денежных) отношений, возникающих в процессе образования, распределения и использования государственного централизованного фонда денежных средств. Бюджетные отношения возникают между государством и его субъектами (юридическими и физическими лицами) при образовании централизованного фонда с помощью налогов, сборов, пошлин, а также при использовании централизованного бюджетного фонда; через экономические отношения ежегодно мобилизуют в государственный бюджет значительную часть накоплений предприятий (организаций) и часть доходов населения. Средства бюджета направляются на финансовое обеспечение задач и функций государства, социально-культурных мероприятий.

С позиций экономической сущности государственный бюджет рассматривается в качестве самостоятельной экономической категории.

Понятие государственного бюджета имеет и правовой (законодательный) аспект, с позиции которого он рассматривается как финансовый план государства.

Государственный бюджет как основной финансовый план образования, распределения и использования централизованного денежного фонда государства и административно-территориальных образований утверждается соответствующими зако-

нодательными (представительными) органами государственной власти. Такой финансовый план закрепляет юридические права и обязанности участников бюджетных отношений.

Сердцевиной финансового планирования является сводный финансовый баланс государства, разрабатываемый одновременно с прогнозом социально-экономического развития как составная его часть. Финансовый баланс призван отразить согласованность материально-вещественных и денежно-финансовых пропорций общественного производства. Разработка сводного финансового баланса страны придает государственному бюджету новый статус — главного стержневого баланса формирования и расходования централизованного денежного фонда государства во взаимосвязи с движением финансовых ресурсов и денежных средств.

Государственный бюджет — как основа финансовой системы предназначен с помощью финансовых ресурсов создавать условия для эффективного развития экономики, решения общегосударственных задач, укрепления обороноспособности. Государственный бюджет служит основным инструментом государства в централизации и перераспределении валового внутреннего продукта и национального дохода.

Формирование и использование государственного бюджета в Российской Федерации имеет ряд отличительных черт:

1. Составление и использование бюджета носит ярко выраженный балансовый характер.

Балансовый метод при разработке бюджета позволяет наметить необходимые соотношения между объемом денежных доходов и размером расходов. Анализ складывающегося баланса бюджета (по доходам и расходам) позволяет делать выводы о необходимости изменения пропорций в плане, изыскания дополнительных ресурсов или сокращения тех или иных расходов.

2. Формирование и использование государственного бюджета базируется на сочетании централизованных начал с инициативой местных органов власти. Развитие местного самоуправления — экономическая основа реализации принципа развития демократического общества.

3. С помощью государственного бюджета происходит перераспределение национального дохода между отраслями экономики (видами экономической деятельности)¹, субъектами Российской Федерации и иными сферами.

4. Бюджет страны связан со всеми отраслями экономики. Отрасли связаны с бюджетом как по формированию его доходов, так и по линии финансирования их развития. Выполнение этих функций бюджетом сочетается с его активным воздействием на процесс производства, рост накоплений.

Понятие бюджета в современной его трактовке — не только основной финансовый план образования и расходования денежных средств государства, но и экономическая категория. Когда речь идет о государственном бюджете как финансовом плане, подразумевают сознательную деятельность людей по разработке, утверждению и исполнению бюджета.

Понятие государственного бюджета в нынешней его трактовке не только выражает определенные денежные отношения, но и имеет соответствующее им материально-вещественное воплощение, которое находит свое выражение в фонде денежных средств государства — федеральном и территориальных (субъектов РФ) бюджетах.

Формирование государственного бюджета происходит как на стадии первичного распределения национального дохода, так и в ходе его перераспределения. В процессе первичного распределения национального дохода государство получает в свое распоряжение часть чистого дохода в форме налогов (налога на добавленную стоимость, акцизов и др.). В результате перераспределения в бюджет поступает часть прибыли экономических субъектов различных форм собственности.

1.2. Функции государственного бюджета

Экономическая сущность бюджета находит свое выражение в его функциях.

¹ Формирование статистической информации с 2003 года производится на основе ОКВЭД (общероссийского классификатора экономической деятельности) вместо ранее действовавшего ОКОНХ. Далее — “отраслей” как равнозначное “видам экономической деятельности”.

Государственному бюджету, как и всей системе финансов, присущи две функции — распределительная (перераспределительная) и контрольная.

С помощью **распределительной функции** бюджета происходит распределение средств на производственную и непроизводственную сферы, межтерриториальное и межотраслевое распределение финансовых ресурсов, формируются фонды специального целевого назначения, происходит концентрация денежных средств в руках государства и их использование с целью удовлетворения общегосударственных потребностей.

Межотраслевое и территориальное распределение национального дохода осуществляется в соответствии с потребностями экономического и социального развития регионов и отраслей экономики.

Непроизводственная сфера не участвует в создании национального дохода, но является активным его потребителем. Из бюджета выделяются средства на заработную плату работникам, техническое оснащение и содержание учреждений непроизводственной сферы (здравоохранение, просвещение и др.).

Через расходы и налоги государственный бюджет выступает важным инструментом распределения (регулирования) и стимулирования экономики и инвестиций, повышения эффективности производства. Через бюджет оказывается государственная поддержка отдельным отраслям экономики — авиастроению, космическим программам, атомной промышленности, энергомашиностроению, угольной промышленности и некоторым другим. Такая поддержка зачастую связана с реализацией высокоэффективных и быстрокупаемых проектов. Для регулирования экономики используются налоги.

При распределении финансовых средств через бюджет важное значение имеет социальная направленность бюджетных средств. В социальной политике основными приоритетами являются поддержка наименее защищенных слоев населения (пенсионеров, инвалидов, студентов, малообеспеченных семей), поддержка учреждений здравоохранения, образования и культуры, а также решение жилищной проблемы.

Контрольная функция государственного бюджета осуществляется в процессе формирования доходов бюджета и финансирования отраслей экономики. В условиях становления рыночных отношений значение бюджетного контроля в процессе мобилизации ресурсов и их использования усиливается.

Функция контрольная государственного бюджета проявляются в процессе формирования доходов и расходов на основе использования бюджетного механизма, который является реальным воплощением бюджетной политики и отражает конкретную нацеленность бюджетных отношений на решение экономических и социальных задач.

Таким образом, основными функциями государственного бюджета как основного финансового плана государства являются: 1) распределение (перераспределение) ВВП и национального дохода, которое влияет на государственное регулирование и стимулирование экономики, финансовое обеспечение социальной политики; 2) контроль за образованием и использованием централизованного фонда денежных средств.

Через государственный бюджет распределяется около 50% валового внутреннего продукта. Бюджет широко используется для межотраслевого и территориального перераспределения финансовых ресурсов с учетом требований наиболее рационального размещения производительных сил, подъема экономики и культуры регионов РФ. В современных условиях наиболее приоритетными выступают агропромышленный, топливно-энергетический, военно-промышленный комплексы и транспорт.

Бюджет способствует формированию рациональной структуры общественного производства, улучшению пропорций, более эффективному использованию бюджетных средств. В процессе бюджетного планирования устанавливается наиболее целесообразное соотношение между централизованными и нецентрализованными фондами денежных средств. (Через государственный бюджет перераспределяется, как известно, не весь чистый доход, создаваемый в организациях (на предприятиях) различных форм собственности сферы материального производства.)

В процессе бюджетного планирования устанавливается наиболее целесообразное, оптимальное соотношение между централизованными и децентрализованными фондами денежных средств, определяются размеры финансовых ресурсов, концентрируемых в организациях, и степень участия организаций в формировании доходов бюджетной системы.

Бюджет с помощью налогов выступает важным инструментом распределения и вместе с тем стимулирования экономики и повышения эффективности производства.

В отношении с государственным бюджетом вступают почти все участники общественного производства. Объектом бюджетного перераспределения является чистый доход, однако это не исключает возможности перераспределения через бюджет и части стоимости необходимого продукта.

Контрольная функция бюджета позволяет через формирование и использование фонда денежных средств государства “сигнализировать” о том, как поступают в доходы бюджета финансовые ресурсы (налоги и другие ресурсы) от разных субъектов хозяйствования. Основу контрольной функции составляет движение бюджетных ресурсов, отражаемое в соответствующих показателях бюджетных поступлений и расходных назначений. Бюджетный контроль преследует в основном три цели: мобилизацию денежных средств для централизованного фонда государства; соблюдение режима экономии при расходовании финансовых ресурсов; повышение эффективности расходования бюджетных средств.

Контрольная функция бюджета выражается и в том, что, будучи связанным экономической деятельностью, бюджет показывает ход процессов, возникающие тенденции. Поступление средств в бюджет и их использование показывают как успех, так и недостатки в сферах производства и обращения. Это позволяет вовремя предупредить появление диспропорций. С помощью бюджета осуществляется контроль за рациональным использованием финансовых ресурсов.

1.3. Роль государственного бюджета как финансовой базы социально-экономического развития общества

Роль государственного бюджета прежде всего состоит в том, что бюджет создает финансовую базу, необходимую для финансового обеспечения деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Бюджетными средствами обеспечиваются следующие направления деятельности:

- государственное и муниципальное управление;
- международная деятельность государства (реализация международных договоров, возврат кредитов, обслуживание международного кредита, выполнение обязательств по охране окружающей природной среды, культурные связи);
- национальная оборона;
- правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства;
- функционирование федеральной судебной власти;
- проведение фундаментальных исследований и содействие научно-техническому прогрессу;
- развитие отраслей народного хозяйства¹ (промышленности, энергетики, строительства, сельского хозяйства, транспорта, связи);
- предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций;
- обеспечение обороноспособности страны;
- развитие образования, здравоохранения, культуры, искусства, средств массовой информации;
- осуществление социальной политики.

Государственный бюджет является важным инструментом претворения в жизнь экономической политики государства. Он обеспечивает централизацию средств, необходимых для решения основных направлений научно-технического прогресса, образования резервов в общенациональном масштабе.

¹ Видов экономической деятельности.

Таким образом, сконцентрированные в государственном бюджете денежные средства предназначаются для осуществления государственной социально-экономической политики, обеспечения обороны и безопасности государства. С помощью бюджета реализуются общегосударственные и региональные программы социально-экономического характера.

Роль государственного бюджета в социально-экономическом развитии общества заключается в следующем:

1. Государственный бюджет является инструментом воздействия на развитие экономики. С его помощью государство осуществляет распределение и перераспределение национального дохода и тем самым изменяет структуру общественного производства, влияет на социальные преобразования.

Государство применяет формы прямого и косвенного влияния на экономику — предоставляет организациям (предприятиям) субсидии, государственные инвестиции, осуществляет бюджетное финансирование видов экономической деятельности, определяющих научно-технический прогресс, добываясь в конечном итоге изменения экономических пропорций. Использование бюджетного механизма для регулирования экономики осуществляется посредством маневрирования поступающими в распоряжение государства денежными средствами. Оно позволяет целенаправленно влиять на темпы и пропорции экономического развития.

2. Государственный бюджет играет важную роль в решении социальных проблем путем улучшения бюджетного финансирования учреждений социальной сферы — просвещения, здравоохранения, социального обеспечения, жилищного строительства. В перспективе роль государственного бюджета в социальных процессах должна усиливаться. Обусловлено это тем, что бюджетные средства в совокупности с внебюджетными фондами являются финансовой базой осуществления социальных преобразований, перехода на более высокий уровень социального обслуживания населения страны. Кроме того, государственный бюджет обеспечивает нивелирование социальных последствий расслоения граждан по их материальному положению.

3. На современном этапе развития экономики государственный бюджет становится одним из основных инструментов государства в проведении экономической и социальной политики. Планируя бюджетные доходы и расходы, государство концентрирует в руках государства денежные средства на проведение экономической и социальной политики, преодоление экономического кризиса.

4. Государственный бюджет играет важную роль в выравнивании экономического развития регионов страны путем бюджетного финансирования объектов, которое может осуществляться на возвратной и безвозвратной основе. На возвратной основе бюджетные средства предоставляются в виде кредита на капитальные вложения. Эти средства играют важную роль в строительстве объектов (предприятий) культурно-бытового назначения — магазинов, предприятий общественного питания, бытового обслуживания, школ, больниц, жилья, театров и других предприятий.

5. Основная роль бюджета состоит в том, что он ежегодно мобилизует и концентрирует денежные накопления предприятий (организаций) и населения в централизованном государственном фонде для финансирования общегосударственных нужд, развития экономики, социально-культурных мероприятий, фундаментальных научных исследований, укрепления обороноспособности страны, на содержание органов государственной власти и образования резервов.

Государственный бюджет при умелом использовании его средств служит важным рычагом воздействия на развитие производительных сил общества, ускорение научно-технического прогресса, повышение жизненного уровня населения страны.

Отмечая значение (роль) государственного бюджета, следует отметить, что некоторые негативные факторы не позволяют государственным и муниципальным органам выполнять эффективно и в полной мере свои функции, связанные с государственным бюджетом. Такими негативными факторами являются убыточная деятельность организаций, неплатежи по

налогам, бюджетный дефицит (в отдельные годы по отдельным субъектам), инфляция.

1.4. Бюджетная политика государства

Бюджетная политика является одним из активных инструментов регулирования макроэкономических пропорций при формировании государственного бюджета на перспективу, в том числе на предстоящий финансовый год и плановый период. В нынешних условиях хозяйствования бюджетная политика должна быть нацелена на повышение устойчивости доходной части бюджета и эффективное использование бюджетных средств.

Взаимоотношения государства и предприятий по формированию бюджетных средств в перспективе устанавливаются на нормативной основе. Это дает определенную стабильность и позволяет теснее привязать источники доходов бюджета к результатам хозяйствования, к росту эффективности производства. Нормативный принцип может быть использован в различных формах — посредством взимания платежей по нормам за ресурсы или через налогообложение доходов предприятий.

В результате непродуманного проведения реформ под диктовку Международного валютного фонда в экономике России появился ряд негативных моментов. Академик Российской академии наук Д. С. Львов постоянно констатировал: “Страна переживает глубокий экономический кризис. Положение в экономике и обществе не улучшается, а демонстрирует дальнейшее сползание к краю пропасти”¹. С конца 2008 г. экономика страны оказалась в тупиковой ситуации в связи с мировым финансово-экономическим кризисом.

В последние годы (1998–2008 гг.) бюджетная политика направлялась на выживание Российского государства и народа в условиях преодоления падения промышленного и сельскохозяйственного производства, на повышение инвестиционной активности и снижение внешней задолженности. Стабилизация экономики России наблюдалась лишь с приходом правительства Е. М. Примакова

¹ *Львов Д. С.* Развитие экономики России и задачи экономической науки. — М.: Экономика, 1999. — С. 1.

(1998–1999 гг.), когда правительством было обращено внимание на укрепление денежной и бюджетной систем страны.

Первоочередными задачами, остающимися актуальными поныне в бюджетной политике страны, являются: стабилизация производства и создание условий для устойчивого роста экономического потенциала. Для этого необходимы прежде всего неотложные меры по дальнейшему укреплению денежного обращения и финансовой стабилизации, подготовке и переподготовке кадров для экономики, использованию стимулирующего налогового режима в части обложения прибыли от реализации новых видов продукции и по научным исследованиям.

Для укрепления денежного обращения и финансового положения страны необходимо:

- совершенствовать бюджетный механизм в направлении государственного регулирования денежной массы, приоритетного финансирования развития реального сектора экономики, совершенствования деятельности банковской системы;

- создавать благоприятный инвестиционный климат для отечественных и иностранных инвесторов;

- снижать уровень инфляции.

Стимулирование инновационно-инвестиционной активности — одна из первоочередных задач Правительства РФ. Основные задачи бюджетной политики состоят в полноценном финансировании инновационно-инвестиционной сферы, выполнении государством своих финансовых обязательств.

Бюджетные средства, направляемые на инвестиции, осуществляемые в форме капитальных вложений, должны выделяться заказчиком в первую очередь под высокоэффективные проекты, не превышающие нормативные сроки окупаемости.

Одним из определяющих показателей бюджетной политики является недопущение роста государственного долга в бюджете, и в перспективе — полная расплата с внутренним и внешним долгом страны, отсутствие дефицита бюджета. Размеры государственного долга и дефицита бюджета определяются ежегодно законом о государственном бюджете на предстоящий год.

В современных условиях хозяйствования, когда должна повышаться роль государства в регулировании экономических

процессов, особенно важно изменить направления вложения бюджетных средств с целью решения стратегических задач развития экономики, создания необходимой производственной инфраструктуры. Через совершенствование налоговой политики и изменение направления бюджетного финансирования представляется возможным влиять на различные стороны хозяйствования, способствуя ускорению обновления производственных фондов, быстрейшему внедрению в производство научно-технических достижений.

В соответствии с ранее принятой концепцией среднесрочной программы страны в России завершается формирование казначейской системы исполнения государственного бюджета с последующим переходом к казначейской системе исполнения консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов. В рамках этой концепции в стране должна быть закончена работа по переводу бюджетных счетов предприятий и организаций в территориальные органы казначейства.

Цель такой работы обусловлена необходимостью решения задачи обеспечения сбалансированности федерального бюджета и бюджетов национально-государственных и территориальных образований в составе РФ, надежности и целевой направленности в исполнении бюджетов разных уровней. В связи с этим возрастает роль Федерального казначейства как органа, осуществляющего мониторинг за поступлением доходов в бюджет и их использованием.

В условиях перехода к рынку, самофинансированию и самоокупаемости в работе организаций средства госбюджета сосредотачиваются прежде всего на структурной перестройке экономики, нацеленной на:

- финансовое обеспечение целевых комплексных программ ускорения научно-технического прогресса;

- обеспечение социальной направленности государственного бюджета и создание условий для роста уровня жизни населения;

- государственную поддержку экономических субъектов путем предоставления налоговых и кредитных льгот.

Контрольные вопросы для самопроверки

1. Что такое государственный бюджет как экономическая категория?
2. Каковы основные черты государственного бюджета?
3. Какие функции выполняет государственный бюджет?
4. В чем заключается экономическая роль государственного бюджета?
5. Что можно сказать о бюджетной политике в современных экономических условиях?

Глава 2. Бюджетное устройство и бюджетная система

2.1. Основы бюджетного устройства в разных типах государств

Каждое отдельно взятое государство имеет свое бюджетное устройство, свою организацию бюджетной системы и принципы ее построения, т. е. бюджетное устройство.

Бюджетное устройство определяется формой государственного устройства страны, действующими в ней законодательными актами и ролью бюджета в общественном производстве.

По степени распределения власти между центром и административно-территориальными образованиями все государства подразделяются на унитарные, федеративные и конфедеративные.

Унитарные — это единые государства, состоящие лишь из административно-территориальных единиц — областей, провинций, губерний. В таком государстве административно-территориальные образования не имеют собственной государственности или автономии, в нем действуют единая конституция, единые органы власти, централизованное управление экономической и социальной сферой.

В унитарном государстве бюджетное устройство состоит из двух уровней бюджетов — государственного (общегосударственного) бюджета и местных бюджетов, находящихся в ведении органов местного самоуправления.

Федеративные государства — это союзные государства, создаваемые из ряда государственных образований — штатов, земель, республик. В федеративном (объединенном) государстве административно-территориальные образования, входящие

в состав государства, имеют собственную государственность, обладают определенной самостоятельностью в рамках распределенных между центром и административно-территориальными образованиями полномочий. Для него характерно бюджетное устройство, состоящее из трех уровней — государственный федеральный бюджет, бюджеты административно-территориальных образований, местные бюджеты. Схема бюджетного построения показана на рис. 2.1.

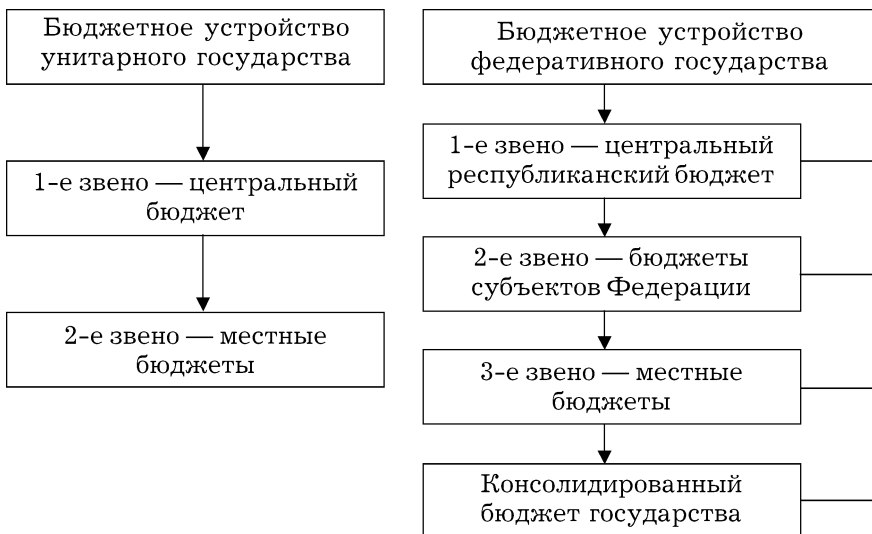


Рис. 2.1. Схема бюджетного устройства унитарного и федеративного государств

Конфедерация — союз государств, созданный для достижения определенных целей.

Конфедеративное (объединенное) государство основано на постоянном союзе государств, созданном для достижения политических, экономических, военных целей. Бюджет конфедеративного государства формируется из взносов входящих в конфедерацию государств. У государств, входящих в конфедерацию, действуют свои бюджетные и налоговые системы.

2.2. Развитие бюджетного устройства и бюджетной системы в СССР и России (1920–1990)

После Октябрьской революции 1917 г. вследствие саботажа банкиров и иных чиновников и спада производства поступление налогов в казну молодого государства в 20-х гг. XX в. практически прекратилось. Правительство крайне нуждалось в деньгах на финансирование промышленности, транспорта, армии, аппарата управления, для чего вынуждено было прибегнуть к контрибуции с богатых слоев населения, как писал в те годы Ленин: “с купцов и спекулянтов, нажившихся за время войны и расходующих непроизводительно свои капиталы”¹. До ноября 1918 г. в 57 губерниях в виде контрибуций было мобилизовано в бюджет 816,5 млн руб.²

Конституция 1918 г. установила федеральное устройство РСФСР и заложила основы бюджетного устройства. Принцип централизации всех финансов выразился в установлении единства государственного бюджета и всей финансовой системы Российской Федерации, включении государственных доходов и расходов в общегосударственный бюджет.

На Всероссийском съезде представителей финансовых отделов Советов (1918 г.) выступал с докладом В. И. Ленин. Он твердо поставил задачу: “Мы должны во что бы то ни стало добиться прочных финансовых преобразований, но надо помнить, что всякие радикальные реформы наши обречены на неудачу, если мы не будем иметь успеха в финансовой политике”³.

Главными принципами формирования бюджета были централизация средств и эффективное их использование. Эти принципы были зафиксированы в первой Конституции РСФСР (1918 г.), в ст. 79 которой было записано: “Финансовая политика РСФСР в настоящий переходный момент диктатуры трудящихся способствует основной цели — экспроприации буржуазии и подготовке условий для всеобщего равенства граждан

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

² Поляк Г. Б. Бюджетная система России. — М.: ЮНИТИ, 1999. — С. 14.

³ Ленин В.И. ПСС. Т. 36. — С. 351.

республики в области производства и распределения богатств. В этих целях она ставит себе задачей предоставить в распоряжение органов Советской власти все необходимые средства для удовлетворения местных и общегосударственных нужд Советской республики, не останавливаясь перед вторжением в право частной собственности...”

Основой бюджетной системы была централизация всех финансовых ресурсов в едином общегосударственном бюджете РСФСР с последующим разделением доходов и расходов по республикам и областям. Отдельно формировались бюджеты Украинской ССР и Белорусской ССР.

В 1920 г. доходная часть государственного бюджета характеризовалась следующими показателями (%):

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

В условиях военного времени, иностранной интервенции и экономической разрухи в губерниях были образованы губернские бюджеты. Сессия ВЦИК в июле 1920 г. приняла решение о слиянии государственного и территориальных бюджетов.

С переходом к нэпу ВЦИК в октябре 1921 г. принял постановление “О мерах по упорядочению финансового хозяйства”, в соответствии с которым государственный союзный и территориальный бюджеты были разъединены.

С образованием в декабре 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик и принятием в 1924 г. Конституции СССР были внесены изменения в бюджетную систему — образован государственный бюджет СССР, в который вошли государственные бюджеты социалистических республик и союзный бюджет,

на который было возложено финансовое обеспечение обороны, хозяйственного и культурного строительства. Доходы союзного бюджета формировались за счет общесоюзных государственных предприятий (отчислений от прибыли).

Окончательное формирование бюджетной системы СССР связано с Конституцией 1936 г. Эта бюджетная система страны вплоть до 1991 г. имела следующую схему (рис. 2.2).

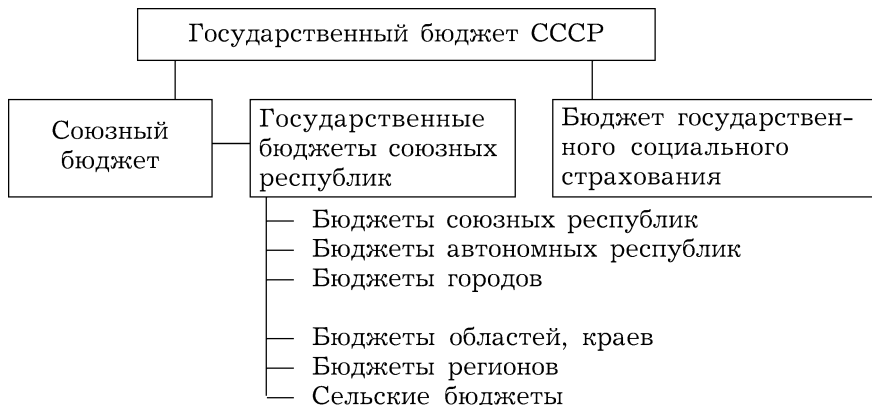


Рис. 2.2. Бюджетная система СССР в 1936 г.

Динамика структуры государственного бюджета СССР за 1928–1988 гг. представлена в табл. 2.1.

За 1928–1988 гг. в структуре расходов государственного бюджета постоянно происходили изменения: возрастала доля союзного бюджета и соответственно уменьшалась доля бюджетов союзных республик. Так было до Великой Отечественной войны и в годы войны. В послевоенные годы соотношение расходов союзного бюджета и бюджетов республик стало иметь тенденцию к выравниванию.

Структура по видам доходов и расходов государственного бюджета характеризуется данными табл. 2.2.

Таблица 2.1

**Структура государственного бюджета СССР
за 1928–1988 гг.¹, в %**

Вид бюджета	1928/29 гг.	1938 г.	1946 г.	1965 г.	1988 г.
Государственный бюджет СССР (расходы)	100	100	100	100	100
В том числе:					
союзный бюджет	60,7	72,2	79,5	42,5	56,9
бюджеты союзных республик	39,3	27,8	20,5	57,5	43,1
из них бюджеты АССР и местные бюджеты	26,5	21,5	13,9	20,8	15,9

Таблица 2.2

**Структура доходов и расходов
государственного бюджета СССР², в %**

Показатели	1928/29	1940	1946	1960	1965	1970	1980	1990
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Доходы, всего	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:								
налог с оборота	35,6	58,7	58,7	47,0	40,0	31,5	31,1	25,7
отчисления от прибыли	15,3	12,1	5,1	24,2	33,7	34,6	29,7	24,7
подходный налог с колхозов	—	0,4	0,5	1,6	0,7	0,4	0,3	0,4
подходный налог с кооперации и общественных организаций	1,8	1,0	0,3	0,8	0,4	0,4	0,3	0,9
государственные займы,	8,2	6,4	7,5	1,2	0,2
из них:								
займы, реализуемые среди населения	3,0	5,1	6,5	0,1	0,2	0,3	0,2	1,6

¹ Бюджетная система России / Под ред. Г. Б. Поляк. — М., 1999. — С. 19.

² ЦСУ СССР. Страна Советов за 50 лет. Сборник статистических материалов. — М.: Статистика, 1967. — С. 41; Народное хозяйство СССР за 70 лет. — М.: Финансы и статистика, 1987. — С. 630, 631; Народное хозяйство в 1990 г. Статистический ежегодник. — М.: Госкомстат СССР, 1991. — С. 15, 16.

1	2	3	4	5	6	7	8	9
государственные налоги с населения	10,3	5,2	6,9	7,3	7,9	8,1	8,1	10,2
из общей суммы доходов поступило от государственных и кооперативных предприятий и организаций	81,6	88,8	84,5	91,0	91,0	91,2	92,9	88,7
Расходы, всего	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:								
на народное хозяйство	43,4	33,5	34,5	46,7	43,0	48,2	54,7	38,5
на социально-культурные мероприятия	29,9	23,5	26,0	34,0	39,0	36,2	33,5	33,1
из них на просвещение	12,7	12,9	12,3	14,1	17,9	16,0	13,6	11,7
здравоохранение и физ. культуру	3,7	5,2	5,4	6,6	6,7	6,1	5,0	5,6
социальное обеспечение	3,2	1,8	5,70	8,9	9,4	8,2	8,1	10,0
государственное социальное страхование	10,3	2,9	2,4	3,8	4,2	4,7	5,4	5,7
государственные пособия многодетным и одиноким матерям	—	0,7	1,2	0,7	0,4	0,3	0,1	0,2
на оборону	10,0	32,6	23,9	12,7	13,2	11,5	5,8	13,5
на управление	5,9	3,9	3,8	1,5	1,3	1,1	0,9	1,0
выплаты и расходы по государственным займам	3,6	1,6	1,7	1,0	0,1

Государственный бюджет СССР на всех этапах развития страны успешно решал стоящие перед ним задачи, обеспечивая развитие народного хозяйства, культуры и нужды обороны страны. Доходы от государственных и кооперативных предприятий и организаций составляли основную часть всех доходов бюджета. Доходы бюджета за счет населения составляли относительно небольшую часть. Государственный бюджет СССР был прочным, устойчивым и бездефицитным.

8 декабря 1991 г. Президент РСФСР Б. Н. Ельцин, президент Украинской ССР Л. М. Кравчук и председатель Верховного Совета Белорусской ССР С. С. Шушкевич втайне от народа страны в Беловежской Пуще заключили соглашение о роспуске СССР и создании Содружества Независимых Государств (СНГ). 26 декабря 1991 г. Верховный Совет СССР решением одной палаты (Совета Союза) признал роспуск СССР и самоликвидировался.

Сосредоточив в конце 1991 г. в своих руках всю полноту власти, Б. Н. Ельцин и его помощники незамедлительно взяли курс на рыночные реформы. Правительство России объявило об освобождении (либерализации) цен от государственного регулирования с января 1992 г., одновременно была отменена государственная система материально-технического снабжения. Вторым направлением реформы стало осуществление в промышленности широкой приватизации (перевод государственной собственности в частную). В сельском хозяйстве колхозы и совхозы превращались в фермерские хозяйства и акционерные общества, были отменены налог с оборота и регулирование процентных ставок по банковским кредитам. Рыночные реформы отразились на бюджетном устройстве России.

До 1990 г. в России утверждался единый государственный бюджет, который объединял все действующие на ее территории бюджеты и отражал в целом их средства. Важным этапом в реорганизации бюджетной системы России стал 1991 г.

Законом РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР” был упразднен государственный бюджет Российской Федерации, в который входили все звенья бюджетной системы России.

Законодательством было предусмотрено составление консолидированных бюджетов в масштабах Российской Федерации, а также субъектов Федерации и административно-территориальных единиц. В ст. 8 этого Закона сказано, что единство бюджетной системы обеспечивается не только единой правовой базой, единством бюджетной классификации и документации, но и предоставлением необходимой статистической и бюджетной информации для составления консолидированных бюджетов.

Консолидированный бюджет — это свод бюджетов государственного или административно-территориального образования, используемый для расчетов и анализа. В отличие от самостоятельных бюджетов консолидированные бюджеты не подлежат утверждению и правовыми актами не являются.

2.3. Принципы построения бюджетной системы Российской Федерации

Бюджетная система Российской Федерации основывается на ряде принципов, перечень которых установлен гл. 5 БК РФ.

Основными принципами бюджетной системы Российской Федерации являются:

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

2. Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ. Он означает закрепление в соответствии с законодательством Российской Федерации доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, 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 обязательств¹ публично-правовых образований.

3. Принцип самостоятельности бюджетов. Этот принцип 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 РФ;

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

□ право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с БК РФ самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет 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

¹ Расходные обязательства — обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления, иностранным государствам, международным организациям и иным субъектам международного права средства соответствующего бюджета (государственного внебюджетного фонда, территориального государственного внебюджетного фонда).

одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, 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.

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

Договоры и соглашения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами государст-

венной власти и органами местного самоуправления, не соответствующие БК РФ, являются недействительными.

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

6. Принцип сбалансированности бюджетов. Сбалансированность бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетами 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 органы власти должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

7. 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.

8. 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 Российской Федерации;

□ 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 Российской Федерации;

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

9. 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 Российской Федерации, 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.

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

11. Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств. 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.

12. 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 в соответствии со ст. 158 БК РФ.

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 Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации, а также в силу создания организации — получателя бюджетных средств как учреждения главным распорядителем бюджетных средств от имени соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

13. **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 Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации.

2.4. Бюджетное устройство и бюджетная система Российской Федерации

Бюджетное устройство Российской Федерации определяется ее государственным федеративным устройством и закреплено Конституцией Российской Федерации. В соответствии со ст. 1 Конституции РФ «Российская Федерация — Россия — есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления».

Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Российской Федерации. Республика (государство) имеет свои конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свои устав и законодательство.

Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 5 Конституции РФ).

Субъекты Российской Федерации имеют свои бюджеты, которые представляют в совокупности бюджетную систему РФ.

Бюджетная система Российской Федерации представляет собой целостную совокупность бюджетов всех уровней, основанную на принципах построения бюджетной системы федерального государства.

Согласно ст. 10 БК РФ к бюджетам бюджетной системы РФ относятся:

□ федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ;

□ бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

□ местные бюджеты.

Каждый из бюджетов на своем уровне служит финансовой базой для деятельности соответствующих государственных или местных органов.

Схема построения бюджетной системы Российской Федерации приведена на рис. 2.3.

Таким образом, бюджетная система Российской Федерации включает:

□ федеральный бюджет РФ;

□ 21 республиканский бюджет республик в составе РФ;

□ 55 краевых и областных бюджетов; бюджеты 2 городов: Москвы и Санкт-Петербурга;

□ 1 бюджет автономной области;

□ 4 бюджета автономных округов;

□ 29 тысяч местных бюджетов (районные, городские, поселковые и сельские бюджеты)¹.

Главной особенностью правовых отношений является наличие у их участников юридических прав и обязанностей, как правило, взаимосвязанных.

Следует выделять понятие консолидированного бюджета субъекта РФ, а также консолидированного бюджета Российской Федерации. Консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации

¹ Формирование муниципальных образований в настоящее время проходит в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

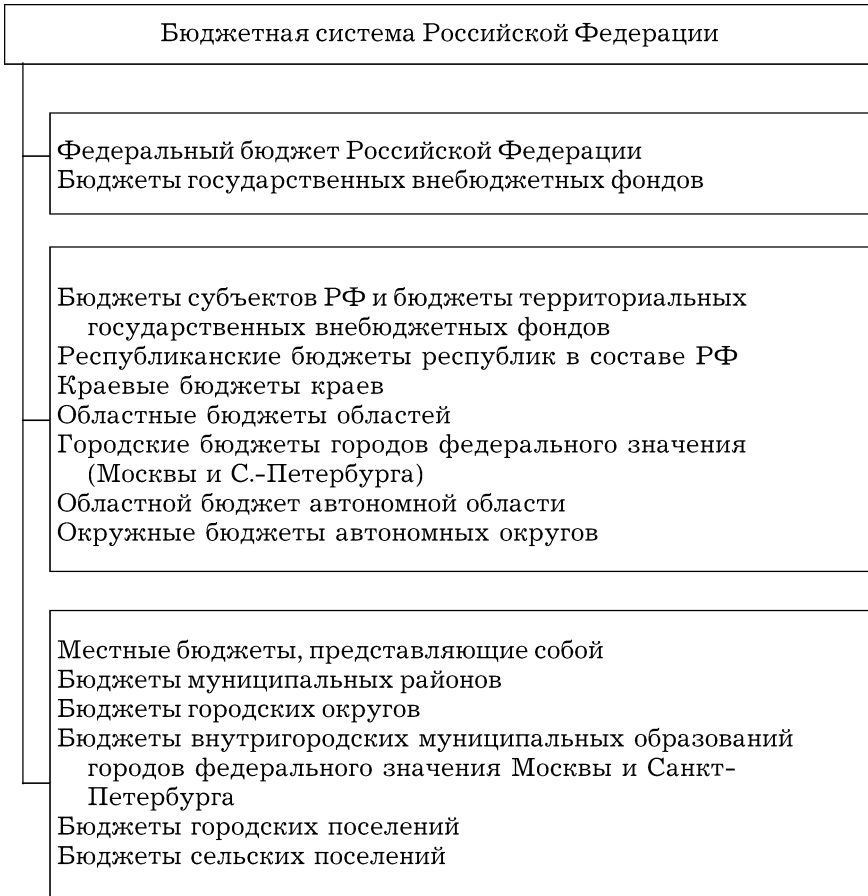


Рис. 2.3. Схема бюджетной системы Российской Федерации

Федерации (республики, края, области, автономного округа, муниципального образования и т. п.) представляет собой свод бюджетов бюджетной системы территориальных образований (без учета межбюджетных трансфертов), находящихся на территории субъекта Федерации, а консолидированный бюджет Российской Федерации — свод бюджетов бюджетной системы

всех субъектов Российской Федерации (за исключением при этом соответственно государственных внебюджетных фондов).

Консолидированные бюджеты, как уже было отмечено, не утверждаются органами представительной власти. Они составляются для аналитических целей.

Законодательством Российской Федерации принята правовая форма бюджетов Российской Федерации в зависимости от бюджетного уровня.

Статья 11 БК РФ закрепляет правовую форму бюджетов каждого уровня.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов; бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов Российской Федерации; местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований (утверждаются местные бюджеты, как правило, в форме решений местных представительных органов — советов депутатов муниципальных образований).

Бюджет составляется на три года: на очередной финансовый год и плановый период (два финансовых года, следующих за очередным финансовым годом)¹.

Каждый из бюджетов служит финансовой базой для деятельности соответствующих государственных или местных органов.

Контрольные вопросы для самопроверки

1. Каковы основы бюджетного устройства в унитарном и федеративном государствах?

¹ Годовой бюджет бюджетной системы до 2008 г. составлялся на финансовый год, который соответствовал календарному году — длится с 1 января по 31 декабря.

2. Каково бюджетное устройство в конфедеративном государстве?

3. Бюджетное устройство СССР и России в 1920–1990 гг., в чем его особенности?

4. Какие существуют принципы построения бюджетной системы государства?

5. Что представляет собой бюджетная система Российской Федерации?

6. Сколько и какие уровни имеет бюджетная система Российской Федерации?

7. Что называется консолидированным бюджетом, его назначение?

Глава 3. Организационно-правовые основы бюджетной системы России и бюджетные права органов государственной власти и местного самоуправления

3.1. Бюджетное право и его источники

Бюджетное право — это совокупность финансово-правовых норм, которые закрепляют структуру бюджетного устройства и бюджетной системы России, порядок формирования бюджетных доходов и перечень расходов, регламентируют бюджетный процесс, формирование и использование государственных бюджетных и внебюджетных фондов в целях финансового обеспечения социального и экономического развития страны и укрепления обороноспособности государства.

Государство является официальным представителем всего общества, всех его членов. Оно представляет собой особую форму организации политической власти, которая располагает специальным аппаратом (механизмом), аппаратом управления обществом.

Издание законов и правил, обязательных для всего населения государства, осуществляется государственным законодательным органом. Государство и право неразрывно связаны. Государство издает нормы права — правила поведения юридического характера, устанавливаемые или санкционированные государством. Совокупность правовых норм и есть право.

Если рассматривать явления исторически, то можно утверждать, что вместе с государством возникло и право как выражение воли господствующего класса.

В состав России входит значительное число равноправных субъектов Российской Федерации, каждый из которых имеет

свое законодательство. Это и есть федеративное устройство России. Вместе с тем федеративное устройство России основывается на государственной целостности страны и на единстве системы государственной власти.

Конституция подчеркивает, что федеральные законы имеют верховенство на всей территории России.

В состав России входят 83 субъекта Российской Федерации, из них: 21 республика, 9 краев, 1 автономная область, 46 областей, 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), 4 автономных округа.

Республики имеют свои конституцию и законодательство, остальные субъекты РФ — свои уставы и законодательства.

Российская Федерация, а также субъекты Российской Федерации имеют свои сферы компетенции, или, как сказано в Конституции, предметы ведения.

Если нормативные акты, принятые субъектами Российской Федерации, выходят за пределы их компетенции, они не имеют юридической силы.

Источники бюджетного права. Главный источник финансового и бюджетного права — Конституция Российской Федерации, включающая в себя основные принципиальные положения бюджета. Кроме Конституции источниками бюджетного права России являются:

- федеральные законы РФ;
- правовые акты представительных и исполнительных органов государственной власти, местного самоуправления;
- правовые акты органов управления специальной компетенции (указы Президента РФ), в которых содержатся нормы права в дополнение и развитие Конституции.

Наибольшее внимание Конституция РФ уделяет бюджетной деятельности государства, что объясняется значимой ролью бюджета как основы финансовой системы.

Статья 10 Конституции РФ предписывает: “Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

- а) федерального бюджета;

- б) федеральных налогов и сборов;
- в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- г) ратификации и денонсирования международных договоров Российской Федерации”.

Согласно ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития; внешнеэкономические отношения Российской Федерации. Статья 132 Конституции РФ определяет полномочия органов самоуправления: они 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 1998 г. принят БК РФ как бюджетное законодательство, регулирующее в государстве ряд бюджетных отношений, к которым относятся:

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

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

Вместе с тем в БК РФ приведены некоторые нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения. Так, Президент РФ вправе издавать указы, регулирующие бюджетные правоотношения, которые не должны противоречить БК РФ и другим законам. В случае противоречия между БК РФ и нормативными актами, подписанными Президентом РФ либо Правительством РФ, за нормативный документ применяется БК РФ (закон).

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения в пределах своей компетенции. Органы местного самоуправления принимают правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения в части местных бюджетов, также в пределах своей компетенции.

Таким образом, к источникам бюджетного права относятся Конституция РФ, БК РФ и другие нормативные правовые акты, издаваемые Президентом РФ, органами исполнительной власти РФ, местного самоуправления, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах их компетенции.

Эти правовые акты традиционно классифицируют по юридическим свойствам, выделяя следующие¹:

1. Нормативные акты, которые устанавливают общие правила для участников финансовых отношений, регулируют определенные виды финансовых отношений; определяют конкретные признаки соответствующего вида финансовых отношений.

2. Финансово-плановые акты, значительный массив которых характерен для бюджетного права, включают в свой состав федеральный бюджет РФ, государственные бюджеты республик, финансовые планы других финансовых органов и кредитных учреждений, финансовые планы отраслевых министерств и ведомств, сметы учреждений, организаций.

Бюджетное регулирование охватывает практически все сферы деятельности государства. Однако не следует забывать, что Конституция РФ — Основной Закон страны — определяет полномочия представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти, а также предметы совместного ведения этих органов РФ.

Конституцией РФ установлено единство денежной системы в России, которое обеспечивается признанием рубля в качестве законного денежного средства (ст. 75) и Центрального банка РФ — единственным эмиссионным центром. Введение и эмис-

¹ Землин А. И. Бюджетное право. Схемы и комментарии / Под ред. Е. Ю. Грачевой. — М.: Юриспруденция, 2001. — С. 8.

сия других денег в Российской Федерации ее Конституцией не допускаются.

3.2. Субъекты и нормы бюджетного права

В процессе деятельности по образованию, распределению и использованию централизованных государственных денежных фондов и муниципальных финансовых ресурсов складываются определенные бюджетные правоотношения между участниками бюджетного процесса — субъектами бюджетного права.

Субъектами бюджетного права Российской Федерации являются:

◆ государство, государственные и административно-территориальные образования, в частности:

□ Российская Федерация в целом;

□ субъекты Российской Федерации — республики, края, области, автономные округа, города Москва и Санкт-Петербург;

□ местные административно-территориальные образования (муниципальные районы, городские округа, внутригородские территориальные образования городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, городские и сельские поселения);

◆ государственные и местные органы власти, в том числе:

□ представительные органы государственной власти и местного самоуправления;

□ исполнительные органы власти и местного самоуправления.

Субъекты бюджетного права при реализации своих прав и обязанностей вступают в бюджетные правоотношения, к которым относятся:

□ отношения, возникающие между субъектами правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

□ отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе подготовки проектов бюджетов,

утверждения и исполнения бюджетов, контроля за их исполнением.

Среди органов государственной власти к реальным (наиболее значимым) субъектам бюджетных правоотношений относятся:

1. Органы государственной власти и управления, участие которых обязательно в бюджетном процессе. В круг органов государственной власти и управления входят органы представительной и исполнительной власти федерального уровня.

К органам исполнительной власти относятся как органы общей компетенции, так и специальной (отраслевой) — министерства, федеральные агентства, службы, департаменты, система финансово-кредитных органов.

2. Органы государственной власти субъектов Федерации.

3. Президент Российской Федерации.

4. Правительство Российской Федерации.

Бюджетные отношения имеют свои особенности, основная из которых заключается в том, что они возникают в процессе планового образования, распределения и использования централизованных денежных фондов.

Другая особенность состоит в том, что эти отношения возникают между государством и организациями, т. е. одной из сторон выступает государство, или его уполномоченный орган, или орган местного самоуправления, наделенный властными полномочиями и имеющий право издавать предписания, обязательные для исполнения.

Бюджетные отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, регулируются законодательством.

В ст. 1 БК РФ установлен правовой статус участников бюджетного процесса, правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Согласно российскому законодательству нормативные бюджетные правоотношения в России регулируют следующие правовые акты:

1. Указы Президента Российской Федерации, регулирующие бюджетные правоотношения, касающиеся отношений, возникающих между субъектами в процессе формирования бюджетных доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

2. На основании и во исполнение БК РФ, законов РФ о бюджете, иных актов бюджетного законодательства Правительство РФ принимает нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения. В случае противоречия между БК РФ и актами Правительства РФ применяется БК РФ.

3. Федеральные органы исполнительной власти принимают акты, регулирующие бюджетные правоотношения, возникающие между субъектами бюджетных отношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней.

4. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции.

5. Органы местного самоуправления принимают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции.

Нормы бюджетного права по своему содержанию подразделяются на материальные и процессуальные.

Материальные бюджетные нормы закрепляют структуру бюджетной системы России, перечень доходов и расходов бюджетов, их распределение между бюджетами различных уровней.

Процессуальные бюджетные нормы регулируют порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов государства и местных бюджетов, порядок составления и утверждения отчета об исполнении бюджета.

Совокупность нормативных актов, содержащих нормы бюджетного права, образуют бюджетное законодательство.

Бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из БК РФ и принятых в соответствии с ним федеральных

законов Российской Федерации о федеральном бюджете и о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ, законов субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ и о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах и иных федеральных законов, законов субъектов РФ и муниципальных образований, регулирующих правоотношения в соответствии с БК РФ.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены бюджетным законодательством РФ, применяются правила международного договора.

Международные договоры РФ применяются к бюджетным правоотношениям, за исключением случаев, когда из международных договоров следует, что для их применения требуется издание внутригосударственных актов.

И, наконец, важным правилом, установленным БК РФ, является то, что акты бюджетного законодательства Российской Федерации не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие, если иное не предусмотрено Кодексом или федеральным законом.

Закон о бюджете принимается на финансовый год и плановый период и вступает в силу со дня подписания. Он подлежит опубликованию немедленно после его принятия и подписания в установленном порядке.

Особое место в бюджетных отношениях занимают нормативные акты, издаваемые Правительством РФ, правительствами республик в составе Российской Федерации, главами администраций других субъектов Федерации и местного самоуправления.

3.3. Бюджетный федерализм — основа построения бюджетной системы Российской Федерации

Согласно Конституции РФ должны быть разграничены предметы ведения и полномочия между органами государст-

венной власти Российской Федерации и органами субъектов Федерации, в том числе в области бюджета.

Бюджетный федерализм — это разграничение полномочий между центральными органами власти, властями субъектов Федерации и органами местного самоуправления в формировании и исполнении бюджетов различных уровней.

Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами — основной принцип федерализма, предусмотренный в ст. 11 Конституции РФ, федеративных и иных (двусторонних) договорах между Российской Федерацией и ее субъектами.

Правовой формой разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектами России является заключенный между ними федеративный договор и иные (двусторонние) договоры. В гл. 3 Конституции РФ, как отмечалось, перечислены все субъекты Российской Федерации: 21 республика, 9 краев, 47 областей, в том числе одна автономная область, 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), 4 автономных округа¹. Статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией республики, статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией РФ и уставом субъекта РФ.

Согласно ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся:

□ федеральная государственная собственность и управление ею;

□ установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;

□ установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная

¹ Уточнения внесены в связи с образованием Пермского края, Забайкальского края и объединением Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа.

эмиссия, основы ценовой политики, федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

□ федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы;

□ федеральные фонды регионального развития;

□ внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры РФ;

□ внешнеэкономические отношения РФ;

□ оборона и безопасность.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся (в соответствии со ст. 72 Конституции РФ):

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

□ разграничение государственной собственности;

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

□ установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

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

□ координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ).

Важную роль в бюджетной системе России играет местное самоуправление. В соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Оно осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

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. Эти органы в соответствии со ст. 132 Конституции РФ могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Компетенция органов местного самоуправления (бюджетные права) в области регулирования бюджетных правоотношений изложена ниже.

Развитие федерализма в России предполагает учет региональных особенностей в хозяйственной жизни при проведении экономических реформ, а также соблюдение федеральных законов Российской Федерации, повышение исполнительской дисциплины, обеспечение единого правового пространства Российской Федерации. Одним из недостатков в реализации федерализма является несоответствие законов и решений субъектов РФ нормам федерального законодательства, несоблюдение федеральных законов в ряде регионов. В целях укрепления исполнительной вертикали, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и улучшения контроля за исполнением федеральных законов в России создано 7 федеральных округов. Каждый из них возглавляет полномочный представитель Президента РФ.

Согласно Указу Президента полномочный представитель федерального округа выполняет следующие функции:

- обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в федеральном округе;

- организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными и религиозными объединениями;

- разрабатывает совместно с межрегиональными экономическими ассоциациями программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа;

□ организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, за реализацией федеральных программ в федеральном округе;

□ согласовывает проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта РФ, находящегося в пределах этого округа;

□ принимает участие в работе органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;

□ вносит Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина РФ.

Бюджетный федерализм реализуется главным образом в ходе бюджетного процесса, при формировании бюджетных доходов и расходовании бюджетных средств.

Бюджетный федерализм основывается на следующих основных принципах:

1) законодательном разграничении полномочий между органами власти всех уровней по формированию доходов и расходов бюджетов;

2) обеспечении органов власти соответствующего уровня необходимыми финансовыми ресурсами для выполнения ими возложенных на них функций;

3) обеспечении вертикального и горизонтального выравнивания доходов всех звеньев бюджетной системы;

4) самостоятельности и равноправия каждого бюджета, входящего в бюджетную систему. Этот принцип предполагает самостоятельность бюджетного процесса, в том числе в определении использования бюджетных средств, подконтрольности исполнения бюджета соответствующим представительным органом власти;

5) организации межбюджетных отношений в рамках бюджетной системы РФ.

В основе межбюджетных отношений лежат следующие положения:

□ распределение и закрепление расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы — закрепление расходов за федеральным бюджетом, за бюджетами субъектов Федерации, за местными бюджетами;

□ разграничение (закрепление на постоянной основе и распределение по временным нормативам) доходов по бюджетам бюджетной системы РФ;

□ равенство бюджетных прав субъектов РФ, равенство бюджетных прав муниципальных образований;

□ выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом;

□ равенство местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ.

Проблемы бюджетного федерализма решаются главным образом при осуществлении бюджетного процесса Российской Федерации.

3.4. Понятие и роль бюджетных прав Российской Федерации

Бюджетные права представляют собой полномочия (компетенцию) различных субъектов бюджетного права.

Компетенция (полномочия) органов государственной власти в области регулирования бюджетных правоотношений выражается в бюджетных правах органов государственной власти на федеральном уровне. Принадлежность бюджетных прав государственной власти придает им особый характер, отличает их от прав субъектов Российской Федерации. Бюджетные права Российской Федерации обеспечивают создание финансовой базы, без которой невозможно достичь государственного суверенитета государства. Используя эти права, органы государственной власти образуют в распоряжении федеральных органов государственный бюджет, необходимый для деятельности Российской

Федерации в качестве суверенного государства, для выполнения им конституционных задач.

Посредством бюджетных прав Российской Федерации проводится единая бюджетно-финансовая политика на территории всей страны.

Содержание бюджетных прав Российской Федерации обусловлено ее суверенитетом, который в соответствии со ст. 4 Конституции РФ распространяется на всю территорию России.

Статья 74 Конституции РФ конкретизирует условия обеспечения единства экономического пространства. Так, на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей. Поскольку согласно Конституции РФ федеральные законы принимаются только Федеральным Собранием России, то этой статьей ограничена компетенция федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Статьей 75 Конституции РФ установлено единство денежной системы. Денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком РФ — единственным эмиссионным центром. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются. Защита и обеспечение устойчивости рубля — основная функция Центрального банка РФ, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти.

Бюджетные права Российской Федерации реализуются органами государственной власти: Государственной Думой, Советом Федерации Федерального Собрания, Президентом РФ, Правительством РФ. Эти права Российской Федерации выражаются в праве формировать бюджетные доходы, распределять

бюджетные средства, самостоятельно исполнять утвержденный бюджет.

3.5. Компетенция федеральных органов государственной власти Российской Федерации в регулировании бюджетных правоотношений

Согласно БК РФ (ст. 7) к компетенции органов государственной власти РФ в области регулирования бюджетных отношений относятся:

□ установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений;

□ определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, 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, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, составления отчета об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации;

□ 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 Российской Федерации;

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

□ установление порядка расходных обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

□ определение порядка установления и исполнения расходных обязательств Российской Федерации, установление и исполнение расходных обязательств Российской Федерации;

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

□ определение основ формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

□ 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 Российской Федерации;

□ установление нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

□ определение общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов¹;

□ определение основ кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;

□ осуществление кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;

¹ Межбюджетные трансферты — средства одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

- 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 Российской Федерации и муниципальных образований, погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга;
- осуществление государственных заимствований Российской Федерации, предоставление государственных гарантий РФ и бюджетных кредитов, управление государственным долгом Российской Федерации и управление государственными активами РФ;
- установление основ бюджетной классификации РФ и общего порядка ее применения;
- установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к федеральному бюджету и государственным внебюджетным фондам РФ;
- установление единого порядка ведения бюджетного учета и представления отчетности для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений, включая отчеты о кассовом исполнении бюджетов;
- установление унифицированных форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений;
- установление оснований и порядка временного осуществления федеральными органами государственной власти (органами государственной власти субъектов Российской Федерации) отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления);
- временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

□ установление оснований, видов ответственности и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации;

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

□ иные бюджетные полномочия, отнесенные настоящим Кодексом и иными федеральными законами к бюджетным полномочиям федеральных органов государственной власти.

Органы государственной власти Российской Федерации в закрепленных Конституцией РФ пределах ведения вправе устанавливать основы федеральной бюджетной политики, бюджетного устройства, бюджетного процесса, которые конкретизируются в актах органов законодательной власти.

Из рассмотренного перечня бюджетных прав Российской Федерации видно, что они действуют:

а) в области бюджетных отношений, возникающих на территории Российской Федерации в целом;

б) в отношении федерального бюджета Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов РФ;

в) в отношении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов (в определенной мере).

Содержание бюджетных прав Российской Федерации обусловлено ее суверенитетом, который распространяется на всю ее территорию.

3.6. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в регулировании бюджетных правоотношений

Отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности, регулируются нормами финансового права. Как и нормы всех остальных отраслей права, это писанные правила поведения, которые устанавливаются государственными органами. Особенность финансово-правовых норм заключается в том, что они носят властный, императивный (требовательный), характер. В них предписываются правила поведения юридических и физических лиц в области финансовой деятельности.

В процессе формирования и исполнения региональных бюджетов возникает широкий круг отношений, которые регулируются особым подразделением финансового права — бюджетным правом. В сущности, бюджетное право — это большой раздел финансового права, в котором регулируются отношения бюджетного устройства, порядок формирования и исполнения бюджетов. Носителями бюджетного права России являются Конституция РФ, законы РФ, БК РФ.

В БК РФ законодательно определены полномочия органов власти субъектов РФ и местного самоуправления по формированию своих бюджетов.

К компетенции органов власти субъектов Российской Федерации в области регулирования бюджетных отношений относятся (ст. 8 БК РФ):

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

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

□ установление порядка представления в исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации утвержденных местных бюджетов, отчетов об исполнении

местных бюджетов и иной бюджетной отчетности, установленной федеральными органами государственной власти;

□ установление и исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации;

□ определение порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации;

□ установление нормативов отчислений доходов в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами и (или) региональных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с настоящим Кодексом и законодательством о налогах и сборах в бюджеты субъектов Российской Федерации;

□ установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации;

□ предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации;

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

□ осуществление государственных заимствований и предоставление государственных гарантий субъекта Российской Федерации, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом и государственными активами субъекта Российской Федерации;

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

□ временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления;

□ в случае и порядке, предусмотренных настоящим Кодексом, федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации, установление

ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;

□ иные бюджетные полномочия, отнесенные Бюджетным кодексом к бюджетным полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

3.7. Компетенция органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных отношений

К компетенции органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных отношений относятся (ст. 9 БК РФ):

□ 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;

□ установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к местному бюджету;

□ в случае и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом и иными федеральными законами, установление ответственности за нарушение муниципальных правовых актов органов по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;

□ иные бюджетные полномочия, отнесенные Бюджетным кодексом к бюджетным полномочиям органов местного самоуправления.

Органам местного самоуправления предоставлен ряд прав по формированию доходов местных бюджетов.

Представительные (законодательные) органы местного самоуправления вправе (ст. 64 БК РФ):

□ вводить местные налоги и сборы, устанавливать размеры ставок по ним и предоставлять льготы по их уплате в пределах прав, предоставленных им налоговым законодательством РФ;

□ вносить изменения и дополнения в налоговое законодательство представительных органов местного самоуправления о местных налогах и сборах.

Муниципальные правовые акты представительного органа муниципального образования о внесении изменений в муниципальные правовые акты о местных налогах, муниципальные правовые акты представительного органа муниципального образования, регулирующие бюджетные правоотношения, приводящие к изменению доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, вступающие в силу в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде), должны быть приняты до дня внесения в представительный орган муниципального образования проекта решения о местном бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) в сроки, установленные муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Внесение изменений в муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований о местных налогах, предполагающих их вступление в силу в течение текущего финансового года, допускается только в случае внесения соответствующих изменений в решение представительного органа муниципального образования о местном бюджете на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период).

Органы местного самоуправления муниципальных районов помимо полномочий, перечисленных выше, в соответствии с Бюджетным кодексом и иными федеральными законами осуществляют также следующие бюджетные полномочия:

□ установление в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации нормативов отчислений доходов в бюджеты поселений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с настоящим Кодексом, законодательством о налогах и сборах и (или) законами субъектов Российской Федерации в бюджеты муниципальных районов;

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

□ определение целей и порядка предоставления субвенций из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов, представительный орган которых формируется в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;

□ составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района.

Органы местного самоуправления поселений наряду с полномочиями, перечисленными выше, в соответствии с Бюджетным Кодексом осуществляют также бюджетные полномочия по установлению порядка составления, утверждения и исполнения смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями, входящих в состав территории поселения.

Отдельные бюджетные полномочия финансового органа поселения могут осуществляться финансовым органом муниципального района на основе соглашения между местной админи-

страцией поселения и местной администрацией муниципального района.

Контрольные вопросы для самопроверки

1. Как объяснить сущность бюджетного права и его роль в бюджетном процессе?

2. Какие нормативные акты являются источниками бюджетного права?

3. Какие нормативные акты, регулирующие бюджетные правоотношения, приведены в БК РФ?

4. Имеют ли обратную силу акты бюджетного законодательства?

5. Какие юридические лица являются субъектами бюджетного права?

6. Какие отношения относятся к бюджетным правоотношениям?

7. Какие бюджетные правоотношения регулируются федеральными законами Российской Федерации, указами Президента РФ?

8. Какую правовую форму имеют федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты?

9. В чем состоят бюджетные права (компетенция) Российской Федерации?

10. Какими бюджетными правами наделены органы власти субъектов Российской Федерации?

11. Какими бюджетными правами наделены органы местного самоуправления?

Глава 4. Бюджетная классификация

4.1. Понятие бюджетной классификации и ее состав

Бюджетные доходы и расходы разнообразны. Для составления и исполнения бюджетов и обеспечения сопоставимости показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации используется единая бюджетная классификация Российской Федерации, утвержденная БК РФ (глава 4).

Бюджетная классификация Российской Федерации — это группировка доходов и расходов бюджетов бюджетной системы РФ, а также источников финансирования дефицитов бюджетов. Она обеспечивает сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Определение принципов назначения, структуры кодов бюджетной классификации Российской Федерации, а также присвоение кодов составным частям бюджетной классификации Российской Федерации, которые в соответствии с Бюджетным Кодексом являются едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществляются Министерством финансов Российской Федерации.

Бюджетная классификация РФ включает:

1. Классификацию доходов бюджетов.
2. Классификацию расходов бюджетов.
3. Классификацию источников финансирования дефицитов бюджетов.
4. Классификацию операций публично-правовых образований (далее — классификация операций сектора государственного управления).

Бюджетная классификация построена таким образом, что позволяет четко привести в единую систему состав доходов,

расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы РФ.

Доходы сгруппированы по видам, подвидам, статьям и элементам доходов; расходы — по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов.

Предусматривается также по перечням, утверждаемым законом (решением) о соответствующем бюджете, закрепление доходов за главными администраторами, а расходов — за главными распорядителями бюджетных средств в составе ведомственной структуры расходов.

4.2. Классификация доходов бюджетов

Рассмотрим подробнее отдельные классификационные группировки доходов бюджетов.

Классификация доходов бюджетов является группировкой доходов бюджетов бюджетной системы и основывается на законодательных актах Российской Федерации, определяющих источники формирования доходов и закрепление главных администраторов за конкретными видами (подвидами) доходов бюджетов.

Классификация доходов бюджетов РФ (с присвоением кода) состоит из перечня главных администраторов доходов бюджетов; вида доходов, подвида доходов; классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджетов.

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

Вид доходов и его код включает группу, подгруппу, статью, подстатью и элемент дохода.

Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации группами и подгруппами доходов бюджетов являются:

1) налоговые и неналоговые доходы:

а) налоговые доходы:

□ налоги на прибыль, доходы;

- налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации;
- налоги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации;
- налоги на совокупный доход;
- налоги на имущество;
- налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами;
- государственная пошлина;
- задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам;
- б) неналоговые доходы:
 - страховые взносы на обязательное социальное страхование;
 - доходы от внешнеэкономической деятельности;
 - доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
 - платежи при пользовании природными ресурсами;
 - доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства;
 - доходы от продажи материальных и нематериальных активов;
 - административные платежи и сборы;
 - штрафы, санкции, возмещение ущерба;
 - доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от возврата остатков субсидий и субвенций прошлых лет;
 - возврат остатков субсидий и субвенций прошлых лет;
 - прочие неналоговые доходы;
- 2) безвозмездные поступления:
 - безвозмездные поступления от нерезидентов;
 - безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
 - безвозмездные поступления от государственных (муниципальных) организаций;

□ безвозмездные поступления от негосударственных организаций;

□ безвозмездные поступления от наднациональных организаций;

□ прочие безвозмездные поступления.

Единый перечень статей и подстатей доходов бюджетов утверждается Минфином РФ.

Для детализации поступлений доходов выделяется подвид доходов и его код. Перечень подвидов по видам доходов и главным администратором их утверждают соответственно Минфин РФ, финансовый орган субъекта РФ, финансовый орган муниципального образования.

Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации элементами доходов являются:

□ федеральный бюджет;

□ бюджеты субъектов Российской Федерации;

□ бюджеты муниципальных районов;

□ бюджеты городских округов;

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

□ бюджеты городских и сельских поселений;

□ бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации;

□ бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации;

□ бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования;

□ бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

4.3. Классификация расходов бюджетов

Бюджетная классификация расходов бюджетов бюджетной системы РФ включает:

перечень главных распорядителей бюджетных средств; разделы, подразделы, целевые статьи и виды расходов; классификацию операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов.

Перечень главных распорядителей бюджетных средств бюджетов бюджетной системы устанавливается законом (решением) о соответствующем бюджете в составе ведомственной структуры расходов.

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

1) общегосударственные вопросы:

функционирование Президента РФ;

функционирование высшего должностного лица субъекта РФ и муниципального образования;

функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, местных администраций;

функционирование Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, 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;

2) национальная оборона:

Вооруженные Силы Российской Федерации;

модернизация Вооруженных Сил Российской Федерации 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;
- другие вопросы в области национальной обороны;

3) национальная безопасность и правоохранительная деятельность:

- органы прокуратуры;
- органы внутренних дел;
- внутренние войска;
- органы юстиции;
- система исполнения наказаний;
- органы безопасности;
- органы пограничной службы;
- органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ;
- защита населения и территории от 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;
- другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности;

4) национальная экономика:

- общеэкономические вопросы;
- топливно-энергетический комплекс;
- исследование и использование космического пространства;

- воспроизводство минерально-сырьевой базы;
- сельское хозяйство и рыболовство;
- водные ресурсы;
- лесное хозяйство;
- транспорт;
- дорожное хозяйство;
- связь и информатика;
- прикладные научные исследования в области национальной экономики;
- другие вопросы в области национальной экономики;
- 5) жилищно-коммунальное хозяйство:
 - жилищное хозяйство;
 - коммунальное хозяйство;
 - благоустройство;
 - прикладные научные исследования в области жилищно-коммунального хозяйства;
 - другие вопросы в области жилищно-коммунального хозяйства;
- 6) охрана окружающей среды:
 - 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;
 - другие вопросы в области охраны окружающей среды;
- 7) образование:
 - дошкольное образование;
 - общее образование;
 - начальное профессиональное образование;
 - среднее профессиональное образование;
 - профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации;
 - высшее и послевузовское профессиональное образование;
 - молодежная политика и оздоровление детей;

- прикладные научные исследования в области образования;
- другие вопросы в области образования;

8) культура, кинематография, средства массовой информации:

- культура;
- кинематография;
- телевидение и радиовещание;
- периодическая печать и издательства;
- прикладные научные исследования в области культуры, кинематографии, средств массовой информации;
- другие вопросы в области культуры, кинематографии, средств массовой информации;

9) здравоохранение, физическая культура и спорт:

- 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;
- другие вопросы в области здравоохранения физической культуры и спорта;

10) социальная политика:

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

11) межбюджетные трансферты:

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

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

4.4. Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов и операций сектора государственного управления

Классификация источников финансирования дефицита бюджетов включает: перечень главных администраторов дефицита бюджетов (утверждается законом (решением) о соответствующем бюджете); группы, подгруппы, статьи и виды источника финансирования дефицитов бюджетов; классификацию операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов.

Едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации группами и подгруппами источников финансирования дефицитов бюджетов являются:

1) источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов:

государственные (муниципальные) ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации;

кредиты кредитных организаций в валюте Российской Федерации;

бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

кредиты международных финансовых организаций в валюте Российской Федерации;

изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета;

иные источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов;

2) источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов:

государственные ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте;

кредиты иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц в иностранной валюте;

кредиты кредитных организаций в иностранной валюте;

иные источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов.

Перечень статей и видов источников финансирования дефицитов бюджетов утверждается законом (решением) о соответствующем бюджете при утверждении источников финансирования дефицита бюджета.

Классификация операций сектора государственного управления производится по группам, статьям и подстатьям операций.

Единый перечень групп и статей операций сектора государственного управления для бюджетов бюджетной системы РФ предусмотрен п. 2 ст. 23¹ БК РФ.

Перечень подстатей сектора государственного управления (единый для бюджетов бюджетной системы РФ), а также порядок применения классификации операций сектора государственного управления устанавливается Минфином РФ.

Едиными для бюджетов бюджетной системы РФ группами и статьями операций сектора государственного управления являются:

1) доходы:

налоговые доходы;
доходы от собственности;
доходы от оказания платных услуг;
суммы принудительных изъятий;
безвозмездные поступления от бюджетов;
взносы на социальные нужды;
доходы от операций с активами;
прочие доходы;

2) расходы:

оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда;
оплата работ, услуг;
обслуживание государственного (муниципального) долга;
безвозмездные перечисления организациям;
безвозмездные перечисления бюджетам;
социальное обеспечение;
расходы по операциям с активами;
прочие расходы;

3) поступление нефинансовых активов:

увеличение стоимости основных средств;
увеличение стоимости нематериальных активов;
увеличение стоимости произведенных активов;
увеличение стоимости материальных запасов;

4) выбытие нефинансовых активов:

уменьшение стоимости основных средств;
уменьшение стоимости нематериальных активов;
уменьшение стоимости произведенных активов;
уменьшение стоимости материальных запасов;

5) поступление финансовых активов:

поступление на счета бюджетов;
увеличение стоимости ценных бумаг, кроме акций и иных форм участия в капитале;

увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале;

увеличение задолженности по бюджетным кредитам;
увеличение стоимости иных финансовых активов;

- увеличение прочей дебиторской задолженности;
- 6) выбытие финансовых активов:
 - выбытие со счетов бюджетов;
 - уменьшение стоимости ценных бумаг, кроме акций и иных форм участия в капитале;
 - уменьшение стоимости акций и иных форм участия в капитале;
 - уменьшение задолженности по бюджетным ссудам и кредитам;
 - уменьшение стоимости иных финансовых активов;
 - уменьшение прочей дебиторской задолженности;
- 7) увеличение обязательств:
 - увеличение задолженности по внутреннему государственному (муниципальному) долгу;
 - увеличение задолженности по внешнему государственному долгу;
 - увеличение прочей кредиторской задолженности;
- 8) уменьшение обязательств:
 - уменьшение задолженности по внутреннему государственному (муниципальному) долгу;
 - уменьшение задолженности по внешнему государственному долгу;
 - уменьшение прочей кредиторской задолженности.

Контрольные вопросы для самопроверки

1. Что понимается под бюджетной классификацией?
2. Какими нормативными актами утверждена и утверждается бюджетная классификация?
3. Раскройте состав бюджетной классификации доходов бюджетов бюджетной системы РФ.
4. Назовите основные группы и подгруппы доходов бюджетов, являющиеся едиными для бюджетов бюджетной системы РФ.
5. Перечислите единые для бюджетов РФ элементы доходов.

6. Назовите основные разделы и подразделы расходов бюджетов, являющиеся едиными для бюджетов бюджетной системы РФ.

7. Охарактеризуйте действующий порядок классификации источников финансирования дефицита бюджетов.

8. В какой статье БК РФ предусмотрена классификация операций сектора государственного управления? Охарактеризуйте предусмотренный этой статьей порядок классификации.

Глава 5. Бюджетный процесс в Российской Федерации

5.1. Понятие бюджетного процесса, принципы его организации и стадии

Бюджетный процесс — это регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению, рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, а также по контролю за их исполнением¹.

В основе организации бюджетного процесса лежат определенные принципы², соблюдение которых дает возможность правильно и в сроки, установленные законодательством, составить, утвердить и исполнить бюджет. Основными принципами организации бюджетного процесса являются:

□ единство и полнота охвата всех доходов и расходов бюджета, которые состоят в том, что бюджетная система России должна объединять все бюджетные доходы и расходы в федеральном бюджете, территориальных бюджетах и местных бюджетах в соответствии с законодательством;

□ реальность планируемых бюджетных доходов, которая достигается как обоснованием размеров всех источников доходов, так и социально-экономическим обоснованием расходов бюджетов;

□ гласность и публичность разработки проектов и утверждения бюджетов выражаются в том, что на всех стадиях бюджетного процесса проектные показатели подвергаются всестороннему обсуждению;

¹ Формулировка касается бюджетов всех уровней, входящих в бюджетную систему Российской Федерации.

² Принцип (начало) — основные исходные положения теории, учения, науки, мировоззрения, нормы поведения и деятельности.

□ соблюдение бюджетной классификации выражается в том, что при организации бюджетного процесса следует руководствоваться единой бюджетной классификацией на всех уровнях бюджетной системы;

□ периодичность бюджетов, которая заключается в ежегодном составлении бюджета на календарный финансовый год;

□ отражение в бюджете на очередной финансовый год и плановый период социально-экономической политики, изложенной в Бюджетном послании Президента РФ.

Бюджетный процесс в Российской Федерации строится в соответствии с законодательством Российской Федерации — БК РФ, а также законами республик в составе России. Этот процесс состоит из следующих стадий бюджетной деятельности: составление проекта бюджета; рассмотрение проекта бюджета и утверждение бюджета; исполнение бюджета; составление и утверждение отчета об исполнении бюджета. Схема стадии бюджетного процесса РФ показана на рис. 5.1.

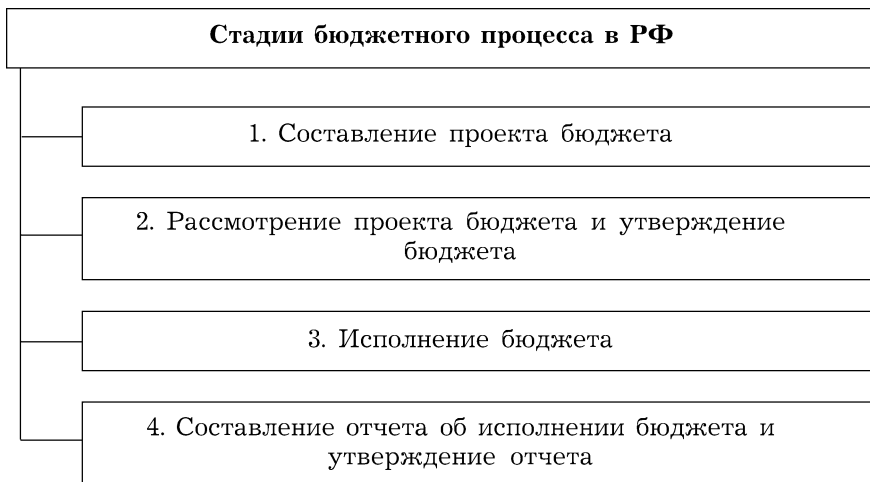


Рис. 5.1. Схема бюджетного процесса по стадиям

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ составлению проектов бюджетов предшествует разработка прогнозов соци-

ально-экономического развития России, субъектов Федерации, муниципальных образований и отраслей экономики, а также подготовка перспективного финансового баланса ресурсов, на основании которых органы исполнительной власти и участники бюджетного процесса осуществляют разработку проектов бюджетов.

5.2. Полномочия участников бюджетного процесса федерального уровня

В систему органов, обладающих бюджетными полномочиями, входят финансовые органы, органы финансово-кредитного регулирования, органы государственного (муниципального) финансового контроля. Каждый орган имеет определенные задачи и действует в пределах закрепленных за ним полномочий.

В соответствии со ст. 164 БК РФ участниками бюджетного процесса, обладающими бюджетными полномочиями на федеральном уровне, являются:

- Президент РФ;
- Государственная Дума Федерального Собрания РФ;
- Совет Федерации Федерального Собрания РФ;
- Правительство РФ;
- орган, ответственный за составление и исполнение федерального бюджета, — Министерство финансов РФ;
- орган, осуществляющий казначейское исполнение федерального бюджета, — Федеральное казначейство;
- Центральный банк РФ;
- Счетная палата РФ;
- Федеральная служба финансово-бюджетного надзора;
- органы управления государственными внебюджетными фондами РФ;
- главные распорядители, распорядители и получатели средств федерального бюджета;
- главные распорядители, распорядители и получатели средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

□ 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 Российской Федерации.

Участниками бюджетного процесса также являются бюджетные учреждения, государственные и муниципальные предприятия — получатели бюджетных средств.

Законодательные (представительные) федеральные органы РФ и представительные органы местного самоуправления рассматривают и утверждают законы о бюджетах и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением бюджетов.

Органы исполнительной власти РФ и органы местного самоуправления составляют проекты бюджета и вносят их на утверждение законодательных органов.

Бюджетные полномочия Банка России состоят в том, что он совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики. Банк России обслуживает счета бюджетов, осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам РФ.

Кредитные организации выполняют функции Банка России по обслуживанию счетов бюджетов в случае отсутствия учреждений Банка России на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций.

Органы государственного и муниципального финансового контроля проводят экспертизы проектов бюджетов, целевых программ, осуществляют контроль за исполнением бюджетов.

Законодательные (представительные) органы не имеют права создавать свои резервные фонды, а также выполнять

отдельные функции по исполнению бюджетов (за исключением органов местного самоуправления, совмещающих функции законодательных и исполнительных органов).

Министерство финансов РФ обладает следующими бюджетными полномочиями (в соответствии со ст. 165 БК РФ)¹:

на основании и во исполнение Бюджетного кодекса, иных актов бюджетного законодательства Российской Федерации, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации принимает нормативные акты в установленной сфере деятельности;

□ организует составление и составляет проект федерального бюджета, представляет его в Правительство Российской Федерации, принимает участие в разработке проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

□ осуществляет методологическое руководство в области составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

□ разрабатывает и представляет в Правительство Российской Федерации основные направления бюджетной и налоговой политики;

□ ведет реестр расходных обязательств Российской Федерации;

□ разрабатывает прогноз основных параметров бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе прогноз консолидированного бюджета Российской Федерации;

□ получает от федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и органов (должностных лиц) местных администраций муниципальных образований материалы, необходимые для составления проекта федерального бюджета, прогноза основных параметров бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и прогноза консолидированного бюджета РФ;

¹ В ред. Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ.

□ проектирует предельный объем бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств федерального бюджета либо субъектам бюджетного планирования;

□ разрабатывает по поручению Правительства Российской Федерации программу государственных внутренних заимствований Российской Федерации, условия выпуска и размещения государственных займов Российской Федерации, выступает в качестве эмитента государственных ценных бумаг Российской Федерации, проводит государственную регистрацию условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг;

□ осуществляет по решению Правительства РФ сотрудничество с международными финансовыми организациями;

□ разрабатывает по поручению Правительства Российской Федерации программу государственных внешних заимствований Российской Федерации и является уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственные внутренние и внешние заимствования, разрабатывает программу государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте и программу государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации;

□ представляет Российскую Федерацию в договорах о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации;

□ представляет Правительство Российской Федерации на переговорах о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации и предоставляет (выдает) от имени Российской Федерации государственные гарантии Российской Федерации в рамках верхнего предела государственного внутреннего долга, утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете;

□ ведет Государственную долговую книгу Российской Федерации;

□ учитывает представляемую органами, ведущими государственные долговые книги субъектов Российской Федера-

ции, информацию о долговых обязательствах, отраженных в соответствующих государственных долговых книгах субъектов Российской Федерации и муниципальных долговых книгах муниципальных образований;

□ осуществляет управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации на основании полномочий, предоставленных Правительством Российской Федерации;

□ организует исполнение федерального бюджета, бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета и кассового плана исполнения федерального бюджета;

□ устанавливает порядок составления и ведения бюджетных смет федеральных бюджетных учреждений;

□ устанавливает порядок ведения сводного реестра главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, главных администраторов и администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета;

□ составляет и ведет сводную бюджетную роспись федерального бюджета и представляет ее в Федеральное казначейство;

□ представляет в Федеральное казначейство лимиты бюджетных обязательств по главным распорядителям средств федерального бюджета;

□ устанавливает единую методологию бюджетной классификации Российской Федерации и бюджетной отчетности;

□ утверждает коды составных частей бюджетной классификации Российской Федерации, являющиеся в соответствии с настоящим Кодексом едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

□ разрабатывает проекты методик распределения и порядок предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета другим бюджетам бюджетной системы РФ (за исключением межбюджетных трансфертов, предоставляемых иными главными распорядителями средств федерального бюджета);

□ направляет в финансовые органы субъектов Российской Федерации методики (проекты методик) распределения меж-

бюджетных трансфертов из федерального бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации (за исключением межбюджетных трансфертов, предоставляемых иными главными распорядителями средств федерального бюджета);

□ обеспечивает предоставление бюджетных кредитов в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

□ осуществляет методологическое руководство подготовкой и устанавливает порядок представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований;

□ устанавливает порядок составления бюджетной отчетности федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и бюджетной отчетности Российской Федерации, представляет в Правительство Российской Федерации бюджетную отчетность Российской Федерации;

□ устанавливает план счетов бюджетного учета и единую методологию бюджетного учета;

□ осуществляет методологическое руководство по бухгалтерскому учету и отчетности юридических лиц независимо от их организационно-правовых форм, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации;

□ осуществляет нормативное и методическое обеспечение управления средствами Резервного фонда и Фонда будущих поколений и управляет этими средствами в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

□ обладает правом приостановления предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии со ст. 130 БК РФ;

□ осуществляет проверку финансового состояния принципала и ликвидности (надежности) предоставляемого обеспечения исполнения обязательств принципала, которые могут возникнуть в будущем в связи с предъявлением гарантом, исполнившим в полном объеме или в какой-либо части обязательства по гарантии, регрессных требований к принципалу;

□ устанавливает основания, порядок и условия списания и восстановления в учете задолженности по денежным обязательствам перед Российской Федерацией субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, юридических лиц;

□ устанавливает порядок размещения, обращения, обслуживания, выкупа, обмена и погашения государственных займов Российской Федерации, если иное не установлено Правительством Российской Федерации;

□ осуществляет нормативное и методическое обеспечение деятельности по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительными органами (должностными лицами) муниципальных образований;

□ исполняет судебные акты по искам к Российской Федерации в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом;

□ осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Кодексом, иными актами бюджетного законодательства Российской Федерации и актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Руководитель Министерства финансов РФ (министр финансов) имеет исключительное право:

□ утверждать сводную бюджетную роспись федерального бюджета и вносить изменения в нее;

□ утверждать лимиты бюджетных обязательств для главных распорядителей средств федерального бюджета;

□ вносить изменения в лимиты бюджетных обязательств;

□ давать разрешение на предоставление бюджетных кредитов из средств федерального бюджета.

5.3. Среднесрочный финансовый план — его цель и содержание

В соответствии с внесенными изменениями в БК РФ (Федеральным законом от 26.04.07 № 63-ФЗ) с 2008 г. федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов

разрабатываются и утверждаются сроком на три года — очередной финансовый год и плановый период (два финансовых года, следующие за очередным финансовым годом).

Бюджеты субъектов РФ и территориальных государственных внебюджетных фондов, а также местные бюджеты разрабатываются и утверждаются сроком на один год или сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период) в соответствии с законом субъекта РФ (муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования), за исключением закона (решения) о бюджете.

В случае, если бюджет субъекта РФ (бюджеты муниципального района, городского округа, поселения) разрабатывается и утверждается на очередной финансовый год, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (местная администрация муниципального района, городского округа) разрабатывает и утверждает среднесрочный финансовый план субъекта РФ (муниципального района, городского округа). Представительным органом поселения может быть принят правовой акт о разработке и утверждении среднесрочного финансового плана поселения.

Под среднесрочным финансовым планом субъекта Российской Федерации (муниципального образования) понимается документ, содержащий основные параметры бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета).

Среднесрочный финансовый план субъекта Российской Федерации (муниципального образования) ежегодно разрабатывается по форме и в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрацией муниципального образования) с соблюдением положений Бюджетного кодекса.

Проект среднесрочного финансового плана субъекта РФ (муниципального образования) утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (местной администрацией муниципального образования) и представляется в законодательный (представительный) орган одновременно с проектом бюджета.

Значения показателей среднесрочного финансового плана субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и основных показателей проекта соответствующего бюджета должны соответствовать друг другу.

Утвержденный среднесрочный финансовый план субъекта Российской Федерации (муниципального образования) должен содержать следующие параметры:

- прогнозируемый общий объем доходов и расходов соответствующего бюджета и консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (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 Российской Федерации (муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований);

- дефицит (профицит) бюджета;

- верхний предел государственного внутреннего долга субъекта Российской Федерации, верхний предел государственного внешнего долга субъекта Российской Федерации (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 Российской Федерации наряду с указанными параметрами должен включать прогнозируемый объем доходов, расходов и дефицита (профицита) территориального государственного внебюджетного фонда.

Высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрацией

муниципального образования) может быть предусмотрено утверждение дополнительных показателей среднесрочного финансового плана субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Показатели среднесрочного финансового плана субъекта Российской Федерации (муниципального образования) носят индикативный характер и могут быть изменены при разработке и утверждении среднесрочного финансового плана субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на очередной финансовый год и плановый период.

Среднесрочный финансовый план субъекта Российской Федерации (муниципального образования) разрабатывается путем уточнения параметров указанного плана на плановый период и добавления параметров на второй год планового периода.

В пояснительной записке к проекту среднесрочного финансового плана субъекта Российской Федерации (муниципального образования) приводится обоснование параметров среднесрочного финансового плана, в том числе их сопоставление с ранее одобренными параметрами с указанием причин планируемых изменений.

5.4. Порядок составления проекта федерального бюджета и внесения его в Государственную Думу

К составлению проекта федерального бюджета Правительством РФ приступает обычно за 10 месяцев до начала очередного финансового года.

Составлению проекта бюджета предшествует согласование показателей, прогноза социально-экономического развития России, показателей сводного финансового баланса РФ и бюджетных проектировок на очередной финансовый год и плановый период. Работу эту осуществляет комиссия, создаваемая в порядке, установленном Правительством РФ.

Составление проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период осуществляется в соответствии с бюджетной политикой Российской Федерации и положениями, излагаемыми в Бюджетном послании Президента РФ.

Первый этап формирования федерального бюджета — разработка федеральными органами исполнительной власти и выбор Правительством РФ прогноза развития экономики России на очередной финансовый год и плановый период, в котором должны содержаться макроэкономические показатели состояния экономики.

На основании выбранного прогноза состояния и развития экономики России на очередной финансовый год и плановый период Министерство финансов РФ разрабатывает основные характеристики доходов федерального бюджета и направление расходов с учетом бюджетной классификации.

Законодательство обязывает Правительство РФ одновременно рассмотреть предложения об увеличении (или сохранении) минимального размера оплаты труда и минимального размера государственных пенсий, о порядке индексации заработной платы работников бюджетной сферы и государственных пенсий в очередном финансовом году и плановом периоде.

Принятые Правительством РФ основные характеристики федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период могут быть представлены в виде информации палатам Федерального Собрания по их запросам.

После принятия Правительством РФ основных характеристик федерального бюджета и распределения расходов на очередной финансовый год и плановый период Министерство финансов РФ:

□ направляет бюджетные проектировки федеральным органам исполнительной власти для распределения ассигнований по конкретным получателям;

□ уведомляет органы исполнительной власти субъектов РФ о методике формирования межбюджетных отношений РФ и субъектов РФ на очередной финансовый год и плановый период.

Второй этап формирования федерального бюджета — распределение федеральными органами исполнительной власти предельных объемов бюджетного финансирования на очередной финансовый год и плановый период в соответствии с бюджетной классификацией расходов бюджетов по получателям бюджет-

ных средств, а также разработка федеральными органами исполнительной власти предложений о проведении структурных и организационных преобразований в отраслях экономики и социальной сфере, об отмене нормативных правовых актов, исполнение которых не обеспечено реальными источниками финансирования в очередном финансовом году. Одновременно формируется перечень федеральных целевых программ, подлежащих финансированию из средств федерального бюджета.

Несогласованные вопросы по бюджетным проектировкам подлежат рассмотрению межведомственной правительственной комиссией.

В период с 15 июля по 15 августа года, предшествующего очередному финансовому году, Правительство РФ обязано рассмотреть прогноз социально-экономического развития России на очередной финансовый год и плановый период, проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов, проект свободного финансового баланса, другие документы, характеризующие бюджетно-финансовую политику, представленные Министерством финансов РФ и федеральными органами исполнительной власти. Правительство РФ утверждает проект бюджета и проект федерального закона о федеральном бюджете для внесения его в Государственную Думу¹.

Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период считается внесенным в срок, если он доставлен в Государственную Думу до 24 часов 26 августа текущего года.

Одновременно проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период представляется Президенту РФ.

¹ Внесение Министерством финансов Российской Федерации проекта федерального закона о федеральном бюджете и уполномоченным органом проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в Правительство Российской Федерации осуществляется не позднее 15 дней до дня внесения проектов указанных законов в Государственную Думу.

В течение суток со дня внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в Государственную Думу Председатель Государственной Думы направляет его в Комитет по бюджету Государственной Думы для подготовки заключения о соответствии представленных документов и материалов требованиям п. 4 ст. 192 БК РФ¹.

На основании заключения Комитета по бюджету Совет Государственной Думы или Председатель Государственной Думы принимает решение о том, что проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период принимается к рассмотрению Государственной Думой либо подлежит возвращению в Правительство РФ на доработку. Доработанный законопроект со всеми необходимыми документами и материалами должен быть представлен в Государственную Думу Правительством РФ в 10-дневный срок и вновь рассмотрен Советом Государственной Думы или Председателем Государственной Думы.

5.5. Рассмотрение и утверждение законодательства о бюджете на очередной финансовый год в Государственной Думе

Составленный Правительством РФ проект федерального бюджета и проект закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период представляется в Государственную Думу в установленный срок. (Напомним, что проект закона считается внесенным в срок, если он доставлен Правительством в Государственную Думу до 24 часов 26 августа текущего года).

¹ Должны быть представлены документы и материалы о предварительных итогах социально-экономического развития России; прогноз социально-экономического развития России на очередной финансовый год и плановый период, основные направления бюджетной и налоговой политики; прогноз сводного финансового баланса; оценка ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий финансовый год; проекты программ государственных внутренних и внешних заимствований и др.

В соответствии с п. 7 ст. 192 БК РФ Банк России представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год и плановый период. Такой проект направляется также Президенту РФ и Правительству РФ.

На основании положительного заключения Комитета по бюджету Совет Государственной Думы или Председатель Думы принимает решение о рассмотрении Государственной Думой проекта закона о бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, принятый к рассмотрению, направляется Советом Государственной Думы или Председателем Государственной Думы в Совет Федерации, комитеты Государственной Думы для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату РФ на заключение.

Для обеспечения необходимой степени конфиденциальности рассмотрения отдельных разделов расходов бюджета и источников финансирования дефицита бюджета Государственная Дума утверждает персональный состав рабочих групп, члены которых несут ответственность за сохранение государственной тайны в соответствии с законодательством РФ.

Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в трех чтениях¹.

Срок подготовки к первому чтению — 30 дней со дня внесения проекта закона о бюджете в Государственную Думу Правительством РФ.

Предмет первого чтения — обсуждение концепции бюджета и прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, основных направлений бюджетной и налоговой политики и основных прогнозируемых характеристик бюджета, к которым относятся:

¹ В соответствии с Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ.

□ общий объем доходов федерального бюджета с выделением объема нефтегазовых доходов¹;

□ нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы РФ (в приложении к проекту закона о бюджете), если они не утверждены БК РФ;

□ дефицит (профицит) федерального бюджета в сумме и в процентах к расходам;

□ общий объем расходов федерального бюджета;

□ объем нефтегазового трансферта;

□ условно утверждаемые расходы в объеме не менее 2,5% общего объема расходов федерального бюджета на первый год планового периода и не менее 5% соответственно на второй год планового периода;

□ верхний предел государственного внутреннего и внешнего долга РФ на конец финансового года и каждого года планового периода;

□ нормативная величина Резервного фонда в очередном финансовом году и плановом периоде.

При рассмотрении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственная Дума заслушивает доклад Правительства РФ, содоклад Комитета по бюджету и содоклад комитета-соисполнителя, ответственного за рассмотрение прогноза социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и плановый период, доклад Председателя Счетной палаты РФ и принимает решение о принятии или об отклонении законопроекта о федеральном бюджете.

В случае принятия Государственной Думой законопроекта о федеральном бюджете в первом чтении утверждаются основные характеристики федерального бюджета: доходы бюджета, распределение доходов, дефицит бюджета, общий объем расходов и другие характеристики, указанные выше.

В случае отклонения в первом чтении законопроекта о федеральном бюджете Государственная Дума может:

¹ Выделение объема нефтегазовых доходов и определение объема нефтегазового трансферта приостановлено до 1 января 2013 г. — Федеральный закон от 17.12.2009 г. № 314-ФЗ.

а) передать законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик бюджета, состоящую из представителей Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства РФ;

б) вернуть законопроект в Правительство РФ на доработку;

в) поставить вопрос о доверии Правительству РФ.

Если Государственная Дума не принимает решения по основным характеристикам федерального бюджета по итогам работы согласительной комиссии, проект закона считается повторно отклоненным в первом чтении.

При повторном отклонении в первом чтении проекта закона о федеральном бюджете Государственная Дума согласно закону не вправе повторно направить законопроект в согласительную комиссию или вернуть его в Правительство РФ.

В случае отставки Правительства РФ в связи с отклонением проекта федерального закона о федеральном бюджете вновь сформированное Правительство представляет новый вариант проекта федерального бюджета на очередной финансовый год не позднее 30 дней после формирования.

Предметом рассмотрения второго чтения являются¹:

приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, устанавливающее перечень главных администраторов доходов федерального бюджета;

приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, устанавливающее перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета;

бюджетные ассигнования (за исключением утвержденных в первом чтении условно утверждаемых (утвержденных) расходов) по разделам, подразделам, целевым статьям и видам

¹ Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период во втором чтении в течение 35 дней со дня его принятия в первом чтении.

расходов классификации расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период в пределах общего объема расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, утвержденных в первом чтении;

приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, устанавливающее распределение между субъектами Российской Федерации межбюджетных трансфертов на очередной финансовый год и плановый период;

программа предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов на очередной финансовый год и плановый период (приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период);

программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период);

программа государственных внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период);

программа государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

программа государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на очередной финансовый год и плановый период (приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период);

приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период по долгосрочным целевым программам с указанием бюджетных ассигнований, направленных на финансовое обеспечение указанных программ на очередной финансовый год и плановый период;

текстовые статьи проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Субъекты права законодательной инициативы направляют поправки по предмету второго чтения в Комитет 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 Российской Федерации.

Профильный комитет рассматривает направленные ему Комитетом по бюджету таблицы поправок и представляет результаты рассмотрения поправок в Комитет по бюджету, который рассматривает указанные материалы, принимает решение, формирует сводные таблицы поправок, рекомендованных к принятию или отклонению, и выносит их на рассмотрение Государственной Думы.

Порядок взаимодействия комитетов Государственной Думы при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и порядок согласования разногласий между ними определяются Регламентом Государственной Думы.

Рассмотрение поправок по межбюджетным трансфертам бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации осуществляется Комитетом по бюджету.

Поправки по межбюджетным трансфертам бюджетам субъектов Российской Федерации рассматриваются в Комитете по бюджету только после их предварительного рассмотрения Комитетом Совета Федерации по бюджету.

Поправки субъектов права законодательной инициативы, предусматривающие изменение бюджетных ассигнований на реализацию федеральных целевых программ и бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Российской Федерации, включение в проект федерального бюджета бюджетных ассигнований на реализацию федеральных целевых программ и бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Российской Федерации, не предусмотренных указанным проектом, изменение объема межбюджетных транс-

фертов бюджетам отдельных субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), предоставление средств федерального бюджета конкретным юридическим лицам, не рассматриваются без заключения Правительства Российской Федерации.

При рассмотрении в третьем чтении¹ в соответствии с распределением бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета, предусмотренными 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 5 дней со дня принятия передается на рассмотрение в Совет Федерации.

Совет Федерации в течение 14 дней рассматривает законопроект о федеральном бюджете на предмет одобрения его в целом.

Одобренный Советом Федерации закон о федеральном бюджете направляется в течение 5 дней Президенту РФ для подписания и обнародования.

В случае отклонения Советом Федерации федерального закона о федеральном бюджете он передается в согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий.

Согласительная комиссия в течение 10 дней выносит на повторное рассмотрение Государственной Думы согласованный закон о бюджете. Государственная Дума повторно рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете в одном чтении.

¹ 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.

В результате повторного рассмотрения и принятия проекта закона Государственная Дума вновь направляет его в Совет Федерации. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее 2/3 общего числа депутатов Государственной Думы.

В случае отклонения Президентом РФ закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период он передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию. При этом в состав согласительной комиссии включается представитель Президента РФ.

Решение согласительной комиссии с проектом закона передается в Государственную Думу на повторное рассмотрение в одном чтении. Одобренный Советом Федерации закон о федеральном бюджете направляется Президенту РФ для подписания и обнародования.

5.6. Составление, рассмотрение и утверждение территориальных и местных бюджетов

Составлению проектов территориальных и местных бюджетов предшествует разработка прогнозов социально-экономического развития экономики административных образований. В целях своевременного составления проектов бюджетов финансовые органы имеют право получать необходимые сведения от финансовых органов другого уровня, а также органов государственной власти и местного самоуправления.

Для составления проектов бюджетов необходимы следующие сведения:

□ о налоговом законодательстве (действующем на начало разработки бюджета);

□ о нормативах отчислений от собственных доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

□ о предполагаемых объемах финансовой помощи, предоставляемой из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

□ о видах и объемах расходов, передаваемых бюджетами бюджетной системы Российской Федерации на другой;

□ о нормативах финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг и др.

Органы государственной и муниципальной власти могут определять дополнительные требования к сведениям.

Составление проекта бюджета основывается на:

1) бюджетном послании Президента РФ;

2) прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год;

3) основных направлениях бюджетной и налоговой политики.

С составлением проекта бюджета (таблиц) готовится проект закона (решение) о бюджете.

В проекте закона (решения) о бюджете должны содержаться основные характеристики бюджета, к которым относятся:

□ общий объем доходов бюджета;

□ общий объем расходов бюджета и дефицит (профицит) бюджета.

В проекте закона (решения) о бюджете должны содержаться также:

□ перечень главных администраторов доходов бюджета и 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);

□ нормативы отчислений от собственных доходов бюджета, передаваемых другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации, если они не установлены бюджетным законодательством;

□ объем межбюджетных трансфертов, получаемых из других бюджетов и (или) предоставляемых другим бюджетам бюджетной системы РФ в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде);

□ источники финансирования дефицита бюджета (в случае его утверждения) на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

□ верхний предел государственного (муниципального) внутреннего 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, определенные БК РФ, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, местные администрации муниципальных образований вносят на рассмотрение законодательного (представительного) органа соответственно проект закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) и проект закона субъекта Российской Федерации о бюджете территориального государственного внебюджетного фонда в сроки, установленные законом субъекта Российской Федерации, но не позднее 15 октября текущего года, проект решения о местном бюджете в сроки, установленные муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования, но не позднее 15 ноября текущего года.

Одновременно с проектом бюджета в законодательный (представительный) орган представляются документы и материалы в соответствии со статьей 184² Бюджетного кодекса. К ним относятся в частности:

предварительные итоги социально-экономического развития соответствующей территории; прогноз социально-экономического развития территории; прогноз основных характеристик консолидированного бюджета территории на очередной финансовый год и плановый период либо проект среднесрочного финансового плана; оценка ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год; пояснительная записка к проекту

бюджета и др. документы, содержащие основные характеристики бюджета.

Порядок рассмотрения проекта закона (решения) о бюджете субъекта РФ и местном бюджете и их утверждения определяется соответственно законом субъекта РФ и муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования, учитывая соответствующие требования БК РФ.

Порядок рассмотрения проекта закона (решения) о бюджете и его утверждения, определенный законом субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования, должен предусматривать вступление в силу закона (решения) о бюджете с 1 января очередного финансового года, а также утверждение указанным законом (решением) показателей и характеристик (приложений), названных выше, а подробнее в ст. 184¹ БК РФ.

5.7. Исполнение бюджетов бюджетной системы РФ

Исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, местного бюджета обеспечивается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

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 целях организации исполнения бюджета по расходам бюджета и источникам финансирования дефицита бюджета.

Порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи устанавливается соответствующим финансовым органом.

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 пределах объема бюджетных ассигнований в случаях, предусмотренных ст. 217 БК РФ.

При изменении показателей сводной бюджетной росписи по расходам, утвержденным в соответствии с ведомственной структурой расходов, уменьшение бюджетных ассигнований, предусмотренных на исполнение публичных нормативных обязательств¹ и обслуживание государственного (муниципального)

¹ 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); 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 Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, работников бюджетных учреж-

долга, для увеличения иных бюджетных ассигнований без внесения изменений в закон (решение) о бюджете не допускается.

Утвержденные показатели сводной бюджетной росписи по расходам доводятся до главных распорядителей бюджетных средств до начала очередного финансового года, за исключением случаев, если закон (решение) о бюджете не вступил в силу с начала текущего финансового года.

Порядком составления и ведения сводной бюджетной росписи должны быть установлены предельные сроки внесения изменений в сводную бюджетную роспись, в том числе дифференцированно по различным видам оснований.

В ходе исполнения федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи могут быть изменены в соответствии с решениями министра финансов Российской Федерации без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете:

□ в случае осуществления выплат, сокращающих долговые обязательства в соответствии со ст. 94 БК РФ, 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.

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.

дений, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву (обладающих статусом военнослужащих, проходящих военную службу по призыву), лиц, обучающихся (воспитанников) в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях.

Составление и ведение кассового плана осуществляется финансовым органом или уполномоченным органом исполнительной власти (местной администрации).

Бюджет исполняется на основе единства кассы и подведомственности расходов.

Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется Федеральным казначейством¹.

По соглашению с исполнительным органом государственной власти субъекта РФ полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ и бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ, могут быть переданы исполнительным органом государственной власти субъекта РФ при условии финансового обеспечения указанных полномочий за счет собственных доходов бюджета субъекта РФ и наличия в собственности (пользовании, управлении) субъекта РФ необходимого для их осуществления имущества.

Для кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации Федеральное казначейство открывает в Центральном банке Российской Федерации счета, через которые все кассовые операции по исполнению бюджетов осуществляются Федеральным казначейством либо органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с соглашением.

Единство кассы предусматривает 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, субъектов РФ, местного самоуправления за пределами соответствующих территорий, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством РФ).

¹ Кассовое обслуживание исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов органами Федерального казначейства будет применяться начиная с 1 января 2014 г.

В соответствии с действующим законодательством исполнение бюджета по доходам предусматривает прежде всего:

□ зачисление на единый счет бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений в бюджетную систему РФ, распределяемых по нормативам, действующим и установленным законодательством о бюджете;

□ возврат (зачет) излишне уплаченных или излишне взысканных в бюджет сумм доходов.

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 путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением в пределах доведенных до получателя лимитов.

Получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными или 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, установленных финансовым органом в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ.

Подтверждение исполнения денежных обязательств осуществляется на основании платежных документов, подтверждающих списание денежных средств с единого счета бюджета в пользу физических или юридических лиц, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, субъектов международного права, а также проверки иных документов, подтверждающих

проведение неденежных операций по исполнению денежных обязательств получателей бюджетных средств.

В соответствии с БК РФ бюджетная отчетность включает: отчет об исполнении бюджета; баланс исполнения бюджета; отчет о финансовых результатах деятельности; отчет о движении денежных средств; пояснительную записку.

Отчет об исполнении бюджета содержит данные об исполнении бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Баланс исполнения бюджета содержит данные о нефинансовых и финансовых активах, обязательствах Российской Федерации, субъектов Российской Федерации 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 (далее — главные администраторы бюджетных средств) составляют сводную бюджетную отчетность на основании представленной им бюджетной отчетности подведомственными получателями (распорядителями) бюджетных средств, администраторами до-

ходов бюджета, администраторами источников финансирования дефицита бюджета (ст. 264², п. 3 БК РФ).

Главные администраторы средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета представляют сводную бюджетную отчетность соответственно в Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации, финансовые органы муниципальных образований в установленные ими сроки.

Последние, в свою очередь, представляют отчетность соответственно в Минфин РФ (а Минфин РФ в Правительство РФ), высший исполнительный орган государственной власти субъектов РФ, местную администрацию.

Бюджетная отчетность РФ, субъектов РФ и муниципальных образований является годовой. Отчет об исполнении бюджета является ежеквартальным.

Отчет об исполнении федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего финансового года утверждается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, 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 Российской Федерации, местных бюджетов подлежат утверждению соответственно федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Годовой отчет об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации представляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не позднее 1 июня текущего года.

Годовой отчет об исполнении местного бюджета представляется в представительный орган муниципального образования не позднее 1 мая текущего года.

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.

Отчет об исполнении федерального бюджета Правительство РФ направляет в Счетную палату РФ (на проверку и заключение) не позднее 15 июня текущего финансового года (с приложением требуемых при этом БК РФ документов).

Счетная палата РФ проводит проверку отчета об исполнении федерального бюджета, используя материалы проверок и ревизий и не позднее 15 сентября текущего финансового года представляет заключение по отчету в ГД и Правительство РФ.

После получения заключения Счетной палаты РФ Государственная Дума рассматривает отчет об исполнении федерального бюджета и в соответствии со ст. 264¹¹ БК РФ 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 Российской Федерации, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Председатель Верховного Суда Российской Федерации могут выступить или представить доклады с анализом рассмотренных в течение отчетного финансового года дел,

связанных с бюджетными спорами и нарушениями бюджетного законодательства Российской Федерации.

По результатам рассмотрения отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума принимает одно из следующих решений:

об утверждении отчета об исполнении федерального бюджета;

об отклонении отчета об исполнении федерального бюджета.

Контрольные вопросы для самопроверки

1. В чем сущность бюджетного процесса?
2. Каковы принципы организации бюджетного процесса?
3. Какие и сколько стадий бюджетного процесса?
4. Какие полномочия имеют участники бюджетного процесса федерального уровня?
5. Каковы цель и содержание среднесрочного финансового плана?
6. Каков порядок составления проекта федерального бюджета?
7. Каковы порядок и срок внесения проекта федерального бюджета в Государственную Думу?
8. Какой установлен порядок рассмотрения законопроекта о федеральном бюджете в Государственной Думе?
9. Каковы цель и содержание чтений проекта закона о бюджете в Государственной Думе?
10. Какой установлен порядок составления, рассмотрения и утверждения территориальных и местных бюджетов?
11. Как организовано в стране исполнение бюджетов бюджетной системы?

Раздел II

БЮДЖЕТЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 6. Федеральный бюджет Российской Федерации

6.1. Экономическая роль и законодательные основы федерального бюджета

Федеральный бюджет — ведущее звено бюджетной системы Российской Федерации, в котором объединены основные финансовые категории (налоги, государственный кредит, государственные расходы). Федеральный бюджет является основным финансовым планом государства на финансовый год и плановый период, имеющий силу закона после его утверждения Федеральным Собранием (парламентом) Российской Федерации.

По экономическому содержанию федеральный бюджет представляет собой форму образования и использования централизованного фонда денежных средств Российской Федерации.

Федеральный бюджет играет важную экономическую роль в перераспределении совокупного общественного продукта и национального дохода, концентрации денежных средств для финансирования развития экономики, укрепления обороноспособности государства. На долю федерального бюджета приходится значительная часть распределительного процесса, которая заключается в распределении денежных средств между видами экономической деятельности, производственной и непроизводственной сферами,

регионами страны. Он активно используется государством для воздействия на темпы развития тех или иных видов деятельности в производственной и непроизводственной сферах.

Средства федерального бюджета выступают важным финансовым источником капитальных вложений в основные фонды, дотаций жизненно важным видам экономической деятельности. Усиливается экономическое воздействие федерального бюджета на эффективность производства, ускорение научно-технического прогресса. Федеральный бюджет, финансируя образование и науку, является крупным источником средств для воспроизводства квалифицированных и научных кадров.

В последние годы роль и значение государства возрастают, увеличиваются и затраты на содержание государственных органов управления. Это связано с изменением содержания и расширением функций государства и органов управления государством (образованием института президентства, федеральных округов, расширением парламента, Конституционного Суда и др.).

Право Российской Федерации на самостоятельный федеральный бюджет закреплено в Конституции РФ (ст. 71), а БК РФ детально регламентирует порядок его формирования и исполнения.

Законодательно дано право устанавливать налоги, сборы, зачисляемые в доходы федерального бюджета. При этом установление общих принципов налогообложения, согласно ст. 72 Конституции РФ, относится к совместному ведению РФ и субъектов Федерации.

В соответствии с Конституцией РФ в стране избирается Федеральное Собрание России, Президент РФ, Правительство РФ, наделенные рядом государственных функций, в том числе бюджетными правами. Для управления народным хозяйством, выполнения законодательства, организационно-воспитательных и иных функций образуются органы исполнительной власти (министерства, государственные комитеты, ведомства и др.).

Для финансового обеспечения общегосударственных мероприятий в Российской Федерации формируется централизован-

ный финансовый (денежный) фонд — федеральный бюджет РФ, что закреплено в Конституции Российской Федерации.

В ст. 71 Конституции Российской Федерации записано: “В ведении Российской Федерации находятся: федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития”.

Через федеральный бюджет осуществляется, как отмечалось выше, распределение и перераспределение внутреннего валового продукта и созданного национального дохода страны между отраслями народного хозяйства, осуществляется финансирование общегосударственных органов власти, науки, искусства, образования, обороноспособности и т. д.

Доходы бюджета, расходы бюджета, допустимый уровень инфляции, предельный размер дефицита, предельный размер кредитов, предоставляемых Россией иностранным государствам, размеры заимствований устанавливаются Федеральным законом об утверждении федерального бюджета на финансовый год.

6.2. Доходы федерального бюджета

Доходы федерального бюджета — это денежные средства, поступающие в безвозмездном порядке в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации в распоряжение федеральных органов государственной власти РФ.

В доходы федерального бюджета зачисляются:

□ налоговые доходы, за исключением налоговых доходов, передаваемых в виде трансфертов бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации;

□ неналоговые доходы;

□ доходы, полученные в виде безвозмездных поступлений.

К налоговым доходам относятся: предусмотренные БК РФ (ст. 50) и налоговым законодательством Российской Федерации федеральные налоги и сборы, в том числе налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами.

К неналоговым доходам относятся:

□ доходы от использования и продажи имущества, находящегося в государственной собственности;

□ доходы от платных услуг, оказываемых соответствующими органами государственной власти;

□ 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;

□ таможенные пошлины и таможенные сборы;

□ часть прибыли (чистой) унитарных предприятий в размерах, устанавливаемых Правительством РФ, и др.

К безвозмездным поступлениям относятся перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования; иные безвозмездные поступления от бюджетов бюджетной системы РФ.

Кроме поступления налоговых доходов в процессе исполнения федерального бюджета в его доходы могут поступать средства по взаимным расчетам из бюджетов Российской Федерации.

В доходах федерального бюджета отдельной строкой учитывались доходы федеральных целевых бюджетных фондов по ставкам, устанавливаемым законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год. В настоящее время все целевые фонды упразднены. Остатки средств упраздненных целевых фондов включены были в доходы федерального бюджета.

До 2008 г. федеральный бюджет утверждался на очередной финансовый год. В бюджете предусматривалась структура доходов. Состав и структура доходов федерального бюджета на 2006–2007 гг. приведены в табл. 6.1.

С 2008 г. в соответствии с новым бюджетным законодательством в стране стал действовать трехлетний бюджет — на очередной финансовый год и плановый период (два финансовых года, следующие за очередным финансовым). При этом утверждаются федеральным законом основные характеристики федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и распределение бюджетных ассигнований по разделам классификации расходов.

Таблица 6.1

**Состав и структура доходов федерального бюджета
Российской Федерации за 2006–2007 гг.¹**

Виды доходов	2006 — отчет			2007 — план		
	Сумма, млрд руб.	% к		Сумма, млрд руб.	% к	
		ВВП	общему итогу		ВВП	общему итогу
1	2	3	4	5	6	7
Доходы, всего	6159,1	22,6	100,0	6965,3	22,3	100,0
В том числе Налоговые дохо- ды — всего	3579,9	13,2	58,1	4243,0	13,6	60,9
Из них:						
налог на прибыль организации	451,3	1,7	7,3	580,4	1,85	8,3
ЕСН, зачисл. в фед. бюджет	310,4	1,1	5,0	368,8	1,2	5,3
НДС на товары и услуги, реа- лизуемые на территории РФ и ввозимые	1534,5	5,6	24,9	2071,8	6,6	29,7
акцизы на товары и услуги, про- изводимые на территории РФ и ввозимые	107,5	0,4	1,7	126,7	0,4	1,8
налоги, сборы (регулярные пла- тежи) за пользо- вание природны- ми ресурсами	1151,2	4,2	18,7	1069,0	3,4	15,3
В том чис- ле НДС по водный налог	1127,7 13,8	4,1 0,05	18,3 0,2	1037,7 13,8	3,3 0,04	14,9 0,2
гос. пошлина и сборы	25,0	0,1	0,4	26,3	0,08	0,2

¹ Федеральный закон от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ “О федеральном бюджете на 2007 год”; 2006 г. — оценка Минфина РФ.

1	2	3	4	5	6	7
Неналоговые доходы — всего	2579,2	9,4	41,9	2722,0	8,7	39,1
Из них:						
доходы от ВЭД	2321,1	8,5	37,7	2455,1	7,9	35,24
в том числе таможенные пошлины	2261,5	8,3	36,7	2394,2	7,7	34,4
доходы от исп. имущ., наход. в гос. и мун. собственности	113,3	0,4	1,8	99,8	0,3	1,43
платежи при польз. прир. ресурсами	33,8	0,12	0,6	37,4	0,1	0,54
доходы от пл. услуг и компенсации затрат государства	93,1	0,34	1,5	118,7	0,4	1,7
доходы от продажи мат. и немат. активов	1,6	—	0,02	2,2	—	0,03
адм. платежи и сборы	16,3	0,06	0,3	3,8	0,01	0,05
штрафы, санкции, возм. ущерба				2,2	—	0,03
прочие ненал. доходы				2,8	0,01	0,04

В полном соответствии с требованиями нового бюджетного законодательства федеральный бюджет утверждался на 2008–2010 и на 2009–2011 годы. Однако в связи с обострившимся в конце 2008 г. и начале 2009 г. кризисом были внесены существенные изменения в показатели бюджета на 2009 г. и признаны утратившими силу положения в части бюджетов на плановый период 2010–2011 гг., а затем и приостановлены действия нового бюджетного законодательства до 2013 г.

Основные характеристики федерального бюджета на 2010–2012 гг. показаны в табл. 6.2.

Таблица 6.2

**Основные характеристики федерального бюджета
на 2010–2012 гг. (млрд руб.)¹**

Показатели	2010 г.		2011 г.		2012 г.	
	сумма	в % к ВВП	сумма	в % к ВВП	сумма	в % к ВВП
Доходы — всего	6950,0	16,1	7455,7	15,5	8069,6	15,0
в том числе: нефтегазовые доходы	3194,7	7,4	3311,8	6,9	3503,0	6,5
Расходы — всего	29 886,9	22,9	9389,8	19,5	9681,0	18,0
в том числе: нефтегазовые трансферты	1943,4	4,5	1778,7	3,7	1987,3	3,7
условно утвержда- емые расходы	х	х	234,7*	0,48	484,0*	0,9
Дефицит (-)	-2936,9	-6,8	-1934,1	-4,0	-1611,3	-3,0
Нормативная ве- личина Резервного фонда	4318,7	10,0	4807,2	10,0	5371,2	10,0
Верхний предел государственного внутреннего долга РФ на конец года	3301,8	7,6	4109,7	8,5	4344,3	8,1
Верхний предел государственного внешнего долга РФ на конец года	63,3 млрд долл. или 45,2 млрд евро	4,1	83,4 млрд долл. или 59,6 млрд евро	4,8	104,3 млрд долл. или 74,5 млрд евро	5,4
Валовой внутрен- ний продукт	43 187	х	48 072	х	53 712	х
Инфляция, % (де- кабрь к декабрю)	не более 10,0	х	не более 8,0	х	не бо- лее 7,0	х
Курс доллара на конец года, руб.	28	х	29,3	х	28,4	х
Цена на нефть, долл. за баррель	58	х	65	х	70	х

* Соответственно: 2,5% и 5% к расходам бюджета.

¹ Федеральный закон от 2 декабря 2009 г. № 308-ФЗ “О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов”.

Доходная часть федерального бюджета Российской Федерации складывается главным образом из налогов на прибыль с предприятий и организаций различных форм собственности, налога на добавленную стоимость, акцизов, таможенных пошлин. От населения в федеральный бюджет поступают сборы, пошлины и прочие платежи за оказываемые услуги. В федеральном бюджете на 2006–2007 гг. на налоговые доходы и таможенные пошлины приходилось 95% всех доходов.

Налоги и сборы представляют собой часть национального дохода, мобилизуемого в определенной доле в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации. Все налоги подразделяются на прямые и косвенные. Прямые налоги — это непосредственное (прямое) изъятие части доходов налогоплательщика (налог с доходов населения, налог на прибыль предприятий и др.). Косвенные налоги — это налоги, взимаемые в ценах товаров и услуг (налог на добавленную стоимость, акцизы, таможенные пошлины и др.). Налоги — главный источник формирования доходов федерального бюджета.

6.3. Расходы федерального бюджета

Расходы федерального бюджета — это денежные средства, направляемые для исполнения расходных обязательств РФ, на финансовое обеспечение задач и функций государства.

Практически расходы федерального бюджета — это денежные средства, направляемые из федерального бюджета на финансирование затрат общегосударственного характера, предусмотренных в законе о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год. Они выражают экономические отношения, связанные с распределением и перераспределением национального дохода, используемого на общегосударственные цели.

Расходы федерального бюджета при анализе целесообразно классифицировать:

1) по экономической роли в процессе воспроизводства — на затраты, связанные с финансированием материального производства и содержанием непроизводственной сферы;

2) по функциональному назначению — на затраты на содержание аппарата управления, финансирование народного

хозяйства, социально-культурных мероприятий, обороны страны, правоохранительную деятельность, фундаментальные исследования и др.

В составе расходов бюджета в зависимости от их экономического содержания можно также при анализе выделить текущие расходы и капитальные расходы.

Капитальные расходы бюджета — часть расходов бюджета, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность. Сюда включаются статьи расходов, предназначенных для инвестиций (капитальных вложений) на воспроизводство основных фондов, их капитальный ремонт.

Текущие расходы бюджета — часть расходов бюджета, обеспечивающая текущее функционирование органов государственной власти, бюджетных учреждений, состоящих на бюджетном финансировании из федерального бюджета, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее финансирование.

Формирование расходов федерального бюджета осуществляется в соответствии с расходными обязательствами РФ, обусловленными установленным законодательством РФ разграничением полномочий органов государственной власти.

Расходные обязательства Российской Федерации возникают в результате:

♦ принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации 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 6 октября 1999 г. № 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 “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

◆ принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, предусматривающих предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов в формах и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом, в том числе:

□ субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации в связи с осуществлением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им отдельных государственных полномочий РФ;

□ 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.

В соответствии с выполняемыми функциями государства исключительно из федерального бюджета финансируются следующие функциональные виды расходов:

1) обеспечение деятельности Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Счетной палаты РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, другие расходы на общегосударственное управление по перечню, определяемому при утверждении федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

- 2) функционирование федеральной судебной системы;
- 3) осуществление международной деятельности в общефедеральных интересах (финансовое обеспечение реализации межгосударственных соглашений и соглашений с международными финансовыми организациями, международного культурного, научного и информационного сотрудничества федеральных органов исполнительной власти, взносы Российской Федерации в международные организации, другие расходы в области международного сотрудничества);
- 4) национальная оборона и обеспечение безопасности государства, осуществление конверсии оборонной промышленности;
- 5) фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- 6) государственная поддержка железнодорожного, воздушного и морского транспорта;
- 7) государственная поддержка атомной энергетики;
- 8) ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба;
- 9) исследование и использование космического пространства;
- 10) содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности или в ведении органов государственной власти РФ;
- 11) формирование федеральной собственности;
- 12) обслуживание и погашение государственного долга РФ;
- 13) компенсация государственным внебюджетным фондам расходов на выплату государственных пенсий и пособий, других социальных выплат, подлежащих финансированию в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет средств федерального бюджета;
- 14) пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, государственного материального резерва;
- 15) проведение выборов и референдумов Российской Федерации;

16) федеральная инвестиционная программа;

17) обеспечение реализации решений федеральных органов государственной власти, приведших к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов бюджетов других уровней;

18) обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;

19) финансовая поддержка субъектов Российской Федерации;

20) официальный статистический учет;

21) прочие расходы.

Кроме того, в соответствии с законодательством РФ средства федерального бюджета используются совместно со средствами бюджетов субъектов Федерации и бюджетов муниципальных образований на финансирование следующих функциональных видов расходов:

1) государственная поддержка отраслей экономики (за исключением атомной энергетики), строительства и строительной индустрии, сельского хозяйства, автомобильного транспорта, речного транспорта, связи и дорожного хозяйства, метрополитенов;

2) обеспечение правоохранительной деятельности;

3) обеспечение противопожарной безопасности;

4) научно-исследовательские, опытно-конструкторские и проектно-изыскательские работы, обеспечивающие научно-технический прогресс;

5) обеспечение социальной защиты населения;

6) обеспечение охраны окружающей природной среды, охраны и воспроизводства природных ресурсов, обеспечение гидрометеорологической деятельности;

7) обеспечение предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий межрегионального масштаба;

8) развитие рыночной инфраструктуры;

9) обеспечение развития федеративных и национальных отношений;

10) обеспечение деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством РФ;

11) обеспечение деятельности средств массовой информации;

12) финансовая помощь другим бюджетам;

13) прочие расходы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Состав и структура расходов федерального бюджета РФ на 2006–2007 гг. представлены в табл. 6.3 и распределение бюджетных ассигнований на 2009–2010 гг. по разделам классификации расходов бюджета — в табл. 6.4.

Таблица 6.3

**Состав и структура расходов федерального бюджета
Российской Федерации за 2006–2007 годы¹**

Виды доходов	2006 — отчет			2007 — план		
	Сумма, млрд руб.	% к		Сумма, млрд руб.	% к	
		ВВП	общему итогу		ВВП	общему итогу
1	2	3	4	5	6	7
Расходы, всего	4324,1	15,9	100	5463,5	17,5	100,0
Из них:						
Общегосударственные вопросы	642,1	2,4	14,8	808,2	2,6	14,8
В том числе:						
обсл. гос. и мун. долга	198,5	0,7	4,6	156,8	0,5	2,9
обеспечение деят. фин., нал., там. орг. и надзора	125,1	0,4	2,9	188,7	0,6	3,45
фундамент. исследова- вания	38,6	0,14	0,9	48,5	0,16	0,9
Национальная оборона	659,1	2,4	15,2	822,0	2,6	15,0
Национальная безо- пасность и правоохра- нительная деятель- ность	539,5	2,0	12,5	662,9	2,1	12,2

¹ Федеральный закон от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ “О федеральном бюджете на 2007 год”; 2006 г. — оценка Минфина РФ.

1	2	3	4	5	6	7
Национальная экономика	346,8	1,3	8,0	497,2	1,6	9,1
ЖКХ	53,5	0,2	1,2	53,0	0,2	1,0
Охрана окруж. среды	6,4	–	0,1	8,1	–	0,15
Образование	208,1	0,8	4,8	277,9	0,9	5,1
Культура, кинематограф и СМИ	51,2	0,2	1,2	67,8	0,2	1,2
Здравоохранение и спорт	156,2	0,6	3,6	206,4	0,7	3,8
Соц. политика	217,3	0,8	5,0	215,6	0,7	3,9
Из них:						
пенс. обеспечение	155,0	0,6	3,6	164,9	0,53	3,0
соц. обеспечение	41,0	0,15	0,9	40,9	0,13	0,7
Межбюджет. трансферты	1443,7	5,3	33,4	1844,3	5,9	33,7
Из них:						
фин. помощь бюджетам и др.	542,1	2,0	12,5	512,4	1,6	9,4
трансферты внебюдж. фондам	901,6	3,3	20,9	1060,4	3,4	19,3
Дефицит (-), профицит (+)	+1835,0	6,7	×	+1501,8	4,8	×

Таблица 6.4

**Распределение бюджетных ассигнований на 2009–2010 гг.
по разделам классификации расходов бюджета**

Виды расходов	2009 г.			2010 г.		
	Сумма, млрд руб.	в % к		Сумма, млрд руб.	в % к	
		ВВП	общему итогу		ВВП	общему итогу
1	2	3	4	5	6	7
Расходы — всего	9692,2	24,0	100,0	9886,9	22,9	100,0
Из них:						
1) на общегосударственные вопросы	961,6	2,4	10,0	1087,4	2,5	11,0
из них на обслуживание государственного и муниципального долга	229,0	0,6	2,4	199,8	0,5	2,0

1	2	3	4	5	6	7
2) на национальную оборону	623,4	1,5	6,4	678,4	1,6	6,9
3) на национальную безопасность и правоохранительную деятельность	709,4	1,75	7,3	726,8	1,7	7,3
4) на национальную экономику	1716,3	4,2	17,7	1366,1	3,2	13,8
5) на охрану окружающей среды	12,9	0,03	0,13	12,3	0,03	0,12
6) на образование	384,0	0,95	4,0	386,4	0,89	3,9
7) на культуру, кинематографию и СМИ	109,7	0,3	1,1	107,3	0,25	1,1
8) на здравоохранение, физическую культуру и спорт	323,1	0,8	3,3	325,1	0,75	3,3
9) на социальную политику:	310,9	0,8	3,2	328,8	0,8	3,3
пенсионное обеспечение	217,3	0,5	2,2	240,8	0,56	2,4
социальное обеспечение	86,2	0,2	0,9	75,0	0,17	0,8
10) на жилищно-коммунальное хозяйство	97,7	0,24	1,0	103,0	0,24	1,0
11) на межбюджетные трансферты	3455,7	8,5	35,6	3725,4	8,6	37,7
из них на межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов	2147,5	5,3	22,2	2596,4	6,0	26,3
Профицит, дефицит (-)	-2978,4	-7,4	x	-2936,9	-6,8	x

Таким образом, можно отметить, что спецификой федеральных бюджетов Российской Федерации является финансирование за счет него общегосударственных расходов, расходов на оборону, экономику, образование, здравоохранение и социальное обеспечение. Значительную долю расходов в бюджете состав-

ляют расходы по обеспечению национальной безопасности и правоохранительной деятельности.

Расходы федерального бюджета являются общественно полезными. Активная роль государства в общественном воспроизводстве и повышение эффективности экономики, укрепление обороноспособности обуславливает многообразие бюджетных расходов федерального бюджета, однако при этом они служат единой цели — обеспечению финансовыми ресурсами федеральных потребностей. С понятием расходов федерального бюджета Российской Федерации тесно связано понятие бюджетного финансирования — предоставление средств министерствам, ведомствам, организациям и учреждениям на проведение предусмотренных по плану мероприятий.

В основе бюджетного финансирования лежат принципы: безвозвратности, целевого характера бюджетных расходов и предоставления средств в соответствии со сметным порядком осуществления их расходов.

6.4. Дефицит и профицит бюджета

В процессе составления, утверждения и исполнения бюджета должна быть обеспечена сбалансированность (выравнивание) государственных доходов и расходов. В результате сопоставления расходов с доходами определяется дефицит или профицит бюджета.

Дефицит бюджета — это превышение расходов бюджета над его доходами.

Профицит бюджета — это превышение доходов бюджета над его расходами.

Дефицит и профицит бюджета представляют собой сложные финансовые категории, выражающие совокупность денежных отношений в процессе перераспределения созданной стоимости через бюджет, и являются объектом управления в целях достижения равновесия между доходами и расходами бюджета.

Если в процессе составления или рассмотрения проекта бюджета обнаруживается превышение доходов над расходами, до утверждения бюджета рекомендуется осуществить сокращение его профицита в следующей последовательности:

□ сократить привлечение доходов от продажи государственной собственности, сократить привлечение доходов от реализации государственных запасов и резервов;

□ предусмотреть направление бюджетных средств на дополнительное погашение долговых обязательств;

□ увеличить расходы бюджета, в том числе за счет передачи части доходов бюджетам других уровней.

В случае принятия бюджета на очередной финансовый год с дефицитом законом о бюджете должны быть утверждены источники финансирования дефицита бюджета.

В соответствии с законодательством Российской Федерации, действовавшим до 2008 года, размер дефицита федерального бюджета не мог превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации в финансовом году.

С 2008 г. дефицит федерального бюджета на очередной финансовый год (2008 г.) и плановый период (2009–2010 гг.) не может превышать размер ненефтегазового дефицита федерального бюджета, т. е. 4,7% ВВП, прогнозируемого (указываемого) в федеральном законе¹.

За все послевоенные годы (1945–1990 гг.) вплоть до 1990 г. включительно бюджет Российской Федерации утверждался сбалансированным. Начиная с 1991 г., т. е. с началом реформирования экономики, бюджет РФ стал дефицитным и составлял (в млрд руб.) в 1991 г. — 37,6, в 1992 г. — 641,9, в 1993 г. — 794, в 1994 г. — 654,9, несмотря на значительный рост налогов и увеличение неналоговых доходов.

В 1995 г. дефицит федерального бюджета составлял 60,4 млрд в денонмированных рублях. В 1996 г. предельный размер дефицита федерального бюджета был установлен законом в сумме 88,6 млрд руб., или 3,9% по отношению к ВВП; в 1997 г. — 95,4 млрд руб., 3,3% от ВВП и 18,0% от расходов федерального бюджета, в 1999 г. — 101,3 млрд руб., или 17,6% от расходов бюджета, или 2,5% по отношению к ВВП.

¹ С 2010 г. приостановлено действие до 1 января 2013 г.

Причин дефицита бюджета много, но важнейшее значение имеет возрастание затрат государства в различных сферах социально-экономической жизни, на содержание армии и увеличение военных расходов, на содержание возрастающей численности государственного аппарата. Рост бюджетных расходов не компенсируется увеличением налоговых поступлений, в силу чего сохраняется и растет бюджетный дефицит.

Бюджетный дефицит в годы реформ (1991–2000 гг.)¹, будучи сам по себе следствием глубокой несбалансированности государственных финансов, стал, в свою очередь, причиной серьезных потрясений в сфере денежного обращения. Регулирование бюджетного дефицита превратилось в одну из острейших проблем деятельности современного государства в области экономики.

Важнейшим условием финансирования бюджетных дефицитов стал государственный кредит, под которым понимается вся совокупность финансово-экономических отношений, когда государство выступает в качестве заемщика.

С 1991 до 1995 г. для финансирования бюджетного дефицита в России использовалась в основном эмиссия денег, что послужило толчком к инфляции, росту цен и снижению уровня жизни населения. С 1995 г. для финансирования дефицита бюджета Правительство РФ стало выпускать государственные бумаги (ГКО, КО, ОФЗ) и брать кредиты международных финансовых организаций, главным образом Международного валютного фонда (МВФ). Государство стало жить в долг. В 1999 г. на финансирование дефицита федерального бюджета была направлена сумма доходов от государственных драгоценных металлов.

Для финансирования дефицита государственного бюджета направлялись прибыль Центрального банка РФ и его кредиты под 10% годовых. Это наиболее дешевый источник финансирования, так как между Центральным банком России и Правительством РФ складываются деловые нерыночные отношения и процентные ставки по таким кредитам носят, как правило, символический характер.

¹ Начиная с 2001 г. федеральный бюджет утверждается с профицитом.

Внешним неэффективным источником финансирования бюджетного дефицита явились кредиты международных финансовых организаций, главным образом Международного валютного фонда (МВФ).

В 2000 г. на финансирование дефицита федерального бюджета РФ были использованы: поступления от операций выпуска на рынок ценных бумаг; доходы от приватизации (от продажи государственного имущества предприятий, фабрик, заводов и др.); драгоценные металлы и камни.

В целях сбалансированности бюджетов представительные органы власти могут устанавливать предельные размеры дефицита бюджета. В случае превышения предельного уровня дефицита вводится механизм секвестра расходов.

Секвестр заключается в пропорциональном снижении государственных расходов, например на 5, 10, 15% ежемесячно по всем статьям бюджета в течение оставшегося финансового года.

С 2008 г. нефтегазовый дефицит федерального бюджета финансируется за счет нефтегазового трансферта (3,7% прогнозируемого ВВП) и источников финансирования дефицита федерального бюджета, формируемых в соответствии со ст. 94 БК РФ в размере не более 1 процента прогнозируемого (указываемого) ВВП в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период (два финансовых года, следующих за очередным финансовым годом)¹.

Дефицит бюджета субъекта РФ и дефицит местного бюджета на очередной финансовый год и плановый период устанавливается законом (решением) о соответствующем бюджете с соблюдением ограничений, предусмотренных ст. 92¹ БК РФ.

Дефицит бюджета субъекта РФ не должен превышать 15% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений, а дефицит местного бюджета — соответственно 10% утвержденного общегодового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений

¹ Положение в части нефтегазового трансферта (3,7% прогнозируемого ВВП) приостановлено с 2010 г. и вступает в силу с 1 января 2013 г.

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

Основными источниками финансирования дефицита федерального бюджета являются:

1) внутренние источники:

□ разница между средствами, полученными и погашенными Российской Федерацией по кредитам кредитных организаций в валюте Российской Федерации (в рублях);

□ разница между средствами, поступившими от размещения и погашения государственных ценных бумаг Российской Федерации;

□ разница между средствами, полученными и погашенными от бюджетных кредитов, предоставленных федеральному бюджету другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

□ поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности РФ;

□ изменения остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в течение соответствующего финансового года;

□ иные источники;

2) внешние источники:

□ разница между средствами, поступившими от размещения и погашения государственных ценных бумаг в иностранной валюте от имени Российской Федерации;

□ разница между средствами, полученными и погашенными по кредитам правительств иностранных государств, банков, фирм, международных финансовых организаций;

□ иные источники внешнего финансирования дефицита бюджета.

В статьях 94, 95 и 96 БК РФ подробно предусмотрен конкретный состав источников внутреннего и внешнего финансирования дефицита федерального бюджета, дефицита бюджета субъекта РФ и дефицита местного бюджета.

Проблема совершенствования управления дефицитом и профицитом остается актуальной. Для многих стран с рыноч-

ной экономикой характерны хронические дефициты бюджетов. Возникает необходимость разработки концепции, основанной на уменьшении привлечения заемных средств, сокращении долговых обязательств, использовании прежде всего внутренних резервов роста доходов на базе развития промышленного и сельскохозяйственного производства.

Контрольные вопросы для самопроверки

1. Чем характеризуется роль федерального бюджета по экономическому содержанию?

2. Из чего складываются доходы федерального бюджета, их структура?

3. Какие основные расходы имеет федеральный бюджет?

4. Как складывается структура расходов федерального бюджета за последние три года?

5. Что представляет дефицит бюджета?

6. Каковы источники финансирования дефицита бюджета?

Глава 7. Бюджеты субъектов Российской Федерации (региональные бюджеты)

7.1. Роль региональных бюджетов в социально-экономическом развитии регионов

Региональными бюджетами являются бюджеты национально-государственных и административно-территориальных образований — республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образований и городов Москвы и Санкт-Петербурга. В БК РФ бюджеты республик, краев, областей и автономных образований именуются бюджетами субъектов Российской Федерации.

Бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет) — это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего субъекта РФ. Бюджетный фонд субъекта Федерации является государственной собственностью.

Региональные бюджеты — составная часть финансовой системы Российской Федерации. К региональным бюджетам относятся бюджеты 21 республики в составе Российской Федерации, 58 краев, областей и городов Москвы и Санкт-Петербурга; бюджеты 4 автономных округа.

В последние годы роль региональных и местных бюджетов возрастает, расширяется сфера их применения в связи с расширением прав региональных и местных органов власти в соответствии с законодательством РФ.

Роль региональных бюджетов субъектов Российской Федерации в экономическом и социальном развитии заключается в следующем.

Во-первых, сосредоточение финансовых ресурсов в бюджетах регионов Российской Федерации позволяет органам представительной и исполнительной власти регионов **иметь финансовую базу** для реализации своих полномочий в соответствии с Конституцией РФ, в чем и заключается главная роль региональных бюджетов. Посредством бюджетов образуются денежные фонды административно-территориального образования, которые обеспечивают выполнение задач общего для них назначения, создают финансовую базу для осуществления функций органов власти субъектов Федерации.

Во-вторых, формирование региональных бюджетов, сосредоточение в них денежных ресурсов дает возможность регионам в полной мере проявлять финансово-хозяйственную **самостоятельность** в расходовании средств на социально-экономическое развитие региона. Региональные бюджеты позволяют органам власти в регионах обеспечить планомерное развитие образовательных, медицинских учреждений, организаций культуры и искусства, жилищного фонда и дорожного хозяйства.

В-третьих, с помощью региональных бюджетов осуществляется **выравнивание уровней** экономического и социального развития территорий. С этой целью формируются и реализуются региональные программы экономического и социального развития регионов по благоустройству сел и городов, развитию сети дорог, содержанию исторических учреждений культуры и др.

В-четвертых, имея в распоряжении финансовые бюджетные средства, органы власти регионов могут увеличивать или уменьшать нормативы финансовых затрат на оказание государственных и муниципальных услуг в учреждениях непроизводственной сферы.

В-пятых, концентрируя часть финансовых ресурсов в региональных бюджетах, органы представительной и исполнительной власти регионов могут централизованно направлять финансовые ресурсы на решение стратегических задач, развитие в регионе приоритетных отраслей экономики, промышленности, сельского хозяйства и социальной сферы.

В последнее время органы власти регионов стали выделять бюджетные средства на инвестиции (реальные и финансовые). Такие инвестиции будут формировать государственную собственность в республике, крае, области. Это делается для укрепления позиций государства как хозяйствующего субъекта.

В-шестых, региональные бюджеты через финансовые ресурсы оказывают воздействие на оптимальные пропорции финансирования капитальных и текущих затрат и стимулирование эффективного использования материальных и трудовых ресурсов, а также создание новых местных производств и промыслов, что позволяет создавать дополнительные рабочие места и вносить вклад в решение проблемы снижения безработицы в регионе.

Характеризуя роль региональных бюджетов, нельзя не учитывать, что кризисные явления в экономике страны — инфляция и расстроенность финансовой системы — не позволяют им выполнять в полной мере свое предназначение. К таким негативным факторам можно отнести бюджетный дефицит.

Роль региональных бюджетов в социально-экономическом развитии региона может еще больше возрасть при определенных условиях. Такими условиями являются прежде всего наделение соответствующими полномочиями органов власти субъектов Российской Федерации по формированию и исполнению их бюджетов.

7.2. Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации

Доходы бюджета — денежные средства, поступающие в безвозмездном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации формируются за счет:

- 1) налоговых доходов от региональных налогов, от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (ст. 56 БК РФ);
- 2) неналоговых доходов;
- 3) безвозмездных поступлений.

К неналоговым доходам бюджетов субъектов РФ (ст. 57 БК РФ) относятся:

а) часть прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами РФ, остающейся после уплаты налогов и иных платежей в бюджет, в размерах, установленных законами субъектов РФ;

б) доходы от использования имущества, находящегося в собственности субъектов РФ (аренда и т. п.);

в) доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении субъекта РФ;

г) средства, полученные в возмещение вреда, причиненного РФ;

д) иные неналоговые доходы (штрафы и т. п.).

К безвозмездным поступлениям относятся поступления в виде: субвенций из федерального бюджета; дотаций и субсидий из бюджетов бюджетной системы РФ; поступлений из бюджетов государственных внебюджетных фондов; от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольных пожертвований.

В Российской Федерации в 1991–1998 гг. было 4 региональных (республиканских, областных) налога. Затем к налогам республик в составе РФ, краев, областей, автономных округов (региональным налогам) относилось 6 налогов:

1) налог на имущество предприятий и организаций;

2) дорожный налог;

3) транспортный налог;

4) налог с продаж;

5) налог на игорный бизнес;

6) единый налог на вмененный доход для определения видов деятельности.

В настоящее время¹ к региональным налогам относятся только три вида: транспортный налог; налог на имущество предприятий и организаций; налог на игорный бизнес.

¹ В соответствии с Федеральным законом от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ “О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах”.

В доходах бюджетов субъектов Федерации наибольшую долю (более 90%) имеют налоговые доходы. Неналоговые доходы составляют около 10–15% в общей сумме доходов. Остальная доля доходов приходится на безвозмездные поступления средств в основном из бюджетов других уровней в форме дотаций и субсидий (трансфертов).

7.3. Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации

Расходы бюджета субъекта Российской Федерации — денежные средства, направляемые из бюджетного фонда на финансовое обеспечение выполняемых задач и функций субъекта Российской Федерации.

Формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации базируется на единых методических основах, нормативах бюджетной обеспеченности, финансовых затрат на оказание государственных услуг. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления с учетом имеющихся финансовых возможностей вправе увеличивать нормативы финансовых затрат на оказание государственных, муниципальных услуг.

Расходы бюджетов в аналитических целях в зависимости от их экономического содержания можно, как отмечалось, подразделять на текущие и капитальные.

Текущие расходы бюджетов — часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущую деятельность органов государственной власти регионов, оказание государственной поддержки местным бюджетам.

Капитальные расходы бюджетов — часть бюджетов, которая направляется на финансирование инвестиционной деятельности (капитальные вложения на новое строительство, приобретение основных фондов, капитальный ремонт основных фондов).

Как текущие, так и капитальные расходы определяются в бюджете органами власти субъектов Российской Федерации исходя из задач, стоящих перед ними.

Основная проблема региональных органов власти — обеспечить экономическое и социальное развитие подведомственных им территорий. На решение этой задачи нацелены бюджеты республик, краев, областей, автономных образований.

Главное направление использования региональных финансов — финансирование социальной и производственной инфраструктуры.

В соответствии с выполняемыми функциями субъектами Российской Федерации исключительно из их бюджетов финансируются следующие функциональные виды расходов:

□ содержание органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Федерации;

□ обслуживание и погашение государственного долга субъектов РФ;

□ проведение выборов и референдумов субъектов Федерации;

□ реализация региональных целевых программ;

□ формирование государственной собственности субъектов Федерации;

□ осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации;

□ содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов Федерации;

□ обеспечение деятельности средств массовой информации субъектов Федерации;

□ оказание финансовой помощи местным бюджетам;

□ прочие расходы, связанные с осуществлением полномочий субъектов Федерации.

В бюджетах регионов занимают значительную долю расходов ассигнования на развитие отраслей экономики региона (промышленность, энергетика, строительство, транспорт). В сельскохозяйственных областях правомерно отдан приоритет ассигнованиям на развитие сельского хозяйства. Значительная доля расходов в бюджетах занимает поддержка жилищно-коммунального хозяйства. В связи с высокими та-

рифами на электроэнергию, газ, ценами на строительные материалы расходы на поддержку жилищно-коммунального хозяйства в бюджетах постоянно увеличиваются с тем, чтобы уменьшить затраты населения на жилье.

В расходной части бюджетов регионов может быть предусмотрено создание резервных фондов органов исполнительной власти, размер которых устанавливается органами законодательной (представительной) власти субъектов Федерации при утверждении их бюджетов на очередной финансовый год.

Средства резервных фондов расходуются на финансирование непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций.

Бюджет субъектов Российской Федерации обсуждается и утверждается представительным (законодательным) органом субъекта РФ в форме закона, после чего исполнительные органы субъектов РФ получают право на использование бюджетных средств.

Контрольные вопросы для самопроверки

1. В чем состоит основная роль региональных бюджетов?
2. Из каких главных источников формируются доходы бюджетов субъектов Федерации?
3. Какие виды налогов формируют основную часть доходов бюджета субъекта Федерации?
4. Что представляют собой расходы бюджета субъекта Федерации?
5. Какие расходы финансируются исключительно из бюджета субъектов Федерации?
6. Какие виды расходов в бюджетах субъектов Федерации составляют наибольший удельный вес?
7. Можно ли предусмотреть в бюджетах субъектов Федерации создание резервных фондов органов исполнительной власти?

Глава 8. Местные бюджеты

8.1. Роль местных бюджетов в социально-экономическом развитии муниципальных образований

Местными бюджетами являются бюджеты муниципальных образований — административно-территориальных образований (муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений).

Бюджет каждого муниципального образования (местный бюджет) — форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования, обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления. В Российской Федерации насчитывается 29 тысяч местных бюджетов (без учета городских и сельских поселений).

Бюджеты муниципальных образований (местные бюджеты) являются составной частью финансовой системы Российской Федерации. Роль этих бюджетов в социально-экономическом развитии регионов возрастает в связи с расширением прав местных органов власти в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и Бюджетным кодексом РФ.

Роль местных бюджетов в социально-экономическом развитии районов характеризуется следующим.

Во-первых, сосредоточение финансовых ресурсов в бюджете муниципального образования позволяет местным органам власти иметь финансовую базу для реализации своих полномочий в соответствии с Конституцией РФ, в которой записано:

“Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью” (ст. 130). И далее в Конституции РФ сказано: “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”.

Создание финансовой базы — главная роль местных бюджетов.

Во-вторых, формирование бюджетов муниципальных образований, сосредоточение в них денежных ресурсов дает возможность муниципалитетам в полной мере проявлять финансово-хозяйственную самостоятельность в расходовании средств на социально-экономическое развитие района. Местные бюджеты позволяют органам муниципальной власти обеспечить планомерное развитие учреждений образования медицинского обслуживания, культуры жилищного фонда и дорожного хозяйства.

В-третьих, с помощью местных бюджетов осуществляется выравнивание уровней экономического и социального развития территорий. С этой целью формируются и реализуются региональные программы экономического и социального развития регионов по благоустройству сел и городов, развитию сети дорог, возрождению культурных памятников, используя в необходимых случаях межбюджетные отношения.

В-четвертых, имея в распоряжении финансовые средства, органы муниципальной власти могут увеличивать или уменьшать нормативы финансовых затрат на оказание муниципальных услуг в учреждениях непроизводственной сферы (школах, больницах и др.).

В-пятых, концентрируя часть финансовых ресурсов в местных бюджетах, органы представительной и исполнительной власти могут централизованно направлять финансовые ресурсы

на решение стратегических задач развития региона и приоритетных отраслей.

В-шестых, финансовые органы муниципалитетов могут через местные бюджеты оказывать воздействие на образование оптимальных пропорций в финансировании капитальных и текущих затрат, стимулирование эффективного использования материальных и трудовых ресурсов, создание новых местных производств и промыслов.

Отмечая роль местных бюджетов в социально-экономическом развитии регионов, нельзя не учитывать, что кризисные явления в экономике страны — инфляция, расстроенность финансовой системы — не позволяют местным бюджетам проявлять в полной мере свою роль. К таким негативным факторам можно также отнести бюджетный дефицит.

Роль местных бюджетов в социальном и экономическом развитии регионов будет возрастать по мере стабилизации экономики страны и расширения полномочий органов местного самоуправления по формированию доходов местных бюджетов и их использованию.

Доходы местного бюджета — денежные средства, поступающие в безвозмездном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов местного самоуправления. Средства местного бюджета относятся к объектам муниципальной собственности. Это определяет собственника бюджетных средств, которым является не орган местной власти, а административно-территориальное образование. Органы власти и управления осуществляют в пределах своей компетенции распоряжение этой собственностью. Статья 72 Конституции РФ относит вопросы разграничения государственной собственности, куда входят и бюджетные средства, к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Формирование и исполнение местных бюджетов основывается на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки, гласности формирования и использования финансовых ресурсов.

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

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

8.2. Формирование доходов местных бюджетов

Доходы местных бюджетов формируются за счет следующих источников:

- 1) местных налогов и сборов;
- 2) отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов; от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами;
- 3) неналоговых доходов;
- 4) безвозмездных поступлений.

Местные налоги и сборы — это налоги и сборы, предусмотренные Налоговым кодексом РФ (далее НК РФ).

Отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты (муниципальных районов, поселений и городских округов) предусмотрены БК РФ по нормативам (в процентах) на предстоящий финансовый год (ст. 61, 61¹ и 61²).

Законом субъекта Российской Федерации (за исключением закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации или иного закона субъекта Российской Федерации на ограниченный срок действия) могут быть установлены единые для всех муниципальных районов и поселений субъекта Российской Федерации нормативы отчислений в их бюджеты от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта Российской Федерации.

Отчисления от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в пользу местных бюджетов осуществляются по таким видам, как:

- налог на доходы физических лиц;
- единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
- единый сельскохозяйственный налог;
- государственная пошлина;
- прочих платежей (за выдачу разрешений на распространение наружной рекламы, ордеров на квартиру, за государственную регистрацию транспортных средств и др.).

Местные налоги и сборы, отчисления от федеральных и региональных налогов, а также неналоговые доходы и безвозмездные поступления в совокупности составляют собственные доходы местных бюджетов. Иными словами, их собственные доходы — налоговые и неналоговые доходы, закрепляемые за местными бюджетами полностью или частично на основе БК РФ или законами субъектов РФ, а также вводимые представительными органами местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и направляемые в местные бюджеты.

В соответствии с Законом РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 “Об основах налоговой системы в Российской Федерации” и другими последующими законами к местным налогам относилось 23 налога. С введением в действие части первой НК РФ (1998 г.) к местным налогам было отнесено 5 налогов:

- 1) земельный налог;
- 2) налог на имущество физических лиц;
- 3) налог на наследование или дарение;
- 4) налог на рекламу;
- 5) местные лицензионные сборы.

В настоящее время к местным налогам отнесены земельный налог и налог на имущество физических лиц¹.

¹ В соответствии с Федеральным законом от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ.

Неналоговые доходы формируются:

1) от использования (сдачи в аренду) имущества, находящегося в муниципальной собственности;

2) от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления и бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления;

3) от доходов от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности;

4) в местный бюджет поступают и другие неналоговые доходы (штрафы, суммы конфискации, компенсаций и проч.);

5) неналоговые доходы местных бюджетов формируются также за счет части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов, в размерах, устанавливаемых правовыми актами органов местного самоуправления, и ряда других источников в соответствии со ст. 62 БК РФ.

К безвозмездным поступлениям относятся: финансовая помощь из бюджетов бюджетной системы РФ в форме дотаций и субсидий; субвенции из региональных бюджетов; поступления из бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов; поступления от физических и юридических лиц, в том числе добровольные пожертвования.

8.3. Расходы местных бюджетов

Расходы местных бюджетов — это денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций местного самоуправления.

В местных бюджетах в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации отдельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения и расходных обязательств муниципальных образований, исполняемых за счет субвенций из бюджетов бюджетной системы для осуществления отдельных государственных полномочий.

Основная часть расходов местных бюджетов связана с решением вопросов местного значения, с управлением и развитием экономики и социальной сферы муниципального района или города.

Исключительно из местных бюджетов финансируются расходы:

- 1) на содержание органов местного самоуправления;
- 2) на формирование муниципальной собственности и управление ею;
- 3) на организацию, содержание и развитие учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, других учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
- 4) на содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;
- 5) на организацию, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства;
- 6) на муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- 7) на благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований;
- 8) на организацию утилизации и переработки бытовых отходов;
- 9) на содержание мест захоронения, находящихся в ведении муниципальных органов;
- 10) на организацию транспортного обслуживания населения и учреждений, находящихся в муниципальной собственности;
- 11) на обеспечение противопожарной безопасности;
- 12) на охрану окружающей природной среды на территории муниципальных образований;
- 13) на реализацию целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления;
- 14) на обслуживание и погашение муниципального долга;
- 15) на целевое дотирование населения;

- 16) на содержание муниципальных архивов;
- 17) на проведение муниципальных выборов и референдумов;
- 18) на прочие расходы, отнесенные к вопросам местного значения.

Органы власти муниципальных образований из средств местных бюджетов осуществляют финансирование учреждений народного образования (школ и дошкольных учреждений), здравоохранения (поликлиник, больниц), учреждений культуры (клубов, музеев, театров, киноустановок) и многих других учреждений непромышленной сферы.

В ряде районов затраты на непромышленную сферу составляют более половины расходов бюджета. Из местных бюджетов осуществляется финансирование жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства населенных мест. В ряде районов осуществляется финансовая поддержка за счет местных бюджетов развития в регионе муниципальной промышленности, а также и сельского хозяйства.

Законодательством РФ регламентируются взаимоотношения местных органов власти с предприятиями, расположенными на их территории (взаимоотношения строятся на договорной основе). Все предприятия обязаны участвовать в формировании местного бюджета, а также в финансировании природоохранных мероприятий (охрана окружающей среды), мероприятий по развитию системы водоснабжения и канализации, мусоропереработки и захоронения бытовых отходов.

Промышленные предприятия финансируют поддержание дорог в районе прилегающих к ним территорий, озеленение прилегающих к ним участков.

В последние годы в практику на местах внедряется метод долевого участия предприятий с органами самоуправления в создании объектов инфраструктуры.

И, наконец, перед органами самоуправления стоит задача обеспечить развитие инициативы и самостоятельности граждан в решении вопросов социально-экономического развития тер-

риторий, охраны окружающей среды. В связи с этим следует планирование расходов сделать более гласным, привлечь население к обсуждению проблем бюджетов по финансированию расходов.

Местные бюджеты утверждаются представительными органами власти местного самоуправления в виде принятия решения, после чего исполнительные органы муниципалитетов приобретают право на получение и использование бюджетных средств.

Затем происходит финансирование бюджетных учреждений и мероприятий в соответствии с ассигнованиями, выделенными по бюджету. Эта деятельность называется кассовым исполнением бюджета, которое осуществляется через банки, обязанные выполнять эти операции без взимания комиссионного вознаграждения.

Бюджетные организации и учреждения исполняют расходную часть бюджета, получая из него предусмотренные денежные средства для осуществления своей деятельности. Этим организациям необходимо иметь сметы расходов, в соответствии с которыми должно осуществляться финансирование расходов. В сметах бюджетных организаций финансирование предусматривается по трем укрупненным ставкам: 1) заработная плата; 2) текущие расходы; 3) капитальные вложения и капитальный ремонт.

В 2000 г. осуществлен перевод на казначейскую систему исполнения бюджетов высокодотационных субъектов РФ и субъектов, не обеспечивающих своевременную выплату текущей заработной платы работникам бюджетных организаций. В 2007 г. в основном завершен перевод на эту систему бюджетов всех уровней.

Территориальные органы Федерального казначейства Министерства финансов РФ уже с 2000 года осуществляют кассовое обслуживание исполнения бюджетов РФ и местных бюджетов на договорной возмездной основе.

Контрольные вопросы для самопроверки

1. В чем заключается роль местных бюджетов в социально-экономическом развитии муниципальных образований?
2. Каковы главные источники формирования доходов местных бюджетов?
3. Охарактеризуйте основные направления расходования средств местных бюджетов.

Глава 9. Консолидированный бюджет Российской Федерации

9.1. Понятие консолидированного бюджета и его использование

Понятие “консолидированный бюджет” впервые введено в Российской Федерации Законом РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР”. В ст. 8 этого Закона было сказано, что единство бюджетной системы обеспечивается не только единой правовой базой, единством бюджетной классификации и документации, но и представлением необходимой статистической и бюджетной информации для составления консолидированных бюджетов.

В современных условиях правовой основой консолидированного бюджета является БК РФ.

Консолидированный бюджет — это свод бюджетов всех уровней бюджетной системы на соответствующей территории (консолидированный бюджет субъекта Федерации, консолидированный бюджет Российской Федерации, консолидированный бюджет муниципального района).

Составление консолидированного бюджета Российской Федерации, а также разработку его прогноза осуществляет Министерство финансов РФ.

Консолидированные бюджеты Российской Федерации и субъектов Федерации и муниципальных районов не подлежат утверждению. Они являются в первую очередь статистическим сводом бюджетных показателей, характеризующих агрегированные показатели по доходам и расходам бюджетов бюджетной системы.

Показатели консолидированных бюджетов используют:

□ для анализа формирования доходов и использования расходов бюджетов страны и регионов;

□ при разработке прогнозов экономического и социального развития государства, регионов, субъектов Федерации;

□ при финансовом планировании, состоянии балансов при разработке планов доходов и расходов бюджетов;

□ при разработке нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в бюджеты субъектов Федерации и местных органов;

□ для определения степени централизации финансовых ресурсов, отражаемых в федеральном бюджете государства.

9.2. Показатели консолидированного бюджета Российской Федерации за 2000 и 2004¹ годы

Консолидированный бюджет Российской Федерации за 2000 и 2004 гг. по данным бывших Госкомстата России и Росстата характеризуется следующими показателями (табл. 9.1 и 9.2).

Таблица 9.1

Консолидированный бюджет Российской Федерации в 2000 г.²

Наименование показателей	млрд руб.	% к ВВП	% к итогу
Доходы, всего	2079,0	29,4	100
В том числе:			
налоговые доходы	1707,6	24,1	82,1
неналоговые доходы	131,9	1,9	6,3
безвозмездные перечисления	14,9	0,2	0,7
доходы целевых бюджетных фондов	224,6	3,2	10,8
Расходы, всего	1871,5	26,4	100
В том числе на:			
государственное управление и местное самоуправление	73,0	1,0	3,9
промышленность, энергетику, строительство	58,4	0,8	3,1
сельское хозяйство и рыболовство	54,2	0,8	2,9
Профицит	207,5	2,9	—

¹ Показатели за эти годы приводятся для сравнения структурных сдвигов в связи с сопоставимостью группировки доходов и расходов в бюджетах.

² Госкомстат России. Россия в цифрах, 2001. — С. 286.

Консолидированный бюджет Российской Федерации в 2008 г.¹

Наименование показателей	млрд руб.	% к ВВП	% к итогу
Доходы, всего	16 003,4	38,4	100
В том числе:			
налоговые доходы	9895,0	23,7	61,8
неналоговые доходы ²	4241,1	10,2	26,5
безвозмездные поступления	74,3	0,2	0,5
Расходы, всего	13 989,2	33,6	100
В том числе на:			
общегосударственные вопросы	1287,6	3,1	9,2
национальную оборону	1043,7	2,5	7,5
национальную безопасность и правоохранительную деятельность	1092,1	2,6	7,8
национальную экономику	2253,1	5,4	16,1
в том числе сельское хозяйство и рыболовство	238,3	0,6	1,7
жилищно-коммунальное хозяйство	1149,2	2,8	8,2
Профицит	2014,2	4,8	—

Налоговые доходы (включая таможенные пошлины) занимали и занимают ведущее положение в доходах бюджетной системы и составляли в эти годы соответственно 24,12 и 31,4% к валовому внутреннему продукту государства, или 82,1% и 81,8% всех доходов бюджетной системы России. Неналоговые доходы в бюджетной системе составляли — 6,3 и 6,5% всех доходов (без таможенных пошлин). Доходы от целевых бюджетных фондов в 2000 г. составляли 224,6 млрд руб., или 10,8% от всей суммы доходов. Как было отмечено выше, с 2001 г. фонды постепенно упразднялись и в настоящее время они отсутствуют.

В структуре расходов консолидированного бюджета Российской Федерации удельный вес на национальную экономику в общей сумме расходов консолидированного бюджета составлял

¹ Росстат. Россия в цифрах. 2009. — С. 377.

² К неналоговым доходам отнесены таможенные пошлины, ранее относящиеся к налоговым доходам.

в 2000 г. — 6% и в 2008 г. — 16,1%, или соответственно 1,6 и 5,4% к ВВП. Расходы на сельское хозяйство и рыболовство составили соответственно 2,9 и 1,7% в общей сумме расходов, 0,8 и 0,6% к ВВП. Анализ структуры налоговых доходов консолидированного бюджета и структуры расходов бюджета представлен в следующем разделе.

До 1991 г. десятки лет консолидированный бюджет в стране был хорошо сбалансирован и не имел дефицита. В годы реформирования экономики, приватизации государственной собственности, либерализации цен бюджет с 1991 г. многие годы реформ был дефицитным, а начиная с 2000 г. — профицитным.

С 2005 г. консолидированный бюджет РФ публикуется Росстатом с учетом бюджетов государственных внебюджетных фондов. Структура распределения доходов и расходов консолидированного бюджета РФ по уровням бюджетных систем приведена в табл. 9.3.

Контрольные вопросы для самопроверки

1. Какой бюджет называется консолидированным?
2. Где и для каких целей используется консолидированный бюджет?
3. Какие основные показатели имеет консолидированный бюджет Российской Федерации?
4. Как формируется консолидированный бюджет Российской Федерации?

**Структура распределения доходов и расходов консолидированного бюджета
Российской Федерации по уровням бюджетной системы¹**

Наименование показателей	2005 г.			2007 г.			2008 г.		
	сумма, млрд руб.	в % от кон- солиди- рованного бюджета	в % к ВВП	сумма, млрд руб.	в % от консо- лидиро- ванного бюджета	в % к ВВП	сумма, млрд руб.	в % от консо- лидиро- ванного бюджета	в % к ВВП
<i>Доходы</i> консолидированного бюд- жета, всего	8579,6	100,0	39,7	13 368,3	100,0	40,2	16 003,9	100,0	38,6
в том числе: федерального бюджета	5127,2	59,8	23,7	7781,1	58,2	23,4	9275,9	58,0	22,4
бюджетов субъектов РФ	3452,4	40,2	16,0	5587,2	41,8	16,8	6728,0	42,0	16,2
<i>Расходы</i> консолидированного бюд- жета, всего	6820,6	100,0	31,5	11 378,6	100,0	34,2	13 991,8	100,0	33,8
в том числе: федерального бюджета	3514,3	51,5	16,25	5986,6	52,6	18,0	7570,9	54,1	18,3
бюджетов субъектов РФ	3306,3	48,5	15,25	5392,0	47,4	16,2	6420,9	45,9	15,5
<i>Профицит</i> консолидированного бюд- жета, всего	1759,0	100,0	8,1	1989,7	100,0	6,0	2012,1	100,0	4,8
в том числе: федерального бюджета	1612,9	91,7	7,4	1794,5	90,2	5,4	1705,0	84,7	4,1
бюджетов субъектов РФ	146,1	8,3	0,7	195,2	9,8	0,6	307,1	15,3	0,7
<i>Валовой</i> внутренний продукт, всего	21 625	х	х	33 258	х	х	41 445	х	х

¹ Российский статистический ежегодник. — М., 2009. — С. 549–550.

Глава 10. Государственные внебюджетные фонды

10.1. Понятие и правовые основы образования внебюджетных фондов

Государственный внебюджетный фонд — это фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации и предназначенный для реализации конституционных прав граждан и удовлетворения некоторых потребностей социального и экономического характера.

Внебюджетные фонды — одна из форм перераспределения и использования национального дохода государства на определенные социальные и экономические цели.

Необходимость образования государственных внебюджетных фондов заключается в следующем: создание государственных внебюджетных фондов необходимо государству прежде всего для более эффективного использования финансовых ресурсов, а также для успешного решения социальной политики.

Перевод экономики на рыночные отношения в стране сопровождается негативными явлениями: спадом промышленного и сельскохозяйственного производства, инфляцией, снижением реальных доходов населения. За 90-е гг. объем промышленного производства упал более чем в 2 раза, объем валового внутреннего продукта сократился почти в 2 раза. Продолжает оставаться в значительных размерах внутренний и внешний долг страны.

В 2008 г. объем промышленного и сельскохозяйственного производства к уровню 1990 г. составлял в России соответственно — 82 и 86%.

По совокупному размеру ВВП Россия уступает Китаю в 5 раз, США — в 10 раз. К началу 2009 г. доходы у 19 млн россиян были ниже прожиточного минимума.

Задача общества — поддержать существование граждан, нуждающихся в помощи. В связи с этим существует реальная потребность в целевых финансовых ресурсах и целесообразность их концентрации на государственном и территориальном уровнях.

Правовой основой образования государственных социальных внебюджетных фондов является прежде всего Конституция РФ (1993 г.) и БК РФ.

Право на социальное обеспечение граждан России записано в Конституции РФ: “Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом” (ст. 39).

В БК РФ нашли отражение общие принципы, правовой статус и назначение государственных внебюджетных фондов, суть которых состоит в следующем: государственные внебюджетные фонды образуются на основании соответствующих актов органов государственной власти. Внебюджетные фонды имеют обособленные бюджеты и источники формирования доходов.

Бюджетным кодексом РФ установлено, что вне федерального бюджета образуются государственные фонды денежных средств, управляемые органами государственной власти Российской Федерации и предназначенные для реализации конституционных прав граждан:

- на социальное обеспечение по возрасту;
- на социальное обеспечение по болезни, инвалидности, в случае потери кормильца, рождения и воспитания детей и в других случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о социальном обеспечении;
- на социальное обеспечение в случае безработицы;
- на охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи.

Средства государственных внебюджетных фондов находятся в государственной собственности, они не входят в состав бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и не подлежат изъятию на цели, не предусмотренные законодательством.

Доходы государственных внебюджетных фондов формируются за счет:

- страховых взносов, установленных законодательством РФ;
- налоговых доходов, предусмотренных специальными налоговыми режимами;
- добровольных взносов физических и юридических лиц;
- других доходов, предусмотренных законодательством РФ.

Проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов составляются органами управления этих фондов, представляются на рассмотрение органу исполнительной власти (Правительству РФ) и на утверждение в Федеральное Собрание. Утверждаются бюджеты государственных внебюджетных фондов в форме законов одновременно с принятием федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется Федеральным казначейством РФ.

В БК РФ определен состав государственных социальных внебюджетных фондов России:

- Пенсионный фонд РФ;
- Фонд социального страхования РФ;
- Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;
- Территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Все эти фонды называются внебюджетными социальными фондами, потому что они созданы в целях эффективной реализации социальных программ РФ. Они образуют самостоятельную финансово-правовую базу федеральных и местных внебюджетных средств. Самостоятельность внебюджетных социальных фондов как части бюджетной системы заключается в том, что утверждение их бюджетов осуществляется представительными (законодательными) органами, а исполнение бюджетов фондов — органами исполнительной власти совместно с органами управления фондов самостоятельно на основе Закона о бюджете и действующего механизма бюджетного регулирования.

Государственные внебюджетные социальные фонды имеют целевое назначение, их формирование, отпуск средств, определение объемов финансирования, т. е. исполнение их бюджетов, находится под контролем финансовых органов. Министерство финансов РФ, согласно Положению о нем, осуществляет финансовый контроль за рациональным и целевым расходованием средств внебюджетных фондов.

В России с 1996 г. создавались и целевые бюджетные фонды, образуемые в составе федерального консолидированного бюджета Российской Федерации за счет целевых источников средств для финансирования целевых общегосударственных или территориальных расходов. Так, в РФ до 2001 г. создавались федеральные территориальные и дорожные фонды; Фонд развития таможенной системы РФ; Государственный фонд борьбы с преступностью; Федеральный фонд Министерства по налогам и сборам РФ; Фонд Федеральной службы налоговой полиции РФ и др. Однако они существовали в основном до 2001 г.

10.2. Пенсионный фонд Российской Федерации, его правовой статус¹, характеристика, состав бюджета

Пенсионный фонд — это государственный централизованный внебюджетный фонд пенсионного обеспечения населения, предназначенный прежде всего на выплату пенсий.

Пенсия — это гарантированная ежемесячная денежная выплата в целях компенсации гражданам заработной платы или иного дохода по достижении ими определенного законом возраста, а также в случае потери трудоспособности, потери кормильца.

В Советском Союзе с 1928 г. были введены трудовые пенсии для рабочих, с 1937 г. — для рабочих и всех служащих, а учителям — пенсии за выслугу лет. С 1956 г. пенсии получили все граждане, на которых распространялось социальное страхование. Колхозники и другие кооператоры имели свою пенсионную кассу. С 1964 г. в СССР действовала единая пенсионная система,

¹ Статус — правовое положение Фонда, характеризующее Положение о Фонде, Уставом.

которая обслуживала 44 млн пенсионеров. Пенсии получали все граждане, достигшие пенсионного возраста.

Советская пенсионная система служила для всего мира образцом социальной защищенности трудящихся. Она отличалась достаточно высоким уровнем социальной поддержки, высокой стабильностью, простотой принципов.

В 80-х гг. минимальная пенсия составляла 70 руб. (по нынешним меркам 7000–8000 руб.). Максимальная пенсия была в 2 раза больше минимальной. При этом образование и медицинское обслуживание были бесплатными, плата за квартиру, транспортные расходы (трамвай, автобус, электричка) были минимальными (исчислялись копейками), инфляции (роста цен) не было.

Правовой основой ныне действующей в России пенсионной системы являются Конституция РФ; Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»¹; Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»; Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»; Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации».

В России установлены следующие виды трудовых пенсий:

- 1) по старости;
- 2) по инвалидности;
- 3) по случаю потери кормильца.

Трудовая пенсия по старости и инвалидности состоит из следующих частей: страховой и накопительной (для граждан 1967 г. рождения и моложе).

¹ В ред. Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»».

Право на трудовую пенсию по возрасту имеют:

- мужчины, достигшие возраста 60 лет;
- женщины, достигшие возраста 55 лет.

Трудовая пенсия по старости назначается при наличии не менее пяти лет страхового стажа.

Государственные пенсии назначаются и выплачиваются в соответствии с Законом “О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации” отдельным категориям граждан за счет средств федерального бюджета.

Пенсия по государственному пенсионному обеспечению — ежемесячная государственная денежная выплата, право на получение которой определяется федеральным законом. Она предоставляется гражданам в целях компенсации им заработка, утраченного в связи с прекращением государственной службы, при достижении установленных законом выслуг при выходе на трудовую пенсию.

Пенсии по государственному пенсионному обеспечению имеют следующие виды: 1) за выслугу лет; 2) по старости; 3) по инвалидности; 4) социальная пенсия; 5) по случаю потери кормильца.

Пенсии федеральным служащим за выслугу лет при наличии стажа государственной службы не менее 15 лет устанавливаются в размере 45% их среднемесячного заработка за вычетом страховой части трудовой пенсии по старости. За каждый полный год стажа государственной службы сверх 15 лет пенсия за выслугу увеличивается на 3% среднемесячного заработка, при этом общая сумма пенсии за выслугу лет не может превышать 75% среднемесячного заработка федерального государственного служащего (включая трудовую пенсию).

Если размеры пенсий государственным служащим более или менее понятны, то расчеты размеров трудовых пенсий довольно сложны, непонятны народу, запутанны. Надо полагать, ни в одной стране мира нет таких запутанных расчетов трудовых пенсий, как в России. Эти сложные расчеты внесло в Федеральное Собрание правительство М. Касьянова и лоббированием в Федеральном Собрании добилось их утверждения.

Разве справедливо, что сейчас профессор получает пенсию на уровне уборщицы, вахтера?

Пенсии, пособия и другие виды социальной помощи должны обеспечивать прожиточный уровень жизни.

Пенсионный фонд РФ образован с 1 января 1992 г. в соответствии с постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2122-1.

Этот фонд является финансово-кредитным учреждением и осуществляет свою деятельность в соответствии с действующим законодательством и утвержденным Правительством РФ Положением.

Согласно Положению о Пенсионном фонде денежные средства этого фонда находятся в государственной собственности, не входят в состав бюджетов других фондов и изъятию не подлежат. Пенсионный фонд имеет в регионах Российской Федерации свои отделения и осуществляет следующие основные функции:

- разработку и исполнение бюджета Пенсионного фонда;
- целевой сбор от плательщиков страховых взносов и аккумуляцию средств, необходимых для выплаты государственных пенсий и пособий на детей;

- организацию банка данных по плательщикам страховых взносов в Пенсионный фонд;

- индивидуальный учет поступающих в Пенсионный фонд от работающих граждан обязательных страховых взносов.

- межгосударственное и международное сотрудничество по вопросам, относящимся к компетенции Пенсионного фонда.

Указом Президента РФ от 27 сентября 2000 г. № 1709 “О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации” предусмотрено:

- 1) закрепить за Пенсионным фондом РФ и его территориальными органами полномочия по выплате государственных пенсий;
- 2) рекомендовать органам исполнительной власти субъектов РФ заключить с Пенсионным фондом РФ соглашения о передаче территориальным органам Пенсионного фонда РФ

полномочия по назначению и выплате государственных пенсий, материально-технической базы, обеспечивающей реализацию указанных полномочий, а также о переводе лиц, занимающихся вопросами назначения и выплаты государственных пенсий, на работу в территориальные органы Пенсионного фонда РФ.

Таким образом, Президент РФ, издав Указ, наделил Пенсионный фонд РФ полномочием по начислению и выплате государственных пенсий (до Указа это полномочие принадлежало территориальным государственным органам социальной защиты — собесам, а Пенсионный фонд РФ осуществлял передачу средств собесам на финансирование выплат пенсий).

Конституционный Суд РФ постановлением от 25 июня 2001 г. № 9-П признал, что Указ Президента РФ “О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации” в части, закрепляющей за Пенсионным фондом РФ (ПФ РФ) и его территориальными органами полномочия по выплате государственных пенсий, не противоречит Конституции РФ.

Руководство Пенсионным фондом осуществляется правлением Фонда и его исполнительной дирекцией. В состав правления ПФ РФ входят председатель, первый заместитель, заместители председателя правления и исполнительный директор ПФ РФ, а также управляющие отделениями ПФ РФ. В состав правления могут входить представители государственных и общественных организаций. Для контроля деятельности исполнительной дирекции Пенсионного фонда РФ и его региональных органов образуется ревизионная комиссия Пенсионного фонда РФ. Состав правления Фонда утверждается Государственной Думой.

В целях обеспечения взаимодействия органов Пенсионного фонда России с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах правление Пенсионного фонда приняло постановление от 9 октября 2000 г. создать управления Пенсионного фонда РФ во всех федеральных округах России,

утверждено Типовое положение об Управлении Пенсионного фонда РФ в федеральном округе.

Основными задачами Управления Пенсионного фонда в федеральном округе являются:

□ координация и контроль за деятельностью отделений Пенсионного фонда в федеральном округе;

□ взаимодействие с полномочным представителем Президента Российской Федерации;

□ координация программ социальной защиты пожилых и нетрудоспособных граждан;

□ взаимодействие с органами Федерального казначейства, Федеральной налоговой службой, государственной власти и местного самоуправления по вопросам прохождения средств и обобщения сведений о доходной части бюджета Пенсионного фонда.

Бюджет Пенсионного фонда РФ формируется за счет:

- страховых взносов на обязательное пенсионное страхование;

- страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии и взносов работодателя в пользу застрахованных лиц, уплачивающих дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии, зачисляемые в Пенсионный фонд РФ;

- взносов по дополнительному тарифу для работодателей организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации;

- недоимок, пеней, штрафов по взносам в Пенсионный фонд РФ;

- доходов от размещения средств Пенсионного фонда РФ;

- штрафов, санкций, сумм, поступающих в результате возмещения ущерба;

- безвозмездных поступлений из негосударственных пенсионных фондов;

- межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;

- минимального налога в связи с применением упрощенной системы налогообложения — по нормативу 60% (за налоговые периоды до 1 января 2011 г.).

Кроме указанных выше источников в Пенсионный фонд РФ перечисляются бюджетные средства на выплату государственных пенсий военнослужащим, федеральным государственным служащим и другим приравненным к ним гражданам, пособий гражданам, пострадавшим от чернобыльской катастрофы, гражданам из числа космонавтов и работников летно-испытательного состава.

На Пенсионный фонд РФ возложен контроль за своевременным и полным поступлением страховых взносов в Пенсионный фонд РФ.

Средства Пенсионного фонда РФ используются на:

- выплату трудовых пенсий, в том числе гражданам, выезжающим за пределы России;
- оказание материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам;
- выплату пособий на погребение получателям пенсий;
- финансовое обеспечение текущей деятельности ПФ и его органов;
- прочие расходы.

Размеры поступлений средств в Пенсионный фонд РФ и расходов средств отражаются в бюджете Пенсионного фонда, который утверждается в форме закона Федеральным Собранием РФ.

До 2008 г. бюджеты государственных внебюджетных фондов утверждались на очередной финансовый год, а с 2008 г., как и федеральный бюджет, — на три года (очередной финансовый и плановый период).

Поступление и расходование средств Пенсионного фонда РФ в 2007–2008 гг. приведено в табл. 10.1.

В табл. 10.2 и 10.3 приведены основные характеристики бюджета Пенсионного фонда РФ на 2010 г. и на плановый период 2011–2012 гг., а также структура расходов бюджета Пенсионного фонда РФ на 2010 г.

Среди поступлений в 2008 г. в доходную часть бюджета Пенсионного фонда подавляющую долю составляют страховые

взносы и средства федерального бюджета; в расходной части бюджета Пенсионного фонда — выплата пенсий населению.

Таблица 10.1

**Поступление и расходование средств Пенсионного фонда
Российской Федерации, млрд руб.¹**

Статьи бюджета Фонда	2007 г.		2008 г.	
	сумма	в % к итогу	сумма	в % к итогу
Доходы — всего	1946,8	100,0	2730,2	100,0
В том числе:	1016,9	52,2	1254,0	45,9
Страховые взносы, налоговые платежи				
Средства федерального бюджета, передаваемые бюджету Пенсионного фонда РФ	919,9	47,3	1456,9	53,4
Расходы — всего	1786,4	100,0	2357,8	100,0
В том числе:	1727,5	96,7	2290,8	97,2
На финансирование выплат населению пенсий, пособий				

Таблица 10.2

**Основные характеристики бюджета Пенсионного фонда РФ
на 2010 г. и на плановый период 2011–2012 гг. (млрд руб.)²**

Показатель	2010 г.	2011 г.	2012 г.
1	2	3	4
1. Прогнозируемый общий объем доходов бюджета Фонда	4680,0	5264	5779,2
Из них: в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий	4263,3	4778,8	5215,5

¹ Российский статистический ежегодник, 2009. — С. 587.

² Утвержден Федеральным законом от 30 ноября 2009 г. № 307-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда РФ на 2010 год и на плановый период 2011–2012 годов».

1	2	3	4
В том числе за счет межбюджетных трансфертов, получаемых из:			
федерального бюджета	2530	2145,9	2355,1
бюджетов субъектов РФ	4,45	5,0	5,5
2. Общий объем расходов Фонда	4398,0	4894,4	5360,3
Из них:			
в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий	4263,3	4778,8	5215,5
В том числе межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам субъектов РФ	0,079	0,085	0,081
3. Предельный объем профицита (+), дефицита (-) бюджета фонда	+282,0	+369,6	+418,9
Из них:			
в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий	-	-	-

Таблица 10.3

**Структура расходов бюджета
Пенсионного фонда РФ на 2010 г.¹**

Статья расходов	2010 г.	
	сумма, млрд руб.	в % к итогу
1	2	3
Расходы, всего	4398,0	100,0
В том числе:		
базовая часть трудовой пенсии } страховая часть трудовой пенсии }	3400,7	77,3

¹ Утвержден Федеральным законом от 30 ноября 2009 г. № 307-ФЗ. Утверждение структуры расходов на плановый период приостановлено до 2013 г.

1	2	3
пенсии по государственному пенсионному обеспечению	252,8	5,7
ежемесячные денежные выплаты инвалидам	259,0	5,9
ежемесячные денежные выплаты ветеранам	70,8	1,6
ежемесячные денежные выплаты гражданам, подвергшимся воздействию радиации, и материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса РФ	14,8	0,3
денежные выплаты другим категориям граждан в соответствии с законодательством, расходы по накопительной составляющей бюджета Пенсионного фонда	173,5	3,9
аппарат органов управления фонда	68,8	1,6
предоставление материнского капитала	98,5	2,2
прочие расходы	59,2	1,3

С 1 января 1997 г. на территории Российской Федерации действует Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ “Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования”.

Целями индивидуального учета являются:

□ создание условий для назначения пенсий в соответствии с результатами труда каждого застрахованного лица;

□ обеспечение достоверности сведений о стаже и заработке, определяющих размер пенсии при ее назначении;

□ создание условий для контроля за уплатой страховых взносов застрахованными лицами.

На каждое застрахованное лицо Пенсионный фонд РФ открывает индивидуальный лицевой счет с постоянным страховым номером. Каждому застрахованному лицу выдается страховое свидетельство.

Работодатели представляют в органы Пенсионного фонда сведения о заработке и начисленных взносах застрахованного лица, которые включаются в лицевой счет застрахованного лица.

В настоящее время в России, хотя и непоследовательно, продолжается проведение пенсионной реформы.

Важным нововведением является отмена с 2010 г. Единого социального налога и введение взамен его “прямых” страховых взносов во внебюджетные фонды.

Страховые взносы в Пенсионный фонд в размере 20% (с 2011 г. — 26%) от зарплаты, не превышающей 415 000 руб. нарастающим итогом с начала года каждого физического лица 1966 г. рождения и старше, поступают на финансирование страховой трудовой пенсии. Для лиц 1967 г. рождения и моложе — соответственно 14% (с 2011 г. — 20%) направляются на финансирование страховой трудовой пенсии и 6% — на финансирование накопительной трудовой пенсии. У всех граждан, формирующих свои пенсионные права в основном с 2002 г., т. е. в ныне действующей пенсионной системе, величина размера их пенсий определяется не стажем и заработком, а объемом страховых взносов, которые перечисляются работодателями за работника на индивидуальный лицевой счет.

10.3. Фонд социального страхования Российской Федерации, его правовой статус, характеристика, состав бюджета

Социальное страхование — это один из видов государственного материального обеспечения населения при наступлении нетрудоспособности по болезни и в иных предусмотренных законом случаях (например, санаторно-курортное лечение, организация лечения, пособие и т. п.).

Социальное обеспечение народа во всех государствах — одна из важных задач парламентов и правительств. В бывшем СССР социальное обеспечение населения считалось одним из важнейших завоеваний социализма.

Экономические реформы в России сопровождаются нарастанием проблем в социальной области, падением материального благосостояния народа, ростом бедности его слоев. Способствовать материальному обеспечению лиц, по ряду причин не участвующих в трудовом процессе, призван государственный Фонд социального страхования.

Материальную базу осуществления этих прав составляет государственный Фонд социального страхования.

Статус внебюджетного Фонда социального страхования Российской Федерации определяется Конституцией РФ, Положением о Фонде, утвержденным постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. № 101.

Согласно Положению о Фонде государственного социального страхования он действует как самостоятельное государственное некоммерческое финансово-кредитное учреждение. Отделения Фонда созданы во всех субъектах Федерации и в отдельных отраслях народного хозяйства, имеющих межрегиональный характер (железнодорожного, морского транспорта и др.).

Управление Фондом государственного социального страхования возложено на правление Фонда и его председателя. Председатель Фонда и его заместители назначаются Правительством РФ.

Фонд государственного социального страхования РФ выполняет следующие функции:

□ концентрация денежных средств государства на социальное страхование;

□ обеспечение гарантированных государством пособий гражданам по временной нетрудоспособности и в связи с материнством;

□ оплата путевок на санаторно-курортное лечение работников;

□ участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников и социального страхования;

□ частичное финансирование санаториев-профилакториев, оздоровительных лагерей для детей.

Фонд государственного социального страхования — централизованный фонд денежных ресурсов общегосударственного назначения.

Создается Фонд страховым методом с обязательным участием средств предприятий и организаций и лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью.

Источниками образования Фонда являются:

□ страховые взносы на необязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством;

□ страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессионального заболевания;

□ надоимки, 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;

□ межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые Фонду социального страхования РФ;

□ частичная оплата путевок в санатории и дома отдыха.

Плательщики страховых взносов уплачивают страховые взносы в каждый внебюджетный фонд на счета, открытые Федеральным казначейством.

Размер взносов, перечисляемых в Фонд федерального страхования, начисляется по тарифу, размер которого устанавливается федеральным законом.

В соответствии с действующим порядком формирования бюджета Фонда социального страхования сумма страховых взносов распределяется следующим образом:

□ 74% страховых взносов остаются на предприятии, бухгалтерия которого по поручению профкома делает необходимые расчеты по социальному страхованию;

□ 26% страховых взносов централизуются на региональном и федеральном уровнях.

Контроль за полнотой и своевременностью уплаты взносов на социальное страхование возложен на Фонд социального страхования.

Средства Фонда социального страхования РФ используются на следующие цели:

1) на выплату пособий по больничным листам (по временной нетрудоспособности, беременности и родам), а также пособий на

период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет. Доля этих расходов составляет около 70%;

2) финансирование санаторно-курортного обслуживания трудящихся;

3) частичное финансирование содержания санаториев-профилакториев и оздоровительных детских лагерей;

4) выплата пособий сверх норм на лечение и оздоровление трудящихся;

5) финансирование исполнительной дирекции Фонда.

Бюджет доходов и расходов Фонда социального страхования утверждается законом Российской Федерации. Поступление и расходование средств Фонда социального страхования РФ, утвержденные Федеральным законом на 2007 г. от 19 декабря 2006 г. № 234-ФЗ, показаны в табл. 10.4.

В табл. 10.5 и 10.6 приведены основные характеристики бюджета Фонда социального страхования на 2010 г. и плановый период 2011–2012 гг., а также структура расходов Фонда социального страхования на 2010 г.

Таблица 10.4

Поступление и расходование средств Фонда социального страхования Российской Федерации, млрд руб.¹

Статьи бюджета Фонда	2007 г.		2008 г.	
	сум- ма	% к ито- гу	сум- ма	% к ито- гу
1	2	3	4	5
Поступление	295,4	100,0	360,5	100
в том числе:				
налоги, страховые взносы	236,2	78,0	292,0	81,0
из федерального бюджета	41,7	14,1	49,8	13,8
из Федерального фонда обязательного медицинского страхования	15,1	5,1	16,7	4,6
от вклада на депозит и прочих финансовых вложений	0,2	0,06	0,03	–
Расходование	303,1	100,0	379,4	100,0
в том числе:				

¹ Российский статистический ежегодник, 2009. — С. 587–588.

1	2	3	4	5
на финансирование мероприятий по социальному страхованию	220,4	72,7	283,0	74,6
на финансирование отдельных мероприятий по санаторно-курортному обслуживанию	16,1	5,3	16,9	4,5
на финансирование выплат пособий сверх установленных норм и санаторно-курортное лечение и оздоровление за счет средств федерального бюджета	–	–	–	–
на финансирование выплаты пособий по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий	0,5	0,2	0,8	0,2
на финансирование выплаты пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет гражданам, не подлежащим обязательному медицинскому страхованию	23,5	7,8	32,0	8,4
на дополнительную оплату амбулаторно-поликлинической помощи, оказанной работающим гражданам в рамках территориальной программы ОМС	1,5	0,5	0,06	0,01
на оплату медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовом периоде, а также диспансерного наблюдения ребенка в течение первого года жизни	13,5	4,4	15,7	4,1
на финансирование исполнительной дирекции Фонда	10,8	3,6	13,0	3,4

Таблица 10.5

Основные характеристики бюджета Фонда социального страхования РФ на 2010 г. и на плановый период 2011–2012 гг.¹

Показатель	2010 г.	2011 г.	2012 г.
1	2	3	4
Прогнозируемый общий объем доходов бюджета Фонда социального страхования РФ (ФСС)	425,5	493,6	543,7

¹ Утвержден Федеральным законом от 28 ноября 2009 г. № 292-ФЗ “О бюджете Фонда социального страхования РФ на 2010 г. и на плановый период 2011 и 2012 годов”.

1	2	3	4
В том числе межбюджетные трансферты, получаемые из:			
федерального бюджета	61,6	74,4	79,4
Фонда обязательного медицинского страхования	17,5	18,0	19,0
Из общего прогнозируемого объема доходов бюджета ФСС:			
– прогнозируемый объем доходов бюджета ФСС по обязательному социальному страхованию	286,7	–	–
– прогнозируемый объем доходов по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний	59,7	–	–
Общий объем расходов бюджета ФСС	453,8	489,1	535,2
Предельный объем дефицита (–), профицита (+) бюджета ФСС	–28,3*	+4,4	+8,5

* Включая предельный объем дефицита бюджета Фонда в части обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности в связи с материнством в сумме 30,5 млрд руб.

Таблица 10.6

**Структура расходов бюджета
Фонда социального страхования РФ на 2010 г.¹**

Статья расходов	2010 г.	
	сумма, млрд руб.	в % к итогу
1	2	3
Расходы, всего	453,8	100,0

¹ Утвержден Федеральным законом от 28 ноября 2009 г. № 292-ФЗ “О бюджете Фонда социального страхования РФ на 2010 г. и на плановый период 2011 и 2012 годов”. Утверждение структуры расходов на плановый период приостановлено до 2013 г.

1	2	3
В том числе:		
1. Пособия и компенсации по ОСС:		
– по временной нетрудоспособности и в связи с материнством	158,2	34,9
– по беременности и родам	60,8	13,4
– при рождении ребенка	19,6	4,3
– по уходу за ребенком до достижения возраста 1,5 лет	70,4	15,5
2. Пособия по уходу за ребенком до достижения возраста 1,5 лет гражданам, не подлежащим обязательному социальному страхованию	45,8	10,1
3. Оплата медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовом периоде, а также диспансерного наблюдения ребенка в течение первого года жизни	17,5	3,8
4. Обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации	–	–
5. Страховые, социальные выплаты и пособия по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний	51,1	11,3
6. Оплата путевок на санаторно-курортное лечение работников	–	–
7. Оздоровление детей	–	–
8. Аппарат органов управления ФСС	15,7	3,4
9. Медицинская, социальная и профессиональная реабилитация пострадавших, обеспечение предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний	10,9	2,4
10. Прочие расходы	3,4	0,7

До 1994 г. система социальных пособий и комиссионных выплат семьям, имеющим детей, насчитывала 17 видов социальных выплат.

С 1 января 1994 г. введена усовершенствованная система государственных пособий семьям, имеющим детей, четко разграничивающая назначение ежемесячных пособий:

1. Ежемесячные пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет.
2. Пособие по беременности и родам.
3. Пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях на ранних сроках беременности.
4. Единовременное пособие при рождении ребенка.
5. Единое ежемесячное пособие на ребенка.

Компенсационные выплаты лицам, состоящим в трудовых отношениях с предприятием и осуществляющим уход за ребенком до достижения им возраста трех лет, на период дополнительного отпуска по уходу за ребенком (т. е. от полутора до трех лет) производятся за счет средств предприятия, направляемых на оплату труда.

Выплата ежемесячного пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет работающим матерям осуществляется за счет средств Фонда социального страхования РФ.

Выплата пособий производится по месту основной работы лица, имеющего право на пособие, либо — в органах социальной защиты населения по месту жительства.

Контроль за расходованием средств на социальное страхование возложен на Фонд социального страхования РФ с участием профсоюзов.

Бюджет Фонда социального страхования и отчет о его исполнении утверждаются федеральным законом. Бюджеты региональных отделений Фонда и отчеты об их исполнении рассматриваются и утверждаются правлением Фонда социального страхования.

10.4. Фонды обязательного медицинского страхования, их правовой статус, характеристика, состав бюджета

Медицина — область науки и лечебной практики, направленная на сохранение и укрепление здоровья людей, предупреждение и лечение болезней. Понятие медицины связано с понятием здравоохранения.

Здравоохранение — система государственных и общественных мероприятий по охране здоровья, предупреждению и лечению болезней и продлению жизни человека. Здравоохранение в СССР было организовано на высоком уровне, на принципах бесплатной и общедоступной медицинской помощи и профилактическом направлении медицины. За годы советской власти в России (1918–1990) создана материально-техническая база здравоохранения, развернута сеть больниц и амбулаторно-поликлинических учреждений (поликлиник, диспансеров, профилакториев), создана санитарно-эпидемиологическая служба, сеть учреждений для оказания специализированной медицинской помощи (родильные дома и др.). В России и других республиках СССР ликвидированы особо опасные инфекции (оспа, туберкулез и др.). Значительно снизилась заболеваемость инфекционными болезнями, общая детская и материнская смертность, увеличилась продолжительность жизни людей. Здравоохранение представляло собой регламентируемые государством мероприятия преимущественно в области противоэпидемиологической работы. На промышленных предприятиях, в совхозах, в сельских населенных пунктах были созданы здравпункты (врачебные, фельдшерские) для оказания первой врачебной помощи при внезапных заболеваниях.

В стране бурно развивалась медицинская наука. Для подготовки специалистов по медицине в столице и в ряде городов России были созданы медицинские высшие учебные заведения.

Политические и экономические ельцинские разрушительные реформы в России коснулись и здравоохранения, его материально-технической базы. Уменьшилась доля бесплатного медицинского обслуживания и увеличилась платного.

Реформы в России сопровождаются нарастанием проблем в социальной области. Так, средняя продолжительность жизни мужчин в России в 1990 г. была 63,9 года, в 2007 г. она сократилась до 61,4, что на 3 года меньше, чем в Индии, и на 13 лет меньше, чем в Финляндии. Средняя продолжительность жизни женщин в 1990 г. в России была 74,2 года, в 2007 г. — уже 73,9 года. По данным Госкомстата России, численность безработных в 1992 г.

была 3,8 млн человек, в 2008 г. — 5,3 млн человек, что составляет 7% экономически активного населения¹.

Возросла заболеваемость населения, появились ранее неизвестные для населения России болезни (СПИД, новообразования, болезни крови, облучения). Снизилась рождаемость, увеличилась смертность от сердечно-сосудистых заболеваний.

Медицинское страхование является одной из форм социальной защиты населения в случае потери здоровья от любой причины. Оно ставит целью гарантировать гражданам при возникновении страхового случая (т. е. заболевания) получение медицинской помощи за счет накопленных государственных средств и финансирование профилактических мероприятий.

Этот вид страхования в Российской Федерации введен в соответствии с Законом РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-1 “О медицинском страховании граждан в Российской Федерации”. Закон определил правовые, экономические и организационные основы заинтересованности и ответственности как самого застрахованного, так и государства, предприятия, учреждения в охране здоровья граждан, поэтому и стороны при договоре медицинского страхования аналогичны договору обычного страхования.

Обязательное медицинское страхование является всеобщим для населения Российской Федерации. Объектом медицинского страхования служит страховой риск, связанный с затратами на оказание медицинской помощи при возникновении страхового случая. Условием осуществления медицинского обслуживания населения, предусмотренного медицинским страхованием, служит специальный Фонд медицинского страхования.

В соответствии с Законом РФ “О медицинском страховании граждан в Российской Федерации”, вступившим в действие с 1 января 1993 г., в России создаются фонды обязательного медицинского страхования:

□ Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;

¹ Госкомстат России. Россия в цифрах. 2009. — С. 85, 91, 92.

□ территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования является юридическим лицом. Он подотчетен Правительству РФ. Средства Фонда находятся в государственной собственности. Фонд работает на основе устава.

Устав Федерального фонда обязательного медицинского страхования утвержден постановлением Правительства РФ от 29 июля 1998 г. № 857 “Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования”.

Руководство деятельностью Федеральным фондом осуществляется правлением и исполнительной дирекцией во главе с исполнительным директором (назначается правительством по согласованию с правлением). Контроль за деятельностью Фонда осуществляет ревизионная комиссия.

Отчеты о доходах и расходах Федерального фонда представляются сначала в Правительство РФ, а затем в Государственную Думу.

Деятельность Федерального фонда обязательного медицинского страхования направлена на выполнение следующих функций:

□ обеспечение реализации Закона “О медицинском страховании граждан в Российской Федерации”; достижение социальной справедливости и равенства всех граждан в системе обязательного медицинского страхования;

□ обеспечение финансовой устойчивости системы медицинского страхования;

□ финансирование целевых программ.

Основная функция Федерального фонда состоит в выравнивании условий деятельности территориальных фондов по финансированию программ обязательного медицинского страхования.

Финансовые средства Федерального фонда образуются за счет:

□ страховых взносов на обязательное медицинское страхование по тарифу, установленному Федеральным законом “О

страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования” в часть зачисления в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФФОМС);

□ недоимки, пени, штрафы по взносам в ФФОМС;

□ доходы от размещения временно свободных средств ФФОМС;

□ штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба;

□ межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые ФФОМС.

Территориальные фонды обязательного медицинского страхования создаются по решению органов государственной власти субъекта РФ. В регионах (областях, краях, республиках) могут создаваться филиалы.

Территориальный фонд создается для финансирования территориальных программ обязательного медицинского страхования.

Руководство деятельностью Фонда осуществляется правлением и его исполнительным директором. Контроль осуществляет ревизионная комиссия. Состав правления утверждается законодательным (представительным) органом власти субъекта РФ.

Территориальный фонд обязательного медицинского страхования выполняет следующие функции:

□ аккумуляцию финансовых средств территориального фонда на обязательное медицинское страхование;

□ осуществление финансирования территориальной программы обязательного медицинского страхования;

□ осуществление финансово-кредитной деятельности по обеспечению системы обязательного медицинского страхования;

□ выравнивание финансовых ресурсов городов и районов, направляемых на проведение обязательного медицинского страхования;

□ осуществление контроля за своевременным и полным поступлением в территориальный фонд страховых взносов;

□ организацию банка данных по всем категориям плательщиков страховых взносов в территориальный фонд;

□ осуществление взаимодействия с Федеральным фондом и другими территориальными фондами.

Для выполнения своих функций территориальный фонд может создавать в городах и районах свои филиалы.

Финансовые средства территориальных фондов обязательного медицинского страхования формируются за счет:

□ страховых взносов на обязательное медицинское страхование по установленному законодательством РФ тарифу в части, зачисляемой в территориальные фонды обязательного медицинского страхования (ТФОМС);

□ недоимок и пеней по взносам в ТФОМС;

□ доходов от размещения временно свободных средств ТФОМС;

□ штрафов, санкций, сумм, поступающих в результате возмещения ущерба;

□ межбюджетных трансфертов из Федерального фонда обязательного медицинского страхования и из бюджетов субъектов РФ, передаваемых ТФОМС, в том числе поступлений в качестве страховых взносов на ОМС неработающего населения;

□ прочие поступления, предусмотренные законодательством РФ.

Уплата страховых взносов производится ежемесячно в срок, установленный для получения заработной платы за истекший месяц. Средства перечисляются на соответствующий счет Федерального казначейства.

От уплаты взносов на обязательное медицинское страхование освобождаются общественные организации инвалидов и находящиеся в собственности этих организаций предприятия, созданные для осуществления их уставных целей.

Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ “О страховых взносах...” установлен для организаций и индивидуальных предпринимателей тариф страховых взносов в фонды обязательного медицинского страхования в размере 3,1% (с 2011 г. — 5,1%), в том числе:

□ 1,1% (с 2011 г. — 2,1%) в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;

□ 2% (с 2011 г. — 3%) в территориальный фонд обязательного медицинского страхования.

Расходование средств Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования осуществляется в соответствии с их бюджетами, утвержденными соответственно федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации.

Контроль за своевременным и полным поступлением страховых взносов в фонды возложен на Пенсионный фонд РФ.

Поступление средств в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и их расходование на 2007–2008 гг. и на 2010–2012 гг. характеризуются данными табл. 10.7, 10.8 и 10.9.

Таблица 10.7

Поступление и расходование средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования, млрд руб.¹

Статьи бюджета Фонда	2007 г.		2008 г.	
	сум-ма	в % к итогу	сум-ма	в % к итогу
Поступление	157,8	100,0	162,6	100,0
в том числе:				
налоги, страховые взносы	71,8	45,5	89,3	54,9
из федерального бюджета	85,8	54,4	73,2	45,0
Расходование	158,2	100,0	168,7	100,0
в том числе:				
субсидии бюджетам территориальных фондов ОМС на проведение пилотного проекта в субъектах РФ, направленного на повышение качества услуг в сфере здравоохранения	2,1	1,3	3,4	2,0
субсидии на выполнение территориальных программ обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы ОМС	52,1 ²	32,9	71,3	42,3

¹ Российский статистический ежегодник, 2009. — С. 588.

² Включая субсидии на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов по территориальной программе ОМС за счет средств нормированного страхового запаса Федерального фонда ОМС в сумме 10,3 млрд руб.

субсидии бюджетам территориальных фондов ОМС на обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей)	3,4	2,1	3,5	2,1
субвенции бюджетам территориальных фондов ОМС на денежные выплаты участковым терапевтам, участковым педиатрам, врачам общей практики (семейным врачам), медицинским сестрам соответствующих врачей	15,0	9,5	21,0	12,4
субсидии бюджетам территориальных фондов ОМС на проведение дополнительной диспансеризации работающих граждан	2,5	1,6	5,7	3,4
на оказание государственной социальной помощи отдельным категориям граждан по обеспечению лекарственными средствами	66,9	42,3	30,9	18,3
средства, передаваемые бюджету Фонда социального страхования Российской Федерации на оказание работающим гражданам первичной медико-санитарной помощи, оплату медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовом периоде, а также диспансерного наблюдения ребенка в течение первого года жизни	15,1	9,5	16,7	9,9
на финансирование исполнительной дирекции Фонда	0,14	0,08	0,23	0,13
на финансирование расходов по созданию и совершенствованию информационной системы Фонда	0,07	0,04	0,53	0,3

Таблица 10.8

**Основные характеристики бюджета Федерального фонда
обязательного медицинского страхования на 2010 г.
и на плановый период 2011–2012 гг. (млрд руб.)¹**

Показатель	2010 г.	2011 г.	2012 г.
1	2	3	4
Прогнозируемый общий объем доходов бюджета Фонда	105,8	268,6	298,1

¹ Утвержден Федеральным законом от 28 ноября 2009 г. № 294-ФЗ «О бюджете Фонда обязательного медицинского страхования РФ на 2010 г. и на плановый период 2011 и 2012 годов». Утверждение структуры расходов на плановый период приостановлено до 2013 г.

1	2	3	4
В том числе за счет межбюджетных трансфертов, получаемых из федерального бюджета	4,7	18,3	20,5
Общий объем расходов бюджета Фонда	110,8	268,6	298,1
В том числе межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджету Фонда социального страхования РФ	17,5	18,0	19,0
Предельный объем дефицита (-), профицита (+)	-5,0	-	-

Таблица 10.9

**Структура расходов бюджета Федерального фонда
обязательного медицинского страхования на 2010 г.¹**

Статья расходов	2010 г.	
	сумма, млрд руб.	% к итогу
1	2	3
Расходы, всего	110,8	100,0
В том числе:	85,7	77,3
Софинансирование мероприятий в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования		
Софинансирование обязательного медицинского страхования неработающего населения (детей)	0,7	0,6
Софинансирование проведения дополнительной диспансеризации работающих граждан	4,0	3,6
Трансферты бюджету Фонда социального медицинского страхования на оплату медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и послеродового периода, а также диспансерного наблюдения ребенка в течение первого года жизни	17,5	15,8

¹ Утвержден Федеральным законом от 28 ноября 2009 г. № 294-ФЗ «О бюджете Фонда обязательного медицинского страхования РФ на 2010 г. и на плановый период 2011 и 2012 годов». Утверждение структуры расходов на плановый период приостановлено до 2013 г.

1	2	3
Расходы на аппараты управления Фонда	0,3	0,3
Нормированный страховой запас Фонда	2,35	2,1
Прочие расходы	0,2	0,2

В структуре поступлений в ФФОМС преобладающую долю составляют страховые взносы и средства федерального бюджета.

В составе расходной части ФФОМС основное место занимают трансферты на выполнение территориальных программ по обязательному медицинскому страхованию и мероприятий в рамках этих базовых программ, а также на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по оказанию медицинской помощи и обеспечению лекарственными средствами.

Законом “Об обязательном медицинском страховании” предусмотрено образование страховых медицинских компаний, учредителями которых выступает местная администрация. Осуществлять деятельность такие компании могут лишь при наличии лицензий на обязательное медицинское страхование. Их задача состоит в подборе дееспособных медицинских учреждений, в посредничестве между территориальным фондом и медицинским учреждением.

Средства территориального фонда направляются страховым компаниям, учредителями которых выступает местная администрация.

Всем гражданам России по месту жительства или по месту работы компания выдает страховой полис, который означает, что лицо получает бесплатно “гарантированный объем медицинских услуг”. В этот объем войдет как минимум “скорая помощь”, лечение острых заболеваний, услуги по обслуживанию беременных и родам, помощь детям, пенсионерам, инвалидам.

Однако введение новой системы медицинского обслуживания в ряде регионов население не одобряет. Медицинские страховые компании в системе обязательного медицинского страхования, по мнению Министерства здравоохранения и со-

циального развития РФ, не нужны, их роль могут выполнять сами фонды, без посредников.

Следует отметить, что наряду с обязательным медицинским страхованием есть добровольное медицинское страхование, введенное с 1 октября 1992 г.

Добровольное медицинское страхование осуществляется за счет прибыли (доходов) предприятий и личных средств граждан путем заключения договоров. Оно позволяет гражданам получить дополнительные медицинские услуги сверх установленных обязательным медицинским страхованием, может быть коллективным и индивидуальным. Размер страховых взносов устанавливается соглашением сторон.

10.5. Отраслевые внебюджетные фонды научных исследований и опытно-конструкторских работ

Наряду с государственными федеральными и территориальными внебюджетными фондами существуют отраслевые внебюджетные фонды.

В соответствии с Федеральным законом от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ “О науке и государственной научно-технической политике” и постановлением Правительства РФ от 13 октября 1999 г. № 1156 “Об утверждении Порядка образования и использования отраслевых внебюджетных фондов федеральных органов исполнительной власти и коммерческих организаций для финансирования научных исследований и экспериментальных разработок” федеральные органы исполнительной власти и коммерческие организации могут создавать следующие отраслевые внебюджетные фонды:

□ Министерство образования и науки РФ — Российский фонд технологического развития;

□ федеральные министерства и ведомства — Фонд финансирования научных исследований и экспериментальных опытно-конструкторских разработок (НИОКР);

□ коммерческие организации-ассоциации — фонды финансирования научных исследований и экспериментальных опытно-конструкторских разработок (НИОКР).

Отраслевые внебюджетные фонды федеральных органов и коммерческих организаций создаются по согласованию с Министерством образования и науки РФ. Внебюджетные фонды не наделяются правами юридического лица и действуют от имени министерств, ведомств, организаций, в которых они образованы.

Отраслевые внебюджетные фонды федеральных органов исполнительной власти и коммерческих организаций формируются за счет добровольных отчислений организаций (хозяйствующих субъектов).

Суммы отчислений в размере до 1,5% себестоимости производимой продукции (работ, услуг) включаются организациями в себестоимость продукции (работ, услуг).

В том случае, когда средства, предназначенные для отчисления во внебюджетный фонд, не перечислены в указанный фонд, налогооблагаемая прибыль организации увеличивается на сумму этих средств.

Не подлежат включению в себестоимость отчисления организаций, если производимая продукция (работы, услуги) изготавливалась для государственных нужд за счет ассигнований из федерального бюджета.

Внебюджетные фонды федеральных органов формируются за счет добровольных отчислений, осуществляемых на договорной основе организациями, находящимися в их ведении, а также отчислений коммерческих организаций.

Федеральные органы и коммерческие организации в соответствии с договором с Министерством образования и науки РФ ежеквартально перечисляют в Российский фонд технологического развития 25% средств, поступающих в их внебюджетные фонды.

Средства внебюджетных фондов федеральных органов и коммерческих организаций направляются на финансирование:

□ научных исследований и экспериментальных разработок, в том числе в области создания новых видов наукоемкой продукции, сырья и материалов, совершенствования применяемых технологий;

□ повышения технического уровня продукции;

□ работ по стандартизации и сертификации продукции, работ в области охраны труда и техники безопасности;

□ разработок нормативных и инструктивных материалов и других НИОКР.

Организации, в которых созданы отраслевые внебюджетные фонды научных исследований и экспериментальных разработок, представляют отчетность о движении денежных средств внебюджетных фондов в Министерство финансов РФ, Федеральную службу государственной статистики и Министерство образования и науки РФ.

Информация о движении денежных средств внебюджетных фондов не может быть отнесена к информации, составляющей коммерческую тайну.

Контроль за целевым использованием средств внебюджетных фондов осуществляют Министерство образования и науки РФ и Министерство финансов РФ.

При реорганизации коммерческих организаций средства их внебюджетных фондов передаются в установленном порядке во внебюджетные фонды их правопреемников.

10.6. Страховые взносы, зачисляемые в государственные внебюджетные фонды

С 1 января 2010 г. вступили в действие новые законоположения, внесшие существенные изменения в систему социального страхования и в частности в систему пенсионного страхования¹.

Цель новых законоположений — настроить систему социального страхования на более эффективное функционирование.

¹ Это: Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ “О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования”, а также упоминаемый выше Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений, законодательных актов) РФ в связи с принятием Федерального закона “О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования”.

Важным нововведением в социальное страхование является точка зрения победивших противников единого социального налога, взамен которого с 2010 г. введена система “прямых” взносов во внебюджетные фонды — пенсионного, социального и медицинского страхования.

Ставки, по которым производятся социальные платежи, будут увеличены с 2011 г. Однако уже в 2010 г. за счет отмены действовавшей регрессивной шкалы по единому социальному налогу представилась возможность увеличить пособия по временной нетрудоспособности, беременности и родам. Так, в 2010 г. выплаты по больничным листам составят:

- при стаже до 5 лет — 60% заработка, максимум 20 750 руб. в месяц;
- при стаже 5–8 лет — 100% заработка, максимум 27 660 руб. в месяц.
- при стаже более 8 лет — 100% заработка, максимум 34 583 руб. в месяц.

Согласно ст. 5 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ “О страховых взносах...” плательщиками страховых взносов являются:

1) лица, производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам: организации; индивидуальные предприниматели; физические лица, не признаваемые индивидуальными предпринимателями;

2) индивидуальные предприниматели¹, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой (лица, не производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам).

¹ Индивидуальными предпринимателями в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ признаются физические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, главы крестьянских (фермерских) хозяйств. Физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, но не зарегистрировавшиеся в качестве индивидуальных предпринимателей в нарушение требований ГК РФ, при исполнении обязанностей, возложенных на них Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ “О страховых взносах...”, не вправе ссылаться на то, что они не являются индивидуальными предпринимателями.

Если плательщик страховых взносов относится одновременно к некоторым категориям плательщиков, то он исчисляет и уплачивает страховые взносы по каждому основанию.

Для плательщиков страховых взносов, производящих выплаты и иные вознаграждения физическим лицам, объектом обложения страховыми взносами признаются: выплаты и иные вознаграждения, начисляемые плательщиками страховых взносов в пользу физических лиц по трудовым и гражданско-правовым договорам, предметом которых является выполнение работ (оказание услуг), а также по договорам авторского заказа, договорам об отчуждении исключительного права на произведения науки, литературы, искусства, издательским лицензионным договорам, лицензионным договорам о предоставлении права использования произведений науки, литературы, искусства. Объектом обложения страховыми взносами для указанных плательщиков страховых взносов признаются также выплаты и иные вознаграждения, начисляемые в пользу физических лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования.

База для начисления страховых взносов для плательщиков страховых взносов определяется как сумма выплат и иных вознаграждений, начисленных за расчетный¹ период плательщиками страховых взносов в пользу физических лиц.

При определении базы учитываются любые выплаты (за исключением выплат, не подлежащих обложению страховыми взносами, согласно ст. 9 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ), начисленные работодателями работникам в денежной или натуральной форме, в виде предоставленных работникам материальных, социальных или иных благ.

При расчете базы для начисления страховых взносов выплаты и иные вознаграждения, полученные в натуральной форме в виде товаров (работ, услуг), учитываются как стоимость этих товаров (работ, услуг) на день их выплаты, исчисленная исходя из их цен, указанных сторонами договора, а при государствен-

¹ Расчетным периодом признается календарный год.

ном регулировании цен (тарифов) на эти товары (услуги) — исходя из государственных регулируемых розничных цен. При этом в стоимость товаров (работ, услуг) включается соответствующая сумма НДС, а для подакцизных товаров — сумма акцизов.

Плательщики страховых взносов определяют базу для начисления страховых взносов отдельно по каждому работнику с начала расчетного периода по истечении каждого календарного месяца нарастающим итогом.

База для начисления страховых взносов в отношении каждого физического лица устанавливается в сумме, не превышающей 415 000 руб. нарастающим итогом с начала расчетного периода. С сумм выплат и иных вознаграждений в пользу физического лица, превышающих 415 000 руб. нарастающим итогом с начала расчетного периода, страховые взносы не взимаются.

С 2011 г. предусмотрены следующие тарифы страховых взносов¹:

- 1) Пенсионный фонд Российской Федерации — 26%;
- 2) Фонд социального страхования Российской Федерации — 2,9%;
- 3) Федеральный фонд обязательного медицинского страхования — 2,1%;
- 4) территориальные фонды обязательного медицинского страхования — 3%.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ “О страховых взносах...” не подлежат обложению страховыми взносами для плательщиков, производящих выплаты и иные вознаграждения физическим лицам:

1) государственные пособия, выплачиваемые в соответствии с законодательством РФ, субъектов РФ, решениями органов местного самоуправления, в том числе пособия по временной нетрудоспособности, пособия по уходу за больным ребенком, по беременности и родам;

2) все виды компенсационных выплат (в пределах норм, установленных в соответствии с законодательством РФ), связанных с возмещением вреда, причиненного увечьем; бесплатным

¹ Тариф страхового взноса — размер страхового взноса на единицу измерения базы для начисления страховых взносов.

предоставлением жилых помещений и коммунальных услуг; оплатой стоимости и выдачей натурального довольствия; оплатой стоимости питания, спортивного снаряжения, оборудования, спортивной и парадной формы, получаемых спортсменами и работниками физкультурно-спортивных организаций для учебно-тренировочного процесса и участия в спортивных соревнованиях; увольнением работников, за исключением компенсации за неиспользованный отпуск; возмещением иных расходов, включая расходы на повышение профессионального уровня работников; расходами физического лица в связи с выполнением работ, оказанием услуг по договорам гражданско-правового характера; трудоустройством работников, уволенных в связи с осуществлением мероприятий по сокращению численности или штата, реорганизацией или ликвидацией организации; выполнением физическим лицом трудовых обязанностей (в том числе переезд на работу в другую местность и возмещение командировочных расходов);

3) суммы единовременной материальной помощи, оказываемой работодателями в связи со стихийным бедствием, членам семьи умершего работника или работнику в связи со смертью члена (членов) его семьи; работникам (родителям, усыновителям, опекунам) при рождении (усыновлении (удочерении) ребенка, но не более 50 тыс. руб. на каждого ребенка;

4) доходы (за исключением оплаты труда работников), получаемые членами¹ семейных (родовых) общин коренных малочисленных народов Севера, от реализации продукции, полученной в результате ведения ими традиционных видов промысла;

5) суммы страховых платежей (взносов) по обязательному страхованию работников, осуществляемому плательщиком в порядке, установленном законодательством РФ, а также по договорам добровольного личного страхования, на срок не менее 1 года, предусматривающим оплату страховщиками медицинских расходов этих застрахованных лиц;

6) взносы работодателя, уплаченные плательщиком страховых взносов в соответствии с Федеральным законом “О дополнительных страховых взносах на накопительную часть

¹ Зарегистрированных в установленном порядке.

трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений”¹, в сумме уплаченных взносов, но не более 12 000 руб. в год в расчете на каждого работника, в пользу которого уплачивались взносы работодателя;

7) стоимость проезда работников и членов их семей к месту проведения отпуска и обратно, оплачиваемая налогоплательщиком лицам, работающим и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

8) суммы, выплачиваемые физическим лицам избирательными комиссиями, а также из средств избирательных фондов кандидатов лицам, зарегистрированным в качестве кандидатов на должность Президента РФ, глав исполнительной власти и депутатов всех уровней;

9) стоимость форменной одежды и обмундирования обучающихся работникам и госслужащим федеральных органов власти и выдаваемых бесплатно или с частичной оплатой;

10) стоимость льгот по проезду, предоставляемых законодательством РФ отдельным категориям работников, обучающихся, воспитанников;

11) суммы материальной помощи, выплачиваемые работодателями своим работникам, не превышающие 4000 руб. на одно физическое лицо за расчетный период;

12) суммы платы за обучение по основным и дополнительным профессиональным образовательным программам, профессиональную подготовку и переподготовку работников;

13) суммы, выплачиваемые организациями (индивидуальными предпринимателями) своим работникам на возмещение затрат по уплате процентов по займам (кредитам) на приобретение и (или) строительство жилого помещения.

В базу для начисления страховых взносов помимо указанных выше выплат также не включаются:

1) в части страховых взносов, подлежащих уплате в Пенсионный фонд Российской Федерации, — суммы денежного содержания и иные выплаты, получаемые прокурорами и следователями, а также судьями федеральных судов и мировыми судьями;

¹ От 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ.

2) в части страховых взносов, подлежащих уплате в Фонд социального страхования Российской Федерации, — любые вознаграждения, выплачиваемые физическим лицам по договорам гражданско-правового характера, в том числе по договору авторского заказа, договору об отчуждении исключительного права на произведения науки, литературы, искусства, издательскому лицензионному договору, лицензионному договору о предоставлении права использования произведения науки, литературы, искусства.

Плательщики страховых взносов, не производящие выплат и иных вознаграждений физическим лицам, уплачивают соответствующие страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации и фонды обязательного медицинского страхования в размере, определяемом исходя из стоимости страхового года¹.

Стоимость страхового года определяется как произведение минимального размера оплаты труда, установленного Федеральным законом на начало финансового года, за который уплачиваются страховые взносы, и тарифа страховых взносов в соответствующий государственный внебюджетный фонд, увеличенное в 12 раз.

Главы крестьянских (фермерских) хозяйств уплачивают соответствующие страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации и фонды обязательного медицинского страхования в размере, определяемом исходя из стоимости страхового года, за себя и за каждого члена крестьянского (фермерского) хозяйства. При этом общий размер страховых взносов по каждому соответствующему виду обязательного социального страхования определяется как произведение стоимости страхового года и количества всех членов крестьянского (фермерского) хозяйства, включая главу крестьянского (фермерского) хозяйства.

¹ Стоимость страхового года — сумма денежных средств, которые должны поступить за застрахованное лицо по обязательному социальному страхованию в бюджет соответствующего государственного внебюджетного фонда в течение одного финансового года для предоставления этому лицу обязательного страхового обеспечения в размере, определенном законодательством Российской Федерации.

Как видно, указанные плательщики страховых взносов не исчисляют и не уплачивают страховых взносов по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством в Фонд социального страхования Российской Федерации. Физические лица из их числа вправе добровольно вступить в правоотношения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и уплачивать за себя страховые взносы по указанному виду обязательного социального страхования в Фонд социального страхования.

Новая система социального страхования в полном масштабе вступает в силу, как отмечалось, с 2011 г.

С 2010 г. действуют переходные положения, при которых применяются в сравнении с 2011 г. несколько пониженные тарифы страховых взносов во внебюджетные фонды. При этом для сгруппированных в три группы плательщиков страховых взносов предусмотрены по каждой из них еще более пониженные тарифы: сельскохозяйственные товаропроизводители, организации народных художественных промыслов и семейных (родовых) общин малочисленных народов Севера, организации, имеющие статус резидента технико-внедренческой особой экономической зоны, организации, производящие выплаты инвалидам, применяющие единый сельскохозяйственный налог. В последующем они по группам не дифференцированы.

В табл. 10.10 и 10.11 приведены размеры тарифов страховых взносов для разных плательщиков и финансирования трудовой пенсии в соответствии с законодательством РФ о конкретных видах социального страхования.

Плательщики страховых взносов, производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам, уплачивают страховые взносы отдельно в каждый государственный внебюджетный фонд в виде ежемесячных обязательных платежей в срок не позднее 15-го числа календарного месяца, следующего за календарным месяцем, за который начисляется ежемесячный обязательный платеж.

Тарифы страховых взносов для плательщиков, являющихся страхователями в соответствии с законодательством РФ о конкретных видах обязательного социального страхования

Период и плательщики	Пенсионный фонд РФ	Фонд социального страхования РФ	Фонд обязательного медицинского страхования	
			Федеральный фонд обязательного медицинского страхования	Территориальные фонды обязательного медицинского страхования
2010 г. Для всех плательщиков, кроме отнесенных к уплачивающим по пониженным тарифам	20%	2,9%	1,1%	2,0%
Применяющие пониженные тарифы: 1) сельскохозяйственные производители, организации народных художественных промыслов и семейных (родовых) общин коренных малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования	15,8%	1,9%	1,1%	1,2%
2) организации и индивидуальные предприниматели, имеющие статус резидента технико-внедренческой особой экономической зоны; плательщики, производящие выплаты инвалидам I, II и III групп; общественные организации и учреждения инвалидов	14,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Период и плательщики	Пенсионный фонд РФ	Фонд социального страхования РФ	Фонд обязательного медицинского страхования	
			Федеральный фонд обязательного медицинского страхования	Территориальные фонды обязательного медицинского страхования
3) организации и индивидуальные предприниматели, применяющие единый сельскохозяйственный налог	10,3%	0,0%	0,0%	0,0%
2011 г. Для всех плательщиков, кроме применяющих пониженные тарифы (в совокупности все указанные выше группы плательщиков) Для плательщиков, применяющих пониженные тарифы (в соответствии с законодательством РФ)	26,0%	2,9%	2,1%	3,0%
2011–2012 гг.	16,0%	1,9%	1,1%	1,2%
2013–2014 гг.	21,0%	2,4%	1,6%	2,1%

**Тарифы страховых взносов на финансирование трудовой пенсии
в соответствии с законодательством РФ
об обязательном пенсионном страховании**

Период	Тариф страхового взноса в Пенсион- ный фонд РФ	На финансирование страхо- вой части трудовой пенсии		На финанси- рование на- копительной части трудо- вой пенсии
		для лиц 1966 г. рожде- ния и старше	для лиц 1967 г. рожде- ния и моложе	для лиц 1967 г. рожде- ния и моложе
2010 г.	20,0%	20,0%	14,0%	6,0%
	15,8%	15,8%	9,8%	6,0%
	14,0%	14,0%	8,0%	6,0%
	10,3%	10,3%	4,3%	6,0%
2011 г.	26,0%	26,0%	20,0%	6,0%
2011–2012 гг.	16,0%	16,0%	10,0%	6,0%
2012–2014 гг.	21,0%	21,0%	15,0%	6,0%

По итогам каждого календарного месяца плательщики страховых взносов производят исчисление ежемесячных обязательных платежей по страховым взносам исходя из величины выплат и иных вознаграждений, начисленных (осуществленных для плательщиков страховых взносов — физических лиц) с начала расчетного периода до окончания соответствующего календарного месяца, и тарифов страховых взносов за вычетом сумм ежемесячных обязательных платежей, исчисленных с начала расчетного периода по предшествующий календарный месяц включительно.

Сумма страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, подлежащая уплате в Фонд социального страхования Российской Федерации, подлежит уменьшению плательщиками страховых взносов на сумму произведенных ими расходов на выплату обязательного страхования обеспечения по указанному виду обязательного социального страхования в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Уплата страховых взносов осуществляется отдельными расчетными документами, направляемыми в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, на соответствующие счета Федерального казначейства.

Плательщики страховых взносов ежеквартально представляют в орган контроля за уплатой страховых взносов по месту своего учета следующую отчетность:

1) до 1-го числа второго календарного месяца, следующего за отчетным периодом, в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации — расчет по начисленным и уплаченным страховым взносам на обязательное пенсионное страхование в Пенсионный фонд Российской Федерации и на обязательное медицинское страхование в фонды обязательного медицинского страхования по форме, утверждаемой федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социального страхования;

2) до 15-го числа календарного месяца, следующего за отчетным периодом, в территориальный орган Фонда социального страхования Российской Федерации — расчет по начисленным и уплаченным страховым взносам на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством в Фонд социального страхования Российской Федерации, а также по расходам на выплату обязательного страхового обеспечения по указанному виду обязательного социального страхования, произведенным в счет уплаты этих страховых взносов в Фонд социального страхования Российской Федерации, по форме, утверждаемой федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социального страхования.

Что касается уплаты страховых взносов плательщиками, не производящими выплаты и иные вознаграждения физи-

ческим лицам, то они уплачивают их за расчетный период не позднее 31 декабря текущего календарного года.

Сумма страховых взносов исчисляется плательщиками страховых взносов самостоятельно, отдельно в отношении Пенсионного фонда Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования и территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Уплата страховых взносов осуществляется отдельными расчетными документами, направляемыми в Пенсионный фонд Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, на соответствующие счета Федерального казначейства.

Плательщики страховых взносов представляют в соответствующий территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации расчет по начисленным и уплаченным страховым взносам до 1 марта календарного года, следующего за истекшим расчетным периодом, по форме, утверждаемой федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социального страхования.

Контрольные вопросы для самопроверки

1. В чем заключается сущность государственных внебюджетных фондов?
2. Чем можно объяснить эффективность государственных внебюджетных фондов?
3. Какова правовая основа государственных внебюджетных фондов?
4. Какие фонды относятся к государственным внебюджетным фондам?
5. Что является правовой основой Пенсионного фонда РФ?
6. Какие виды пенсий установлены в России?
7. Каковы статус и функции Пенсионного фонда России?
8. Какие основные задачи Пенсионного фонда России?

9. На какие цели используются средства Пенсионного фонда России?
10. Как построен бюджет Пенсионного фонда и какие статьи в доходах и расходах занимают наибольший удельный вес?
11. Каковы основные направления пенсионной реформы в РФ?
12. Какое основное назначение имеет Фонд социального страхования Российской Федерации?
13. Кто управляет Фондом социального страхования?
14. Какие основные функции выполняет Фонд социального страхования РФ?
15. Как построен бюджет Фонда социального страхования и какие статьи в доходах и расходах занимают наибольший удельный вес?
16. Какие имеются правовые основы образования фондов обязательного медицинского страхования?
17. В чем сущность и цель обязательного медицинского страхования?
18. Какие фонды обязательного медицинского страхования создаются в России?
19. За счет каких финансовых средств формируются Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования?
20. Как построен бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования и какие статьи в доходах и расходах Фонда занимают наибольший удельный вес?
21. Каков порядок расходования средств территориальных фондов обязательного медицинского страхования?
22. Нужны ли, на ваш взгляд, посредники между Пенсионным фондом и медицинскими учреждениями?
23. Как бы вы объяснили необходимость формирования отраслевых внебюджетных фондов научных исследований и опытно-конструкторских работ?
24. Каков порядок образования отраслевых внебюджетных фондов научных исследований и опытно-конструкторских работ?

Раздел III

НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ И СТРУКТУРА РАСХОДОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 11. Налоговые доходы бюджетной системы

11.1. Классификация налогов Российской Федерации

Доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации.

В НК РФ (ст. 8) дано понятие налога, а также сбора.

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.

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

Таким образом, сущность налога составляет изъятие государством в свою пользу определенной части валового внутреннего продукта в виде обязательного взноса.

Налоги выполняют в государстве следующие основные функции: фискальную, регулирующую, социальную.

Фискальная функция налогов характерна для всех государств. При помощи фискальной функции налогов формируются государственные финансовые ресурсы и создаются материальные условия для деятельности государства. Основная задача реализации фискальной функции — обеспечение доходной базы бюджетов, привлечение средств в государственную казну.

Регулирующая функция налогов проявляется в регулировании финансовой деятельности предприятий отраслей народного хозяйства, доходов бюджетов разных уровней.

Социальная функция налогов используется для регулирования изъятия части доходов у населения, предоставления налоговых льгот отдельным категориям населения.

В соответствии с НК РФ в России принята классификация налогов по характерным признакам.

В зависимости от способа взимания налоги подразделяются на прямые, которые берут непосредственно с доходов или имущества налогоплательщика (налог на прибыль, налог на имущество и т. п.), и косвенные, которые не связаны с доходом и имуществом конкретного налогоплательщика, а устанавливаются в виде надбавок к ценам на товары и тарифам на услуги (акцизы, налог на добавленную стоимость, таможенные пошлины).

В зависимости от уровня органа власти, устанавливающего налоги, все налоги подразделяются на три вида:

- федеральные налоги (на уровне России);
- региональные налоги (на уровне субъекта Федерации);
- местные (на уровне органа местного самоуправления).

Главой 2 НК РФ определено, что в Российской Федерации устанавливаются и взимаются следующие виды налогов по категориям (табл. 11.1).

Классификация налогов Российской Федерации

Федеральные налоги и сборы	Региональные налоги и сборы	Местные налоги и сборы
1. Налог на добавленную стоимость (НДС) 2. Акцизы 3. Налог на прибыль организаций 4. Налог на доходы с физических лиц 5. Государственная пошлина 6. Налог на добычу полезных ископаемых 7. Сборы за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов 8. Водный налог	1. Налог на имущество организаций 2. Транспортный налог 3. Налог на игорный бизнес	1. Земельный налог 2. Налог на имущество физических лиц

Специальные налоговые режимы¹:

1. Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог).
2. Упрощенная система налогообложения.
3. Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности.
4. Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

11.2. Федеральные налоги, их характеристика и роль в формировании доходов бюджетной системы

Федеральные налоги, их перечень, порядок обложения и порядок зачисления в бюджет устанавливаются федеральными законами Российской Федерации. Взимаются федеральные налоги на всей территории Российской Федерации. В настоящее время

¹ Специальные налоговые режимы могут предусматривать особый порядок определения элементов налогообложения (ставок, сроков и др.), предусматривать освобождение от обязанности по уплате предусмотренных НК РФ отдельных налогов и сборов.

в Российской Федерации действуют 8 федеральных налогов и сборов, основные из которых: налог на добавленную стоимость (НДС), акцизы, налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых, налог на доходы физических лиц.

О роли отдельных налогов в формировании доходов бюджета можно судить по данным консолидированного бюджета Российской Федерации, приведенным в табл. 11.2.

Таблица 11.2

Консолидированный бюджет Российской Федерации в 2008 г.¹

Доходы	млрд руб.	% к ВВП	% к итогу
Доходы, всего	16 003,4	38,4	100,0
В том числе:			
Налоговые доходы,	9895,0	23,7	61,8
из них:			
налог на прибыль организаций	2513,1	6,0	15,7
налог на доходы физических лиц	1666,3	4,0	10,4
налог на добавленную стоимость	2132,5	5,1	13,3
акцизы	349,9	0,9	2,2
платежи за пользование природными ресурсами	1742,6	4,2	10,9
налог на имущество	493,4	1,2	3,1
единый социальный налог	507,0	1,2	3,2
Неналоговые доходы,	4241,1	10,2	26,5
из них:			
от внешнеэкономической деятельности	3584,9	8,6	22,4
от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности государственных и муниципальных организаций	424,0	1,0	2,6
Безвозмездные поступления	1206,0	2,9	7,5

Как видно из таблицы, наибольшую роль в формировании доходов бюджета имеют: налог на добавленную стоимость, занимающий 13,3% в общей сумме доходов; налог на прибыль организаций — 15,7%; налог на доходы с физических лиц — 10,4%, пла-

¹ Росстат. Россия в цифрах. — М., 2009. — С. 377.

тежи за пользование природными ресурсами — 10,9%. Каждый из налогов имеет свои особенности налогообложения, различные ставки. Для раскрытия роли налогов в формировании доходов бюджета дадим характеристику отдельных видов налогов.

Налог на добавленную стоимость (НДС)

Налог на добавленную стоимость был предложен французским экономистом М. Лоре и введен во Франции в 1958 г. В 2000 г. НДС взимали в 43 странах, включая Россию. Он введен главным образом в странах Европы и является одним из условий для вступления государства в Европейский экономический союз. В США законодатели признали нецелесообразным введение этого налога. В России НДС введен с началом рыночных реформ с 1 января 1992 г. по предложению Международного валютного фонда. До введения НДС в Российской Федерации был налог с оборота.

В соответствии с действующим законодательством налог на добавленную стоимость представляет собой форму изъятия в бюджет части добавленной стоимости, создаваемой на всех стадиях производства и определяемой как разница между стоимостью реализованных товаров (работ, услуг) и стоимостью материальных затрат, отнесенных на издержки производства и обращения.

Налогоплательщиками налога на добавленную стоимость признаются (гл. 21 НК РФ): организации; индивидуальные предприниматели; лица, признаваемые налогоплательщиками НДС в связи с перемещением товаров через таможенную границу.

Все налогоплательщики подлежат постановке на учет в налоговом органе по месту нахождения налогоплательщика.

Объектом налогообложения признаются следующие обороты (операции):

1) реализация товаров (работ, услуг) на территории Российской Федерации, в том числе реализация предметов залога и передача товаров (результатов выполненных работ, оказание услуг);

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

3) выполнение строительно-монтажных работ для собственного потребления;

4) ввоз товаров на таможенную территорию Российской Федерации.

Не подлежит налогообложению (освобождается от налогообложения) реализация на территории Российской Федерации услуг по сдаче в аренду служебных и (или) жилых помещений иностранным гражданам или организациям, аккредитованным в Российской Федерации.

Не подлежит налогообложению (освобождается от налогообложения) реализация (а также передача, выполнение, оказание для собственных нужд) на территории Федерации:

1) медицинских товаров отечественного и зарубежного производства по перечню, утвержденному Правительством РФ, в том числе: жизненно необходимой медицинской техники, протезно-ортопедических изделий, технических средств, включая автотранспорт, материалы, которые могут быть использованы для профилактики инвалидности или реабилитации инвалидов;

2) медицинских услуг, оказываемых медицинскими организациями, за исключением косметических, ветеринарных и санитарно-эпидемиологических услуг;

3) услуг по уходу за больными, инвалидами и престарелыми, предоставляемых государственными и муниципальными учреждениями социальной защиты лицам, необходимость ухода за которыми подтверждена соответствующими заключениями органов здравоохранения и органов социальной защиты населения;

4) услуг по содержанию детей в дошкольных учреждениях, проведению занятий с несовершеннолетними детьми в кружках, секциях (включая спортивные) и студиях;

5) продуктов питания, непосредственно произведенных студенческими и школьными столовыми, столовыми медицинских

организаций, детских дошкольных учреждений, а также продуктов питания, произведенных организациями общественного питания и реализуемых ими указанным столовым;

6) услуг по сохранению, комплектованию и использованию архивов, оказываемых архивными учреждениями и организациями;

7) услуг по перевозке пассажиров городским пассажирским транспортом общего пользования (за исключением такси);

8) ритуальных услуг, работ (услуг), а также реализация похоронных принадлежностей;

9) почтовых марок (за исключением коллекционных марок), маркированных конвертов, лотерейных билетов лотерей, проводимых по решению Правительства РФ;

10) услуг по предоставлению в пользование жилых помещений в жилищном фонде всех форм собственности;

11) монет из драгоценных металлов (за исключением коллекционных монет), являющихся валютой Российской Федерации или валютой иностранных государств;

12) долей в уставном (складочном) капитале организаций, паев в паевых фондах кооперативов и паевых инвестиционных фондах;

13) услуг, оказываемых без взимания дополнительной платы, по ремонту и техническому обслуживанию товаров и бытовых приборов в период гарантийного срока их эксплуатации;

14) услуг в сфере образования по проведению некоммерческими образовательными организациями учебно-производственного (по направлениям основного и дополнительного образования, указанным в лицензии) или воспитательного процесса, за исключением консультационных услуг, а также услуг по сдаче в аренду помещений;

15) ремонтно-реставрационных, консервационных и восстановительных работ, выполняемых при реставрации памятников истории и культуры, охраняемых государством;

16) работ, выполняемых в период реализации целевых социально-экономических программ (проектов) жилищного

строительства для военнослужащих в рамках реализации указанных программ (проектов);

17) услуг, указываемых уполномоченными на то органами, за которые взимается государственная пошлина, все виды лицензионных, регистрационных и патентных пошлин и сборов, таможенных сборов за хранение, а также пошлины и сборы, взимаемые государственными органами и органами местного самоуправления;

18) товаров, помещенных под таможенный режим магазина беспошлинной торговли;

19) товаров (работ, услуг), за исключением подакцизных товаров и подакцизного минерального сырья, реализуемых в рамках оказания безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом “О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации”.

Реализация товаров (работ, услуг), указанных в этом пункте, не подлежит налогообложению (освобождается от налогообложения) при представлении в налоговые органы контракта (копии контракта) налогоплательщика с донором безвозмездной помощи (содействия) или с получателем безвозмездной помощи (содействия) на поставку товаров (оказание услуг), а также копии удостоверения, выданного в установленном порядке и подтверждающего принадлежность поставляемых товаров (оказываемых услуг) к гуманитарной или технической помощи (содействию);

20) оказываемых учреждениями культуры и искусства услуг в сфере культуры и искусства, к которым относятся:

□ услуги по предоставлению напрокат аудио-, видеоносителей из фондов учреждений культуры, звукотехнического оборудования, музыкальных инструментов, костюмов, обуви, театрального реквизита, бутафории, экспонатов и книг, услуг по изготовлению копий в учебных целях и учебных пособий,

фотокопированию, ксерокопированию, музейных экспонатов и документов из фондов учреждений, услуги по звукозаписи мероприятий, по изготовлению копий звукозаписей из фонотек указанных учреждений;

реализация входных билетов и абонементов на посещение театрально-зрелищных, культурно-просветительных и зрелищно-развлекательных мероприятий, экскурсионных билетов;

реализация программ на спектакли и концерты;

21) работ (услуг) по производству кинематографической продукции, выполняемых (оказываемых) организациями кинематографии;

22) работ (услуг) по обслуживанию морских судов и судов внутреннего плавания (лоцманская проводка, услуги судов портового флота, ремонтные и другие работы и услуги);

23) лома и отходов цветных металлов;

24) исключительных прав на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, программы для ЭВМ, базы данных, топологии интегральных микросхем, секреты производства, а также прав на использование указанных результатов интеллектуальной деятельности на основании лицензионного договора.

Не подлежат также налогообложению (освобождаются от налогообложения) следующие операции:

реализация предметов религиозного назначения (в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством РФ);

реализация товаров общественными организациями инвалидов по перечню, утверждаемому Правительством РФ;

банковские операции, выполняемые банками (привлечение денежных средств, открытие и ведение банковских счетов, кассовое обслуживание организаций и физических лиц, выдача банковских гарантий и т. п.);

реализация изделий народных художественных промыслов признанного художественного достоинства;

оказание услуг по страхованию и перестрахованию страховыми организациями;

организация тотализаторов;

проведение лотерей;

□ реализация необработанных алмазов обрабатывающим предприятиям;

□ внутрисистемная реализация (передача для собственных нужд) организациями и учреждениями уголовно-исполнительной системы произведенных ими товаров (выполненных работ, оказанных услуг);

□ передача товаров (выполненных работ, услуг) безвозмездно в рамках благотворительной деятельности в соответствии с Федеральным законом от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях”;

□ оказание услуг по предоставлению займа в денежной форме;

□ выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ за счет средств бюджетной системы РФ, а также средств Российского фонда фундаментальных исследований;

□ реализация путевок (курсовок) в санаторно-курортные и оздоровительные учреждения, учреждения отдыха на территории РФ;

□ проведение работ (услуг) по тушению лесных пожаров;

□ реализация продукции собственного производства организаций, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции, удельный вес доходов от реализации которой в общей сумме их доходов составляет 70% и более.

В соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 165-ФЗ “О внесении изменений в статью 26 Федерального закона “О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации...” освобождаются от налога на добавленную стоимость операции от реализации товаров (работ, услуг), производимых и реализуемых организациями, если среднесписочная численность инвалидов среди работников таких организаций составляет не менее 50%, а их доля в фонде оплаты труда — не менее 25%.

Добавленная стоимость представляет собой ту часть стоимости товара (работ, услуг), которую производитель товара добавляет к стоимости затрат (сырья, материалов, работ и услуг третьих лиц, использованных в процессе производства). В добавленную стоимость входят следующие компоненты (СТ_к):

- затраты на оплату производственного персонала (ЗП);
- отчисления в социальные фонды (ОСФ);
- амортизационные отчисления (АО);
- проценты за кредит, некоторые налоги и другие расходы (Р);
- прибыль (П).

Таким образом, производственная стоимость товара ($СТ_{\Pi}$) складывается из стоимости сырья, материалов (ССМ) и стоимости указанных компонентов ($СТ_{\kappa}$), т. е.:

$$СТ_{\Pi} = ССМ + ЗП + ОСФ + АО + Р + П.$$

Стоимость товара по свободным отпускным ценам ($СТ_0$) складывается из стоимости товара по цене производства ($СТ_{\Pi}$) и суммы НДС.

$$СТ_0 = СТ_{\Pi} + НДС.$$

Добавленную стоимость (ДС) можно теоретически определить путем вычитания из производственной стоимости товара стоимости сырья и материалов, а также вычитания из отпускной стоимости товара стоимости сырья и материалов и суммы НДС:

$$\begin{aligned} ДС &= СТ_{\Pi} - ССМ \\ ДС &= СТ_0 - ССМ - НДС, \end{aligned}$$

где $СТ_0$ — стоимость товара по свободным отпускным ценам;
 $СТ_{\Pi}$ — стоимость товара по цене производства.

Сумма налога на добавленную стоимость (НДС) составит:

$$\begin{aligned} НДС &= \frac{ДС \times \text{ставка НДС, \%}}{100} \\ &\text{или } СТ_0 - СТ_{\Pi}. \end{aligned}$$

С 1999 г. по настоящее время применяются две ставки налога на добавленную стоимость:

- 10% по продовольственным товарам (за исключением подакцизных) и товарам для детей по перечню, утверждаемому Правительством РФ;

- 18% (до 2003 г. — 20%) по остальным товарам (работам, услугам), включая подакцизные продовольственные товары.

При реализации товаров (работ, услуг) по ценам и тарифам, которые уже включают в себя НДС, взимаемый по ставкам 18 или 10%, применяются расчетные ставки соответственно 15,25% и 9,09%.

Эти ставки являются расчетными производными от ставок налога на добавленную стоимость и получены следующим образом:

$$(18 : 118) \times 100\% = 15,25\%, (10 : 110) \times 100\% = 9,09\%.$$

Расчетные ставки при уплате НДС до 2000 г. применяли предприятия розничной торговли, общественного питания и аукционы. С 2000 г. они переведены на общий порядок.

Сумма налога на добавленную стоимость до последнего времени зачислялась в доходы федерального, регионального и местных бюджетов. При этом 85% ставки НДС вносили в федеральный бюджет, 15% — в региональный и местный бюджеты. С 2004 г. — 100% в федеральный бюджет.

Акцизы

Акцизы — это косвенные налоги и введены в России в 1992 году. Объектом налогообложения у акцизов является оборот по реализации подакцизных товаров в производственной сфере. Включается налог в цену товара и, следовательно, оплачивается покупателями товаров.

Государство использует акцизы для пополнения доходов бюджета и регулирования спроса и предложения на отдельные товары.

Подакцизными товарами являются:

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

спиртосодержащая продукция (растворы, эмульсии и др.) с долей спирта более 9%;

алкогольная продукция (спирт питьевой, водка, ликеро-водочные изделия, коньяки, вино);

пиво;

табачная продукция;

автомобили и мотоциклы;

- автомобильный бензин;
- дизельное топливо;
- моторные масла для дизельных и карбюраторных двигателей;

- прямогонный бензин (бензиновые фракции).

Налогоплательщиками в бюджет акцизов являются юридические лица — организации (предприятия), индивидуальные предприниматели, производящие продукцию.

Ставки акцизов по подакцизным товарам установлены двух видов:

1) в процентах к стоимости отдельных товаров по отпускным ценам;

2) в рублях за единицу отдельных товаров (специфические ставки).

Например, налогообложение (табл. 11.3) подакцизных товаров и сырья за единицу отдельных товаров осуществляется по следующим налоговым ставкам (с 1 января по 31 декабря 2010 г. включительно).

Таблица 11.3

Этиловый спирт из всех видов сырья	30 руб. 50 коп. за 1 л*
Алкогольная продукция с долей спирта свыше 9%	210 руб. 00 коп. за 1 л*
Алкогольная продукция с долей спирта до 9%	133 руб. за 1 л*
Вина (за исключением натуральных)	133 руб. за 1 л*
Вина шампанские	11 руб. 55 коп. за 1 л
Вина натуральные	2 руб. 90 коп. за 1 л
Пиво с содержанием спирта свыше 0,5 и до 8,6%	3 руб. 30 коп. за 1 л
Табачные изделия, табак курительный	300 руб. за 1 кг
Сигары	17 руб. 75 коп. за 1 шт.
Автомобили легковые мощностью двигателя свыше 90 л. с. до 150 л. с. включительно	23 руб. 90 коп. за 0,75 Квт (1 л. с.)
Бензин автомобильный (кроме с октановым числом до “80” включительно)	2657 руб. за 1 т

Дизельное топливо	1080 руб. за 1 т
Масло моторное	2951 руб. за 1 т
Сигареты с фильтром	180 руб. за 1000 штук +6,5% исходя из максим. розничной цены, но не мене 216 руб. за 1000 штук

* Безводного этилового спирта, содержащегося в подакцизных товарах.

Налог на прибыль организаций

Налог на прибыль предприятий и организаций был введен с 1 января 1992 г. Законом РФ от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 “О налоге на прибыль предприятий и организаций”.

Налог на прибыль поступает в федеральный бюджет и в бюджеты субъектов Федерации. Это один из наиболее сложных налогов в налоговой системе, с часто меняющейся законодательной базой. Его облагаемая база затрагивает все многочисленные аспекты финансово-хозяйственной деятельности организаций и бюджетной системы.

Поскольку этот налог относится к федеральным налогам, его законодательное и нормативное регулирование осуществляется федеральными органами законодательной и исполнительной власти. Отдельные вопросы исчисления и уплаты этого налога отнесены к компетенции законодательных и исполнительных органов власти субъектов Федерации.

В 1991 г. в России были приняты два закона: Закон о налоге на доход и Закон о налоге на прибыль предприятий и организаций. Впоследствии предпочтение было отдано Закону о налоге на прибыль.

В последние годы идет реформирование налоговой системы России. Реформы коснулись и второго по значению налога — налога на прибыль предприятий и организаций.

Существенные изменения в налоги внесены Федеральным законом от 6 августа 2001 г. № 110-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в часть вторую НК РФ и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах...”.

Законом НК РФ дополнен гл. 25 “Налог на прибыль организаций”, согласно этой главе:

Плательщиками налога на прибыль организаций признаются:

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

В настоящее время объектом налогообложения по налогу на прибыль организаций признается прибыль, полученная налогоплательщиком.

Прибылью в целях налогообложения признается:

- 1) для российских организаций — полученные доходы, уменьшенные на величину произведенных расходов;
- 2) для иностранных организаций, осуществляющих деятельность в РФ через постоянные представительства, — полученные через эти постоянные представительства доходы, уменьшенные на величину произведенных представительскими расходами;
- 3) для иных иностранных организаций — доходы, полученные от источников в РФ.

Установлен следующий порядок определения доходов.

К доходам организаций относятся:

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

При определении доходов из них исключаются суммы налогов, предъявленных в соответствии с НК РФ налогоплательщиком покупателю товаров (работ, услуг, имущественных прав).

Доходы определяются на основании первичных документов и документов налогового учета.

Доходы, выраженные в иностранной валюте, пересчитываются в рубли по официальному курсу Центрального банка РФ, установленному на дату признания этих доходов.

Доходом от реализации (для целей налогообложения) признаются выручка от реализации товаров (работ, услуг) как соб-

ственного производства, так и ранее приобретенных, выручка от реализации имущественных прав. Выручка от реализации ценных бумаг определяется с учетом положений, изложенных в НК РФ.

Внерезидентными доходами налогоплательщика признаются доходы:

- 1) от долевого участия в других организациях;
- 2) от операций купли-продажи иностранной валюты;
- 3) в виде штрафов, пеней и иных санкций за нарушение договорных обязательств, а также сумм возмещения убытков или ущерба;
- 4) от сдачи имущества в аренду;
- 5) от предоставления в пользование прав на результаты интеллектуальной деятельности (от предоставления в пользование промышленных образцов, патентов и др.);
- 6) в виде процентов, полученных по договорам займа, кредита, банковского вклада;
- 7) в виде сумм восстановленных резервов, расходы на формирование которых были приняты в состав расходов;
- 8) в виде безвозмездно полученного имущества (работ, услуг);
- 9) в виде дохода, распределяемого в пользу налогоплательщика при его участии в простом товариществе;
- 10) в виде дохода прошлых лет, выявленного в отчетном периоде;
- 11) в виде положительной курсовой разницы, полученной от переоценки имущества;
- 12) в виде суммовой разницы, возникающей у налогоплательщика, если сумма возникших обязательств и требований, исчисленная по установленному соглашением сторон курсу условных денежных единиц на дату реализации товаров (работ, услуг), имущественных прав, не соответствует фактически уплаченной сумме в рублях;
- 13) в виде стоимости полученных материалов при демонтаже или разборке при ликвидации выводимых из эксплуатации основных фондов;

14) в виде использования не по целевому назначению имущества (в том числе денежных средств), которые получены в рамках благотворительной деятельности;

15) в виде полученных целевых средств для формирования резервов;

16) в виде сумм, на которые в отчетном периоде произошло уменьшение уставного (складочного) капитала организации;

17) в виде сумм кредиторской задолженности, списанных в связи с истечением срока исковой давности;

18) в виде доходов, полученных от операций с финансовыми инструментами;

19) в виде стоимости излишков товарно-материальных ценностей, выявленных в результате инвентаризации, и некоторые другие.

При определении налоговой базы **не учитываются доходы**: в виде имущества (в денежной оценке), полученного в виде взносов в уставный (складочный) капитал; имущества, полученного в качестве первоначального взноса участника договора о совместной деятельности, средства, полученные в виде безвозмездной помощи; имущества, полученного бюджетными учреждениями по решению органов исполнительной власти, и др. (ст. 251 НК РФ).

К расходам, связанным с производством и (или) реализацией, относятся:

- 1) материальные расходы;
- 2) расходы на оплату труда;
- 3) суммы начисленной амортизации;
- 4) прочие расходы.

Законом предусмотрены также особенности определения расходов отдельных организаций, в частности страховых организаций (страховщиков), профессиональных участников рынка ценных бумаг, банков.

В настоящее время налоговая ставка установлена в размере 20%. Сумма налога, исчисленная по налоговой ставке, зачисляется: 2% — в федеральный бюджет; 18% — в бюджет субъекта Федерации¹.

¹ С 1 января 2005 г. в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ.

Ставка налога, зачисляемого в бюджеты субъектов Федерации, может быть понижена для отдельных налогоплательщиков законодательным (представительным) органом субъектов Федерации до размера не ниже 13,5%.

Налог на доходы физических лиц

Налог на доходы физических лиц представляет собой форму изъятия части вновь созданной распределяемой стоимости.

Плательщиками этого налога являются физические лица Российской Федерации и иностранные граждане, а также лица без гражданства, получающие доходы от источников в Российской Федерации.

Объектом налогообложения является совокупный доход, полученный в календарном году как в денежной, так и в натуральной форме.

К доходам физических лиц относятся:

1) дивиденды и проценты, выплачиваемые российской организацией;

2) страховые выплаты при наступлении страхового случая, выплачиваемые российской или иностранной организацией в связи с деятельностью ее постоянного представительства в РФ;

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

4) доходы, полученные от предоставления в аренду, и доходы, полученные от иного использования имущества, находящегося на территории Российской Федерации;

5) доходы от реализации: недвижимого имущества, акций или иных ценных бумаг, долей участия в уставном капитале организаций, иного имущества, принадлежащего физическому лицу;

6) вознаграждение за выполнение трудовых или иных обязанностей, выполненную работу, оказанную услугу;

7) пенсии, пособия, стипендии и иные аналогичные выплаты, выплачиваемые в соответствии с российским законодательством;

8) доходы от использования любых транспортных средств, включая морские или воздушные суда, трубопроводов, линий электропередачи, средств связи, компьютерных сетей;

9) иные доходы, получаемые налогоплательщиком в результате его деятельности в РФ.

Доходы в иностранной валюте для целей налогообложения пересчитываются в рубли по курсу Банка России на дату получения дохода, и налог с доходов, полученных в иностранной валюте, уплачивается в рублях.

Для целей налогообложения в **совокупный доход**, полученный физическим лицом, **не включаются** (освобождаются от налогообложения) (ст. 217 НК РФ):

1) государственные пособия, кроме пособий по временной нетрудоспособности;

2) государственные пенсии;

3) компенсационные выплаты в пределах норм, утвержденных законодательством;

4) вознаграждение донорам за сданную донорскую кровь, материнское молоко;

5) получаемые алименты;

6) суммы, полученные налогоплательщиком в виде безвозмездной помощи;

7) суммы, полученные в виде международных или российских премий за достижения в области науки, техники, литературы и искусства;

8) суммы единовременной материальной помощи;

9) суммы полной или частичной компенсации стоимости путевок, за исключением туристских;

10) суммы, оставшиеся после уплаты налога на прибыль, уплаченные работодателями за лечение и медицинское обслуживание своих работников, их родителей и детей;

11) стипендии учащихся, студентов, аспирантов, ординаторов или докторантов учреждений высшего профессионального образования, научно-исследовательских учреждений, учащихся учреждений среднего профессионального образования;

12) суммы оплаты труда в иностранной валюте, получаемые из федерального бюджета государственных учреждений при направлении на работу за границу;

13) доходы, полученные от продажи выращенных в личных подсобных хозяйствах скота, кроликов, птицы, продукции животноводства, растениеводства, цветоводства и пчеловодства;

14) доходы членов крестьянского (фермерского) хозяйства, получаемые от производства и реализации сельскохозяйственной продукции, а также от переработки и реализации в течение пяти лет, считая с года регистрации указанного хозяйства;

15) доходы, получаемые от сбора и сдачи лекарственных растений, дикорастущих ягод и иных плодов, грибов, другой дикорастущей продукции;

16) доходы, получаемые членами родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования;

17) доходы от реализации пушнины, мяса диких животных и иной продукции, получаемой физическими лицами при осуществлении любительской и спортивной охоты;

18) доходы, получаемые в порядке наследования или дарения;

19) доходы, получаемые от акционерных обществ;

20) призы в денежной или натуральной форме, полученные спортсменами за призовые места на спортивных соревнованиях;

21) суммы, выплачиваемые организациями и физическими лицами на обучение в образовательных учреждениях, имеющих соответствующие лицензии, детей-сирот в возрасте до 24 лет;

22) суммы оплаты за инвалидов технических средств профилактики инвалидности и реабилитацию инвалидов;

23) вознаграждения, выплачиваемые за передачу в государственную собственность кладов;

24) доходы, получаемые от осуществления тех видов деятельности, по которым уплачивается единый налог на вмененный доход; применяется упрощенная система налогообложения и единый сельскохозяйственный налог;

25) суммы процентов по государственным казначейским обязательствам, облигациям и другим государственным ценным бумагам бывшего СССР, РСФСР, а также выпущенным органами местного самоуправления;

26) доходы, получаемые детьми-сиротами и детьми, являющимися членами семей, доходы которых на одного члена не превышают прожиточного минимума;

27) доходы в виде процентов, получаемые по вкладам в банках РФ, если проценты по рублевым вкладам выплачиваются в пределах сумм, рассчитанных исходя из действующей ставки рефинансирования Центрального банка РФ, в течение периода, за который начислены проценты; по вкладам в иностранной валюте, если установленная ставка не превышает 9% годовых;

28) доходы, не превышающие 4000 руб., полученные по определенным основаниям;

29) доходы солдат, матросов, сержантов и старшин срочной военной службы, призванных на учебные или поверочные сборы, в виде денежного довольствия, суточных и других сумм, получаемых по месту службы;

30) суммы, выплачиваемые физическим лицам избирательными комиссиями;

31) выплаты, производимые профсоюзными комитетами членам профсоюзов за счет членских взносов на покрытие расходов, связанных с проведением культурно-массовых, физкультурных и спортивных мероприятий;

32) выигрыши по облигациям государственных займов РФ и суммы, полученные в погашение указанных облигаций;

33) суммы, получаемые налогоплательщиками за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ на возмещение затрат (части затрат) на уплату процентов по займам (кредитам);

34) суммы субсидий на приобретение и (или) строительство жилого помещения, предоставленные за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

В законе предусмотрены стандартные налоговые вычеты (ст. 218 НК РФ): в размере 3000 руб. за каждый месяц для лиц,

получивших или перенесших лучевую болезнь; в размере 500 руб. за каждый месяц для Героев СССР и РФ, для лиц вольнонаемного состава Советской Армии и Военно-Морского Флота СССР, органов внутренних дел, Государственной безопасности СССР; в размере 400 руб. за каждый месяц на все другие категории налогоплательщиков (не указанные выше); в размере 600 рублей за месяц на каждого ребенка у налогоплательщика. Применяются также социальные, профессиональные и имущественные налоговые вычеты (гл. 23 НК РФ, ст. 219–221).

Некоторые особенности налогообложения физических лиц.

1. Налогообложение по месту основной работы. Налогообложению подлежат любые доходы, получаемые в течение календарного года физическими лицами, состоящими в трудовых и приравненных к ним отношениях на одном предприятии (учреждении, организации), рассматриваемых в качестве основного места работы.

Налог исчисляется с начала календарного года по истечении каждого месяца с суммы совокупного дохода, уменьшенного на соответствующие суммы, предусмотренного законом, с зачетом ранее удержанной суммы налога.

По окончании года делают перерасчет налога исходя из сумм, составляющих совокупный доход физического лица и полученных им в течение календарного года.

При изменении в течение года места работы налог по новому месту работы исчисляется исходя из совокупного годового дохода, полученного по прежнему и новому месту работы.

2. Не по месту основной работы. Налогообложению подлежат доходы, получаемые одновременно с доходами по основному месту работы.

3. От предпринимательской деятельности подлежат налогообложению доходы физических лиц, получаемые в течение календарного года от предприятий и физических лиц, зарегистрированных в качестве предпринимателей.

При исчислении налога с доходов физических лиц, полученных от продажи имущества, принадлежащего им на праве собственности, могут быть учтены дополнительно подтвержденные расходы, связанные с созданием, приобретением и реализацией такого имущества.

При налогообложении доходов физических лиц, не имеющих в отчетном году места основной работы, сумма полученного ими дохода уменьшается на сумму установленных вычетов и льгот.

Налогообложение доходов физических лиц налоговыми органами осуществляется на основании:

- 1) деклараций физических лиц о фактически полученных ими доходах;
- 2) материалов проверок, проводимых налоговыми органами;
- 3) полученных от предприятий и физических лиц сведений о выплаченных плательщиком доходах.

4. Налогообложение на основании деклараций. Декларация о фактически полученных доходах и производственных расходах представляется физическими лицами налоговому органу по месту постоянного жительства не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным. В декларации физическое лицо указывает полученные им за год доходы, источник их получения.

Подходный налог с физических лиц взимается по установленным законом ставкам.

Налоговым кодексом (ст. 224) налоговая ставка установлена в размере 13%.

Налоговая ставка в размере 35% установлена 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 суммы 4000 руб.;

□ суммы экономии на процентах при получении налогоплательщиками заемных (кредитных) средств в части превышения размеров, указанных в п. 2 ст. 212 НК РФ;

□ процентных доходов по вкладам в банках в части превышения суммы, рассчитанной исходя из действующей ставки

рефинансирования Центрального банка РФ, в течение периода, за который начислены проценты по рублевым вкладам, и 9% годовых по вкладам в иностранной валюте.

Налоговые ставки установлены также:

□ в размере 30% в отношении доходов, получаемых физическими лицами, не являющимися налоговыми резидентами Российской Федерации;

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

Государственная пошлина

Закон о государственной пошлине был принят в РФ 9 декабря 1991 г. № 2005-1. С 1 января 2005 г. в НК РФ была дополнительно включена глава 25.3 “Государственная пошлина”.

Под государственной пошлиной понимается установленный законом обязательный и действующий на всей территории Российской Федерации платеж, взимаемый за совершение юридически значимых действий либо выдачу документов уполномоченными на то органами или должностными лицами.

Плательщиками государственной пошлины являются граждане и лица без гражданства, юридические лица, обращающиеся за совершением юридически значимых действий или выдачей документов.

Государственная пошлина взимается:

□ с исковых и иных заявлений и жалоб, подаваемых в суды общей юрисдикции, арбитражные суды и Конституционный Суд Российской Федерации;

□ за совершение нотариальных действий нотариусами государственных нотариальных контор или уполномоченными на то должностными лицами органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и консульских учреждений Российской Федерации;

□ за государственную регистрацию актов гражданского состояния и другие юридически значимые действия, совершаемые органами записи актов гражданского состояния;

□ за государственную регистрацию юридических лиц, в том числе за государственную регистрацию изменений, вносимых в учредительные документы юридических лиц;

□ за государственную регистрацию граждан в качестве индивидуальных предпринимателей и государственную регистрацию при прекращении гражданами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей в связи с принятием ими решения о прекращении данной деятельности;

□ за выдачу документов указанными судами, учреждениями и органами;

□ за рассмотрение и выдачу документов, связанных с приобретением гражданства Российской Федерации или выходом из гражданства Российской Федерации, а также за совершение других юридически значимых действий, определяемых настоящим Законом.

Закон предусматривает следующие льготы по уплате госпошлины.

1. От уплаты государственной пошлины по делам, рассматриваемым в судах общей юрисдикции, мировыми судьями, в Конституционном Суде Российской Федерации, органах, совершающих нотариальные действия, и в органах, осуществляющих государственную регистрацию актов гражданского состояния, освобождаются Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации, полные кавалеры ордена Славы, участники и инвалиды Великой Отечественной войны.

2. От уплаты государственной пошлины по делам, рассматриваемым в судах общей юрисдикции, а также мировыми судьями освобождаются:

□ истцы — по искам о взыскании заработной платы (денежного содержания) и иным требованиям, вытекающим из трудовых правоотношений;

□ истцы — по искам о взыскании алиментов;

□ истцы — по искам о возмещении вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья, а также смертью кормильца;

□ истцы — по искам о возмещении материального ущерба, причиненного преступлением;

□ юридические лица и граждане — за выдачу им документов в связи с уголовными делами и делами о взыскании алиментов;

□ стороны — при подаче кассационных жалоб по делам о расторжении брака;

□ организации и физические лица — при подаче в суд заявлений об отсрочке (рассрочке) исполнения решений, об изменении способа или порядка исполнения решений, пересмотре решения, а также жалоб на действия судебного пристава-исполнителя, на определения суда и др.;

□ физические лица — при подаче кассационных жалоб по уголовным делам;

□ истцы — по искам о возмещении имущественного и (или) морального вреда, причиненного в результате уголовного преследования;

□ государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы — обращающихся в случаях, предусмотренных законом, в защиту государственных и общественных интересов.

3. От уплаты государственной пошлины в органах, совершающих нотариальные действия, освобождаются:

□ органы государственной власти, органы местного самоуправления и иные органы, обращающиеся в случаях, предусмотренных законом, — за совершение нотариальных действий в защиту государственных и общественных интересов;

□ инвалиды I и II групп — на 50% по всем видам нотариальных действий, за исключением удостоверения сделок, предметом которых является отчуждение недвижимого имущества и автотранспортных средств;

□ граждане — за удостоверение завещаний и договоров дарения имущества в пользу государства;

□ общественные организации инвалидов, их учреждения, учебно-производственные организации и объединения — по всем нотариальным действиям;

□ граждане — за выдачу свидетельств о праве на наследство жилого дома, квартиры, если эти лица проживали совместно с наследователем на день смерти наследодателя и продолжают проживать в этом доме, в этой квартире после его смерти; имущества лиц, погибших в связи с выполнением ими государственных или общественных обязанностей либо с выполнением долга гражданина Российской Федерации по спасению человеческой жизни, охране государственной собственности и правопорядка, а также имущества лиц, подвергшихся политическим репрессиям; вкладов в банках, страховых сумм по договорам личного и имущественного страхования, сумм оплаты труда, авторских прав и сумм авторского вознаграждения, предусмотренных законодательством об интеллектуальной собственности.

Наследники, не достигшие совершеннолетия к дню открытия наследства, а также лица, страдающие психическим расстройством, над которыми в порядке, определенном законодательством, установлена опека, освобождаются от уплаты государственной пошлины при получении свидетельства о праве на наследство во всех случаях, независимо от вида наследственного имущества;

□ наследники работников, которые были застрахованы за счет предприятий и организаций на случай смерти и погибли в результате несчастного случая по месту работы (службы), — за выдачу свидетельств, подтверждающих право наследования страховых сумм;

□ финансовые и налоговые органы — за выдачу им свидетельства о праве государства на наследство;

□ школы-интернаты — за совершение исполнительных надписей о взыскании с родителей задолженности по уплате сумм на содержание их детей в этих школах;

□ воинские части, организации Вооруженных сил Российской Федерации, других войск — за совершение исполнительных надписей о взыскании задолженности в возмещение ущерба;

□ лица, получившие ранения при защите Союза ССР, Российской Федерации и исполнении служебных обязанностей в Вооруженных Силах Союза ССР и Вооруженных Силах Рос-

сийской Федерации, — за свидетельствование верности копий документов, необходимых для предоставления льгот;

□ граждане, признанные в установленном порядке нуждающимися в улучшении жилищных условий, — за удостоверение сделок по приобретению жилья полностью или частично за счет средств субсидий на строительство или приобретение жилья и др.

Таможенная пошлина и сборы¹

Таможенная пошлина — по сути косвенный налог, взимаемый государственными органами, таможенными службами с импортируемых, провозимых через Государственную границу товаров по ставкам таможенного тарифа. Таможенные сборы — дополнительные сборы, взимаемые сверх таможенных тарифов.

Таможенный тариф — совокупность ставок таможенных пошлин, применяемых к товарам, перемещаемым через таможенную границу Российской Федерации при ввозе товаров на таможенную территорию РФ и при вывозе товаров с этой территории.

Основной целью применения таможенного тарифа являются:

- 1) регулирование товарной структуры импорта;
- 2) поддержание рационального соотношения экспорта и импорта, валютных доходов и расходов;
- 3) защита отечественной экономики от неблагоприятного воздействия иностранного производства и конкуренции;
- 4) создание условий для интеграции Российской Федерации в мировую экономику.

Таможенный тариф — это инструмент торговой политики и государственного регулирования внутреннего рынка товаров при его взаимодействии с мировым рынком. Основным документом, регулирующим вопросы таможенного дела, является Таможен-

¹ В соответствии с изменениями, внесенными в БК Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ, таможенные пошлины и таможенные сборы отнесены к неналоговым доходам.

ный кодекс РФ (ТМК РФ), который определяет экономические, правовые и организационные вопросы таможенной деятельности.

По экономическому содержанию таможенные пошлины подразделяют:

- на ввозные (импортные);
- на вывозные (экспортные);
- на транзитные таможенные пошлины (используются для покрытия издержек по контролю за транзитом иностранных грузов).

Таможенные пошлины можно также классифицировать:

- по цели взимания — на фискальные и протекционистские;
- по характеру происхождения — на автономные и конвенционные;
- по назначению — на специальные, антидемпинговые, компенсационные, сезонные, особые.

Ставки таможенных пошлин различают: адвалорные или ценовые; специфические; комбинированные; базовые (общие); максимальные; преференциальные.

Виды таможенных пошлин, ставок, порядок применения и тарифные льготы установлены Законом РФ от 21 мая 1993 г. № 5003-1 “О таможенном тарифе”.

Федеральным законом от 29 декабря 2001 г. № 190-ФЗ внесены изменения в отдельные статьи Закона РФ “О таможенном тарифе”. Так, ставки вывозных таможенных пошлин на нефть теперь устанавливаются в следующем порядке.

Правительство РФ осуществляет мониторинг цен на нефть сырую марки “Юралс” на мировых рынках нефтяного сырья (средиземноморском и роттердамском) в целях определения средней цены за период мониторинга.

Периодом мониторинга цен на нефть на мировых рынках нефтяного сырья являются каждые два календарных месяца начиная с 1 ноября 2001 года. Календарный год включает 6 периодов мониторинга.

Ставки вывозных таможенных пошлин устанавливаются на срок 2 календарных месяца.

Новая ставка вывозной таможенной пошлины на нефть сырую устанавливается Правительством РФ с учетом средней

цены нефти марки “Юралс” на мировых рынках нефтяного сырья (средиземноморском и роттердамском) за последний период мониторинга и вводится за окончанием периода мониторинга.

Решения Правительства РФ об изменении ставки вывозной таможенной пошлины на нефть должны быть опубликованы не позднее чем за 10 дней до введения их в действие.

Ставки вывозной таможенной пошлины на нефть, устанавливаемые Правительством РФ, не должны превышать размер предельной ставки пошлины, рассчитанной по следующей схеме:

□ при сложившейся за период мониторинга средней цене нефти сырой марки “Юралс” на мировых рынках нефтяного сырья до 109,5 долл. США за 1 т (включительно) — в размере 0%;

□ при превышении сложившейся за период мониторинга средней цены нефти сырой марки “Юралс” на мировых рынках нефтяного сырья уровня 109,5 долл. США за 1 т, но не более 146 долл. США за 1 т (включительно) — в размере, не превышающем 35% разницы между сложившейся за период мониторинга средней ценой нефти в долларах США за 1 т и 109,5 долл. США;

□ при превышении сложившейся за период мониторинга средней цены нефти на мировых рынках уровня 146 долл. США за 1 т, но не более 182,5 долл. за 1 т — в размере, не превышающем 12,78 долл. США за 1 тонну и 45% от разницы между сложившейся за период мониторинга средней ценой нефти в долларах США за 1 т и 146 долл. США;

□ при превышении цены нефти 182,5 долл. за 1 т (≥ 25 долл./баррель) — в размере, не превышающем 29,2 долл. США за 1 тонну и 65% разницы между сложившейся за период мониторинга средней ценой нефти в долларах США за тонну и 182,5 долл. США. Если цена установлена за баррель нефти, то ее, как правило, пересчитывают в тонны¹.

Таможенные пошлины по всем видам товаров и тарифов поступают в федеральный бюджет Российской Федерации.

¹ Баррель (англ.) — мера объема и емкости (бочонок). В США нефтяной баррель содержит 158,76 л, в Англии — 163,65 л.

От уплаты таможенной пошлины и сборов освобождены прокуратура, органы государственной власти, налоговые, финансовые, таможенные органы и органы по валютному контролю.

Налог на добычу полезных ископаемых

С 2002 г. введен единый налог на добычу полезных ископаемых взамен действовавших до этого трех налогов: на право пользования недрами, акциз на сырье и налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы (гл. 26 НК РФ).

Налогоплательщиками налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) являются организации и индивидуальные предприниматели, признаваемые пользователями недр в соответствии с законодательством РФ о недрах.

Налогоплательщики подлежат постановке на учет по месту нахождения участка недр, предоставленного налогоплательщику в пользование в соответствии с действующим законодательством в течение 30 дней с момента государственной регистрации лицензии (разрешения) на пользование участком недр.

По месту нахождения организации или по месту жительства физического лица регистрируются налогоплательщики, осуществляющие добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе РФ, в исключительной экономической зоне, а также за пределами территории РФ, если эта добыча осуществляется на территориях, находящихся под юрисдикцией РФ (либо арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора), на участке недр, предоставленном налогоплательщику в пользование.

Налоговая база определяется налогоплательщиком самостоятельно как стоимость добытых каждого вида полезных ископаемых, за исключением нефти и газового конденсата из нефтегазоконденсатных месторождений и газа горючего из всех видов месторождений углеводородного сырья, по которым налоговая база определяется как количество добытых полезных ископаемых в натуральном выражении.

Оценка стоимости добытых полезных ископаемых определяется исходя из сложившихся у налогоплательщика за соответ-

ствующий налоговый период цен реализации или из расчетной стоимости добытых полезных ископаемых.

Сумма налога по добытым полезным ископаемым исчисляется как соответствующая налоговой ставке (ст. 342 НК РФ) процентная доля налоговой базы.

Сумма налога по нефти, попутному газу и газу горючему из всех видов месторождений углеводородного сырья исчисляется как произведение соответствующей налоговой ставки и величины налоговой базы.

По сырой нефти ставка по НДС в период с 1 января 2002 г. рассчитывается как базовая ставка, умноженная на повышающий либо понижающий расчетный коэффициент. Расчетный коэффициент (К) при определении ставки НДС связан с мировой ценой на нефть и номинальным обменным курсом рубля к доллару. Торговый уровень мировых цен, до которого налог не взимается, принят 15 долл. за баррель.

Расчетный коэффициент при этом вычисляется по формуле

$$K = (\text{мировая цена нефти за баррель} - 15) \times \frac{\text{среднее значение курса рубля за налоговый период}}{261}$$

Регулярные (ежемесячно) налоговые платежи по каждому добытому полезному ископаемому на территории Российской Федерации подлежат уплате по месту нахождения участка недр, предоставленного в пользование в соответствии с законодательством Российской Федерации. За добычу полезных ископаемых на участках недр, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также за пределами Российской Федерации на территории, находящейся под юрисдикцией Российской Федерации, регулярные платежи (ежемесячно) подлежат уплате по месту государственной регистрации в Российской Федерации юридического лица или по месту жительства физического лица.

Лесной доход

Лесной доход представляет собой совокупность платежей за пользование лесными ресурсами. Эти платежи включают лесные подати¹ и арендную плату за участок лесного фонда, сданный в аренду. Основное место в составе лесного дохода занимают лесные подати за:

- 1) древесину, отпускаемую на корню;
- 2) заготовку живицы, второстепенных лесоматериалов, за сенокосение, размещение ульев, пасек и др.;
- 3) использование лесных угодий для нужд охотничьих хозяйств, в оздоровительных, спортивных и других аналогичных целях.

В составе лесных податей взимается и плата за землю лесного фонда. Плательщиками лесных податей за древесину, отпускаемую на корню, выступают лесопользователи, осуществляющие заготовку древесины в лесном фонде, а также в лесных насаждениях, не входящих в лесной фонд. Размер платы за древесину и за гектар леса установлен Федеральной службой лесного хозяйства РФ и Минэкономразвития России. Плата за древесину вносится в доход бюджетов по устанавливаемым нормативам.

11.3. Региональные налоги, их характеристика и роль в формировании доходов бюджета

В формировании доходов региональных и местных бюджетов важную роль играют налоги субъектов Федерации или, как их называют, региональные налоги. Дадим краткую их характеристику.

Налог на имущество организаций (глава 30 НК РФ)²

Это один из важнейших налогов в имущественном налогообложении в РФ.

¹ Подати — налог. В России в XIX в. назначался в денежной форме с феодально зависимого населения. Во второй половине XIX в. подати были заменены системой налогов, охватывавшей все население России. Название подати как налога сохранилось до сих пор.

² Глава дополнительно включена Федеральным законом от 11 ноября 2003 г. № 139-ФЗ.

Плательщиками налога являются: а) российские организации; б) иностранные организации, осуществляющие деятельность в РФ через постоянные представительства и (или) имеющие в собственности недвижимое имущество на территории РФ.

Объектом налогообложения является движимое и недвижимое имущество (включая имущество, переданное во временное владение, пользование, распоряжение или доверительное управление, внесенное в совместную деятельность), учитываемое на балансе в качестве объектов основных средств по его остаточной стоимости в соответствии с установленным порядком ведения бухгалтерского учета.

Не признаются объектами налогообложения:

□ земельные участки и иные объекты природопользования (водные объекты и другие природные ресурсы);

□ имущество, принадлежащее на праве хозяйственного ведения или оперативного управления федеральным органом исполнительной власти и используемое для нужд обороны, гражданской обороны, обеспечения безопасности и охраны правопорядка в РФ. Налог исчисляется по среднегодовой стоимости имущества.

Предельный размер налоговой ставки в настоящее время — не более 2,2% стоимости имущества.

Законодательные органы субъектов РФ определяют конкретный размер налоговой ставки, порядок и сроки уплаты налога, форму отчетности по налогу.

Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий налогоплательщиков и (или) имущества, признаваемого объектом налогообложения.

При установлении налога законами субъектов РФ могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиками.

От налога на имущество освобождаются учреждения и организации уголовно-исполнительной системы; религиозные организации, общероссийские общественные организации инвалидов; организации по производству фармацевтической продукции и др. От налога освобождается также имущество,

используемое для нужд научно-исследовательской деятельности научными организациями, Российской академии наук, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии образования, Российской академии архитектуры и строительных наук, Российской академии художеств. Кроме того, от налога на имущество освобождаются: объекты жилищно-коммунальной и социально-культурной сферы (до 1 января 2006 г.).

В НК РФ в перспективе предусмотрено ввести налог на недвижимость. При введении в действие налога на недвижимость будет прекращено действие на территории соответствующего субъекта Российской Федерации налога на имущество организаций, налога на имущество физических лиц и земельного налога (ст. 14 НК РФ).

Транспортный налог (глава 28 НК РФ)

Транспортный налог устанавливается в соответствии с гл. 28 НК РФ и законами субъектов РФ.

Налогоплательщиками налога являются лица, на которых в соответствии с законодательством РФ зарегистрированы транспортные средства.

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.

Не являются объектом налогообложения весельные лодки, моторные лодки с двигателем мощностью не свыше 5 л. с.; автомобили легковые, оборудованные для использования инвалидами, а также полученные (приобретенные) через органы социальной защиты населения с мощностью двигателя до 100 л. с.; промысловые морские и речные суда; пассажирские и грузовые морские, речные и воздушные суда организаций, основным видом деятельности которых является осуществление пассажирских и (или) грузо-

вых перевозок; тракторы, самоходные комбайны, специальные автомашины, зарегистрированные на сельскохозяйственных товаропроизводителей и используемые при сельскохозяйственных работах для производства сельхозпродукции и др.

Налоговые ставки устанавливаются законами субъектов РФ в зависимости от мощности двигателя, тяги реактивного двигателя или валовой вместимости определенной категории транспортных средств в следующих (для примера) размерах (ст. 361 НК РФ) (табл. 11.4).

Налоговые ставки, предусмотренные ст. 361 НК РФ, могут быть увеличены (уменьшены) законами субъектов РФ, но не более чем в 5 раз.

Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в отношении каждой категории транспортных средств, а также с учетом срока их полезного использования.

Таблица 11.4

Наименование объекта налогообложения	Налоговая ставка (в руб.)
Автомобили легковые с мощностью двигателя (с каждой л.с.):	
до 100 л.с. до 150 л.с. включительно	5
свыше 100 л.с. до 150 л.с. включительно	7
свыше 150 л.с. до 200 л.с. включительно	10
свыше 250 л.с.	30
Несамоходные (буксирные) суда (с каждой регистровой тонны валовой вместимости)	20
Самолеты, имеющие реактивные двигатели (с каждого кг силы тяги)	20

При установлении налога законами субъектов РФ могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

Налог на игорный бизнес

Налог на игорный бизнес предусмотрен гл. 29 НК РФ, введенной в действие с 1 января 2004 г. Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 182-ФЗ.

Налогоплательщиками налога на игорный бизнес являются организации или индивидуальные предприниматели, осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере игрового бизнеса.

Объектами налогообложения признаются игровой стол, игровой автомат, касса тотализаторов, касса букмекерской конторы. Каждый объект налогообложения подлежит регистрации в налоговом органе по месту установки объекта не позднее чем за два рабочих дня до даты его установки. Налоговым периодом является календарный месяц.

Налоговые ставки устанавливаются законами субъектов РФ в следующих пределах:

за один игровой стол — от 25 000 до 125 000 руб.; за один игровой автомат — от 1500 до 7500 руб.; за одну кассу тотализатора или одну кассу букмекерской конторы — от 25 000 до 125 000 рублей.

В случае если ставки налогов не установлены законами субъектов РФ, ставки действуют в минимальных размерах: за один игровой стол или одну кассу тотализатора или одну кассу букмекерской конторы — 25 000 руб., за один игровой автомат — 1500 руб.

11.4. Специальные налоговые режимы

Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности

Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности установлен гл. 26.3 НК РФ.

Закон вводится в действие нормативными актами органов государственной власти субъектов РФ и носит рамочный характер, т. е. определяет основные принципы налогообложения вмененного дохода организаций и индивидуальных предпринимателей, занимающихся отдельными видами деятельности.

Со дня введения единого налога на территориях соответствующих субъектов РФ с плательщиков этого налога не

взимаются другие предусмотренные НК РФ налоги на доходы физических лиц, на прибыль организаций, налог на имущество, единый социальный налог.

Закон определяет вмененный доход как потенциально возможный доход, рассчитываемый с учетом совокупности факторов, непосредственно влияющих на получение такого дохода, и используемый для расчета величины единого налога по установленной ставке.

Плательщиками единого налога на вмененный доход согласно закону являются юридические лица (организации) и индивидуальные предприниматели, осуществляющие предпринимательскую деятельность следующих видов:

- 1) оказание бытовых услуг;
- 2) оказание ветеринарных услуг;
- 3) оказание услуг по ремонту, техническому обслуживанию и мойке автотранспортных средств;
- 4) оказание услуг общественного питания, осуществляемых при использовании зала площадью не более 150 кв. метров;
- 5) розничная торговля, осуществляемая через магазины и павильоны с площадью торгового зала по каждому объекту организации торговли не более 150 кв. метров, палатки, лотки и другие объекты организаций торговли, в том числе не имеющие стационарной торговой площади;
- 6) оказание автотранспортных услуг по перевозке пассажиров и грузов, осуществляемых организациями и индивидуальными предпринимателями, эксплуатирующими не более 20 транспортных средств;
- 7) оказание услуг по хранению автотранспортных средств на платных стоянках;
- 8) распространение и (или) размещение наружной рекламы.

Порядок перехода на уплату единого налога устанавливается органами власти субъектов Российской Федерации. Принятый акт должен быть опубликован не позднее чем за месяц до наступления очередного налогового периода (квартала). Предприниматели и организации, переводимые на уплату единого налога с вмененного дохода, обязаны представить в налоговый

орган расчет суммы единого налога, подлежащий уплате в налоговом периоде.

Установлена ставка единого налога в размере 15% величины вмененного дохода. Налог уплачивается ежеквартально.

Величина вмененного дохода — объекта налогообложения — рассчитывается как произведение базовой доходности по определенному виду предпринимательской деятельности за налоговый период и величины физического показателя, характеризующего данный вид деятельности. Базовая доходность корректируется (умножается) на корректирующие коэффициенты (K_1 и K_2), значение и порядок определения которых предусмотрены в п. 4–7 ст. 346.29 НК РФ.

Суммы единого налога зачисляются на счета органов Федерального казначейства для их последующего распределения в бюджеты всех уровней и бюджеты государственных внебюджетных фондов в соответствии с бюджетным законодательством РФ.

Сумма единого налога, уплачиваемая организациями, зачисляется в федеральный бюджет — 25% общей суммы единого налога; государственные внебюджетные фонды — 25%; бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты — 50% общей суммы единого налога.

Сумма единого налога, уплачиваемая предпринимателями, зачисляется в бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты в размере 75% общей суммы единого налога и государственные внебюджетные фонды — 25%.

Единый сельскохозяйственный налог

Этот налог принят Федеральным законом от 29 декабря 2001 г. № 187-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах”.

Единый сельскохозяйственный налог заменяет четыре других налога — НДС, налог на прибыль, единый социальный налог и налог на имущество.

Закон предусматривает добровольность перехода на новую систему налогообложения, которая распространяется только на те организации агропромышленного комплекса, в которых доля производимой ими продукции в объеме реализации составляет не менее 70%.

Новая система предусматривает, что с производителя сельхозпродукции будут изыматься два вида налогов: налог на землю, установленный в зависимости от ее кадастровой оценки и составит незначительную сумму; налог от дохода в размере 6%. Доход определяется вычетом из суммы выручки от основной деятельности всех затрат на производство продукции, ее хранение, переработку и реализацию. В перечень затрат включены также такие расходы, как реклама продукции, возможные судебные издержки, плата процентов за банковские кредиты, а в отдельных случаях и затраты, связанные с развитием производства.

Методика определения сопоставимой по кадастровой стоимости угодий устанавливается и утверждается Правительством РФ.

Налоговая ставка устанавливается законодательными (представительными) органами субъектов Федерации в рублях с одного сопоставимого гектара сельскохозяйственных угодий.

Новой системой налогообложения могут воспользоваться все малые и средние сельхозпредприятия — бывшие колхозы, совхозы, а также крупные птицефабрики и животноводческие комплексы, другие предприятия промышленного типа, если они производят и реализуют 70% собственной сельхозпродукции, 30% могут составлять доходы от подсобного промысла, оказания услуг населению. В эти же 30% войдет и переработка продукции сельхозпроизводства, закупленной на стороне. Это условие, безусловно, стимулирует земледельцев и животноводов заниматься первичной переработкой своей продукции, а также предприятия молочной и мясной промышленности — производством сырья.

11.5. Местные налоги, их характеристика и роль в формировании доходов бюджета

Местные налоги и сборы имеют своей задачей создание стабильных источников доходов местных бюджетов. Местные

налоги поступают, как правило, в местные бюджеты полностью (за незначительным исключением). С этой целью в Бюджетном кодексе Российской Федерации предусмотрен ряд местных налогов, отнесенных к категории собственных налоговых доходов. Налоговый кодекс Российской Федерации (с учетом последних изменений) к местным относит земельный налог и налог на имущество физических лиц.

Приведем характеристику этих налогов и их роль в формировании доходов бюджетов в соответствии с законодательством.

Земельный налог

Закон РФ “О плате за землю” был принят 11 октября 1991 г. № 1738-1. Земельный кодекс Российской Федерации был принят 25 октября 2001 г.

В соответствии с Федеральным законом “О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах” в 2002 г. был введен единый сельскохозяйственный налог, который заменяет собой ряд старых налогов, но акцизы, лицензионные сборы и таможенные пошлины были сохранены.

Плата за землю — это был особый вид налога, включавший:

- арендную плату;
- нормативную цену земли.

Собственники земли, землевладельцы и землепользователи, кроме арендаторов, облагаются ежегодным земельным налогом. Земельный налог устанавливался до последнего времени в виде стабильных платежей за единицу земельной площади в расчете на год.

На земли, передаваемые в аренду, устанавливалась арендная плата. Для покупки и выкупа земельных участков — нормативная цена земли.

Земельный налог в настоящее время устанавливается в соответствии с гл. 31 НК РФ и нормативными актами предста-

вительных органов муниципальных образований. Он обязателен к уплате на территориях муниципальных образований.

Налогоплательщиками налога являются организации и физические лица, обладающие земельными участками на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения.

Не признаются налогоплательщиками организации и физические лица в отношении земельных участков, находящихся у них на праве безвозмездного пользования или переданных им по договору аренды.

Объектом налогообложения признаются земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования, на территории которого введен налог.

Не являются объектом налогообложения участки, изъятые из оборота и занятые особо ценными объектами культурного наследия в соответствии с законодательством РФ, а также предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд, находящиеся в пределах лесного фонда и в составе водного фонда.

Налоговая база определяется как кадастровая стоимость земельных участков, признанных объектом налогообложения. Кадастровая стоимость определяется законодательством РФ.

Налоговые ставки устанавливаются нормативными актами представительных органов муниципальных образований и не могут превышать:

□ 0,3% в отношении земельных участков, отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в поселениях; занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса или предоставленных для жилищного строительства; предоставленных для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства;

□ 1,5% в отношении прочих земельных участков. Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в

зависимости от категорий земель и (или) разрешенного использования земельного участка.

При установлении налога нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований могут также устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения.

Освобождаются от налогообложения организации и учреждения уголовно-исполнительной системы Минюста РФ; организации в отношении земельных участков, занятых государственными автомобильными дорогами общего пользования; религиозные организации, общероссийские общественные организации инвалидов, организации народных художественных промыслов; физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, а также общины таких народов.

Налог на имущество физических лиц

Налог на имущество физических лиц установлен Законом РФ от 9 декабря 1991 г. № 2003-1 “О налогах на имущество физических лиц”.

Плательщиками налога являются физические лица, имеющие в собственности объекты налогообложения — жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и иные строения, помещения и сооружения.

Ставки налога устанавливаются органами власти субъекта Федерации.

От налога на имущество освобождаются Герои Советского Союза, Герои России, участники Отечественной войны, инвалиды I и II группы, пенсионеры. Налог зачисляется полностью в местный бюджет.

Налог на имущество, переходящее в порядке наследования и дарения, выплачивают физические лица, которые принимают имущество, переходящее в их собственность в порядке наследования или дарения. **Объектами налогообложения** являются жилые дома, квартиры, дачи, садовые домики в садоводческих

товариществах, предметы антиквариата и искусства, ювелирные и другие предметы. Налогообложение различается в зависимости от правового основания перехода имущества.

Льготное налогообложение установлено при переходе имущества по наследству и в порядке дарения. Освобождены от налогообложения доходы от имущества, переходящего в порядке наследования и дарения близкими родственниками. Исключение составляют доходы в денежной и натуральной форме, получаемые от физических лиц в порядке дарения недвижимого имущества, транспортных средств, акций, паев, а также вознаграждения, выплачиваемые наследникам (правопреемникам) авторов произведений науки, литературы, искусства, открытий, изобретений и промышленных образцов.

В Москве ставки налога на имущество установлены Законом г. Москвы от 23 октября 2002 г. № 47. На строения, помещения и сооружения, принадлежащие гражданам на праве собственности, ставки установлены от суммарной инвентаризационной стоимости жилых помещений и от суммарной инвентаризационной стоимости нежилых помещений, определяемых по состоянию на 1 января каждого года в размере 0,1% для жилых помещений стоимостью до 3000 тыс. руб., 0,2% — от 3000 до 5000 тыс. руб. и 0,3% — для жилых помещений стоимостью свыше 5000 тыс. руб. Ставки налога для нежилых помещений для такой же суммарной инвентаризационной стоимости составляют соответственно 0,1, 0,3 и 0,5%. Установлены также были ставки налога на водно-воздушные транспортные средства, находящиеся в собственности физических лиц.

Таким образом, в последние годы заметно повышена устойчивость доходной части федерального бюджета, улучшены взаимоотношения государства и организаций, а также между бюджетами разных уровней по формированию налоговых доходов на нормативной основе. Нормативный принцип использован в разных формах — посредством взимания платежей за ресурсы или через налогообложение предприятий и организаций.

Некоторые недостатки в формировании доходной части бюджетов, характерные для периода рыночных реформ, объясняются ослаблением хозрасчетных начал в деятельности организаций и органов управления. Была понижена ответственность за выполнение финансовых показателей и обязательств перед бюджетом.

Многие руководители свыклись с убыточностью своих организаций и стали недоплачивать в бюджет налог с прибыли, надеяться на дотации, считая их нормальным явлением.

Контрольные вопросы для самопроверки

1. Как классифицируются налоги и какие основные группы выделяются в системе налогов?

2. Какова роль федеральных налогов в формировании доходов бюджета?

3. Какую характеристику имеет налог на добавленную стоимость и его роль в формировании доходов бюджета?

4. Какие характерные черты имеют акцизы как налог?

5. Что представляет собой налог на прибыль организаций, каковы его характерные особенности и роль в формировании доходов бюджета?

6. В чем заключается сущность налога на доходы физических лиц и какова его роль в формировании доходов бюджета?

7. Что называется таможенной пошлиной и какую она играет роль в формировании доходов бюджета?

8. Какова сущность и характеристика платежей за пользование недрами, их роль в формировании доходов бюджета?

9. Как характеризуется лесной налог и какова его роль в формировании доходов бюджета?

10. Что представляет из себя налог на имущество организаций и какое значение он имеет в формировании доходов бюджета?

11. Каковы сущность единого налога на вмененный доход и его роль в формировании доходов бюджета?

12. Как объясняется единый сельскохозяйственный налог и его роль в формировании доходов бюджета?

13. В чем заключается сущность земельного налога, кто его плательщики и какова роль в формировании бюджетов?

14. Что понимается под налогом на имущество физических лиц?

15. Как характеризуется налог на имущество, переходящее в порядке наследования и дарения?

16. Кто является плательщиком налога на имущество, переходящее в порядке наследования и дарения?

17. Кто освобождается от уплаты налога на имущество?

18. В каких случаях закон освобождает от уплаты налога на имущество, переходящее в порядке наследования и дарения?

Глава 12. Расходы бюджетной системы на управление, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства

12.1. Расходы на государственное управление и местное самоуправление

Согласно Конституции РФ государственная власть в Российской Федерации разделена на законодательную, исполнительную и судебную. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов осуществляется Конституцией РФ, федеративными и иными договорами. Конституция признает и гарантирует местное самоуправление.

Законодательная власть на федеральном уровне представлена Федеральным Собранием (парламентом), состоящим из двух палат — Государственной Думы (450 депутатов) и Совета Федерации (по 2 представителя от каждого субъекта Федерации, всего 166 членов). Основная функция Федерального Собрания — принятие федеральных законов.

Проекты законов, поступающие в Государственную Думу от органов власти, обладающие правом законодательной инициативы и разрабатываемые в Госдуме, обсуждаются, при необходимости корректируются и принимаются путем голосования простым большинством депутатов. Затем закон из Думы поступает в Совет Федерации для рассмотрения. Одобренный Советом Федерации проект Закона направляется на подпись Президенту РФ.

Исполнительную власть в Российской Федерации представляют Президент РФ и Правительство РФ. Правительство — это

председатель правительства, его заместители, федеральные министры, которые обеспечивают исполнение федеральных законов, проведение единой финансовой и бюджетной политики, осуществляют руководство отраслями экономики. Президент РФ готовит ежегодное бюджетное послание, Правительство РФ ежегодно разрабатывает проект бюджета на очередной финансовый год и плановый период и в соответствии с бюджетным процессом представляет его Государственной Думе.

Система органов исполнительной власти субъектов Федерации (республик, краев, областей, автономных округов) устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными Федеральным законом (ст. 77 Конституции РФ).

Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной государственной исполнительной власти на всей территории Российской Федерации.

В Конституции РФ установлены перечни предметов и полномочий, отнесенных к ведению Федерации и к совместному ведению Федерации и ее субъектов. Вне этих пределов за субъектами Федерации признается вся полнота государственной власти. Но централизация исполнительной власти не ослабевает применительно к власти федеральных полномочий.

Содержание (финансирование) государственных органов управления и местного самоуправления вызывает необходимые затраты. Ассигнования на содержание органов управления ежегодно утверждаются в составе расходов соответствующего бюджета.

В табл. 12.1 приведены расходы на государственное управление по данным федерального бюджета Российской Федерации.

Наблюдается рост расходов бюджета на обеспечение деятельности финансовых, налоговых, таможенных органов и органов исполнительной власти.

**Структура расходов на управление по федеральному
бюджету Российской Федерации на 2007 и 2009 гг.**

Расходы	2009 г.		2007 г.	
	сумма, млн руб.	% к итогу	сумма, млн руб.	% к итогу
На государственное управление и местное самоуправление, всего	225 524,4	100	203 251,5	100,0
В том числе:				
функционирование главы государства — Президента РФ	9264,1	4,1	6436,5	3,2
функционирование законодательных органов государственной власти	7248,8	3,2	6561,0	3,2
функционирование Правительства РФ, высших органов исполнительной власти	3787,2	1,7	1588,7	0,8
обеспечение деятельности финансовых, налоговых, таможенных органов и органов надзора	205 224,3	91,0	188 665,3	92,8

Объемы расходов на содержание аппарата управления определяются на основании утверждаемых штатных расписаний и сметы расходов с учетом инфляции. Финансирование расходов из федерального бюджета осуществляется через Федеральное казначейство Министерства финансов РФ.

Расходы бюджета на содержание аппарата управления в России имеют тенденцию к росту. Аппарат руководящих работников в Российской Федерации разрастался. В средствах массовой информации приводились следующие данные¹ (табл. 12.2).

¹ Аргументы и факты. — 1998. — № 22. — С. 6.

Таблица 12.2

Руководитель страны	Сталин	Хрущев	Брежнев	Горбачев	Ельцин
Численность аппарата руководящих работников, тыс. человек	532	500	753	643	1110
	↑	↑	↑	↑	↑
	Аппарат РСФСР плюс центральные органы СССР				Только Россия

А более конкретные данные приводились следующие: с 1991 по 2007 г. численность чиновников в России выросла вдвое — с 950 тыс. до 1750 тыс. человек. Содержание этой армии обходится стране в 1/3 ее бюджетных расходов, или 10% ВВП¹.

12.2. Расходы бюджетной системы на судебную власть, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства

Правоохранительные органы и органы обеспечения безопасности государства — это система органов государственной власти, призванных защищать жизнь, конституционные права и свободы граждан, а также собственность граждан и государства от противоправных посягательств.

Правоохранительную деятельность в Российской Федерации осуществляют судебная система, прокуратура, специальные органы государственной безопасности (Федеральная служба безопасности РФ), органы Министерства внутренних дел РФ, органы Министерства юстиции РФ, таможенные органы.

В Российской Федерации правосудие осуществляется только судом. Судебная система РФ установлена Конституцией РФ и федеральным конституционным законом. Система судов состоит из трех частей: Конституционный Суд РФ, суды обеих юрисдикций, арбитражные суды.

Высшие инстанции судов имеют следующие функции.

¹ Российская газета. 2008. 1 окт.

Конституционный Суд РФ по запросам органов власти разрешает дела о соответствии Конституции РФ принятых законов, постановлений, уставов субъектов РФ и др.

Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции.

Высший Арбитражный Суд РФ является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет надзор за деятельностью арбитражных судов.

Прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Генеральный прокурор РФ назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ. Прокуроры субъектов РФ назначаются Генеральным прокурором РФ.

Прокуратура РФ — орган, осуществляющий высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, ведомствами, организациями, должностными лицами и гражданами. На Прокуратуру РФ возложено также привлечение к уголовной ответственности за совершение преступления.

Органы Министерства юстиции РФ, Министерства внутренних дел РФ и Федеральной службы безопасности выполняют функции по обеспечению безопасности государства в пределах своих функций, установленных законодательством.

В ст. 124 Конституции РФ записано: “Финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом”.

В табл. 12.3 представлены расходы на судебную и правоохранительную деятельность по данным федерального бюджета РФ.

**Расходы федерального бюджета РФ на судебную
и правоохранительную деятельность**

Расходы	2009 г.		2007 г.	
	сумма, млн руб.	% к итогу	сумма, млн руб.	% к итогу
1	2	3	4	5
Расходы бюджета на правоохранительную и судебную деятельность:	815 426,2	100,0	741 328	100,0
1. Правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства	707 359,4	86,7	662 867	89,4
В том числе:				
органы прокуратуры	49 621,2	6,1	32 268	4,4
органы юстиции и уголовно-исполнительной системы	196 663,0	24,1	131 047	17,7
органы внутренних дел	257 775,7	31,6	185 573	25,0
органы государственной безопасности	54 065,0	6,6	113 244	15,3
2. Судебную систему	108 066,8	13,3	78 461	10,6

Финансирование расходов бюджета на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства в 2009 году по сравнению с 2007 годом выросло на 6,7%. Расходы же на судебную власть за этот период увеличились почти в 1,4 раза, их удельный вес в общих расходах на правоохранительную и судебную деятельность повысился на 2,7%.

Рост расходов произошел в значительной степени на содержание органов внутренних дел и органов юстиции и уголовно-исполнительной дисциплины.

12.3. Расходы на международную деятельность и национальную оборону

Одна из важнейших задач государства — развитие внешних связей, направленных на использование преимуществ международного разделения труда. Особое место во внешнеэкономических связях России занимает сотрудничество со странами СНГ, а

также с другими странами — давними партнерами — Китайской Народной Республикой, Корейской Народно-Демократической Республикой, Республикой Куба, Демократической Республикой Вьетнам, Монголией, Болгарией, Венгрией, Польской Республикой. Получают дальнейшее расширение внешнеэкономические связи с Индией, Ираном, Пакистаном, Сирией, Алжиром, Египтом. Укрепляется сотрудничество с Англией, Францией, США, Канадой, Аргентиной, Бразилией.

За счет расширения международного экономического сотрудничества Россия может получить возможность полнее удовлетворять потребности своего народа, если финансовые и торговые круги зарубежных стран проявят достаточную заинтересованность в расширении экономическими отношений с Россией.

Известно, что Россия придает определенное значение связям по экономическим вопросам с Европейским экономическим сообществом (Европейским союзом), с европейскими странами — по вопросам европейской безопасности.

В последние годы международная обстановка оставляет желать лучшего: в России, США, Афганистане и некоторых других странах активизировали свою деятельность террористические вооруженные формирования, что в значительной мере омрачает мирную жизнь людей.

Эти и другие обстоятельства диктуют необходимость укрепления национальной обороны России.

Средства на международную деятельность и национальную оборону выделяются в федеральном бюджете Российской Федерации (табл. 12.4).

Таблица 12.4

Расходы федерального бюджета на международную деятельность и национальную оборону

Расходы	2009 г.		2007 г.	
	млрд руб.	% к ВВП	млрд руб.	% к ВВП
Международные отношения и международное сотрудничество	116,2	0,28	39,2	0,12
Национальная оборона	619,2	1,53	822,0	2,63

В расходы на международную деятельность включены: расходы на международное сотрудничество; содержание зарубежного аппарата; расходы по охране посольств и представительств за рубежом; взносы в международные организации; расходы по обязательствам в рамках проектов, финансируемых с участием международных финансовых организаций; расходы по обеспечению внешней безопасности; реализация межгосударственных договоров в рамках Содружества Независимых Государств; международные культурные, научные и информационные связи; экономическая гуманитарная помощь другим государствам; реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества.

Сумма расходов на национальную оборону складывается из следующих затрат:

строительство и содержание Вооруженных Сил Российской Федерации;

обеспечение мобилизационной и вневойсковой подготовки;

подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности;

обеспечение деятельности отраслей для национальной обороны.

прикладные научные исследования в области национальной обороны.

Контрольные вопросы для самопроверки

1. Как разделены полномочия государственной власти в РФ?
2. Чем объясняются тенденции в динамике роста бюджетных расходов на государственное управление?

3. Какие органы относятся к правоохранительным и как покрываются расходы на их содержание?

4. Какова тенденция бюджетных расходов на правоохранительную деятельность?

5. В чем сущность международной деятельности и финансирования ее расходов?

6. Как финансируются расходы на национальную оборону в РФ?

7. Какие затраты включаются в бюджетные расходы на международную деятельность и национальную оборону?

8. Объясните необходимость и целесообразность бюджетных расходов на международную деятельность РФ.

Глава 13. Расходы бюджетной системы на науку, государственную поддержку и развитие отраслей экономики

13.1. Бюджетные расходы на фундаментальные научные исследования и содействие научно-техническому прогрессу

Наука — сфера деятельности, функция которой — выработка и теоретическая систематизация объективных знаний о действительности, включает как деятельность по получению нового знания, так и ее результат — сумму знаний. Непосредственные цели науки — описание, объяснение и предсказание процессов и явлений действительности, составляющих предмет ее изучения на основе открываемых ею законов.

Система наук условно делится на естественные, общественные и технические.

В ходе развития наука превратилась в производительную силу, оказывающую влияние на все сферы общества. В условиях развития научно-технической революции сложилась система “Наука — техника — производство”, в которой науке принадлежит ведущая роль.

В расходах бюджетов отражаются суммы на фундаментальные научные исследования и содействие научно-техническому прогрессу (табл. 13.1).

В сумму расходов на фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу включены: проведение фундаментальных исследований; разработка перспективных технологий, разработка приоритетных направлений научно-технического прогресса; выполнение НИОКР.

**Бюджетные расходы на научные исследования
по федеральному бюджету***

Расходы	2009 г.		2007 г.	
	млрд руб.	% к ВВП	млрд руб.	% к ВВП
Фундаментальные научные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	183,3	0,45	108,6	0,34

* Включая прикладные научные исследования в области национальной экономики.

Предусмотрено также проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в рамках федеральных целевых программ: “Исследования и разработки по приоритетным направлениям научно-технического комплекса России до 2012 г.”, “Национальная система химической и биологической безопасности РФ”, “Федеральная космическая программа (до 2015 г.)”, “Модернизация транспортной системы России” (до 2010 г.); федеральных программ “Жилище”, “Исследования Арктики и Антарктики” и других НИОКР.

Финансируется из бюджета государственная поддержка академий наук:

- Российской академии наук;
- Российской академии сельскохозяйственных наук;
- Российской академии медицинских наук;
- Российской академии образования;
- Российской академии архитектуры и строительства;
- Российской академии художеств;
- поддержка отделений академий наук.

13.2. Бюджетные расходы на поддержку национальной экономики (промышленно-энергетического потенциала)

Промышленность, энергетика и строительство — ведущие крупные отрасли экономики промышленно развитой страны —

составляют сердцевину любой экономики. В процессе производства с использованием энергетики создается экономический продукт путем преобразования экономических ресурсов. Без производства не может быть производственного потребления средств производства и услуг.

После Октябрьской революции промышленность в России в 1918–1920 гг. была национализирована. Так была восстановлена историческая справедливость: то, что было создано трудом народа, стало принадлежать ему. В результате национализации предприятий промышленности, транспорта, связи, банков производство было сосредоточено на государственных предприятиях и созданы условия для бурного развития общественного производства.

Энергетика — область экономики страны, охватывающая энергетические ресурсы, выработку, преобразование, передачу и использование различных видов энергии. Важнейшая часть энергетики — электроэнергетика. Все предприятия страны в той или иной мере используют электрическую энергию, на ней работают машины, оборудование, технологические линии в производственных цехах производственных предприятий.

Развитие промышленности, как и других отраслей народного хозяйства, определяется темпами и масштабами капитального строительства, которое осуществляет воспроизводство (увеличение) и совершенствование основных фондов на базе капитальных вложений.

Основные фонды — важнейшая часть материально-технической базы промышленности и других отраслей экономики. Они являются главным условием роста производительности труда в промышленности, увеличения выпуска продукции и повышения ее качества.

Капитальное строительство осуществляется путем: а) создания новых промышленных предприятий и сооружений; б) реконструкции, расширения и совершенствования действующих предприятий. Кроме того, с помощью капитального строитель-

ства осуществляется реновация¹ изношенных основных фондов. Объемы капитальных вложений в перестроечные годы резко упали.

За 1921–1990 гг. в стране был создан огромный промышленный потенциал. Промышленность страны располагала высоко-развитым производственным аппаратом, размещенным по всей территории страны, аппаратом, который опирался на передовую национальную науку и технику, на квалифицированные кадры. Она оказывала влияние на всесторонний подъем производительных сил и создание материальных благ. Промышленные предприятия в большинстве были государственными (общенародными).

В связи с проведением реформ в 1992–1995 гг. путем приватизации (передачи государственных предприятий в частную собственность) и образованием разного рода закрытых и открытых акционерных обществ резко упал производственный потенциал, в несколько раз упали объемы выпускаемой продукции, появилось много убыточных предприятий. Частные фирмы, акционерные общества не заинтересованы в таком развитии производства, которое было при общенародной собственности. Промышленность в нынешнем виде вряд ли сможет удовлетворить растущие потребности государства.

За годы реформ (под лозунгом “Либерализация, приватизация”) валовый внутренний продукт за период с 1989 по 1999 г. сократился на 40%, объем промышленного производства снизился на 60%, в том числе по машиностроению — на 75%, легкой промышленности — на 80%. Объем капитальных вложений в основной капитал упал на 79%.

В 2009 г. уровень инвестиций в основной капитал составил всего лишь 53% от уровня 1990 г., а объем промышленного и сельскохозяйственного производства — соответственно 74 и 86%.

Для предотвращения спада отраслей экономики, ее восстановления и стабилизации нужны, безусловно, и бюджетные вло-

¹ Реновация — обновление, процесс замещения выбывающих в результате износа основных фондов новыми — необходимое условие простого воспроизводства.

жения, поэтому заметное место в расходах консолидированного бюджета занимают расходы на государственную поддержку и развитие отраслей производственной сферы экономики.

О размерах этих расходов бюджетной системы свидетельствуют данные, приведенные в табл. 13.2 и 13.3.

Таблица 13.2

**Расходы консолидированного бюджета РФ
на государственную поддержку экономики**

Расходы бюджета	2008 г.	
	млрд руб.	в % к ВВП
Национальная экономика	2253,1	5,4
в том числе промышленность, энергетика, строительство (другие вопросы в области национальной экономики)	828,3	2,0

На государственную поддержку и развитие промышленности, энергетике и строительства по консолидированному бюджету РФ в 2000 году выделялось 58,4 млрд руб., что составляло 0,8% к валовому внутреннему продукту; в 2003 и 2004 гг. на эти цели предусматривались расходы в следующих размерах — соответственно 333,5 млрд руб. (2,5% к ВВП) и 394,1 млрд руб. (2,4% к ВВП).

В бюджетные расходы на промышленность, энергетике и строительстве включались расходы:

- на государственную поддержку угольной промышленности;
- на научно-техническое и проектное обеспечение предприятий промышленности;
- на конверсию оборонной промышленности;
- на государственную поддержку отраслей промышленности;
- на реализацию программы “Использование спутниковых навигационных систем для геодезического обеспечения территории России”;
- на государственные капитальные вложения на безвозвратной основе;
- на государственную поддержку строительства и др.

В бюджетах с 2005 г. предусмотрен раздел “Национальная экономика”.

Таблица 13.3

Расходы федерального бюджета 2005–2009 гг. на экономику

Расходы	2005 г.		2007 г.		2009 г.	
	млрд руб.	% к ВВП	млрд руб.	% к ВВП	млрд руб.	% к ВВП
Национальная экономика, всего	242,1	1,3	497,2	1,6	1920,8	4,75
Общезкономические вопросы	14,9	0,08	9,8	0,03	464,2	1,1
Топливо и энергетика	5,1	0,03	12,1	0,04	32,8	0,08
Исследование и использование космического пространства	3,8	0,02	9,1	0,03	21,8	0,05
Воспроизводство минерально-сырьевой базы	11,2	0,06	20,6	0,06	19,9	0,04
Сельское хозяйство и рыболовство	26,1	0,14	21,6	0,07	37,9	0,09
Водные ресурсы	4,3	0,02	14,1	0,04	10,4	0,02
Лесное хозяйство	10,4	0,06	7,7	0,02	6,2	0,01
Транспорт	38,6	0,21	184,9	0,6	207,1	0,5
Дорожное хозяйство	–	–	–	–	202,7	0,5
Связь и информатика	3,5	0,02	21,4	0,07	32,7	0,08
Прикладные научные исследования в области национальной экономики	35,6	0,19	60,1	0,19	107,3	0,26
Другие вопросы в области национальной экономики	88,6	0,47	135,9	0,43	777,7	1,9

13.3. Бюджетные расходы на поддержку сельского хозяйства

Сельское хозяйство — одна из главных отраслей материального производства. Его назначение — возделывание сельскохозяйственных культур и разведение сельскохозяйственных животных для получения продукции растениеводства и животноводства. Сельское хозяйство включает также различные виды

первичной переработки растительных продуктов и животного сырья.

До рыночных реформ в сельском хозяйстве России функционировали совхозы и колхозы, на долю которых приходилось 99% всего объема производства зерна, 98% производства подсолнечника, 40% картофеля, 7% овощей, 100% производства хлопка и сахарной свеклы. Колхозы и совхозы производили 71% мяса, 7% молока, 75% яиц, 80% шерсти. Сельское население удовлетворяло потребности населения в продуктах питания и потребности промышленности в сырье.

Сельское хозяйство играло важную роль в товарообмене между городом и деревней, используя для этой цели посредника — потребительскую кооперацию.

К сожалению, сельское хозяйство в значительной мере пострадало от проводимого в стране реформирования. Совхозы и колхозы были принудительно реорганизованы в акционерные общества и частные фермерские хозяйства. После реорганизации посевные площади зерновых культур сократились на 15,2 млн га, кормовых культур — на 23,9 млн га, поголовье крупно-рогатого скота уменьшилось на 31,1 млн голов, в том числе коров — на 11 млн голов, свиней — на 15,2, овец и коз — на 29,8 млн голов¹.

В результате в сельском хозяйстве наблюдается глубокий упадок. Объем продукции сельского хозяйства в 2008 г. по сравнению с 1990 г. сократился на 14% (стал на уровне 86%), в том числе производство картофеля уменьшилось с 38,3 млн т до 28,8 млн т (на 25%), производство плодов, винограда сократилось на 20%, мяса — в 2,3 раза, молока — на 31%, яиц — на 11%. Крестьянские фермерские хозяйства дают всего лишь 9% продукции от общего объема ее производства.

Сельскохозяйственное производство имеет характерные особенности, которые отчетливо выражаются в сезонном характере сельскохозяйственного производства и особенностях использования природных ресурсов, а также находится в зависимости от природно-климатических условий.

¹ По данным на 2008 г. по сравнению с 1992 г. (Россия в цифрах. 2009. — С. 244, 245, 248).

В силу этой специфики сельскохозяйственного производства, а также в связи с реструктурированием экономики неизбежно расширение ответственности государства и доли его участия в финансировании затрат на поддержку и развитие отраслей сельского хозяйства. О размерах выделяемых из бюджета средств свидетельствуют данные табл. 13.4.

Таблица 13.4

**Расходы консолидированного бюджета
на поддержку сельского хозяйства**

Расходы бюджета	2008 год	
	млрд руб.	% к ВВП
Сельское хозяйство и рыболовство	238,3	0,6

На поддержку и развитие сельского хозяйства и рыболовства было выделено в 2003 г. по сводному консолидированному бюджету 68,4 млрд руб., что составляет 0,5% к валовому внутреннему продукту и в 2004 г. — соответственно 78,2 млрд руб. (0,5% к ВВП).

По федеральному бюджету РФ на сельское хозяйство и рыболовство в 2005–2009 гг. были предусмотрены бюджетные расходы в следующих размерах (табл. 13.5).

Таблица 13.5

**Расходы федерального бюджета РФ на поддержку
и развитие сельского хозяйства и рыболовства**

Расходы бюджета	2005 год		2007 год		2009 год	
	млрд руб.	% к ВВП	млрд руб.	% к ВВП	млрд руб.	% к ВВП
Сельское хозяйство и рыболовство,	26,1	0,14	21,6	0,07	37,9	0,09
в том числе:						
сельскохозяйственное производство	22,9	0,12	19,8	0,06	33,1	0,08

Средств, выделенных из бюджетной системы на поддержку сельского хозяйства, явно недостаточно. В зарубежных странах

на эти цели средств из бюджета ассигнуется в несколько раз больше, чем в Российской Федерации.

В Российской Федерации сельское хозяйство имеет многоукладный характер: государственные предприятия, кооперативные (колхозы), фермерские (частные) хозяйства, акционерные общества. В сельскохозяйственном производстве занято 7,0 млн человек.

Отдача от земель, на которых находятся акционерные хозяйства и крестьянские (фермерские) хозяйства, очень низкая. Задача заключается в том, чтобы найти пути эффективного использования бюджетных средств и улучшить весь производственный процесс в сельском хозяйстве, поднять у работников сельского хозяйства интерес к труду и самоуправлению.

Следует отметить, что в ряде областей население разочаровалось в акционерных обществах, стали развиваться в сельском хозяйстве производственные кооперативы, которым отдается предпочтение.

Наиболее характерные преимущества производственного кооператива заключаются в следующем:

1. Прибыль производственного кооператива распределяется между его членами не пропорционально их паям, а в соответствии с их трудовым вкладом. Поэтому производственный кооператив охарактеризован в Гражданском кодексе РФ (ГК РФ) как артель.

2. Законодательством не ограничивается число членов производственного кооператива, что дает физическим лицам возможность организовать производственные кооперативы необходимого размера.

3. Равные права всех членов в управлении производственным кооперативом (поскольку каждый из них имеет только один голос) повышают заинтересованность кооперативов в успешной деятельности своей организации, стимулируют их личную инициативу.

В акционерном обществе голосуют акции. Кто сумел в свое время приобрести больше акций (честным и нечестным путем), тот и имеет вес при решении вопросов на собрании, другие же члены акционерного общества с одной-двумя акциями практически не имеют решающего значения.

Одно из преимуществ состоит также в том, что производственные кооперативы не обязаны отдавать кредиторам высоколиквидное имущество — зерно, мясо и другое имущество, отнесенное к неделимым фондам.

Высшим органом управления производственного кооператива является собрание его членов. Члены кооператива избирают правление и председателя. В кооперативе с числом членов более пятидесяти может быть создан наблюдательный совет для контроля за деятельностью исполнительных органов кооператива. Исполнительным органом кооператива является правление и (или) его председатель. Они осуществляют текущее руководство деятельностью кооператива и подотчетны общему собранию.

Член кооператива вправе по своему усмотрению выйти из него. В этом случае ему выплачивается стоимость пая или выдается имущество, соответствующее его паю, а также осуществляются другие выплаты, предусмотренные уставом.

Члены кооператива вправе передать свой пай или его часть другому члену кооператива.

С помощью ассигнований средств из бюджета и организационных мероприятий необходимо добиться прекращения спада сельскохозяйственного производства и его стабильного развития.

13.4. Бюджетные расходы на поддержку и развитие транспорта, связи и информатики

Транспорт — отрасль материального производства, осуществляющая перевозки грузов и людей, а также транспортно-экспедиционное обслуживание. Различают наземный, подземный, водный и воздушный транспорт. К наземным видам транспорта относятся: железнодорожный, автомобильный и трубопроводный, к подземному — метрополитен, к водному — морской и речной, к воздушному — авиационный.

По назначению транспорт подразделяется на транспорт общего пользования, обслуживающий сферу обращения (грузовые перевозки) и перевозки населения; транспорт не общего пользования (внутрипроизводственного перемещения сырья,

материалов, полуфабрикатов, готовых изделий и др.), а также транспорт личного пользования. По характеру выполняемых работ он подразделяется на пассажирский и грузовой. Продукция транспорта — перемещение, перевозка грузов и людей. Транспорт общего пользования является основой экономических связей в стране.

Транспорт связывает воедино все отрасли народного хозяйства, удовлетворяет потребности людей в перевозках, а производства — в перевозках сырья, материалов и продукции.

Роль транспорта в экономике государства состоит в том, что он заканчивает процесс создания продукции, доставляя ее потребителю. Эту заключительную стадию производства и осуществляет транспорт общего пользования.

Все виды транспорта в той или иной мере играют важную роль в экономике, в последние годы особенно быстро развивается трубопроводный транспорт (нефтепроводный, газопроводный), имеющий более низкую себестоимость транспортировки нефти и газа по магистральным трубопроводам, чем на других видах транспорта. Развитие транспорта зависит в значительной степени от финансирования, в том числе от бюджетного финансирования.

О размерах бюджетных расходов на поддержку и развитие транспорта, дорожного хозяйства, связи и информатики в России свидетельствуют данные, приведенные в табл. 13.6.

Таблица 13.6

**Расходы бюджетов на поддержку и развитие транспорта,
дорожного хозяйства, связи и информатики**
(по данным консолидированного бюджета)

Расходы	2008 г.	
	млрд руб.	% к ВВП
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	977,7	2,4
В том числе: транспорт	287,3	0,7
дорожное хозяйство	637,5	1,6
связь и информатика	52,9	0,1

На развитие транспорта, дорожного хозяйства, связи и информатики по консолидированному бюджету было выделено в 2008 г. 977,7 млрд руб., что составило 2,4% к валовому внутреннему продукту, в том числе на транспорт, связь, информатику соответственно 287,3 млрд руб., или 0,7% к ВВП, и 52,9 млрд руб. (0,1% к ВВП).

По федеральному бюджету РФ на 2005–2009 гг. на развитие транспорта, связи и информатики предусмотрены расходы в размерах, указанных в табл. 13.7.

Таблица 13.7

Расходы федерального бюджета РФ на поддержку и развитие транспорта, связи, информатики, млрд руб.

Расходы бюджета	2005 г.	2006 г.	2009 г.
Транспорт, связь и информатика,	42,1	141,4	239,8
в том числе транспорт	38,6	124,2	207,1

В федеральном бюджете отдано предпочтение в финансировании федеральной целевой программы “Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.)”.

13.5. Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство

Жилищно-коммунальное хозяйство — важная отрасль экономики, объединяющая две подотрасли — жилищное и коммунальное хозяйство.

Жилищное хозяйство включает жилые дома, производственно-снабженческие и транспортные хозяйства, обслуживающие жилищный фонд.

Коммунальное хозяйство — совокупность предприятий, служб и хозяйств по обслуживанию населения городов, поселков и сел. Включает санитарно-гигиенические предприятия (водопровод, канализация, бани, прачечные), городской транспорт, энергетические предприятия (ТЭЦ, электростанции и др.), сооружения благоустройства (дороги, мосты), гостиницы, химчистки, коммунальные машины (очистки и уборки территорий населенных пунктов, мусоровозы, снегоочистители).

Объединение жилищного и коммунального хозяйства в единое жилищно-коммунальное хозяйство — важный фактор эффективного использования городского хозяйства, создание условий для развития материального производства и воспроизводства рабочей силы.

Являясь необходимой и важной частью экономики страны, эта отрасль нуждается в выделении значительных средств на содержание и развитие.

В дополнение к тем источникам финансовых средств, которые получает жилищно-коммунальное хозяйство непосредственно с населения в виде платы за услуги, оно финансируется из бюджета.

О размерах финансовых средств, получаемых из бюджета, свидетельствуют данные табл. 13.8.

Таблица 13.8

**Расходы консолидированного бюджета РФ
на поддержку жилищно-коммунального хозяйства**

Показатели	2000 г.		2003 г.		2008 г.	
	млрд руб.	% к ВВП	млрд руб.	% к ВВП	млрд руб.	% к ВВП
Бюджетные расходы на жилищно-коммунальное хозяйство	198,9	2,8	256,2	1,9	1149,2	2,8

В 2000 г. на поддержку жилищно-коммунального хозяйства из бюджетов территорий разных уровней было направлено 2,8% валового внутреннего продукта, т. е. 198,9 млрд руб. (это кроме средств, выделяемых по Федеральной программе “Жилье”). В 2003 г. выделялось 256,2 млрд руб., или 1,9% к ВВП, и в 2008 г. — 1149,2 млрд руб., или 2,8% к ВВП.

Некоторые городские и районные муниципальные органы власти заявляют о росте затрат на жилищно-коммунальное хозяйство и недостатке средств на их финансирование. Основная причина тому — неоправданный рост численности административно-управленческого аппарата в этой сфере и фонда заработной платы, высокие цены на покупные энергоно-

сители. Проводимая в стране реформа жилищно-коммунального хозяйства не может дать положительных результатов потому, что она направлена в основном на повышение цен на услуги ЖСК, т. е. ухудшение положения малообеспеченного населения, которое оказалось не в состоянии выдерживать повышенные цены на услуги. Главное в реформировании ЖКХ должно быть направлено на:

- снижение роста расходов на содержание административно-управленческого аппарата жилищно-коммунального хозяйства;

- повышение производительности труда в отрасли на базе механизации и автоматизации производственных процессов и учетных работ;

- снижение затрат на обслуживание жилищного фонда на основе нормирования расходов электрической и тепловой энергии, удешевления ее стоимости;

- повышение эффективности затрат на текущий ремонт жилищного фонда и городского хозяйства путем концентрации работ и средств в специализированных ремонтно-строительных организациях;

- более полное использование внутренних резервов по модернизации старого жилищного фонда.

Наиболее важный резерв в водопроводном хозяйстве — снижение потерь воды из-за технического несовершенства и неисправностей внутрипроводного оборудования и его несвоевременного ремонта.

Контрольные вопросы для самопроверки

1. В чем заключается сущность и роль науки в экономике?
2. Каковы основные направления научных исследований?
3. Как финансируются фундаментальные научные исследования? В чем заключается роль промышленности и энергетики и как финансируется их развитие?
4. В чем необходимость и каковы тенденции бюджетного финансирования промышленности и энергетики?

5. Какие расходы включаются в бюджетные расходы на развитие промышленности?
6. Расскажите о структуре раздела “Национальная экономика” в федеральном бюджете на 2005 г.
7. В чем заключаются роль сельского хозяйства и необходимость его бюджетного финансирования?
8. Каковы тенденции бюджетных расходов на поддержку сельского хозяйства и рыболовства?
9. Почему необходима поддержка сельского хозяйства?
10. Какова роль отрасли “Транспорт” в экономике страны?
11. Какова тенденция в выделении бюджетных средств на поддержку и развитие транспорта?

Глава 14. Бюджетные расходы на социальную сферу

14.1. Характеристика общих расходов бюджета на социальную сферу

В последние годы государство снизило свою роль в управлении отраслями, усилило значение самоуправления предприятий, акционерных обществ. Несмотря на снижение роли государства во многих сферах рыночной экономики, оно объективно вынуждено расходовать значительные средства на социальную сферу, науку и культуру.

В результате доля средств, направляемая через государственный бюджет на обеспечение социальной сферы, науки и культуры, увеличивается быстрее, чем на отрасли производства. Так, кстати, происходит не только в России, но и во многих зарубежных странах с развитой экономикой.

Необходимость развития науки, культуры, образования, медицинского обслуживания, искусства (в российской статистике их объединяют под названием “социально-культурная сфера”) определяется самим характером современного общества, которое нуждается в удовлетворении социально-культурных потребностей. Государство должно повышать роль в поддержке социально-культурных мероприятий выделением средств из государственного бюджета, сбалансированностью государственного бюджета.

Об объемах направляемых бюджетных средств в целом по стране на социальную сферу свидетельствуют данные табл. 14.1.

На социальную сферу и социальную политику в 2000 г. было направлено 7,6% валового внутреннего продукта Российской Федерации. Бюджетные средства на указанную сферу предоставляются в порядке бюджетного финансирования. Однако

в конечном итоге указанные затраты возмещаются обществу увеличением материальных и духовных благ, ростом общественного богатства.

Таблица 14.1

**Расходы консолидированного бюджета РФ
на социально-культурные мероприятия
и социальную политику в 2003 и 2008 гг.**

Показатели	2008 г.			2003 г.		
	млрд руб.	в % к итогу	в % к ВВП	млрд руб.	в % к итогу	в % к ВВП
1	2	3	4	5	6	7
Расходы на социально-культурные мероприятия, всего	7132,4	100	17,4	1175	100	8,9
В том числе:						
на образование	1665,5	23,4	4,1	476	40,5	3,6
на культуру, искусство, кинематографию	310,6	4,4	0,8	60	5,1	0,4
на средства массовой информации				23	1,9	0,2
на здравоохранение и физическую культуру	1548,6	21,7	3,8	297	25,3	2,3
на социальную политику	3607,7	50,6	8,9	319	27,2	2,4

Выделение средств на социальную сферу соответствует политике, направленной на социальную ориентацию экономики.

Необходимость формирования социально ориентированной экономики обусловлена следующими факторами:

□ задачами сделать общественные отношения гуманными, предотвратить в обществе рост бедности и преступности;

□ необходимостью создания условий для творческого труда и удовлетворения разумных потребностей людям творческого труда;

□ необходимостью создания нормальных условий жизни людей, рационального удовлетворения их материальных и духовных потребностей;

□ задачами формирования эффективной системы социальной защиты, в том числе сдерживания роста безработицы, обеспечения пособий для нетрудоспособных лиц по болезни;

□ задачами поддержания стабильного уровня реальных доходов хозяйств, малых производств, проведения инфляционных мер и индексации доходов.

14.2. Бюджетные расходы на образование

Образование — процесс, в результате которого достигается усвоение систематизированных знаний, умений и навыков. Это необходимое условие подготовки человека к жизни и труду. Основной путь получения образования — обучение в учебных образовательных учреждениях, где оно тесно связано с воспитанием.

Процесс образования требует также от личности самообразования, участия в общественно-трудовой деятельности. Уровень общего и специального (профессионального) образования обуславливается требованиями производства, общественными отношениями, состоянием науки, техники и культуры.

Под образованием в действующем Законе РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 “Об образовании” понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов), которые удостоверяются соответствующими документами.

Гражданам Российской Федерации Конституцией РФ гарантируется возможность бесплатного получения общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, а также на конкурсной основе высшего образования в государственном или муниципальном учреждении и на предприятии.

На начало 2008/09 учебного года численность учащихся в общеобразовательных учреждениях России составляла 13,8 млн чел., в учреждениях начального профессионального образования — 1,1 млн чел. В средних специальных учебных заведениях

обучалось 2,8 млн студентов, в высших учебных заведениях — 7,5 млн студентов.

В соответствии с Федеральным законом “Об образовании” установлены образовательные цензы общего образования: основное общее образование (лица, получившие документ об окончании 9-го класса общеобразовательного учреждения), среднее (полное) общее образование (лица, получившие документ об окончании 11-го (12-го) класса).

Среднее профессиональное образование может быть получено в образовательных учреждениях среднего профессионального образования (средних специальных учебных заведениях), высшее профессиональное образование — в общеобразовательных учреждениях высшего профессионального образования (высших учебных заведениях).

Реализация конституционных прав граждан на образование должна быть обеспечена путем создания условий для получения образования, достигаемых прежде всего финансированием образовательных учебных учреждений.

И, как отмечено выше, деятельность учреждений образования не может быть обеспечена только рынком, потребности общества в образовании, их удовлетворение должны быть осуществлены поддержкой государства путем бюджетного финансирования, т. е. практически за счет налогоплательщиков, внесших часть своих доходов в бюджет.

Расходы консолидированного бюджета (общие расходы государства) Российской Федерации на образование в 2008 г. характеризуются следующими показателями (табл. 14.2).

Таблица 14.2

Расходы консолидированного бюджета РФ на образование

Показатели расходов	2003 г.		2008 г.	
	млрд руб.	% к ВВП	млрд руб.	% к ВВП
Образование	476	3,6	1665,5	4,1

В расходы на образование включены расходы на:

□ дошкольное образование;

- общее образование;
- начальное профессиональное образование;
- среднее профессиональное образование;
- переподготовку и повышение квалификации;
- высшее профессиональное образование;
- другие расходы в области образования.

Часть средств на образование выделяется из федерального бюджета. Расходы федерального бюджета на образование приведены в табл. 14.3.

Таблица 14.3

Расходы федерального бюджета РФ

Расходы	2003 г.	2007 г.		2009 г.	
	млрд руб.	млрд руб.	к 2003 г.	млрд руб.	к 2003 г.
Образование	97,7	277,9	в 2,8 раза	387,9	в 4 раза

В расходах федерального бюджета было предусмотрено финансирование в 2007–2009 гг. высшего профессионального образования соответственно в размере 214 и 303 млрд рублей.

Доля в валовом внутреннем продукте ассигнований на образование в настоящее время составляет чуть более 4%, что значительно ниже, чем во многих зарубежных странах.

Основные задачи в области финансирования учреждений образования: увеличить размеры бюджетных средств на финансирование образования, сделав его приоритетным; усовершенствовать структуру расходов внутри отрасли “Образование”, увеличив долю расходов на школьное и высшее образование по опыту зарубежных промышленно развитых стран.

Вложения в отрасль “Образование” не пропадают бесцельно. Они способствуют росту эффективности как в производственной, так и в непроизводственной сфере.

При оценке эффективности вложений в “Образование” учитывается повышение производительности труда благодаря вовлечению в производство более квалифицированных рабочих и управленческих кадров. В непроизводственной сфере

повышается качество услуг благодаря вовлечению в отрасль образованных кадров.

С развитием образования повышается культурный и духовный уровень населения страны.

14.3. Расходы бюджета на поддержку отраслей культуры, искусства, кинематографии и средств массовой информации

Культура — исторически определенный уровень развития общества, творческих сил и способностей человека, выраженный в типах и формах организации жизни и деятельности людей, создаваемых ими материальных и духовных ценностях. Культура включает в себя результаты познания произведений искусства, нормы морали и права. Она меняется с переходом от одной формации к другой, при этом наследуется все ценное в культуре прошлого. После социалистической революции в России утверждалась культура социалистическая по содержанию, многообразная по национальным формам и интернациональная по своему духу и характеру. Функции культуры в современных условиях состоят в обогащении человека духовными и научными ценностями.

Комплекс “Культура” как сфера деятельности представляет собой совокупность учреждений и организаций, решающих задачи обогащения человека духовными и научными ценностями.

Правовая база сохранения и развития отечественной культуры — Закон РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-1 “Основы законодательства Российской Федерации о культуре”.

С культурой тесно связаны искусство и кинематография.

Искусство — художественное творчество в целом: литература, архитектура, скульптура, графика, декоративно-прикладное искусство, музыка, театр, кино и другие разновидности человеческой деятельности, а также живопись.

Живопись — важное средство художественного отражения и истолкования действительности, воздействия на мысли и чувства зрителей. Идейный замысел произведений живописи конкретизируется в теме и сюжете и воплощается с помощью композиции, рисунка и цвета.

В литературе последних лет искусство рассматривается как форма общественного сознания, освоения мира, как органическое единство созидания, познания, оценки и человеческого общения, как высокая степень умения, мастерства в любой сфере деятельности.

Кинематография — отрасль культуры и промышленности, осуществляющая производство фильмов и показ их зрителю, один из массовых видов искусства, важное средство политической и научной пропаганды. Правовой базой поддержки кинематографии является Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ “О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации”.

Средства массовой информации — систематическое распространение сообщений через печать, радио, телевидение, кино с целью утверждения духовных ценностей общества и оказания воздействия на оценки, мнения и поведение людей, распространение культуры, рекламы. Учреждения культуры и искусства не могут быть обеспечены только рынком, они должны поддерживаться обществом.

Бюджетные расходы РФ на культуру, искусство и кинематографию показаны в табл. 14.4.

Таблица 14.4

**Расходы бюджета РФ на культуру, искусство
и кинематографию**

Показатели расходов	По консолидированному бюджету		По федеральному бюджету РФ			
	2008 г.		2007 г.		2009 г.	
	млрд руб.	% к ВВП	млрд руб.	% к ВВП	млрд руб.	% к ВВП
Культура, искусство и кинематография	310,6	0,8	67,8	0,2	110,0	0,2
Средства массовой информации						

В федеральном бюджете на 2007 и 2009 гг. предусмотрены средства на поддержку телевидения и радиовещания соответственно в сумме 20,7 и 40 млрд руб.; культуры — 35,8 и 52,9 млрд руб.; кинематографии — 3,7 и 3,7 млрд руб.; периодической печати и издательства — 3,3 и 3,9 млрд руб.

14.4. Расходы бюджета на здравоохранение и физическую культуру

Здравоохранение — система мероприятий по охране здоровья, предупреждению и лечению болезней и продлению жизни человека. В России по Конституции РФ (ст. 41) каждый гражданин имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь, которая в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается бесплатно за счет средств соответствующего бюджета и страховых взносов.

Кроме этого в России финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, поощряется развитие физической культуры и спорта.

Бюджетные расходы на содержание учреждений здравоохранения Российской Федерации характеризуются данными, приведенными в табл. 14.5.

Таблица 14.5

Расходы бюджета на здравоохранение и физическую культуру

Показатели расходов	По консолидированному бюджету		По федеральному бюджету РФ			
	2008 г.		2009 г.		2007 г.	
	млрд руб.	% к ВВП	млрд руб.	% к ВВП	млрд руб.	% к ВВП
Здравоохранение, физическая культура и спорт	1548,6	3,8	323,9	0,8	206,4	0,7

По консолидированному бюджету расходы на здравоохранение и физическую культуру в России в 2008 г. составили 3,8% валового внутреннего продукта. По федеральному бюджету на

эти цели в 2009 г. было предусмотрено 323,9 млрд руб., из них на здравоохранение — 245,4 млрд руб.; физическую культуру и спорт — 20,2 млрд руб. и санитарно-эпидемиологическое благополучие — 11,2 млрд руб.

Эффективность вложения средств в здравоохранение в обществе определяется тем, что здравоохранение увеличивает фонд фактически отработанного времени в смежных отраслях экономики вследствие снижения заболеваемости и продления работоспособности человека.

Основными факторами повышения социально-экономических результатов от здравоохранения являются строительство новых и расширение действующих учреждений здравоохранения и улучшение медицинского обслуживания.

14.5. Расходы бюджета на социальную политику

Социальная политика — сфера деятельности государства, связанная с решением проблем, относящихся к жизни людей и их отношениям в обществе. Социальная политика направлена на реализацию социальных функций государства.

В Конституции РФ провозглашено: каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст. 39). На обеспечение социальной политики государство направляет средства за счет: средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов муниципальных образований, а также государственных внебюджетных фондов.

В расходы бюджетов включаются следующие виды затрат:

□ содержание учреждений социального обеспечения и службы занятости;

□ содержание домов-интернатов для престарелых и инвалидов;

□ содержание учреждений по обучению инвалидов;

□ социальная помощь;

□ возмещение вреда инвалидам вследствие чернобыльской и других радиационных катастроф;

□ программы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

□ средства, передаваемые Пенсионному фонду РФ на выплату пенсий и пособий военнослужащим в соответствии с законодательством РФ;

□ выплаты пособий и пенсий другим категориям граждан;

□ компенсационные выплаты женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, уволенным в связи с ликвидацией предприятий, учреждений и организаций;

□ финансирование кампаний и мероприятий по организации оздоровления детей и подростков;

□ субсидии из федерального бюджета на выплату базовой части трудовой пенсии за счет средств единого социального налога;

□ пенсии военнослужащим и членам их семей;

□ выплаты пособий и компенсаций военнослужащим и членам их семей;

□ расходы на обеспечение инвалидов транспортными средствами;

□ расходы на санаторно-курортное лечение ветеранов и инвалидов;

□ расходы на оплату проезда ветеранов и инвалидов;

□ оплата на установки телефона ветеранам и инвалидам;

□ прочие расходы социального характера.

Сумма бюджетных расходов на социальную политику приведена в табл. 14.6 и 14.7.

Приоритетные направления социальной политики реализуются в рамках целевых программ: “Молодежь России”, “Дети России”, “Социальная поддержка инвалидов”, “Миграционная политика” и др.

В консолидированном бюджете на 2008 г. расходы на социальную политику были предусмотрены в размере 3607,7 млрд руб. (8,9% к ВВП). В 2005 и 2007 гг. предусматривалось соответственно: 514 млрд руб. (2,4% к ВВП) и 2717,2 млрд руб. (8,2% к ВВП).

В федеральном бюджете с 2005 г. предусмотрена новая структура расходов в разделе “Социальная политика”, включающая все расходы в области социального обеспечения населения.

Таблица 14.6

Расходы консолидированного бюджета РФ на социальную политику

	2005 г.		2007 г.		2008 г.	
	млрд руб.	% к ВВП	млрд руб.	% к ВВП	млрд руб.	% к ВВП
Социально-культурные мероприятия — всего	2009,3	9,3	5692,3	17,2	7132,4	17,1
в том числе						
социальная политика	513,9	2,4	2717,2	8,2	3607,7	8,6
удельный вес расходов на социальную политику в общих расходах на социально-культурные мероприятия	25,6	—	47,7	—	50,6	—

Таблица 14.7

**Расходы федерального бюджета на 2007 и 2009 гг.
в области социальной политики**

Расходы	2007 г.			2009 г.		
	млрд руб.	% к ВВП	% к итогу	млрд руб.	% к ВВП	% к итогу
Социальная политика	215,6	0,7	100,0	320,3	0,8	100,0
Пенсионное обеспечение	164,9	0,53	76,5	223,2	0,6	70,8
Социальное обслуживание населения	3,6	0,01	1,7	6,2	0,01	1,5
Социальное обеспечение населения	40,9	0,13	19,0	90,3	0,2	24,9
Борьба с беспризорностью, опека, попечительство	0,24	—	0,1	2,1	—	0,1
Прикладные научные исследования в области социальной политики	0,14	—	0,06	0,15	—	0,05
Другие вопросы в области социальной политики	5,8	0,02	2,7	—	—	—

Контрольные вопросы для самопроверки

1. Что понимается под социальной сферой и каков размер бюджетных расходов на социальную сферу?

2. Что понимается под образованием и каковы бюджетные расходы на его финансирование?
3. Как можно определить эффективность затрат на образование?
4. Что входит в комплекс “Культура” и как этот комплекс финансируется?
5. Что понимается под здравоохранением и как оно финансируется?
6. В чем заключается эффективность затрат на финансирование здравоохранения?
7. Из чего складывается социальная политика государства, ее правовые основы и как финансируются затраты на осуществление социальной политики?
8. Как финансируются затраты на поддержку и развитие кинематографии?
9. Что можно сказать о финансировании средств массовой информации?
10. Что можно сказать о финансировании отраслей культуры и искусства?
11. Какие можно сделать общие выводы о финансировании социальной сферы на 2005 г. и какие можно внести предложения (пожелания) о перспективном финансировании?

Глава 15. Обслуживание государственного долга

15.1. Экономическое содержание государственного долга

В БК РФ (ст. 97) определено:

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

Экономическое назначение государственного долга, образовавшегося из финансовых заимствований государства, — обеспечение финансирования государственных расходов при нехватке бюджетных средств.

Основной формой государственных заимствований является государственный кредит, представляющий собой совокупность кредитных отношений, в которых заемщиком выступает государство, а кредиторами — физические и юридические лица.

С учетом сферы размещения займов долг подразделяется на внутренний и внешний, государственный и муниципальный.

Долговые обязательства Российской Федерации могут быть в форме:

- а) государственных займов, осуществляемых посредством выпуска ценных бумаг от имени Правительства РФ;
- б) кредитов, полученных Правительством РФ;
- в) других долговых обязательств, гарантированных Правительством РФ.

Государственный долг — общая сумма задолженности государства по непогашенным займам и не выплаченным по ним процентам.

Государственные займы как форма государственного кредита характеризуются тем, что временно свободные денежные средства физических (населения) и юридических лиц (организаций) привлекаются на финансирование государственных затрат. Привлечение временно свободных средств в форме государственного кредита осуществляется путем выпуска и реализации облигаций, казначейских обязательств и других видов государственных ценных бумаг.

Внутренний государственный долг — это сумма задолженности по выпущенным и непогашенным государственным ценным бумагам, размещенным на территории Российской Федерации, включая затраты на погашение и выплату дохода.

Облигации — долговые обязательства государства, органов местного самоуправления и организаций, выпускаемые обычно большими партиями. Они являются свидетельством того, что выпустивший их орган является должником и обязуется выплачивать владельцу облигации в течение определенного времени проценты по ней, а по наступлении срока выплаты — погасить свой долг перед ним. В любом случае облигация представляет собой долг, а ее держатель является кредитором (а не совладельцем, как акционер). По российскому законодательству облигация — эмиссионная ценная бумага, закрепляющая право держателя этой бумаги на получение от эмитента облигации в предусмотренный срок ее номинальной стоимости и зафиксированного в ней процента от этой стоимости.

Задолженность по государственным займам, в которых государство является заемщиком, включается в сумму государственного долга страны.

По способу размещения государственные займы подразделяются на группы: свободно обращающиеся облигации и размещающиеся по подписке.

Облигации, свободно размещающиеся на рынке ссудного капитала, обычно свободно размещаются через систему коммерческих банков (сберегательных и акционерных).

Основными подписчиками облигаций по государственным займам выступают организации, специальные фонды, банки, страховые компании.

Статья 75 Конституции РФ подчеркивает, что государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе.

В последние годы на рынке ценных бумаг основная роль отводится государственным облигациям, эмитентом которых выступает правительственный орган — Министерство финансов РФ.

Наиболее распространенными среди государственных облигаций являются следующие виды.

Во-первых, **государственные краткосрочные бескупонные облигации (ГКО)**. Решение о выпуске ГКО принимает Министерство финансов РФ, при этом определяется предельный объем, период его размещения и потенциальные владельцы. Центральный банк РФ является агентом Правительства РФ по обслуживанию выпуска ГКО и гарантирует своевременность их погашения.

Облигации (ГКО) приобретаются Банком России у Министерства финансов РФ в пределах лимита, определяемого Федеральным законом о государственном бюджете.

Центральный банк РФ приобретает облигации на первичном рынке у Министерства финансов РФ:

- 1) при предоставлении Министерству финансов РФ прямого краткосрочного кредита в виде покупки облигаций;
- 2) при предоставлении кредита на покрытие кассовых разрывов, возникающих в процессе реализации и погашения облигаций.

По поручению Министерства финансов РФ Центральный банк РФ осуществляет продажу государственных облигаций на первичном рынке через коммерческие банки, куплю-продажу облигаций на вторичном рынке от своего имени, а также операции по погашению облигаций.

Заключение сделок по купле-продаже облигаций на первичном рынке организуется на Московской межбанковской валютной бирже (ММВБ) на основании соглашения между Банком России и ММВБ. Реализация этих облигаций на ММВБ производится посредством проведения аукционов (на первичном рынке) или торгов (на вторичном рынке) облигаций.

Государственные краткосрочные облигации не изготавливаются в виде бумажных бланков. Каждый выпуск оформляется сертификатом, хранящимся в Центральном банке РФ. Погашение этих облигаций осуществляется в безналичной форме путем перечисления владельцам облигаций номинальной их стоимости на момент погашения. Доходом по ГКО считается разница между номинальной ценой на момент погашения и ценой покупки.

Во-вторых, **облигации Государственного сберегательного займа РФ**. Эмитентом этого вида облигаций является Министерство финансов РФ. Облигации выпускаются сроком на один год на предъявителя. Каждая облигация имеет 4 купона по 3 месяца. Процентный доход по купону определяется Министерством финансов РФ. Продажа облигаций осуществляется коммерческими банками по рыночным ценам.

При погашении облигаций владельцам выплачиваются номинальная стоимость облигации и процентный доход по последнему купону. Покупатель облигации выступает как кредитор, поскольку эмиссия облигаций является формой заимствования денежных средств. Однако кредит, предоставляемый путем приобретения облигаций, отличается от банковского кредита следующими обстоятельствами:

- 1) при выпуске облигационного займа коммерческий банк выступает не кредитором, а, как правило, лишь посредником, действующим по поручению другого юридического лица;

2) в приобретении выпущенных облигаций в качестве кредитора принимает участие значительное число юридических и физических лиц, а не один клиент.

Правительство привлекает облигационный заем в основном для двух целей:

- 1) для финансирования текущего бюджетного дефицита;
- 2) для погашения ранее выпущенных правительством облигационных займов.

В-третьих, в целях привлечения заемных средств государство может эмитировать **облигации лотерейного типа**. Доход по лотерейным облигациям выплачивается в форме выигрышей по отдельным облигациям при проведении тиража выигрышей.

Облигационные займы в виде лотерейного типа выпускаются как государственными федеральными органами, так и органами субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

В-четвертых, для привлечения денежных средств государство может выпускать **казначейские обязательства** Российской Федерации (КО). В отличие от облигаций они подлежат реализации только среди населения, КО — процентная государственная ценная бумага, ставка дохода которой устанавливается Правительством РФ.

Наряду с государственными займами государство привлекает в форме кредита часть вкладов населения в Сбергательном банке на основе договора.

В 1991 г. были выпущены облигации Государственного республиканского внутреннего займа РСФСР сроком на 30 лет (с 1 июля 1991 г. по 30 июня 2021 г.) под 5% годовых. Облигации реализовывались только среди юридических лиц. Заем выпускался как свободно обращающийся, облигации могли перепродаваться через учреждения Банка России. Весь заем был куплен Центральным банком РФ. По состоянию на 1 декабря 1990 г. государственный долг по этому займу образовался в сумме 30 млрд руб. В 90-х гг. часть долга по займу была погашена из бюджета.

В 1993 г. Министерство финансов РФ выпустило золотые сертификаты. Номинал сертификата составлял 10 кг золота пробы 0,9999. Объем эмиссии золотых сертификатов был опреде-

лен в сумме, эквивалентной стоимости 100 т золота. Пересчет стоимости сертификата в рубли осуществлялся по курсу Банка России. Золотые сертификаты скупили коммерческие банки, наделенные правом продажи сертификатов.

Внешний (международный) государственный кредит — это кредит, в котором государство выступает в роли заемщика на мировом рынке. Сумма полученных внешних заимствований с начисленными процентами включается в государственный долг страны.

Основными кредиторами России выступают зарубежные развитые страны, международные финансовые организации — Международный валютный фонд (МВФ), Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР).

Наблюдается такая тенденция: чем хуже экономическое положение в промышленности и сельском хозяйстве, тем больше государство заимствует средств, увеличивая объем государственного долга, долговые обязательства в разных формах.

Задолженность правительственных органов владельцам государственных ценных бумаг накапливается и превращается в государственный долг, который приходится выплачивать с процентами.

Государственный долг в разных странах растет различными темпами. Превышение государственного долга над ВВП считается потенциально опасным для устойчивого денежного обращения. Более осторожной оценкой считается соотношение этих двух показателей как 0,6:1.

В 1998 г. государственный долг по отношению к ВВП составлял: в США — 62%, Германии — 62, во Франции — 59, в Великобритании — 52%.

По данным за 2004 г., в России государственный долг оценивался в 60%, в настоящее время — примерно в 30%.

15.2. Формы долговых обязательств

По российскому законодательству **долговые обязательства Российской Федерации** могут существовать в виде обязательств 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;

□ государственным ценным бумагам, выпущенным от имени Российской Федерации;

□ бюджетным кредитам, привлеченным в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

□ государственным гарантиям Российской Федерации;

□ иным долговым обязательствам, ранее отнесенным в соответствии с законодательством Российской Федерации на государственный долг Российской Федерации.

По срокам действия долговые обязательства РФ могут быть краткосрочными (до одного года), среднесрочными (от одного года до пяти лет) и долгосрочными (от 5 до 30 лет).

Долговые обязательства Российской Федерации погашаются в сроки, которые определяются конкретными условиями займа и не могут превышать 30 лет. Изменение условий выпущенного в обращение государственного займа, в том числе срока выплаты и размера процентных платежей, срока обращения, не допускается.

В объем государственного внутреннего долга Российской Федерации включаются:

□ номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам РФ, обязательства по которым выражены в валюте РФ;

□ объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным РФ;

□ объем основного долга по кредитам, полученным РФ и обязательства по которым выражены в валюте РФ;

□ объем обязательств по государственным гарантиям, выраженным в валюте Российской Федерации;

□ объем иных (за исключением указанных) долговых обязательств Российской Федерации, оплата которых в валюте

Российской Федерации предусмотрена федеральными законами до введения в действие Бюджетного кодекса.

В объем государственного внешнего долга Российской Федерации включаются:

□ номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;

□ 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;

□ объем обязательств по государственным гарантиям Российской Федерации, выраженным в иностранной валюте.

Долговые обязательства субъекта Федерации могут существовать в виде обязательств по (ст. 99 БК РФ):

□ государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации;

□ бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

□ кредитам, полученным субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций;

□ государственным гарантиям субъекта Российской Федерации.

Долговые обязательства субъекта Российской Федерации не могут существовать в иных видах, за исключением перечисленных.

Долговые обязательства субъекта Федерации погашаются в сроки, которые определяются условиями заимствований и не могут превышать 30 лет.

Муниципальный долг — совокупность долговых обязательств муниципального образования. Долговые обязательства муниципального образования могут существовать в виде обязательств по:

□ ценным бумагам муниципального образования (муниципальным ценным бумагам);

□ бюджетным кредитам, привлеченным в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

□ кредитам, полученным муниципальным образованием от кредитных организаций;

□ гарантиям муниципального образования (муниципальным гарантиям).

Долговые обязательства муниципального образования не могут существовать в иных видах, за исключением перечисленных.

Органы местного самоуправления используют все полномочия по формированию доходов местного бюджета для погашения своих долговых обязательств и обслуживания долга.

Долговые обязательства муниципального образования погашаются в сроки, которые определяются условиями заимствований и не могут превышать 10 лет.

15.3. Бюджетные расходы на обслуживание и погашение государственного долга

Чрезмерное увлечение кредитами негативно сказывается на бюджете, а следовательно, и на финансировании экономики и социальной сферы.

С ростом государственного долга увеличиваются, естественно, бюджетные расходы, связанные с обслуживанием внутреннего и внешнего государственного долга.

Выплата процентов по долгу и постепенное погашение основной суммы долга называется обслуживанием долга (задолженности).

В общих расходах федерального бюджета в 2000 г. расходы, связанные с обслуживанием государственного долга, составляли 25,7%, о чем свидетельствуют данные табл. 15.1.

Расходы на обслуживание государственного долга в федеральном бюджете в 2001 г. составили огромную сумму — 239,8 млрд руб., в том числе на обслуживание государственного

внутреннего долга — 56,6 млрд руб. и государственного внешнего долга — 183,2 млрд руб.

Таблица 15.1

Расходы федерального бюджета РФ на обслуживание внутреннего и внешнего государственного долга

Год	Все расходы федерального бюджета, млрд руб.	В том числе расходы на обслуживание государственного долга	
		млрд руб.	удельный вес во всех расходах, %
1998	472,2	148,7	31,5
1999	666,6	162,9	24,4
2000	855,1	220,1	25,7
2001	1193,5	239,8	20,1
2002	1947,4	285,0	14,6

В федеральном бюджете России на 2003 г. были предусмотрены расходы на обслуживание государственного и муниципального долга в размере 277,5 млрд руб., в том числе на обслуживание внутреннего долга — 57,4 млрд руб. и государственного внешнего долга — 220,1 млрд руб.

На 2005 г. расходы на обслуживание государственного и муниципального долга в федеральном бюджете были предусмотрены в сумме 244,2 млрд руб.; на 2006 год — 198,5 млрд руб., на 2007 г. — 156,8 млрд руб., на 2008 г. — 163,4 млрд руб. и на 2009 г. — 229 млрд руб.

Обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации производится Банком России и его учреждениями, если иное не предусмотрено Правительством РФ, путем осуществления операций по размещению долговых обязательств России, их погашению и выплате долгов в виде процентов по ним или в иной форме.

Выполнение Банком России, другим специализированным финансовым институтом функций генерального агента Правительства РФ по размещению долговых обязательств РФ, их погашению и выплате доходов в виде процентов по ним осуществляется на основе специальных соглашений, заключаемых с

федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ выполнять функции агента.

При анализе расходов на обслуживание государственного долга в 90-е гг. наблюдалась такая тенденция: при недостатке налоговых и неналоговых средств для формирования доходов бюджета государство использовало возможности привлечения дополнительных финансовых ресурсов путем заимствования средств, накапливая задолженность, что вело к значительному росту государственного долга.

Чем хуже обстоит дело с государственным бюджетом, чем больше его дефицит, тем больше объем заимствований, увеличивается объем государственного долга. Чем глубже финансовый кризис в стране, тем выше доля затрат на обслуживание государственного долга в расходах бюджета.

Чем больше Россия платит по внешним долгам, тем меньше денег остается у государства на социальную политику, образование, медицинское обслуживание, на оборонные заказы.

Правительство в 90-х гг. заимствовало деньги без учета масштабы долгов и возможности их возврата, в результате чего государственный долг России резко увеличивался и в 2000 г. внутренний долг составил более 70 млрд долл., а внешний — превысил 150 млрд долл. Наступившие по срокам платежи по внешнему долгу в 2001 г. составляли 14,2 млрд долл.

Во время обсуждения федерального бюджета на 2002 г. в Государственной Думе Минфином РФ названы были такие цифры платежей нашей страны по внешним долгам¹:

- в 2001 г. — 14,2 млрд долл.;
- в 2002 г. — 14,2 млрд долл.;
- в 2003 г. — 19,6 млрд долл.;
- в 2004 г. — 16,0 млрд долл.;
- в 2005 г. — 18,0 млрд долл.;
- итого за 5 лет — 82,0 млрд долл.

Это была огромная сумма накопленных долгов. Напомним, что среднегодовой размер федерального бюджета России по доходам за указанные годы составлял примерно 80 млрд долл., т. е.

¹ Российская газета. 2002. 9 янв.

страна более года вынуждена была работать только на возврат займов прошлых лет.

Если Россия каждый год будет выплачивать долги без отсрочек, то этот процесс может затянуться до 2030 г., причем возвращать надо будет 250 млрд долл. (с учетом процентов).

На начало 2008 г. внутренний и внешний государственный долг России находился в пределах 150 млрд долл. (без учета заимствований госкорпорациями и банками).

Чтобы успешнее решить проблему долгов, необходимо эффективнее управлять этим процессом, использовать резервы сокращения внешнего долга.

15.4. Управление государственным и муниципальным долгом

Управление присуще всем сферам человеческой деятельности, в том числе и финансовой. Под управлением понимается сознательное и целенаправленное воздействие на объект управления с помощью совокупности приемов и методов для достижения определенного результата. Управление основано на знании объективных закономерностей развития природы и общества. Вместе с тем на управление большое влияние оказывает государство в лице соответствующих структур, а также законодательные акты.

Важной областью управленческой деятельности является управление государственным долгом РФ, которое осуществляется Правительством РФ¹ в пределах полномочий, устанавливаемых Федеральным Собранием РФ.

Управление государственным долгом субъекта Федерации осуществляется органом исполнительной власти субъекта Федерации (либо финансовым органом субъекта РФ в соответствии с Законом субъекта РФ).

Управление муниципальным долгом осуществляется уполномоченным органом местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

¹ Либо Минфином РФ, уполномоченным Правительством РФ.

Право осуществления государственных внешних заимствований Российской Федерации и заключения договоров о предоставлении государственных гарантий, договоров поручительства другим заемщиком для привлечения внешних кредитов (займов) принадлежит Федерации. От имени Федерации осуществлять внешние заимствования может Правительство РФ либо уполномоченный Правительством РФ ответственный федеральный орган исполнительной власти.

Субъекты Федерации, бюджеты которых не получают финансовую помощь на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, имеют право осуществлять государственные внешние заимствования в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федеральное Собрание РФ законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период утверждает предельные объемы государственного внутреннего и внешнего долга, пределы внешних заимствований Федерации.

Так, например, в федеральном бюджете на 2009 г. верхний предел государственного внутреннего долга РФ на 1 января 2010 г. был предусмотрен по долговым обязательствам РФ в сумме 2338,3 млрд руб. и верхний предел государственного внешнего долга РФ — в сумме 41,4 млрд долл. США (или 29,8 млрд евро).

Предельный объем государственных внешних заимствований РФ не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию государственного внешнего долга РФ.

Правительство РФ имеет право осуществлять заимствования с превышением установленного законом предельного объема государственного долга вместо внешних заимствований, если это снижает расходы на обслуживание государственного долга в рамках установленного законом объема государственного долга. Правительство РФ вправе также осуществлять внешние заимствования в объеме свыше установленного законом предельного объема заимствований, если при этом Правительство РФ осуществляет такую реструктуризацию государственного внешнего долга, которая приводит к снижению расходов на его

обслуживание, в рамках установленного предельного объема государственного внешнего долга.

Обычно страны-должники принимают все возможные меры, чтобы не попасть в положение безнадежных должников. Традиционная мера — выплата долгов за счет золотовалютных резервов, но, если эти резервы исчерпаны или ограничены, есть другие пути.

Важное значение в управлении долгом имеет реструктуризация долга (консолидация) внешнего долга с согласия кредиторов. Под реструктуризацией долга понимается погашение долговых обязательств с согласия кредиторов с рассрочкой платежа (т. е. принятие других долговых обязательств) в объемах погашаемых долговых обязательств с установлением иных условий обслуживания долговых обязательств и сроков погашения (пересмотр сроков платежей, списание части долга).

Правительство РФ время от времени ведет переговоры о реструктуризации платежей по долгам с Лондонским клубом кредиторов и Парижским клубом кредиторов¹ и Международным валютным фондом, Европейским банком развития и реструктуризации.

В Лондонском клубе объединились банки-кредиторы разных стран (примерно 600 банков).

В Парижском клубе объединились государства-кредиторы и фирмы-поставщики.

Право управления государственным долгом от имени субъекта Федерации принадлежит органам исполнительной власти субъекта Федерации.

Предельный объем государственных заимствований субъекта Федерации устанавливается законом субъекта Федерации о бюджете на очередной финансовый год (должен быть установлен верхний предел долга субъекта Федерации).

Предельный объем государственного долга субъекта РФ не должен превышать объем доходов бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней.

¹ В августе 2006 г. Россия полностью рассчиталась по долгам перед странами — членами Парижского клуба, выплатив 21,6 млрд долл.

Управление муниципальным долгом является обязанностью уполномоченного органа местного самоуправления. При этом субъекты муниципального образования не отвечают по долговым обязательствам других муниципальных образований, а также субъектов Федерации.

Муниципальное образование может использовать внутренние заимствования для покрытия дефицита бюджета.

Верхний предел муниципального долга устанавливается правовым актом органа местного самоуправления о местном бюджете на очередной финансовый год.

В целях управления государственным долгом и его снижения разрабатывается программа государственных внешних заимствований РФ.

Программа государственных внешних заимствований РФ представляет собой перечень внешних заимствований федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период с указанием цели, источников заимствований, сроков возврата заимствований, объема использованных средств по займу до начала финансового года и объема заимствований в финансовом году.

В программе государственных внешних заимствований РФ должны быть отдельно предусмотрены все займы и государственные гарантии, величина которых превышает сумму, эквивалентную 10 млн долл. США, на весь срок займа (ст. 108 БК РФ). Данные займы и государственные гарантии подлежат реализации только при условии их утверждения в составе Программы государственных внешних заимствований РФ федеральным законом о федеральном бюджете.

Разрабатывается также Программа государственных внутренних заимствований РФ, субъектов Федерации и муниципальных образований. Она представляет собой перечень внутренних заимствований РФ, субъектов Федерации, муниципальных образований на очередной финансовый год на покрытие дефицита (нефтегазового дефицита федерального бюджета), а также для погашения долговых обязательств.

Все поступления средств в бюджет от заимствований, включая средства, которые расходуются на обслуживание и погашение государственного или муниципального долга, отражаются в бюджете как источники финансирования дефицита бюджета.

В России вводится единая система учета и регистрации государственных заимствований РФ, государственных заимствований субъектов РФ и муниципальных заимствований.

Субъекты Федерации, муниципальные образования регистрируют свои заимствования в Министерстве финансов РФ.

Министерство финансов РФ, субъекты Федерации, муниципальные образования ведут государственные книги внутреннего и внешнего долга РФ (государственные долговые книги Российской Федерации).

В государственную долговую книгу Российской Федерации (в Минфине РФ) вносятся сведения об объеме долговых обязательств РФ, субъектов Федерации и муниципальных образований.

Сейчас очень трудно отказаться или в одностороннем порядке отсрочить погашение долгов. Это означало бы показать перед всем миром неплатежеспособность России, что негативно сказалось бы на импортных операциях.

Сложившаяся ситуация диктует необходимость обратить серьезное внимание на усиление работы по возврату кредитов России, тех кредитов, которые она предоставила зарубежным странам. По некоторым оценкам, зарубежные страны были должны России около 100 млрд долларов.

Контрольные вопросы для самопроверки

1. В чем заключается экономическое содержание государственного долга?
2. В каком порядке выпускаются займы?
3. Кто является агентом Правительства РФ по обслуживанию ГКО?
4. Кто являются основными кредиторами России?
5. Какими могут быть формы долговых обязательств?

6. Каковы размеры расходов бюджета РФ на обслуживание и погашение государственного долга?

7. В чем сущность управления государственным и муниципальным долгом?

8. Что такое реструктуризация внешнего долга?

9. Чего можно достичь совершенствованием управления государственным и муниципальным долгом?

10. Какова динамика платежей нашей страны по внешним долгам в 2001–2005 гг. по данным Министерства финансов РФ? И что нужно делать, чтобы успешно решать проблему внешних долгов?

Глава 16. Финансовая поддержка субъектов Федерации и муниципальных образований

16.1. Принципы межбюджетных отношений

Межбюджетные отношения представляют собой взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Межбюджетные отношения между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации и органами местного самоуправления строятся на основе определенных принципов, характерных для бюджетного федерализма (см. гл. 2, п. 2.3 и гл. 3, п. 3.3).

К ним относятся, в частности:

- самостоятельность бюджетов бюджетной системы РФ;
- сбалансированность интересов всех участников межбюджетных отношений бюджетной системы РФ;
- равенство бюджетных прав субъектов Федерации, муниципальных образований во взаимоотношениях с федеральным бюджетом;
- законодательное разграничение доходных источников между бюджетами и расходных обязательств бюджетов бюджетной системы;
- выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности;
- единство бюджетной системы РФ и другие.

В соответствии с гл. 16 БК РФ межбюджетные отношения осуществляются в форме предоставления трансфертов¹:

- дотаций бюджетам бюджетной системы;
- субвенций из соответствующих бюджетов;
- субсидий;
- иных межбюджетных трансфертов в соответствии с бюджетным законодательством;
- а также бюджетных кредитов (ст. 93²–93⁵ БК РФ).

16.2. Формы финансовой поддержки бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов из федерального бюджета

В соответствии с БК РФ межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы Федерации могут быть предоставлены в форме:

- дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности;
- субсидий в целях софинансирования расходных обязательств в соответствии с БК РФ;
- субвенций на финансирование отдельных целевых расходов;
- иных межбюджетных трансфертов;
- бюджетных кредитов.

Финансовая поддержка в любой форме подлежит учету в доходах того бюджета, который является получателем этих средств.

Дотация — бюджетные средства, предоставляемые бюджету бюджетной системы России на безвозмездной и безвозвратной основах без установления направлений и (или) условий их использования.

Субсидия (помощь, поддержка) — бюджетные средства, предоставляемые бюджету бюджетной системы России, а также физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

¹ Трансферт — денежные средства, передаваемые (предоставляемые) из одних бюджетов в пользу других, нуждающихся в финансовой поддержке в порядке и на условиях, предусмотренных БК РФ (гл. 16).

Субвенция — бюджетные средства, предоставляемые бюджету бюджетной системы России или юридическому лицу на осуществление определенных целевых расходов.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, предусматриваемые в федеральном бюджете, образуют Федеральный фонд финансовой поддержки (ФФФП) субъектов РФ. Дотации эти распределяются между субъектами РФ в соответствии с единой методикой, утверждаемой Правительством РФ.

Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации утверждается при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период во втором чтении.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности предоставляются субъектам Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации показателей фактических доходов и расходов за отчетный период и (или) показателей прогнозируемых доходов и расходов консолидированных бюджетов отдельных субъектов Российской Федерации не допускается.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта Российской Федерации исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным средним показателем по консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации 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.

Из федерального бюджета могут предоставляться субсидии в целях финансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Совокупность указанных субъектов образует Федеральный фонд софинансирования расходов (ФФСР).

Цели и условия предоставления и расходования субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, критерии отбора субъектов Российской Федерации для предоставления указанных межбюджетных субсидий и их распределения между субъектами Российской Федерации устанавливаются федеральными законами и (или) принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации на срок не менее трех лет.

Выделение субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (за исключением субсидий за счет средств резервных фондов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации) на цели и (или) в соответствии с условиями, не предусмотренными федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, не допускается.

В случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами и (или) принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства РФ, бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам могут быть предоставлены иные дотации и субсидии из федерального бюджета.

На исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и (или) Федеральным законом “Об общих принци-

пах организации местного самоуправления в Российской Федерации” из федерального бюджета также предоставляются субвенции. Совокупность субвенций бюджета субъектов РФ из федерального бюджета образует Федеральный фонд компенсаций (ФФК).

Распределение субвенций из федерального бюджета между субъектами Российской Федерации утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период во втором чтении.

Субвенции из федерального фонда распределяются между всеми субъектами Российской Федерации по единой для соответствующего вида субвенций методике, пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих бюджетных услуг, лиц, имеющих право на получение трансфертов населению, другим показателям с учетом объективных условий, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг (объем выплат) в субъектах Российской Федерации.

Использование при распределении субвенций из федерального фонда показателей, характеризующих собственные доходы бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов), не допускается.

В федеральном бюджете на 2007 г. предусмотрены межбюджетные трансферты (без трансфертов внебюджетным фондам) в размере 784 млрд руб., или более 2,5% к ВВП, в том числе: финансовая помощь бюджетам других уровней — 512,4 млрд руб. (из нее — Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ — 260,4 млрд руб., Фонд софинансирования социальных расходов — 35,5 млрд руб.), Фонды компенсаций — 153,1 млрд руб., другие межбюджетные трансферты — 118,5 млрд руб.

16.3. Формы предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов

Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации 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 Российской Федерации, передаваемых на основании договоров между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области, заключенных в соответствии с законодательством Российской Федерации;

□ иных межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации;

□ бюджетных кредитов местным бюджетам.

Формы, порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований из бюджетов городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга устанавливаются законами этих субъектов.

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 Российской Федерации для формирования региональных фондов финансовой поддержки поселений и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);

□ иных межбюджетных трансфертов.

Порядок предоставления указанных межбюджетных трансфертов предусмотрен ст. 142¹, 142² и 142³ БК РФ.

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ (за исключением субвенций) предоставляются при условии соблюдения органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления бюджетного законодательства РФ и законодательства РФ о налогах и сборах.

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, в которых в двух из трех последних отчетных лет их доля (за исключением субвенций) в общем объеме собственных доходов консолидированного бюджета превышала 60%, предоставляются при соблюдении условий подписываемых соглашений с Министерством финансов РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации и других условий, предусмотренных ст. 130 БК РФ¹.

Федеральными законами и нормативными актами государственной власти субъектов РФ могут быть установлены дополнительные условия предоставления субсидий из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ бюджетам других уровней.

При несоблюдении органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, определенных бюджетным законодательством, Министерство финансов РФ вправе приостановить предоставление межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) соответствующим субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям).

¹ Конкретные условия при предоставлении трансфертов предусмотрены этой статьей БК также субъектам РФ, в которых доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из последних трех отчетных финансовых лет превышала 5% и 20% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ.

16.4. Предоставление бюджетных кредитов субъектам Федерации

В финансовой практике стала применяется и такая форма финансовой помощи, как бюджетное кредитование (ст. 93², 93³, 93⁵ БК РФ).

Бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета могут предоставляться бюджетные кредиты на срок до трех лет в пределах 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 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 РФ 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 Российской Федерации.

Бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляются при условии отсутствия просроченной задолженности соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом.

Использование бюджетных кредитов, полученных бюджетами субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, для предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам не допускается.

Основания и условия предоставления бюджетных кредитов местным бюджетам из бюджета субъекта Федерации, использования их и возврата устанавливаются законами субъектов Федерации о бюджетах субъектов РФ и принимаемыми в со-

ответствии с ними нормативными правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Контрольные вопросы для самопроверки

1. Какие принципы межбюджетных отношений применяются в России?

2. В каких формах оказывается финансовая поддержка бюджетам субъектов Федерации?

3. Что такое субвенции, их понятие, виды?

4. Что называется дотацией и субсидией?

5. Что понимается под трансфертами?

6. Для какой цели предоставляются субъектам РФ дотации из федерального бюджета?

7. Цели субсидий и субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ.

8. Какие виды межбюджетных трансфертов предоставляются из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов?

9. Основания и условия предоставления бюджетных кредитов субъектам РФ.

Глава 17. Государственный и муниципальный бюджетно-финансовый контроль

17.1. Понятие, назначение и виды финансового контроля

Современный этап развития экономики России характеризуется заметными тенденциями укрепления государственной власти, повышением роли государства в управлении экономикой, усилением борьбы с правонарушениями в сфере финансово-экономических отношений. В связи с этим объективно возрастают значение и роль финансового контроля в стране.

Финансовый контроль — регламентированная законодательством совокупность действий контролирующих органов по проверке финансовых и налоговых операций, связанных с образованием, распределением и использованием государственных и муниципальных денежных фондов. Это форма реализации контрольной функции финансов, определяющая назначение и содержание финансового контроля.

Назначение финансового контроля заключается в содействии реализации финансовой политики государства, обеспечении эффективного использования бюджетных финансовых средств во всех сферах и звеньях народного хозяйства. Он заключается в проверке деятельности участников бюджетного процесса, органов управления и хозяйствующих субъектов с точки зрения соблюдения законности.

Основными задачами финансового контроля являются:

- контроль за соблюдением действующего законодательства и нормативных актов;
- обеспечение своевременности и полноты выполнения финансовых обязательств перед государственным бюджетом;

□ выявление внутрипроизводственных резервов роста финансовых ресурсов, в том числе резервов снижения затрат в сфере производства и услуг, снижения себестоимости и повышения рентабельности;

□ обеспечение сохранности государственной собственности.

Объектом финансового контроля являются денежные отношения, распределение и перераспределение национального дохода.

Финансовой проверке подвергаются стоимостные показатели — выручка от реализации продукции (товаров, услуг, работ), себестоимость, оплата труда, амортизация, затраты и издержки, цены, тарифы, доходы, прибыль, использование прибыли, собираемость налогов и налогообложение.

Финансовый контроль охватывает правильность формирования стоимостных показателей и финансовых результатов деятельности хозяйствующих субъектов, использования бюджета и внебюджетных фондов, расходования смет некоммерческими организациями, целевое использование бюджетных средств, полноту налоговых платежей и неналоговых отчислений.

Нарушение финансовой дисциплины карается экономически посредством финансовых санкций и в административном, и уголовном порядке.

Финансовый контроль применяется во всех сферах экономики.

Субъектами финансового контроля выступают организации, наделенные правом финансового контроля.

В зависимости от правовой природы субъектов, осуществляющих финансовый контроль, различают следующие **виды контроля**:

- государственный (проводится государственными органами);
- ведомственный (проводится контрольными подразделениями финансовых органов);
- внутрихозяйственный (внутрифирменный);
- негосударственный (аудиторский).

Классификация видов финансового контроля приведена на рис. 17.1.

По объектам контроля финансовый контроль включает следующие разновидности контроля: бюджетно-финансовый, налоговый, таможенный, валютный.



Рис. 17.1. Классификация видов и методов финансового контроля

Бюджетно-финансовый контроль является формой реализации контрольной функции финансов по составлению и исполнению бюджета.

Задача контроля при составлении проекта бюджета состоит в том, чтобы полнее использовать в доходной части бюджета резервы финансовых источников.

Вместе с тем контроль имеет своей целью проверить использование бюджетных средств по назначению в соответствии с утвержденным бюджетом, предотвратить нарушения в использовании бюджетных средств.

Налоговый контроль — часть финансового контроля. Он имеет целью мобилизацию налоговых доходов бюджетов всех уровней путем обеспечения полной собираемости налогов, установленных законодательством РФ. Органы налогового контроля проводят проверки по выполнению юридическими и физическими лицами налоговых обязательств перед государством. Он призван обеспечить соблюдение действующего законодательства в области налогообложения.

Таможенный контроль имеет целью обеспечение своевременности и полноты уплаты таможенных сборов и пошлин в бюджет в соответствии с законодательством РФ.

Валютный контроль имеет целью обеспечить экономическую безопасность страны: соблюдение действующего законодательства о валютных операциях.

Ведомственный финансовый контроль осуществляется в целях повышения эффективности деятельности предприятий отрасли. Способствует выявлению внутренних финансовых резервов и соблюдению налогового законодательства.

17.2. Формы и методы финансового контроля

В соответствии с БК РФ законодательные (представительные) и представительные органы местного самоуправления принимают следующие формы финансового контроля:

- предварительный;
- текущий;
- последующий.

Предварительный контроль производится до совершения финансовых операций по созданию, распределению и использованию денежных средств с целью предупреждения финансовых нарушений законодательства, выявления на стадии прогнозов и планов дополнительных финансовых ресурсов. Предварительный контроль предусматривает оценку обоснованности финансовых программ, финансовых планов, финансовых смет, учредительских договоров, обоснованности расчетов прибыли и др.

Текущий (оперативный) контроль проводится в момент совершения денежных сделок, финансовых операций, выдачи ссуд с целью предотвращения нарушений финансовой дисциплины, предупреждения возможных потерь на фоне быстро меняющейся финансовой ситуации в расходовании денежных средств в процессе осуществления финансовой и хозяйственной деятельности. Объектом текущего контроля в первую очередь становится документация, связанная с уплатой или получением денежных средств. Затраты сопоставляются с нормативами расходов.

Последующий контроль проводится после совершения финансовых операций путем анализа и ревизии отчетной финансовой и бухгалтерской документации с целью выявления нарушений финансового законодательства и оценки результатов финансовой деятельности. Результаты финансовой деятельности сравниваются с планами, нормативами. Эта форма контроля проводится путем анализа отчетов и балансов, путем проверок и ревизий непосредственно на месте в организациях и учреждениях.

Под методами финансового контроля понимают приемы и способы его осуществления. Применяются следующие методы финансового контроля: наблюдение, обследование, проверка, анализ, ревизия, надзор.

Наблюдение (мониторинг) — общее ознакомление с состоянием финансовой деятельности объекта контроля со стороны контролирующих организаций за выполнением определенных действий предприятиями. Например, наблюдение за использо-

ванием выданной ссуды, наблюдение за финансовым состоянием предприятия-клиента.

Наблюдение может быть по одному или нескольким показателям деятельности организации.

Обследование в отличие от наблюдения охватывает более широкий круг финансовых показателей обследуемого предприятия для определения его финансового состояния. При обследовании могут использоваться такие приемы, как опрос и анкетирование.

Проверка финансовой деятельности проводится на месте с использованием балансовых, отчетных и расходных документов для выявления нарушений и их устранения. Проверка касается основных вопросов финансовой деятельности на месте и проводится с целью устранения нарушений.

Проверки финансовой деятельности могут осуществляться государственными, ведомственными и внутрихозяйственными органами контроля.

Результаты проверки государственными ведомственными и внутренними органами контроля оформляются актами проверки.

Анализ в переводе с греческого означает “расчленение, разложение изучаемого объекта или процесса на отдельные составляющие части, элементы, внутренне присущие этому объекту”. В традиционном понимании финансовый анализ представляет собой метод исследования (изучения) путем расчленения сложных явлений на составные части. В широком научном понимании финансовый анализ — это метод научного исследования (познания) и оценки явлений и процессов, в основе которого лежит изучение составных частей, элементов изучаемой системы (совокупности).

Цель финансового анализа — оценить финансовое состояние организации на основе достоверной информации, определить финансовый результат, платежеспособность организации, оценить эффективность использования капитала.

При анализе используются различные аналитические приемы (средние и относительные величины, группировки, индексный метод и др.).

Ревизия — это наиболее глубокий и всеобъемлющий основной метод финансового контроля. Это полное обследование финансово-хозяйственной деятельности предприятия, организации. Законодательство предусматривает обязательный и регулярный характер ревизий.

Ревизии могут быть комплексные и тематические; плановые и внеплановые; документальные с проверкой товарно-материальных ценностей.

Ревизии проводятся органами управления в отношении подведомственных предприятий и организаций, ревизионными комиссиями организаций, а также государственными органами контроля.

Плановые ревизии, как правило, проводятся на основе заранее составленной программы работы ревизора, в которой определяется ревизуемый объект, конкретный перечень вопросов контроля, методы контроля, сроки ревизии. Результаты ревизии оформляются актом, имеющим силу источника доказательства в следственной и судебной практике.

Надзор проводится контролирующими государственными органами за предприятиями и организациями, получившими лицензию на определенный вид финансовой деятельности, за соблюдением нормативов. Например, надзорные функции практикует Центральный банк РФ, осуществляя надзор за деятельностью в стране коммерческих банков, Росстрахнадзор — за страховыми фирмами.

17.3. Государственные органы, осуществляющие финансовый контроль в бюджетной сфере, их полномочия

Контроль как процесс проверки, анализа, оценки качества выполнения поставленных задач является важнейшим звеном в системе управления финансами в бюджетной системе России.

Финансовый контроль в бюджетной сфере в пределах своей компетенции осуществляют высшие органы государственной власти и государственного управления — Федеральное Собрание РФ, законодательные (представительные) органы субъектов Федерации и представительные органы местного самоуправления,

а также финансовые и контрольные органы исполнительной власти на федеральном, территориальном уровне и исполнительные органы местного самоуправления.

Законодательные (представительные) органы осуществляют следующие формы финансового контроля (ст. 265 БК РФ):

□ предварительный контроль — в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам;

□ текущий контроль — в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами;

□ последующий контроль — в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Контроль законодательных (представительных) органов, представительных органов местного самоуправления предусматривает право соответствующих законодательных (представительных) органов на:

□ 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 РФ, иные органы законодательных (представительных) органов;

□ вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджеты.

Органы исполнительной власти, местные администрации муниципальных образований обязаны предоставлять всю информацию, необходимую для осуществления парламентского контроля, законодательным (представительным) органам в пределах их компетенции по бюджетным вопросам, установлен-

ной Конституцией РФ, БК РФ, иными нормативными правовыми актами РФ.

Федеральное Собрание РФ для осуществления государственных функций финансового контроля образовало **Счетную палату**. В соответствии с Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ “О Счетной палате Российской Федерации” Счетная палата является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием РФ и подотчетным ему.

К основным задачам Счетной палаты отнесены следующие:

□ 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 и нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти;

□ анализ выявленных отклонений от установленных тенденций бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений по их устранению;

□ контроль за законностью и своевременностью движения бюджетных средств и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях;

□ регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе выполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Счетная палата осуществляет свою деятельность в соответствии с принципами законности, объективности, независимости и гласности.

Счетная палата осуществляет следующие виды (функции) контрольной деятельности:

1) *контрольно-ревизионную*:

□ организация и проведение оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году;

□ проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

□ подготовка и представление в палаты Федерального Собрания заключений по исполнению федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

2) *экспертно-аналитическую*:

□ экспертиза проектов федерального бюджета, законов, иных нормативных актов, международных договоров, федеральных программ и иных документов, затрагивающих вопросы федерального бюджета и финансов России;

□ подготовка и представление заключений и ответов на запросы органов государственной власти РФ;

3) *информационную деятельность*:

□ информация Государственной Думы о результатах ревизий и проверок;

□ информация Совета Федерации о результатах ревизий и проверок;

□ представление органам государственной власти предписаний по устранению выявленных нарушений, возмещению ущерба, привлечению к ответственности виновных лиц.

Счетная палата состоит из председателя, заместителя председателя, аудиторов и аппарата Счетной палаты. Председатель Счетной палаты назначается на должность Государственной Думой сроком на шесть лет. Кандидат на должность председателя должен отвечать следующим требованиям: быть гражданином РФ, иметь высшее образование, опыт профессиональной дея-

тельности в области государственного управления, государственного контроля, финансов, экономики.

Аудиторами Счетной палаты являются должностные лица, возглавляющие основные направления контрольной деятельности Счетной палаты, которые охватывают совокупность ряда статей федерального бюджета, объединенных общим назначением. Аудиторы назначаются сроком на шесть лет и утверждаются палатой Федерального Собрания. В Счетной палате образована коллегия Счетной палаты. Аппарат Счетной палаты состоит из инспекторов и иных штатных сотрудников, в служебные обязанности которых входят организация и проведение контроля в пределах компетенции Счетной палаты.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и учреждения РФ, на федеральные внебюджетные фонды. Счетной палате также подконтрольны органы местного самоуправления, организации, банки, страховые компании и иные финансово-кредитные учреждения вне зависимости от форм собственности, деятельность негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или имеют налоговые льготы.

Финансовый контроль осуществляют органы исполнительной власти, органы местного самоуправления: Министерство финансов РФ; Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Федерации и муниципальных образований; распорядители бюджетных средств.

Министерство финансов РФ является федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим проведение единой финансовой, бюджетной, налоговой политики в стране. Положением о Министерстве финансов РФ на него возложено осуществление в пределах своей компетенции государственного финансового контроля. Минфин России осуществляет контроль за использованием бюджетных средств главными распорядителями и получателями бюджетных средств.

В установленных БК РФ случаях Министерство финансов РФ осуществляет финансовый контроль за исполнением бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов.

Министерство финансов РФ организует финансовый контроль и проверки организаций — получателей бюджетных кредитов и бюджетных инвестиций.

Осуществляя государственный контроль, Министерство финансов РФ имеет право:

□ запрашивать у федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации необходимые материалы;

□ ограничивать, приостанавливать в соответствии с законодательством финансирование из федерального бюджета организаций при выявлении фактов нецелевого использования ими средств федерального бюджета, а также в случае непредставления ими в установленные сроки отчетности о расходовании полученных средств;

□ взыскивать в установленном порядке с организаций средства федерального бюджета, израсходованные ими не по целевому назначению.

Финансовые органы субъектов Федерации при осуществлении государственного финансового контроля за использованием денежных средств бюджета соответствующего субъекта Федерации наделяются правами и обязанностями, аналогичными правам и обязанностям Министерства финансов РФ.

Федеральное казначейство Министерства финансов РФ осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, кредитных организаций, других участников бюджетного процесса по исполняемым бюджетам и бюджетам государственных внебюджетных фондов, взаимодействует с другими федеральными органами исполнительной власти в процессе проведения контроля и координирует их работу.

Федеральное казначейство образует единую систему органов Казначейства, включающую подчиненные ему территориальные органы республик, краев, областей и других субъектов РФ.

Главными задачами органов Федерального казначейства являются: организация и контроль за исполнением бюджета;

управление доходами и расходами бюджета на счетах Казначейства, открытых в банках исходя из принципа единства кассы; сбор, обработка и анализ информации о состоянии государственных финансов; представление вышестоящим органам отчетности о финансовых операциях и др.

Главные распорядители, распорядители бюджетных средств осуществляют финансовый контроль за использованием бюджетных средств получателями бюджетных средств в части обеспечения целевого использования и своевременного возврата бюджетных средств, а также представления отчетности и внесения платы за пользование бюджетными средствами. Главные распорядители бюджетных средств проводят проверки подведомственных государственных и муниципальных предприятий, бюджетных учреждений.

Финансовый контроль органы субъектов Федерации и муниципальные образования проводят при самостоятельном исполнении бюджетов. Их финансовые органы осуществляют финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, кредитных организаций, других участников бюджетного процесса. В случае передачи исполнения бюджета органам Федерального казначейства финансовые органы субъекта Федерации осуществляют финансовый контроль за соблюдением главными распорядителями и получателями бюджетных средств условий выделения, распределения, получения, целевого использования и возврата бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций, государственных и муниципальных гарантий.

С 1 февраля 2002 г. действовал **Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу**, созданный в соответствии с Указом Президента России от 1 ноября 2001 г. № 1263 “Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма”¹.

¹ В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 была образована Федеральная служба по финансовому мониторингу, которая сохранена в соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724.

На Федеральную службу по финансовому мониторингу (в просторечии — финансовая разведка) возлагаются задачи:

□ организация надзора и борьбы с финансовыми преступлениями в России;

□ координация деятельности правоохранительных органов в области финансового и налогового мониторинга;

□ изучение опыта финансового мониторинга в зарубежных странах;

□ противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

Установлена предельная численность работников Центрального аппарата Федеральной службы по финансовому мониторингу (без персонала по охране и обслуживанию зданий) в количестве 250 единиц¹. В составе службы руководитель, 4 заместителя руководителя.

Служба по финансовому мониторингу образует территориальные органы в субъектах Федерации в количестве 155 единиц (без персонала по охране и обслуживанию зданий).

17.4. Государственные органы, осуществляющие налоговый контроль. Формы проведения налогового контроля

Налоговый контроль является частью финансового контроля и имеет целью мобилизацию налоговых доходов бюджетов всех уровней путем обеспечения полной собираемости налогов, установленных законодательством РФ.

Налоговыми органами в России являются:

□ Федеральная налоговая служба;

□ государственные налоговые инспекции в субъектах Федерации по городам и районам.

Полномочиями налоговых органов обладают таможенные органы России.

Налоговые и таможенные органы действуют в пределах своей компетенции и в соответствии с законодательством Российской Федерации и их положениями.

¹ Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2004 г. № 186.

Главными задачами Федеральной налоговой службы являются:

- выработка и осуществление налоговой политики с целью обеспечения своевременного поступления в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды в полном объеме налогов и других обязательных платежей;

- организация работы государственных налоговых инспекций по соблюдению налогового законодательства, своевременности уплаты налогов;

- государственный контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов налогоплательщиками;

- обеспечение государственного регулирования и координация контроля в области оборота алкогольной продукции.

Государственные налоговые инспекции выполняют следующие функции:

- обеспечивают собираемость налогов и поступление их в бюджеты бюджетной системы;

- осуществляют возврат излишне взысканных и уплаченных налогов в бюджет;

- ведут учет плательщиков налогов в бюджет, правильность начисления платежей организациями и гражданами, а также поступление платежей в соответствующий бюджет;

- контролируют своевременность представления плательщиками бухгалтерских отчетов и балансов, расчетов, деклараций, связанных с исчислением и уплатой платежей в бюджет.

Налоговые органы применяют различные формы налогового контроля, основными из них являются (ст. 82 НК РФ):

- налоговые проверки;

- получение объяснений налогоплательщиков и иных лиц;

- документальные проверки данных учета и отчетности;

- осмотр помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли);

- другие формы, предусмотренные НК РФ.

При осуществлении налогового контроля не допускается распространение информации о налогоплательщике (платель-

щике сбора, налоговом агенте), полученной в нарушение положений НК РФ, а также в нарушение принципа сохранности информации, составляющей профессиональную тайну.

В соответствии со ст. 33 НК РФ должностные лица налоговых органов обязаны:

- 1) действовать в соответствии с законом;
- 2) реализовывать в пределах своей компетенции права и обязанности налоговых органов;
- 3) корректно и внимательно относиться к налогоплательщикам, их представителям и иным участникам налоговых правоотношений, не унижать их честь и достоинство.

Налоговые органы имеют право предъявлять в суды общей юрисдикции или арбитражные суды иски:

о взыскании налоговых санкций с лиц, допустивших нарушения законодательства о налогах и сборах;

о признании недействительной государственной регистрации юридического лица или физического лица в качестве индивидуального предпринимателя;

о взыскании задолженности по налогам и сборам, пеням и штрафам в бюджеты (внебюджетные фонды), числящейся более трех месяцев.

Налоговые органы при выявлении обстоятельств, позволяющих предполагать совершение нарушения законодательства о налогах и сборах, содержащего признаки преступления, обязаны в 10-дневный срок со дня выявления обстоятельств направить материалы в органы внутренних дел для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

Контрольные вопросы для самопроверки

1. Как трактуется понятие контроля?
2. На решение каких задач нацелен контроль?
3. Какие существуют виды финансового контроля?
4. Какие существуют формы и методы бюджетно-финансового контроля?
5. Какие государственные органы осуществляют финансовый контроль?

6. Какие задачи и функции выполняет Счетная палата?

7. Какие контрольные функции выполняют Министерство финансов РФ и его Федеральное казначейство?

8. Какие государственные органы осуществляют налоговый контроль, их задачи и функции?

Литература

Законодательные и нормативные акты

Конституция Российской Федерации.

Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Налоговый кодекс Российской Федерации.

Таможенный кодекс РФ.

Гражданский кодекс Российской Федерации.

Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ “О бюджетной классификации Российской Федерации”.

Федеральный закон от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ “О федеральном бюджете на 2007 год”.

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации”.

Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ “О трудовых пенсиях в Российской Федерации”.

Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ “О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования”.

Федеральный закон РФ от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений, законодательных актов) РФ в связи с принятием Федерального закона “О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования”.

Монографии, учебники и учебные пособия

Бюджетная система РФ: Учебник / Под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской. — М.: Юрайт, 2001.

Бабич А. М., Павлова Л. Н. Финансы, денежное обращение и кредит. — М.: ЮНИТИ, 2000.

Бушмин Е. В., Нестеров В. В. и др. Бюджет государства и информационные технологии: Учебник / Под ред. Е. В. Бушмина. — М.: Перспектива, 2005.

Горбунова О. Н., Артемов Н. М., Жданов А. В. и др. Финансовое право: Учебник / Под ред. проф. О. Н. Горбуновой. — М.: Юристъ, 1996.

Годин А. М. Бюджетная система Российской Федерации. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2006.

Годин А. М., Максимова Н. С., Подпорина И. В. Бюджетная система Российской Федерации. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2006.

Дадашев А. З., Черник А. Г. Финансовая система Российской Федерации: Учеб. пособие. — М.: Инфра-М, 1997.

Желудков А., Новиков А. Финансовое право (конспект лекций). — М.: Приор, 2001.

Землин А. И. Бюджетное право. Схемы и комментарии / Под ред. Е. Ю. Грачевой. — М.: Юриспруденция, 2001.

Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (введенный) / Под ред. проф. М. В. Романовского и проф. О. В. Врублевской. — М.: Юрайт, 2001.

Местное самоуправление: Сборник нормативных актов. — М.: Приор, 2001.

Нешиной А. С. Финансы: Учебник. — М.: Маркетинг, 2009.

Нешиной А. С. Финансы, денежное обращение, кредит. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2009.

Нешиной А. С. Финансы и кредит: Учебник. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2009.

Поляк Г. Б. Финансовое обеспечение социальной сферы. — М.: Финансы и статистика, 1988.

Родионова В. М. и др. Финансы: Учебник / Под ред. проф. В. М. Родионовой. — М.: Финансы и статистика, 2002.

Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Колл. авторов; Под общ. ред. засл. деятеля науки РФ, д. э. н. проф. А. Г. Грязновой. — М.: Финансы и статистика, 2002.

Финансы: Учебник / Под ред. засл. деятеля науки РФ, проф. А. Г. Грязновой, проф. Е. В. Маркиной. — М.: Финансы и статистика, 2005.

Главный редактор — *А. Е. Илларионова*
Художник — *В. А. Антипов*
Верстка — *А. А. Толли, К. Б. Ушаков*
Корректор — *В. Ш. Мерзлякова*

Ответственный за выпуск — *С. А. Булатова*

Учебное издание

Нешитой Анатолий Семенович

Бюджетная система
Российской Федерации

Санитарно-эпидемиологическое заключение
№ 77.99.60.953.Д.007399.06.09 от 26.06.2009 г.

Подписано в печать 10.09.2011. Формат 60×84 1/16.
Печать офсетная. Бумага газетная. Печ. л. 21,0.
Тираж 2000 экз. (2-й завод 1001–2000 экз.) Заказ №

Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°»
129347, Москва, Ярославское шоссе, д. 142, к. 732.
Для писем: 129347, Москва, п/о И-347
Тел./факс: 8(495) 741-34-28,
8 (499) 182-01-58, 182-42-01, 182-11-79, 183-93-01.
E-mail: sales@dashkov.ru — отдел продаж;
office@dashkov.ru — офис;
<http://www.dashkov.ru>

Отпечатано в соответствии с качеством предоставленных диапозитивов
в ФГУП «Производственно-издательский комбинат ВИНТИ»,
140010, г. Люберцы Московской обл., Октябрьский пр-т, 403. Тел.: 554-21-86