

Иркутский национальный исследовательский технический университет

Учебное издание

А.С. Нечаев, Д.А. Антипин, О.В. Антипина

Государственные и муниципальные финансы

Учебное пособие

2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	5
Глава 1. Экономическая сущность и функции финансов. понятие и структура финансового рынка.....	8
1.1. Финансы: сущность и функции.....	8
1.2. Финансовая система страны и ее звенья. Финансовый рынок.....	11
1.3. Финансовые инструменты и их характеристика.....	22
1.4. Государственное регулирование финансового рынка.....	33
1.5. Финансовая политика государства. Приоритеты финансовой политики РФ на современном этапе.....	42
Вопросы для самоконтроля.....	50
Тесты.....	50
Задачи.....	52
Глава 2. Государственные и муниципальные финансы как элемент финансово-кредитной системы	54
2.1. Государственная финансовая система и ее звенья.....	54
2.2. Сущность и функции государственных и муниципальных финансов.....	56
2.3. Социально-экономические основы местного самоуправления в РФ	63
Вопросы для самоконтроля.....	73
Тесты.....	74
Задачи.....	77
Глава 3. Бюджетная система РФ и ее особенности.....	78
3.1. Структура бюджетной системы РФ и принципы ее построения....	78
3.2. Нормативно-правовое регулирование бюджетных правоотношений в РФ.....	87
3.3. Бюджетные полномочия органов власти разных уровней.....	90
3.4. Бюджетная классификация РФ и ее структура.....	96
Вопросы для самоконтроля.....	102
Тесты.....	102
Задачи.....	105
Глава 4. Федеральный, региональные, местные бюджеты: формирование доходов и расходование средств.....	106
4.1. Экономико–правовые основы формирования доходов и расходов бюджетов.....	106
4.2. Система налогов в РФ.....	115
4.3. Доходы и расходы федерального бюджета и их характеристика...	142
4.4. Доходы и расходы региональных и муниципальных бюджетов и их характеристика.....	151

4.5. Управление средствами бюджетов и основные бюджетные показатели. Прогнозирование и планирование бюджетов.....	160
Вопросы для самоконтроля.....	173
Тесты.....	174
Задачи.....	176
Глава 5. Основы межбюджетных отношений в РФ. Сбалансированность бюджетов.....	177
5.1. Бюджетный федерализм как система управления публичными финансами.....	177
5.2. Формы и условия предоставления финансовой помощи региональным и муниципальным бюджетам.....	191
5.3. Проблема достижения сбалансированности бюджета: дефицит и профицит.....	195
5.4. Государственный кредит и управление государственным долгом	201
Вопросы для самоконтроля.....	211
Тесты.....	211
Задачи.....	213
Глава 6. Внебюджетные фонды государства: сущность и значение.....	214
6.1. Экономико-правовая основа государственных внебюджетных фондов социального назначения.....	214
6.2. Пенсионный фонд РФ и его функционирование.....	218
6.3. Фонд социального страхования РФ и его функционирование.....	227
6.4. Фонды обязательного медицинского страхования и их функционирование.....	234
Вопросы для самоконтроля.....	240
Тесты.....	240
Задачи.....	241
Глава 7. Реализация бюджетного процесса в РФ.....	243
7.1. Сущность и содержание бюджетного процесса, полномочия его участников.....	243
7.2. Составление, рассмотрение и утверждение бюджетов в РФ.....	248
7.3. Особенности исполнения бюджетов в РФ.....	253
7.4. Государственный и муниципальный финансовый контроль.....	259
Вопросы для самоконтроля.....	273
Тесты.....	273
Задачи.....	275
Глоссарий.....	276
Список использованных источников.....	282

Введение

В развитии рыночной экономики финансам принадлежит особая роль. От того, насколько эффективны финансовые отношения, зависит успех проводимых экономических преобразований, формирование полноценных субъектов рыночной экономики - предприятий, фирм, корпораций и других, а также инфраструктуры, адекватной новым требованиям. Эффективность используемого финансового механизма во многом определяет формирование бюджетов всех уровней, а в конечном итоге - решение комплекса социально-экономических задач как тактического, так и стратегического характера.

Финансовая система в целом и ее государственная и муниципальная сферы, в частности, оказывает существенное воздействие на развитие экономики, рост национального дохода и, следовательно, повышение эффективности народного хозяйства и благосостояния населения.

Государственные и муниципальные финансы являются важным звеном любой финансовой системы. Они тесно связаны с кредитной, банковской и страховой системами. Государственные и муниципальные финансы – это основа деятельности государства и органов местного самоуправления.

Только располагая достаточным количеством денежных средств, государство может осуществлять социальную политику, поддерживать отдельные отрасли хозяйства, проводить научные исследования или обеспечивать обороноспособность. Государственные финансы – это мощный рычаг макроэкономического регулирования. Посредством умелого использования этого инструмента государство может решать самые разные задачи: регулировать темпы экономического роста, поддерживать стабильность денежной единицы, регулировать уровень ссудного процента, сглаживать конъюнктурные колебания.

Основная цель курса – формирование у студентов системы знаний в области теории и практики государственных и муниципальных финансов в объеме, необходимом для освоения других учебных дисциплин и последующей профессиональной деятельности.

Наиболее важными вопросами изучения курса «Государственные и муниципальные финансы» являются:

- понятие и структура финансового рынка;
- финансы предприятий и домашних хозяйств;
- рынок страхования;
- особенности функционирования бюджетной системы страны;
- структура доходов и расходов бюджетов разных уровней и другие

В результате освоения дисциплины студенты ознакомятся с различными аспектами финансов предприятий и домашних хозяйств, изучат особенности развития рынка страхования. Кроме того, они узнают законода-

тельную и нормативную базу бюджетной системы РФ, особенности бюджетного устройства страны, бюджетных полномочий органов власти разного уровня, формирования доходов бюджетов и осуществления расходования их средств, этапы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в отечественной практике.

Учащиеся смогут анализировать социально-значимые проблемы и процессы в финансовой сфере, научатся пользоваться нормативно-правовыми документами в области бюджетных правоотношений, а также осуществлять сбор, анализ и обработку данных о доходах и расходах предприятий, домашних хозяйств, а также бюджетов различных уровней для решения поставленных экономических задач. Они получают в распоряжение арсенал современных методов экономических исследований, методик сбора, обработки и анализа полученной информации, инструментальных средств для обработки экономических данных в соответствии с поставленной задачей.

Для получения полноценных знаний по дисциплине необходимо освоение содержания таких дисциплин, как «Экономическая теория», «Финансы», «Деньги, кредит, банки». После освоения данной дисциплины студенты смогут использовать свои знания и умения в практической деятельности в финансово-экономических подразделениях исполнительных органов власти разных уровней, кредитных организациях, в финансовых службах предприятий различных форм собственности и видов деятельности.

Для повышения результативности учебного процесса и контроля знаний, изложение теоретического материала в рамках каждой главы учебника завершается вопросами для самоконтроля знаний студентов, тестами и задачами.

Учебное пособие состоит из семи глав, последовательно раскрывающих особенности государственных и муниципальных финансов.

Глава 1. Экономическая сущность и функции финансов. Понятие и структура финансового рынка

1.1. Финансы: сущность и функции

Термин *finances* (фр. – денежные средства) возник в XIII–XV веках в европейских торговых городах (Италия, Франция) и сначала обозначал любой денежный платеж или наличность. В дальнейшем термин получил международное распространение и стал употребляться как понятие, связанное с системой денежных отношений между населением и государством по поводу образования государственных фондов денежных средств.

Выделяют *три предпосылки* возникновения финансов.

Первая предпосылка связана с тем, что в Центральной Европе в результате первых буржуазных революций хотя и сохранились монархические режимы, но власть монархов была значительно урезана, и самое главное — произошло отторжение главы государства (монарха) от казны. Возник общегосударственный фонд денежных средств — бюджет, которым глава государства не мог единолично пользоваться.

Вторая предпосылка обусловлена тем, что формирование и использование бюджета стало носить системный характер, то есть возникли системы государственных доходов и расходов с определенным составом, структурой и законодательным закреплением. Примечательно то, что основные группы расходной части бюджета практически не изменялись в течение многих столетий. Уже тогда были обозначены четыре направления расходов: военные цели, управление, экономика, социальные нужды.

Третья предпосылка заключается в том, что налоги в денежной форме приобрели преимущественный характер, тогда как ранее доходы государства формировались главным образом за счет натуральных податей и трудовых повинностей.

Главными признаками, определяющими категорию финансы, следует считать:

- 1) денежный характер финансовых отношений;
- 2) распределительный характер финансовых отношений;
- 3) финансовые отношения всегда связаны с формированием денежных фондов принимающих вид финансовых ресурсов;
- 4) безэквивалентность отношений распределения (это отличает финансы от отношений купли-продажи);
- 5) безвозвратность и бесплатность (в отличие от кредита).

В отечественной практике *финансы* определяются как совокупность экономических отношений, возникающих в процессе формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств для осуществления экономических, социальных

и политических задач. Обычно речь идёт о целевых фондах государства или хозяйствующих субъектов (предприятий). Важнейшим понятием в области финансов является бюджет.

Под «финансами» также понимают экономическую науку и дисциплину, изучающую соответствующую сферу экономических отношений. Слово финансы часто используется в быту для обозначения денег. Термин финансирование означает снабжение (обеспечение) денежными средствами.

Финансы разделяют на *публичные финансы* (централизованные, государственные и муниципальные финансы) и *частные финансы* (децентрализованные). Последние включают в себя как корпоративные финансы (финансы организаций), так и финансы домохозяйств (личные и семейные финансы).

Наиболее существенный признак различия между публичными и частными финансами заключается в том, что перед общественными финансами и финансами частного сектора стоят разные цели. Главная цель частного сектора — получение прибыли, то есть максимально возможное увеличение меновой стоимости капитала путем воспроизводства и/или спекуляции. В свою очередь, цель общественных финансов — распределение и перераспределение общественных благ, потребляемых на общенациональном и региональном уровнях. Кроме того, для публичных финансов первичны расходы, так как производится финансирование чётко регламентированных задач и функций публичного образования. Для частных финансов первичны доходы, вся деятельность направлена на получение дохода, который впоследствии используется по усмотрению лица.

В связи с существенным отличием финансов домохозяйств от корпоративных финансов эти категории рассматриваются как отдельные, таким образом, в общем финансы классифицируют на:

- а) публичные финансы;
- б) корпоративные финансы;
- в) личные финансы.

В корпоративных финансах в связи со спецификой и особой ролью отдельно выделяются финансы сферы финансовых услуг, в первую очередь, финансы кредитных организаций (банков) и финансы страховых организаций. Иногда выделяются также финансы некоммерческих организаций, а также финансы малого бизнеса.

Современные тенденции таковы, что общих определений финансов как правило не дают, финансы трактуются довольно широко. Обычно конкретизируется, о каких финансах идёт речь: публичных, корпоративных или личных финансах. *Под публичными финансами* понимают процесс и механизм формирования и использования государственных ресурсов, баланса доходов и расходов, а также соответствующие методы контроля. *Под корпоративными финансами* подразумевают «надлежащее управление

деньгами» или «искусство и науку управления деньгами». Таким образом, термины «финансовый менеджмент», «управленческие финансы», «корпоративные финансы» и «бизнес-финансы» практически эквивалентны и являются взаимозаменяемыми. Под теорией финансов подразумеваются теории арбитражного ценообразования, структуры капитала, портфельная теория, теория ценообразования финансовых активов, опционов и другие теории.

На определенном этапе развития государственности и денежных отношений стало возможным распределение созданного продукта в стоимостном выражении. Распределительные процессы, то есть финансы, имеют ярко выраженное специфическое общественное назначение — формирование и использование денежных фондов государства посредством особых форм движения стоимости.

Денежные фонды формируются на макро- и микроуровнях.

На макроуровне к ним относятся государственный бюджет, государственные внебюджетные фонды, государственные фонды страхования, которые представляют собой систему денежных отношений между государством, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами — с другой.

На микроуровне — это фонды собственных, заемных и привлеченных средств. В свою очередь в состав собственных средств предприятий входят уставный, добавочный и резервный капиталы; фонды накопления, потребления и социальной сферы; нераспределенная прибыль.

К заемным средствам относятся кредиты и займы, к привлеченным — кредиторская задолженность. Денежные отношения на микроуровне включают в себя отношения между поставщиком и потребителем, между предприятием и его структурными подразделениями, между администрацией предприятия и его работниками, между предприятиями и финансово-кредитной системой и т. д.

Единых подходов к определению функций финансов не сложилось, несмотря на их определенную схожесть. Так, например, М.Л. Белоножко и А.Л. Скифская [20] выделяют *четыре функции финансов*: обеспечивающую, распределительную, регулирующую и контрольную.

Обеспечивающая функция заключается в систематическом формировании в необходимом объеме денежных средств из различных альтернативных источников для обеспечения текущей деятельности организации или государства.

Распределительная функция финансов означает участие финансов в распределении и перераспределении ВВП и национального дохода. Через бюджет перераспределяется более половины национального дохода. Перераспределение денежных средств осуществляется между сферой материального и нематериального производства, между отраслями, регионами, хозяйствующими субъектами.

Регулирующая функция связана с использованием финансовых активов и инструментов для повышения эффективности финансово-хозяйственной деятельности организации. Для государства реализация функции предполагает использование средств бюджетной системы для стимулирования или сдерживания экономического развития.

Контрольная функция финансов означает участие финансов в контроле за эффективным использованием всех видов экономических ресурсов. Контрольные функции выполняют: Министерство финансов РФ; Счетная палата РФ, Федеральное казначейство; Федеральная налоговая служба; Федеральная служба финансово-бюджетного надзора; контрольно-ревизионные управления министерств и ведомств; финансовые управления предприятий.

О.В. Врублевская и М.В. Романовский выделяют лишь две функции финансов: формирование денежных фондов и их использование [21]. Также финансы выполняют стабилизирующую, фискальную, стимулирующую функции.

Совокупность способов организации финансовых отношений, применяемых обществом в целях обеспечения благоприятных условий для экономического развития получила название *финансового механизма*. В его состав входят финансовые инструменты, финансовые приемы и методы, обеспечивающие подсистемы (кадровое, правовое, нормативное, информационное, техническое и программное обеспечение). О них речь пойдет в последующих главах учебника.

Итак, роль финансов в экономике многообразна, но, тем не менее, ее можно свести к трем основным направлениям:

- 1) финансовое обеспечение потребностей расширенного воспроизводства;
- 2) финансовое регулирование экономических и социальных процессов;
- 3) финансовое стимулирование эффективного использования всех видов экономических ресурсов.

1.2. Финансовая система страны и ее звенья. Финансовый рынок

Финансовая система РФ (финансово-кредитная система) – совокупность различных сфер и звеньев финансовых отношений, посредством которых осуществляется формирование, распределение и использование фондов денежных средств. Она включает две подсистемы: финансовую и кредитную. Каждая из них характеризуется особенностями в формировании и использовании фондов денежных средств, различной ролью в общественном воспроизводстве.

Финансовая система включает в себя:

- а) государственную бюджетную систему;
 - б) внебюджетные специальные фонды;
 - в) государственный и банковский кредит (все вышеназванные институты относят к централизованным финансам, которые используются для регулирования экономики и социальных отношений на макроуровне);
 - г) фонды страхования (имущественного и личного);
 - д) финансы хозяйствующих субъектов и отраслей, относящиеся к децентрализованным финансам, которые используются для регулирования и стимулирования экономики и социальных отношений на микроуровне.
- Структуру финансовой системы РФ можно представить в виде следующей схемы, рис. 1.1:



Рис. 1.1 Структура финансовой системы РФ

Процесс распределения и перераспределения стоимости совокупного общественного продукта в финансовой системе представляет собой финансовый механизм, который включает в себя систему организации, регулирования и планирования финансов, способов формирования и использования финансовых ресурсов у хозяйствующих субъектов, наёмных работников, государства и органов местного самоуправления.

В процессе распределения стоимости совокупного общественного продукта у субъектов экономических отношений (государства, хозяйствующих субъектов, наёмных работников и органов местного самоуправления) накапливаются различные фонды денежных доходов.

В зависимости от методов формирования доходов экономических субъектов финансовую систему принято разделять на *следующие сферы*:

– централизованные или публичные финансы представляют собой финансы государства и используются для регулирования национальной экономики в целом. С их помощью денежные средства хозяйствующих субъектов и граждан аккумулируются в бюджетных и внебюджетных фондах государства в целях удовлетворения общественных потребностей (государственный бюджет, внебюджетные фонды, государственный кредит, финансы государственных предприятий, государственное страхование);

– децентрализованные финансы – это денежные средства (доходы и накопления) хозяйствующих субъектов. Они используются для производства и реализации товаров и услуг, а также воспроизводства капитала и рабочей силы. Именно они составляют основу финансовой системы. Поскольку преобладающая часть финансовых ресурсов сконцентрирована у предприятий, то и стабильность финансовой системы зависит от устойчивости их финансового положения (финансы коммерческих предприятий и организаций, финансы некоммерческих организаций, финансы кредитных организаций, финансы страховых организаций). На организацию децентрализованных финансов существенное влияние оказывают отраслевые особенности и особенности организационно-правовой формы предприятий. Исходя из организационно-правовых форм децентрализованные финансы делятся на финансы коммерческих и некоммерческих предприятий. Для коммерческих организаций основной целью является получение прибыли. Они функционируют как хозяйственные товарищества, общества, в том числе и как акционерные общества. Цель некоммерческих организаций и их основная деятельность не сводятся к получению прибыли и ее распределению между участниками. Они функционируют в форме финансируемых собственником учреждений, относящихся к непромышленной сфере, потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций, благотворительных фондов и т.п.

Финансовая система также подразделяется на *четыре подсистемы*:

– финансы хозяйствующих субъектов (предприятий и организаций различных форм собственности и сфер деятельности);

– финансы домашних хозяйств;

– государственные финансы;

– муниципальные финансы.

Первые две подсистемы относятся к сфере обслуживания децентрализованных финансов, а вторые две - к сфере централизованных (публичных) финансов.

К основным принципам выделения сфер и звеньев финансовой системы можно отнести:

- наличие собственной финансовой базы, образуемой первичными доходами субъектов экономических отношений;

- функциональное назначение каждого звена, обеспечивающего финансирование затрат на достижение специфических целей, хозяйствующих субъектов (производство и реализация товаров и услуг с целью извлечения прибыли и умножения капитала), работающего населения (удовлетворение материальных и духовных потребностей индивида, семьи), государства (удовлетворение общественных потребностей, социальная поддержка и защита экономически неактивного населения и безработных);

- единство и взаимодействие сфер и звеньев, предопределяемые общностью источника первичных доходов (ВВП) и финансовой политики, нацеленной на согласование интересов субъектов экономических отношений.

Остановимся на звеньях финансовой системы подробнее.

Государственные финансы — это экономические отношения по формированию и использованию централизованных фондов денежных средств, предназначенных для обеспечения выполнения государством его функций. Спецификой формирования государственных фондов выступает участие органов государственной власти в качестве субъектов финансовых отношений. Государственные финансы *включают*:

- государственный бюджет;

- государственный кредит;

- государственные внебюджетные фонды;

- государственное страхование.

Государственный бюджет занимает центральное место в финансовой системе и представляет собой основной финансовый план государства на текущий финансовый год, имеющий силу закона. По своему материальному содержанию государственный бюджет — это централизованный фонд денежных средств государства. По социально-экономической сущности он представляет собой основной инструмент распределения и перераспределения ВВП и национального дохода государства.

Государственный кредит отражает кредитные отношения по поводу мобилизации государством временно свободных денежных средств предприятий, организаций и населения на срочных, возвратных и платных началах для финансирования государственных расходов. Кредитором выступают физические и юридические лица, заемщиком — государство в лице его органов. Дополнительные финансовые ресурсы государство привлекает путем продажи на финансовом рынке облигаций, казначейских обязательств и других видов государственных ценных бумаг. Данная форма кредита позволяет заемщику направлять мобилизованные дополнительные

финансовые ресурсы на покрытие бюджетного дефицита без осуществления для этих целей эмиссии.

Государственные внебюджетные фонды — это форма аккумуляции и перераспределения денежных средств, используемых для удовлетворения социальных потребностей и дополнительного финансирования территориальных нужд. Внебюджетные фонды создаются на федеральном и территориальном уровнях и имеют целевое назначение. Внебюджетные фонды включают в себя Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ и Фонды обязательного медицинского страхования РФ. Формирование внебюджетных фондов осуществляется за счет обязательных страховых взносов, которые для обычного налогоплательщика ничем не отличаются от налогов.

В качестве особого звена децентрализованных финансов выступает *страхование (фонды страхования)*, которое представляет собой совокупность перераспределительных отношений, возникающих по поводу защиты имущественных интересов физических и юридических лиц при наступлении определенных событий (страховых случаев) за счет денежных средств страхового фонда, формируемого из страховых взносов. Страхование в условиях рыночной экономики все больше становится сферой коммерческой деятельности, но многие страховые компании не имеют четкой специализации по направлениям страхования. При развитой системе страхования страховые компании специализируются на проведении отдельных видов страховых услуг.

Выделение страхования в качестве самостоятельного звена финансовой системы обусловлено наличием в условиях рыночной экономики рисков, связанных с возможностью наступления чрезвычайных обстоятельств, результатом которых могут быть весьма существенные материальные потери как хозяйствующих субъектов, так и граждан. Такими чрезвычайными обстоятельствами могут быть стихийные бедствия (наводнение, пожар); непреднамеренные действия других лиц (аварии), а также экономические действия (потеря прибыли в результате забастовок, колебания валютных курсов и т.п.). Хотя наступление страхового случая носит вероятностный характер, однако хозяйствующие субъекты и граждане пытаются себя обезопасить путем отчисления части денежных средств в специальные страховые фонды. Использование средств страхового фонда связано только с наступлением и последствиями страхового случая. Именно эти особенности страховых отношений и выделяют их в особую группу финансовых отношений.

Выделяют личное и имущественное страхование. Объектом личного страхования выступают жизнь и здоровье граждан (страхование жизни, от несчастных случаев, детей, дополнительной пенсии и т.п.). Объектом имущественного страхования выступает имущество в различных видах и имущественные интересы страхователя. К традиционным разновидностям

имущественного страхования относятся страхование: имущества граждан и предприятий; автомобилей; воздушного и водного транспорта; строений; основных и оборотных фондов предприятий; грузов и т.п. В настоящее время существует также страхование предпринимательских рисков: банковских кредитов и залоговых операций; биржевых операций и сделок; потерь от колебания валютных курсов; от инфляции; рисков по новой технике и технологии; от потери прибыли и т.п.

Кредитная система представляет собой совокупность банковских и иных кредитных учреждений. В России данная система имеет двухуровневую структуру: Центральный банк РФ, кредитные организации и их филиалы. В систему входят небанковские кредитные учреждения, которые имеют право осуществлять лишь отдельные банковские операции. Кредитная подсистема кроме банковской сферы может включать и парабанковскую сферу, представленную специализированными кредитно-финансовыми институтами (взаимосберегательные кассы, доверительно-сберегательные банки, ссудо-сберегательные ассоциации, кредитные кооперативы, кредитные товарищества, расчетные центры, лизинговые и факторинговые фирмы, ломбарды и т.п.) и почтово-сберегательными учреждениями. Все эти учреждения специализируются на том, что привлекают мелкие сбережения и доходы, которые без помощи кредитной системы не могут функционировать как капитал.

В банковской сфере центральное положение занимает Центральный банк. Именно Центральному банку государство предоставляло исключительное право эмиссии банкнот. Поэтому эмиссионная функция — старейшая и одна из наиболее важных функций Центрального банка. Кроме того, Центральные банки могут выполнять также и другие функции:

- хранение государственных золотовалютных резервов;
- хранение резервного фонда других кредитных учреждений;
- денежно-кредитное регулирование экономики;
- кредитование коммерческих банков и осуществление кассового обслуживания государственных учреждений;
- проведение расчетов и переводных операций;
- контроль за деятельностью кредитных учреждений.

Неэмиссионные (коммерческие) банки аккумулируют свободные денежные средства и предоставляют кредиты хозяйствующим субъектам. Они также осуществляют расчеты и организуют платежный оборот в масштабах всего национального хозяйства, выполняют другие операции (комиссионные и посреднические операции, операции на фондовом рынке). Современный коммерческий банк выполняет до 100 видов операций. Особое место среди неэмиссионных банков занимают специализированные банки, деятельность которых сосредоточена на выполнении отдельных операций. Так, инвестиционные банки проводят операции по выпуску и размещению на фондовом рынке ценных бумаг. Свой капитал они исполь-

зуют для долгосрочного кредитования различных отраслей хозяйства. Ипотечные банки выдают кредиты под залог недвижимости. Длительное время специализированные кредитно-финансовые учреждения играли подчиненную роль, уступая коммерческим банкам. Однако после Второй мировой войны их роль в условиях рыночной экономики существенно возросла. Это произошло, с одной стороны, из-за усиления значения операций, на которых специализировались эти институты, а с другой — из-за усиления их взаимосвязи с коммерческими банками.

Финансы организаций (предприятий) различных форм собственности, являясь основой единой финансовой системы страны, обслуживают процесс создания и распределения общественного продукта и национального дохода.

От состояния финансов предприятий зависит обеспеченность централизованных денежных фондов финансовыми ресурсами. При этом активное использование финансов предприятий в процессе производства и реализации продукции не исключает участия в этом процессе бюджета, банковского кредита и страхования.

Финансовый рынок — это рынок кратко-, средне-, и долгосрочных кредитов, инвестиций, ценных бумаг, вкладов. Фондовый рынок представляет собой особый вид финансовых отношений, возникающих в результате купли-продажи специфических финансовых активов — ценных бумаг. Его задача — обеспечение процесса перелива капитала в отрасли с высоким уровнем дохода. Принципы использования финансовых ресурсов на фондовом рынке зависят от видов ценных бумаг, в которые они вложены, и от типов операций с ценными бумагами.

Международные финансы — это отношения между странами, возникающие в результате обмена в сфере торговли финансовыми активами, инвестиций, кредитной деятельности. В отличие от национального уровня эти отношения в большей степени подвержены контролю со стороны государства. Международные денежные потоки делятся на государственные займы, ссуды, помощь, дары, займы и кредиты международных организаций (МВФ) и частный капитал.

Финансы граждан (домашних хозяйств) — денежные средства, сформированные населением для удовлетворения личных и семейных потребностей, а также сохранения и увеличения собственных доходов. Они являются материальной основой жизни граждан.

Домохозяйство охватывает совместно проживающих людей, ведущих общее хозяйство, поэтому финансы домохозяйств — это денежные отношения между гражданами, совместно ведущими общее хозяйство.

Выделяют денежные доходы и расходы домохозяйств.

Денежные доходы домохозяйств включают:

1) оплату труда членов семьи;

2) доходы от предпринимательской деятельности, операций с личным имуществом и кредитно-финансовых операций;

3) государственные пенсии, пособия, стипендии и другие социальные трансферты.

Денежные расходы бюджета домохозяйств подразделяются на три группы:

1) потребительские расходы (покупка потребительских товаров, товаров длительного пользования, оплата услуг);

2) налоги, обязательные платежи и добровольные взносы;

3) денежные накопления и сбережения.

Особое значение в финансовой системе играют отдельные органы исполнительной власти. Одним из ключевых в системе финансовых органов РФ является Министерство финансов РФ, которое является исполнительным органом, обеспечивающим проведение единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики и осуществляет общее руководство организацией финансов в РФ. Функции финансовой деятельности выполняют также органы государственного управления РФ и субъектов РФ. Система финансово-кредитных органов — система органов, специально созданная для управления финансами и осуществления контроля в данной сфере (в нее входят Министерство финансов РФ и финансовые органы субъектов РФ).

Центральный банк РФ, получивший статус мегарегулятора финансового рынка, также влияет на финансовые процессы, осуществляя государственное руководство в области банковской деятельности, финансового рынка (вопросы страхования, негосударственного пенсионного обеспечения).

Счетная палата РФ является органом финансового контроля за своевременным исполнением всех статей федерального бюджета. Федеральное казначейство осуществляет кассовое обслуживание исполнения бюджетов. Федеральную налоговую службу и Федеральную таможенную службу, являющихся одними из основных администраторов доходов бюджета также можно отнести к системе финансовых органов страны.

Таким образом, финансовая и кредитная подсистемы финансовой системы тесно связаны друг с другом. К примеру, учреждения Центрального банка и кредитные организации обслуживают счета по учету средств, полученных от предпринимательской и иной деятельности. В банковской системе аккумулированы практически все денежные средства федерального бюджета. Коммерческие банки и учреждения Центрального банка осуществляют безналичные расчеты между плательщиком и получателем бюджетных средств. Используя информацию Центрального банка об остатках средств на счетах по учету средств бюджета, правительство осуществляет мониторинг объемов и направлений использования бюджетных ресурсов.

Распределение и перераспределение созданного в обществе продукта, в конечном счете, находит свое выражение в создании централизованных и децентрализованных фондов денежных средств. При этом важным элементом механизма перераспределения денежных средств субъектов экономических отношений в условиях рыночной экономики является финансовый рынок.

Финансовый рынок (от лат. *financia* — наличность, доход) в экономической теории — система отношений, возникающая в процессе обмена экономических благ с использованием денег в качестве актива-посредника. *Роль финансового рынка заключается* в мобилизации временно свободного капитала из многообразных источников; эффективном распределении аккумулированного свободного капитала между многочисленными конечными его потребителями; определении наиболее эффективных направлений использования капитала в инвестиционной сфере; формировании рыночных цен на отдельные финансовые инструменты и услуги, объективно отражающие складывающееся соотношение между предложением и спросом; осуществлении квалифицированного посредничества между продавцом и покупателем финансовых инструментов; формировании условий для минимизации финансового и коммерческого риска; ускорении оборота капитала, т.е. способствовании активизации экономических процессов. При этом совокупность спроса и предложения на капитал кредиторов и заемщиков разных стран образует мировой финансовый рынок. Поскольку в рыночной экономике большинство сбережений осуществляется домохозяйствами, а большинство инвестиций — фирмами, назначение финансового рынка состоит в трансформации сбережений в инвестиции. Финансирование инвестиций за счет сбережений осуществляется:

- 1) на рынке ценных бумаг — через каналы прямого финансирования (продажу акций и облигаций домохозяйствам — сберегателям);
- 2) на рынке денег — через каналы косвенного финансирования с помощью финансовых посредников — банков, пенсионных фондов, страховых компаний.

Исторически сформировались *две основные модели* финансовых рынков:

- *континентальная модель*, то есть финансовая система, ориентированная на банковское финансирование (*bank based financial system*);
- *англо-американская модель*, то есть финансовая система, ориентированная на рынок ценных бумаг и систему институциональных инвесторов таких как страховые компании, инвестиционные и пенсионные фонды (*market based financial system*).

Для континентальной модели характерен высокий уровень концентрации акционерных капиталов при небольшом количестве акционеров и непубличности размещения ценных бумаг и слабо развитый вторичный рынок.

Для англо-американской модели характерна ориентация на публичное размещение ценных бумаг и высокий уровень развития вторичного рынка, который по объему значительно больше вторичного рынка стран континентальной Европы. В конце XX – в начале XXI веков во многих европейских странах финансовые рынки начали приобретать черты англо-американской модели, происходило постепенное сближение, конвергенция континентальной и англо-американской моделей финансовых рынков.

Участников финансового рынка можно разделить на три категории: заемщики, кредиторы, посредники. Особое место в структуре финансовых рынков занимают регулирующие органы.

Финансовый рынок может существовать в нескольких формах.

1. В виде организованных рынков, как это происходит при биржевой торговле, когда сделки совершаются в строго стандартизированной инфраструктуре с системой клиринга и взаимных расчетов через централизованный депозитарий.

2. В виде прямых межорганизационных соглашений, примером которых является межбанковский рынок.

3. В форме розничных взаимоотношений, когда банки предлагают свои услуги юридическим и физическим лицам.

Существуют различные подходы к сегментации финансового рынка. В некоторых источниках выделяются такие сегменты финансового рынка как фондовый рынок, срочный рынок, денежный рынок, рынок капиталов, валютный рынок (Forex).

Другие авторы [20] полагают, что финансовый рынок состоит из трех взаимосвязанных сегментов, каждый из которых является относительно независимой рыночной структурой и элементом механизма ценообразования:

– обращающихся наличных денег и других краткосрочных платежных средств (векселей, чеков и т. п.);

– ссудного капитала в виде краткосрочных и долгосрочных кредитов, предоставляемых заемщикам финансово-кредитными учреждениями; ценных бумаг различного типа и назначений;

– внебиржевой (первичный) и биржевой секторы, а также «уличный» сектор.

Электронная банковская энциклопедия к финансовым рынкам относит:

– фондовый рынок, на котором привлекаются и размещаются ценные бумаги;

– рынок производных финансовых инструментов, деривативов, на котором определяется цена риска;

– денежный рынок, где происходит управление ликвидностью;

– международную торговлю, рынок Forex.

Обобщенно структуру финансового рынка можно представить в виде схемы, рис. 1.2:

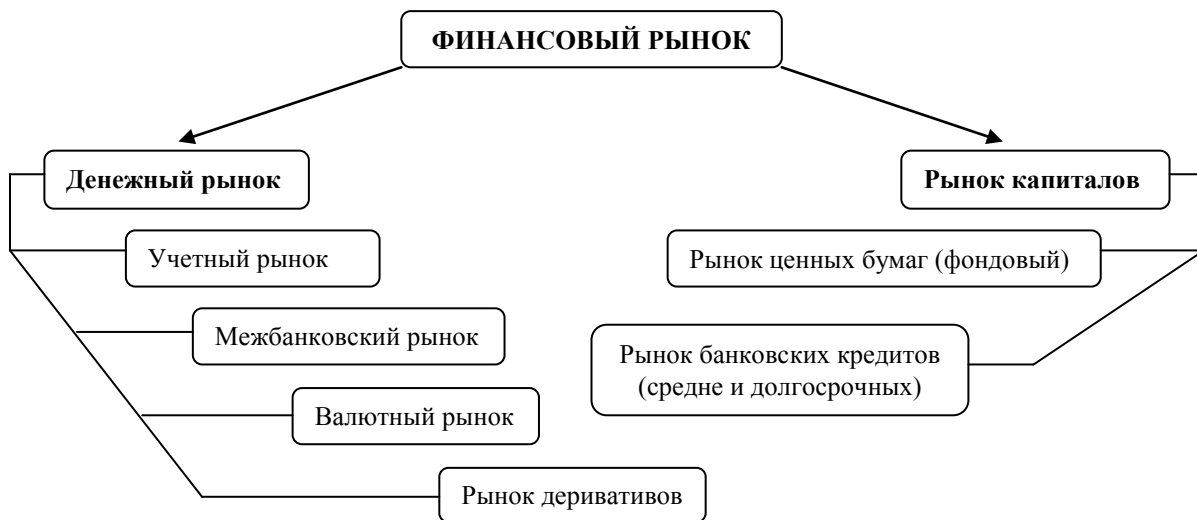


Рис. 1.2 Структура финансового рынка

Существование финансового рынка обусловлено наличием временно свободных денежных средств, которые аккумулируются в кредитной системе (рынок кредитных ресурсов), а также наличием ценных бумаг, которые выпускаются хозяйствующими субъектами и государством с целью привлечения свободных денежных средств (фондовый рынок). В результате объективно существующее несоответствие суммы собственных денежных средств с потребностью в них способствует временному перераспределению свободных денег от их владельцев к заемщикам на определенных условиях.

Одним из главных субъектов финансового рынка является государство. Взаимоотношения государства и финансового рынка многоплановы. Государство может выступать кредитором и заемщиком, устанавливать общие правила функционирования рынка и осуществлять повседневный контроль за ним, проводить через рынок официальную денежно-кредитную политику. Чаще всего на финансовом рынке государство выступает в качестве заемщика, что связано с таким широко распространенным явлением, как дефицит государственного бюджета. Для покрытия дефицита государство выпускает ценные бумаги. Эмитентом этих ценных бумаг является правительство, а агентом – Центральный банк.

Отметим, что развитие финансовых рынков играет особую роль в развивающейся рыночной экономике. Так, рынок ценных бумаг позволяет правительствам и предприятиям значительно расширить круг источников финансирования, не ограничиваясь бюджетными средствами, самофинансированием и банковскими кредитами. Мировой опыт показывает, что в конце XX столетия именно фондовый рынок стал основным источником

инвестиционных ресурсов в динамично развивающихся странах. Рынок ценных бумаг, обеспечивая превращение сбережений в инвестиции и перелив финансовых ресурсов между секторами экономики, в решающей мере способствует экономическому росту и повышению благосостояния населения. Рыночные отношения требуют использования и дальнейшего развития инфраструктуры рынка на базе единой финансовой политики, соответствующей избранным стратегиям и тактике поведения государства в сфере регулирования рынка.

1.3. Финансовые инструменты и их характеристика

Фондовый рынок объединяет большую часть финансового рынка, он основывается на деньгах как на капитале и выполняет ряд функций, которые делятся на общерыночные (присущие обычно каждому рынку) и специфические (отличающие данный рынок от всех других).

К общерыночным функциям относятся: коммерческая – получение прибыли от операций на данном рынке; ценовая – формирование рыночных цен, их постоянное движение; информационная – доведение до своих участников необходимой рыночной информации; регулирующая – создание правил торговли и участия в ней, разрешение споров между участниками, контроль и управление.

К специфическим функциям рынка ценных бумаг можно отнести: перераспределительную функцию, которая в свою очередь может быть разбита на три составляющие: перераспределение денежных средств между отраслями и сферами рыночной деятельности; перевод сбережений (прежде всего населения) из непроизводительной в производительную форму; финансирование дефицита государственного бюджета на безинфляционной основе, то есть без выпуска в обращение дополнительных денежных средств. Кроме того, к специфическим функциям можно отнести функцию страхования ценовых и финансовых рисков (хеджирование). Данная функция стала возможной благодаря появлению класса производных ценных бумаг: фьючерсных и опционных контрактов.

Информационная функция для всех участников фондового рынка весьма важна. Ситуация на фондовом рынке сообщает вкладчикам информацию об экономической конъюнктуре и дает им ориентиры для размещения своих капиталов. Данная информация представлена в курсовой стоимости ценных бумаг.

Составные части рынка ценных бумаг имеют своей основой не тот или иной вид ценной бумаги, а способ торговли на данном рынке. С этих позиций выделяют:

– первичный рынок – приобретение ценных бумаг их первыми владельцами в соответствии с определенными правилами и требованиями;

– вторичный рынок – обращение ранее выпущенных ценных бумаг; совокупность всех актов купли-продажи или других форм перехода ценной бумаги от одного ее владельца к другому в течение всего срока существования ценной бумаги;

– организованный рынок – обращение ценных бумаг на основе законодательно установленных правил между лицензированными профессиональными посредниками – участниками рынка по поручению других участников рынка;

– неорганизованный рынок – обращение ценных бумаг без соблюдения единых для всех участников рынка правил;

– биржевой рынок – торговля ценными бумагами на фондовых биржах (организованный рынок);

– внебиржевой рынок — торговля ценными бумагами, минуя фондовую биржу (организованный и неорганизованный);

– кассовый рынок («кэш»-рынок, или «спот»-рынок) — рынок с немедленным исполнением сделок в течение 1–2 рабочих дней;

– срочный рынок — рынок, на котором заключаются разнообразные по виду сделки со сроком исполнения, превышающим 2 рабочих дня (чаще всего срок исполнения 3 месяца).

Торговля ценными бумагами осуществляется на традиционных и компьютеризированных рынках. В последнем случае торговля ведется через компьютерные сети, объединяющие соответствующих фондовых посредников в единый компьютеризированный рынок.

Основная роль фондового (финансового) рынка заключается в формировании условий для дополнительного обеспечения хозяйствующих субъектов и органов государственной власти необходимыми финансовыми ресурсами посредством купли-продажи финансовых инструментов.

Финансовый инструмент – ценная бумага или производный финансовый инструмент [9].

Финансовый инструмент — «квазиденьги», финансовый документ (ценная бумага, денежное обязательство, фьючерс, опцион и т. п.), продажа или передача которого обеспечивает получение денежных средств. Это, по сути, любой контракт, результатом которого является появление определенной статьи в активах одной стороны контракта и статьи в пассивах другой стороны контракта. Различают инструменты денежного рынка или инструменты рынка капиталов.

Финансовые инструменты подразделяются на *первичные* (денежные средства, ценные бумаги, кредиторская и дебиторская задолженность по текущим операциям) и *вторичные, или производные*, (финансовые опционы, фьючерсы, форвардные контракты, процентные свопы, валютные свопы).

К первичным относятся финансовые инструменты, с определенностью предусматривающие покупку-продажу или поставку-получение не-

которого финансового актива, в результате чего возникают взаимные финансовые требования. Денежные потоки, формирующиеся в результате надлежащего исполнения этих договоров, предопределены. В качестве такого актива могут выступать денежные средства, ценные бумаги, дебиторская задолженность. Первичные финансовые инструменты представлены на рис. 1.3.



Рис. 1.3 Первичные финансовые инструменты

Рассмотрим первичные финансовые инструменты подробнее.

Договор займа. Согласно ст. 807 ГК РФ по договору займа одна сторона (займодавец) передает в собственность другой стороне (заемщику) деньги или другие вещи, определенные родовыми признаками, а заемщик обязуется возвратить займодавцу такую же сумму денег (сумму займа) или равное количество других полученных им вещей того же рода и качества. Договор займа считается заключенным с момента передачи денег или других вещей. Предметом договора займа на территории Российской Федерации могут быть иностранная валюта и валютные ценности.

Договор займа между гражданами должен быть заключен в письменной форме, если его сумма превышает не менее чем в десять раз установленный законом минимальный размер оплаты труда, а в случае, когда займодавцем является юридическое лицо, - независимо от суммы. В подтверждение договора займа и его условий может быть представлена расписка заемщика или иной документ, удостоверяющие передачу ему займодавцем определенной денежной суммы или определенного количества вещей.

Если иное не предусмотрено законом или договором займа, займодавец имеет право на получение с заемщика процентов на сумму займа в размерах и в порядке, определенных договором. При отсутствии в догово-

ре условия о размере процентов их размер определяется существующей в месте жительства займодавца, а если займодавцем является юридическое лицо, в месте его нахождения ставкой банковского процента (ставкой рефинансирования) на день уплаты заемщиком суммы долга или его соответствующей части. При отсутствии иного соглашения проценты выплачиваются ежемесячно до дня возврата суммы займа.

Договор займа предполагается беспроцентным, если в нем прямо не предусмотрено иное, в случаях, когда:

– договор заключен между гражданами на сумму, не превышающую пятидесятикратного установленного законом минимального размера оплаты труда, и не связан с осуществлением предпринимательской деятельности хотя бы одной из сторон;

– по договору заемщику передаются не деньги, а другие вещи, определенные родовыми признаками.

В случае возврата досрочно суммы займа, предоставленного под проценты в соответствии с пунктом 2 статьи 810 ГК РФ, займодавец имеет право на получение с заемщика процентов по договору займа, начисленных включительно до дня возврата суммы займа полностью или ее части.

Заемщик обязан возвратить займодавцу полученную сумму займа в срок и в порядке, которые предусмотрены договором займа. В случаях, когда срок возврата договором не установлен или определен моментом востребования, сумма займа должна быть возвращена заемщиком в течение тридцати дней со дня предъявления займодавцем требования об этом, если иное не предусмотрено договором. Если иное не предусмотрено договором займа, сумма беспроцентного займа может быть возвращена заемщиком досрочно. Сумма займа, предоставленного под проценты может также быть возвращена досрочно с согласия займодавца.

Если иное не предусмотрено договором займа, сумма займа считается возвращенной в момент передачи ее займодавцу или зачисления соответствующих денежных средств на его банковский счет.

В отдельных случаях договор займа может быть заключен путем выпуска и продажи облигаций. Кроме того, для обслуживания данных отношений используются векселя.

Таким образом, при реализации договора займа у займодавца возникает финансовый актив как право требования суммы займа с причитающимися процентами, а у заемщика – соответствующее финансовое обязательство согласно условиям договора.

Кредитный договор. Представляет собой частный случай договора займа. По кредитному договору банк или иная кредитная организация (кредитор) обязуются предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты на нее.

Кредитный договор должен быть заключен в письменной форме. Не-

соблюдение письменной формы влечет недействительность кредитного договора. Такой договор считается ничтожным.

Договор банковского вклада. По договору банковского вклада (депозита) одна сторона (банк), принявшая поступившую от другой стороны (вкладчика) или поступившую для нее денежную сумму (вклад), обязуется возвратить сумму вклада и выплатить проценты на нее на условиях и в порядке, предусмотренных договором. Данный договор также является частным случаем договора займа. В роли займодавца здесь выступает вкладчик, а заемщиком – коммерческий банк.

Право на привлечение денежных средств во вклады имеют банки, которым такое право предоставлено в соответствии с разрешением (лицензией), выданным Банком России.

Договор банковского вклада должен быть заключен в письменной форме. Письменная форма договора банковского вклада считается соблюденной, если внесение вклада удостоверено сберегательной книжкой, сберегательным или депозитным сертификатом либо иным выданным банком вкладчику документом, отвечающим требованиям, предусмотренным для таких документов законом, установленными в соответствии с ним банковскими правилами и применяемыми в банковской практике обычаями делового оборота. Несоблюдение письменной формы договора банковского вклада влечет недействительность этого договора. Такой договор является ничтожным.

Договор банковского вклада заключается на условиях выдачи вклада по первому требованию (вклад до востребования) либо на условиях возврата вклада по истечении определенного договором срока (срочный вклад). При этом банк выплачивает вкладчику проценты на сумму вклада в размере, определяемом договором банковского вклада.

Договор банковского счета. По договору банковского счета банк обязуется принимать и зачислять поступающие на счет, открытый клиенту (владельцу счета), денежные средства, выполнять распоряжения клиента о перечислении и выдаче соответствующих сумм со счета и проведении других операций по счету. Банк может использовать имеющиеся на счете денежные средства, гарантируя право клиента беспрепятственно распоряжаться этими средствами. При заключении договора банковского счета клиенту или указанному им лицу открывается счет в банке на условиях, согласованных сторонами.

Договор финансирования под уступку денежного требования (факторинг). По договору финансирования под уступку денежного требования одна сторона (финансовый агент) передает или обязуется передать другой стороне (клиенту) денежные средства в счет денежного требования клиента (кредитора) к третьему лицу (должнику), вытекающего из предоставления клиентом товаров, выполнения им работ или оказания услуг третьему лицу, а клиент уступает или обязуется уступить финансовому агенту это

денежное требование. Таким образом, факторинг предполагает продажу дебиторской задолженности, и в данной сделке участвуют три стороны:

- 1) финансовый агент, т. е. организация, которая покупает дебиторскую задолженность;
- 2) клиент или кредитор, т.е. организация, которая продает долг;
- 3) должник, т.е. организация, которая обязана погасить продаваемое право требования.

Предметом уступки, под которую предоставляется финансирование, может быть как денежное требование, срок платежа по которому уже наступил (существующее требование), так и право на получение денежных средств, которое возникнет в будущем (будущее требование). На практике встречается два вида факторинга: конвенционный (открытый) и конфиденциальный (закрытый).

Договор финансовой аренды (лизинг). По договору финансовой аренды (договору лизинга) арендодатель обязуется приобрести в собственность указанное арендатором имущество у определенного им продавца и предоставить арендатору это имущество за плату во временное владение и пользование. Арендодатель в этом случае не несет ответственности за выбор предмета аренды и продавца. Договор заключается в письменном виде.

Предметом договора финансовой аренды могут быть любые непотребляемые вещи, кроме земельных участков и других природных объектов. Среди ключевых особенностей лизинга можно отметить следующие:

- в аренду сдается имущество специально приобретенное по заказу арендатора;
- объект лизинговой сделки передается продавцом лизингополучателю непосредственно (если иное не предусмотрено договором);
- риск случайной гибели или случайной порчи арендованного имущества переходит к арендатору в момент передачи ему арендованного имущества, несмотря на то, что собственником объекта лизинговой сделки остается лизингодатель (если иное не предусмотрено договором финансовой аренды);
- договор финансовой аренды связывает трех основных лиц (продавец имущества, лизингодатель, лизингополучатель) и является комбинацией договора купли-продажи (продавец имущества – лизингодатель) и договора аренды (лизингодатель – лизингополучатель);
- лизингополучатель имеет возможность предъявления требований о качестве и комплектности имущества являющегося предметом договора финансовой аренды, непосредственно продавцу.

В отечественной практике балансодержатель лизингового имущества определяется договором. В международной практике лизинговое имущество как правило ставится на баланс арендатора. Лизинговый договор фактически представляет собой сделку по кредитованию – клиент приобретает имущество за счет средств лизинговой компании.

Существуют договоры, заключение которых формально не приводит к немедленному изменению состава статей баланса, но которые потенциально несут в себе возможность такого изменения. Таковыми являются договоры поручительства и банковской гарантии.

Договор поручительства и банковской гарантии. По договору поручительства поручитель обязывается перед кредитором другого лица отвечать за исполнение последним его обязательства полностью или в части. Договор поручительства может быть заключен также для обеспечения обязательства, которое возникнет в будущем. Договор поручительства должен быть совершен в письменной форме. Несоблюдение письменной формы влечет недействительность договора поручительства.

В силу банковской гарантии банк, иное кредитное учреждение или страховая организация (гарант) дают по просьбе другого лица (принципала) письменное обязательство уплатить кредитору принципала (бенефициару) в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства денежную сумму по представлении бенефициаром письменного требования о ее уплате.

Суммы поручительства или гарантии не включаются в систему двойной записи, а учитываются на забалансовых счетах, поскольку при заключении таких договоров не происходит немедленного изменения в активах и обязательствах участвующих сторон. В то же время, при неисполнении должником своих обязательств у поручителя или гаранта возникает финансовое обязательство погасить долг, а у кредитора – финансовый актив в виде требования к поручителю или гаранту.

Долевые инструменты и деньги. Однозначной трактовки данных категорий нет. Их относят как к финансовым инструментам, так и к финансовым активам. С одной стороны их использование связано с договорными отношениями, например, договор между держателем акции и ее эмитентом (долевой инструмент). Процесс осложняется тем, что у эмитента не возникает финансового обязательства в привычном понимании. С другой стороны, в рамках данных отношений, к примеру, у акционера есть право на соответствующую долю в прибылях и чистых активах компании, право голоса и некоторые другие возможности.

К производным относятся финансовые инструменты, предусматривающие возможность покупки-продажи права на приобретение-поставку базового актива или получение-выплату дохода, связанного с изменением некоторой характеристики этого актива (финансовый дериватив). В отличие от первичного финансового инструмента, дериватив не подразумевает predetermined операции непосредственно с базовым активом. С помощью деривативов продаются не собственно активы, а права на операции с ними или получение соответствующего дохода. Производные финансовые инструменты представлены на рис. 1.4.

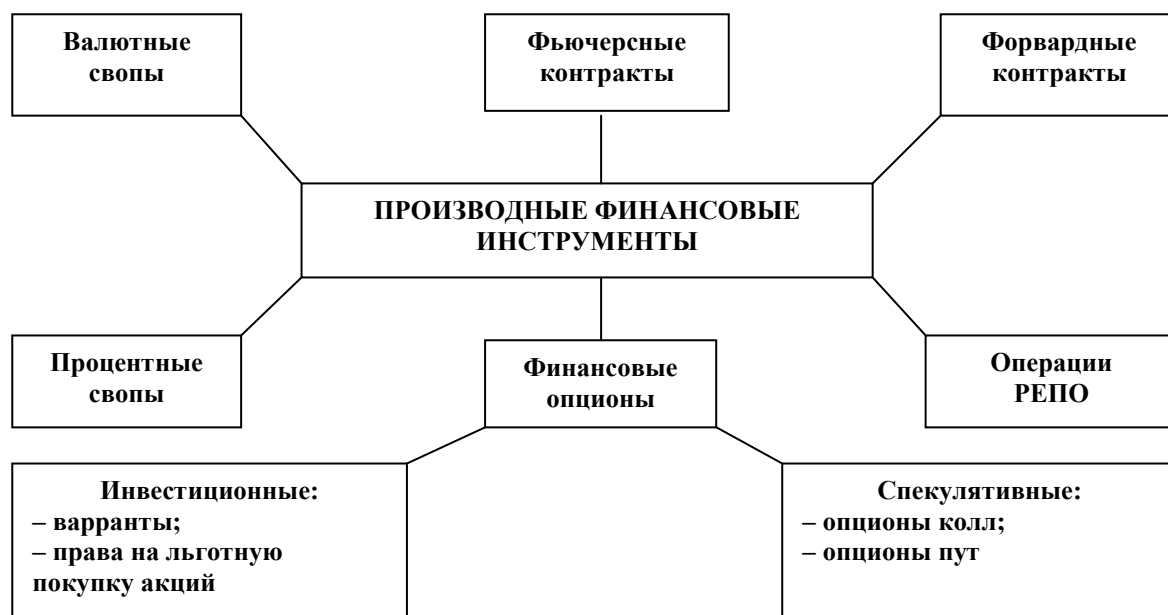


Рис. 1.4 Производные финансовые инструменты

Производный финансовый инструмент имеет два основных признака производности. Первый заключается в том, что в его основе всегда лежит базовый актив, такой как определенный товар, акция, облигация, валюта и т.п. Второй предполагает, что цена производного финансового инструмента определяется на основе цены базового актива. Ввиду того, что цена производных финансовых инструментов постоянно меняется, они могут выступать в роли самостоятельных объектов купли-продажи. Общей особенностью многих финансовых инструментов является то, что в их основе лежат ценные бумаги [26]. Рассмотрим производные финансовые инструменты подробнее.

Форвардные контракты. Форвардный контракт представляет собой соглашение о купле-продаже товара или финансового инструмента с поставкой и расчетом в будущем. Форвард стандартизирован по количеству и качеству товара. Согласно данному контракту продавец обязан поставить в определенное место и срок некоторое количество товара или финансовых инструментов, после чего покупатель обязан рассчитаться за товар по цене, действующей на момент заключения контракта. Некоторые виды контрактов, являющиеся ценными бумагами, могут многократно перепродаваться на бирже вплоть до момента их исполнения. Важной особенностью является то, что владелец форвардного контракта имеет право купить или продать базовый актив в соответствии с оговоренными в контракте условиями, а также получить доход в связи с изменением цены на базовый актив.

Для гарантий исполнения контракта необходимо предоставление обеспечения в виде наличных средств или их эквивалента в виде ликвидных ценных бумаг (8-15% от стоимости товара по контракту). Возврат

данных средств происходит после исполнения контракта. До наступления срока исполнения контракта любой из его участников может заключить сделку с принятием противоположных обязательств, то есть купить или продать такое же количество этих же контрактов на тот же самый срок. Принятие на себя двух противоположных контрактов взаимопогашает их, освобождая конкретного участника от их исполнения.

Функционирование и финансовая надежность данного рынка обеспечиваются системой клиринга, которая позволяет произвести учет участников торговли, контроль состояния их счетов и внесения гарантийных средств, а также расчет размера выигрышей и проигрышей от участия в торгах. Все сделки оформляются через клиринговую (расчетную) палату, которая выступает третьей стороной сделки. Продавец и покупатель в этом случае освобождаются от обязательств друг перед другом и у каждого из них возникают обязательства перед клиринговой палатой. Палата выполняет роль гаранта для тех, кто не ликвидировал свои обязательства к сроку их исполнения.

Фьючерсные контракты. Представляют собой одну из разновидностей форвардных контрактов. Данные ценные бумаги являются распространенными в работе фондовых бирж, а сведения о них обнародуются в специальных средствах массовой информации.

В зависимости от вида базового актива фьючерсы делятся на финансовые и товарные. В первом случае базовым активом выступают процентные ставки, валюта, облигации, акции, фондовые индексы. Во втором – драгоценные металлы и камни (золото), углеводородные ресурсы (нефть), сельскохозяйственные товары (зерно).

В сравнении с форвардными контрактами фьючерсы имеют некоторые особенности:

- представляют собой преимущественно спекулятивный инструмент, поскольку часто важна не столько продажа или покупка базового актива, сколько получения выгоды от изменения цен;

- фьючерсные контракты являются стандартизованными (форвардные – специфицированными), поэтому торгуются не на внебиржевом рынке а на фьючерсных биржах;

- фьючерсный контракт, в отличие от форвардного, привязан к месяцу исполнения, а не к точной дате;

- фьючерсных контрактов и участников данных сделок как правило много, поэтому продавцы и покупатели не привязаны к друг другу и сотрудничают с клиринговой палатой биржи, которая осуществляет их отбор;

- фьючерсы свободно обращаются на фьючерсных биржах, обеспечивая функционирование постоянного ликвидного рынка данных ценных бумаг. При наличии потребности в снижении обязательств продавец может всегда выкупить свои фьючерсы;

– изменение цен по товарам и финансовым инструментам, указанным в контрактах осуществляется ежедневно в течение всего периода до момента их исполнения. Организация постоянных взаимных платежей между продавцами, покупателями и клиринговой палатой необходима для того, чтобы предотвратить разрыв контракта одним из контрагентов, например, ввиду изменения цен.

Опционы. Опцион – это договор, предусматривающий право купить или продать оговоренный актив по фиксированной цене в определенный момент времени. Фактически опцион представляет собой контракт, заключенный между двумя сторонами, одна из которых выписывает и продает опцион, а другая приобретает его и получает право в течение оговоренного в условиях опциона срока совершить с ним следующие действия:

- исполнить контракт, что предполагает покупку по фиксированной цене определенного количества базовых активов у лица, которое выписало опцион, либо продать их ему (опцион на покупку или продажу);
- отказаться от исполнения контракта;
- продать контракт другому лицу до истечения срока его действия.

Лицо, которое приобретает права, называется покупателем опциона (держатель), а лицо, принимающее на себя обязательства – продавцом (эмитент, подписатель). Опцион, дающий право купить называется колл-опцион (опцион покупателя), дающий право продать – пут-опцион (опцион продавца). Сумма, уплачиваемая покупателем опциона продавцу, выписавшему опцион называется ценой опциона. Данная сумма не возвращается независимо от того, воспользуется покупатель своим правом или нет. Цена базового актива, указанная в опционном контракте, по которой его владелец может продать или купить актив называется ценой исполнения. Актив, лежащий в основе опциона, называется базовым, и им могут являться любые товары или финансовые инструменты. Базовые активы обычно продаются лотами (пакетами). В качестве базовых активов могут выступать любые товары или финансовые инструменты и исходя из этого выделяют следующие разновидности опционов: опционы на корпоративные ценные бумаги; опционы на фондовые индексы; опционы на государственные долговые обязательства; опционы на иностранную валюту; опционы на товары; опционы на фьючерсные контракты. Кроме того, в зависимости от намерения исполнить поставку базового актива опционы делятся на опционы с физической поставкой и опционы с наличными расчетами. С позиции сроков исполнения различают европейские и американские опционы (наиболее распространены). Первый дает право купить или продать базовые активы по фиксированной цене только в определенный день. Второй – в любой день до оговоренной в контракте даты. Если лицо, выписывающее опцион, владеет оговоренным в нем количеством базовых активов, опцион считается покрытым. Если такого обеспечения нет – непокрытым.

Как правило, опционы стандартизированы по своим характеристикам.

Основным фактором при принятии решения о покупке опциона является ожидаемая инвестором тенденция изменения текущей цены. Принципиальными условиями опциона являются:

- идентификация актива, который может быть куплен или продан;
- число приобретаемых или продаваемых активов;
- цена, по которой должна быть проведена сделка;
- дата, когда право купить или продать утрачивается.

Главной особенностью опциона является то, что в результате данной операции покупатель приобретает не финансовые инструменты или товары, а право на их покупку или продажу.

Таким образом, опцион представляет собой развитие идеи фьючерса, но в отличие от них не предусматривает обязательности продажи или покупки базового актива, которая при неблагоприятных условиях может привести к существенным прямым или косвенным потерям одной из сторон. Опционы дают возможность ограничить величину возможных потерь, сводя общую величину потерь к уплаченной стоимости опциона. Опцион используется на рынке как инструмент получения спекулятивной прибыли. Основным доход от операций с подобными инструментами получают брокерские компании, которые занимаются операциями с ценными бумагами. Интерес к опционам со стороны финансистов обусловлен такими обстоятельствами как использованием идеи опционов при эмиссии ценных бумаг, а также возможностью игры на срочном рынке с целью получения дополнительных доходов.

В мировой практике известны и некоторые специальные виды опционных контрактов, такие как право на льготную покупку акций и варрант. Данные опционы имеют значимость при принятии решений долгосрочного инвестиционного характера.

Опцион на акции представляет собой финансовый инструмент, необходимый действующим акционерам компании для предотвращения потери контроля и снижения доли доходов из-за появления новых акционеров при дополнительной эмиссии. В этой ценной бумаге указано количество акций, которое можно приобрести на нее по фиксированной цене подписки. Финансовые инструменты, дающие права на льготную покупку акций как ценных бумаг обращаются на рынке самостоятельно. При их выпуске компания устанавливает дату регистрации. Все зарегистрированные на эту дату владельцы акций получают права на покупку дополнительных акций или их продажу. Значение данного финансового инструмента для эмитента состоит в том, что компания увеличивает покупку своих акций.

Варрант – это ценная бумага, дающая право купить или продать фиксированную сумму финансовых инструментов в течение определенного периода. Варрант приобретается в том случае, если инвестор не уверен в

качестве ценных бумаг и не желает рисковать деньгами. Обычно варранты выпускаются вместе с облигационным займом компании, повышая его привлекательность и успешность размещения.

Своп. Представляет собой договор между двумя субъектами по обмену обязательствами или активами с целью улучшения их структуры, снижения рисков и издержек по обслуживанию. Наиболее распространенными видами данных инструментов являются процентные и валютные свопы. *Процентный своп* предполагает, что стороны перечисляют друг другу лишь разницу процентных ставок от оговоренной суммы, называемой основной. Эта сумма не переходит из рук в руки, а служит базой для расчета процентов. Чаще всего проценты начисляются и выплачиваются один раз в полгода. *Валютный своп* представляет собой договор об обмене номинала и фиксированного процента в одной валюте на номинал и фиксированный процент в другой валюте. При этом реального обмена номиналами может и не происходить.

Операции РЕПО. Представляют собой договор о заимствовании ценных бумаг под гарантию денежных средств или заимствовании средств под ценные бумаги. Фактически это договор об обратном выкупе ценных бумаг (кредитование под залог ценных бумаг). Данный договор предусматривает два противоположных обязательства для участников, а именно продажу и покупку. Экономический смысл операции заключается в том, что одна сторона получает необходимые ей денежные ресурсы, а вторая восполняет временный недостаток в ценных бумагах и получает проценты за предоставленные денежные средства.

Выделяют прямое и обратное РЕПО. Прямое РЕПО предполагает, что одна из сторон продает другой пакет ценных бумаг с обязательством купить его обратно по заранее оговоренной цене, превышающей первоначальную. Разница между ценами отражает доходность операции и выражается в процентах годовых (ставка РЕПО). Прямое РЕПО необходимо для привлечения необходимых финансовых ресурсов. Обратное РЕПО предполагает покупку пакета с обязательством продать его обратно и проводится для размещения временно свободных финансовых ресурсов.

Операции РЕПО носят краткосрочный характер (от нескольких дней до нескольких месяцев) и проводятся преимущественно с государственными ценными бумагами. Кроме того, широкое распространение получило трехстороннее РЕПО в котором наряду с продавцом и покупателем ценных бумаг участвует банк-посредник (ведет счета участников). Такое соглашение обладает меньшей степенью риска.

1.4. Государственное регулирование финансового рынка

Государственное регулирование является важнейшей составляющей финансовых рынков.

Финансовое регулирование – это система мер, направленных на обеспечение устойчивости финансовых институтов и стабильности финансового рынка в целом, а также на ограничение рисков (валютных, кредитных, ликвидности и др.). *Основными задачами* финансового регулирования является создание равных конкурентных возможностей для всех участников рынка, защита интересов инвесторов и кредиторов, предотвращение мошенничества, недобросовестного поведения отдельных участников. Функции финансового регулирования возложены на специальные государственные органы – так называемые финансовые регуляторы.

К числу важнейших составных элементов инфраструктуры регулирования и мониторинга современных финансовых рынков традиционно относятся:

- судебно-правовые инстанции, обеспечивающие защиту прав собственности, контрактных прав и обязанностей;
- органы банковского надзора и комиссии по рынку ценных бумаг;
- система независимого и эффективного аудиторского контроля;
- частные аналитические фирмы, например компании, составляющие рейтинги различных корпораций и финансовых посредников;
- самодетельные профессиональные организации, устанавливающие стандарты и нормы поведения в соответствующей сфере деятельности.

Регулирование финансовых рынков в различных странах мира функционирует, как правило, в рамках двух различных моделей – *моно- или мультисекторной модели* надзорно-регулирующего органа.

Первая модель предполагает регулирование преимущественно государственными органами, и лишь небольшая часть полномочий по надзору, контролю, установлению правил проведения операций передается объединениям профессиональных участников рынка - саморегулирующим организациям (СРО) (например, во Франции).

Вторая модель подразумевает передачу максимально возможного объема полномочий саморегулирующим организациям. При этом государство сохраняет за собой основные контрольные функции и возможность в любой момент вмешаться в процесс саморегулирования (Великобритания). В преобладающем большинстве стран степень централизации и жесткость регулирования колеблются между этими двумя крайними концепциями. При этом структура государственных органов, регулирующих рынок, зависит от модели рынка, принятой в той или иной стране (банковской, небанковской), степени централизации управления в стране (в странах с федеративным устройством часть полномочий передана территориям, например в США - штатам, в Германии - землям).

Общей тенденцией в мировой практике регулирования финансового рынка является создание самостоятельных ведомств или комиссий по ценным бумагам. Среди более чем 30 стран с развитыми рынками - более 50%

имеют самостоятельные ведомства по ценным бумагам, примерно в 15% стран регулирование рынка осуществляется министерствами финансов, в 15% стран существует смешанное управление. В некоторых странах с банковской моделью рынка (Германия, Австрия, Бельгия) основную ответственность за развитие фондового рынка несет центральный банк и орган банковского надзора (в случае его образования). Исключением из общего правила является Швейцария, которая не имеет централизованного государственного органа, осуществляющего регулирование рынка ценных бумаг (эти функции переданы регионам).

Учитывая особый характер деятельности на фондовом рынке, регулирующий орган берет на себя функцию организации отношений на рынке. Во многих случаях это подразумевает жесткую систему допуска организаций или физических лиц к работе на фондовом рынке.

Таким органом является в США Комиссия по ценным бумагам. В соответствии с действующим порядком на нее возложена регистрация проспектов эмиссии, лицензирование деятельности участников рынка, деятельности специализированных регистраторов, осуществляющих ведение реестров акционеров, а также брокерской дилерской, депозитарной, клиринговой и деятельности по организации торговли ценными бумагами. В частности, Комиссия квалифицирует работу на организованном фондовом рынке как исключительный вид деятельности и ограничивает доступ таких организаций как коммерческие банки, промышленные и торговые предприятия лишь возможностью работать через брокерские компании.

Помимо центрального органа в США важнейшую роль в регулировании фондового рынка играют саморегулирующие организации (такие как все биржи, Национальная ассоциация дилеров NASD, Национальная фьючерсная ассоциация NFA и др.). Они состоят из профессиональных участников рынка, которые следят за соблюдением коллегами профессиональной этики, правил и традиций работы на рынке. Их решения не являются обязывающими, но способны значительно ограничить доступ к рынку и даже лишить участника профессиональной квалификации, наличие которой является необходимым требованием Комиссии по ценным бумагам.

Деятельность саморегулирующих организаций в Великобритании была подвергнута критике из-за попыток нанести ущерб интересам инвесторов, и сейчас работа на фондовом рынке в стране регулируется в основном государством.

Необходимо отметить, что кроме профессиональных участников фондового рынка на нем работает большое число институциональных инвесторов, обладающих значительными финансовыми ресурсами, которые, попадая на рынок, во многом определяют ситуацию на нем. К таким участникам можно отнести банки, негосударственные пенсионные фонды и страховые компании.

В Германии традиционно основными действующими лицами на финансовых рынках являются коммерческие банки. Они оказывают значительное влияние на работу фондового рынка, и сами могут предоставлять брокерские услуги на фондовом рынке и пользоваться привилегированным положением и брокера и инвестора одновременно. Следует, однако, отметить, что нарушений этического характера со стороны банков в Германии отмечено намного меньше, чем в США и Великобритании.

На сегодняшний день очевидно, что основная задача финансовых регуляторов состоит в том, чтобы решать более общие задачи. К таким задачам относятся обеспечение стабильности рынка и ограничение рискованных позиций его участников независимо от выполняемых ими функций. В связи с этим стало возможным выделить *три основных направления финансового регулирования*.

1. *Пруденциальный надзор (prudential supervision)*. Основная цель такого надзора – не допустить излишне рискованные операции со стороны финансовых организаций. Пруденциальный надзор призван обеспечить надежность и устойчивость финансовых институтов, уменьшить системные риски. Кроме того, он направлен на преодоление асимметрии информации.

2. *Регулирование бизнес-поведения (business conduct supervision)*. Такое регулирование должно быть направлено на поддержание функционирования конкурентных рынков и защиту интересов потребителей финансовых услуг и инвесторов. Оно должно гарантировать предоставление потребителям финансовых услуг всей необходимой и достоверной информации.

3. *Обеспечение финансовой стабильности*. Такое регулирование подразумевает создание механизмов управления системными рисками и предотвращения распространения кризисных явлений с одного сектора финансового рынка на другой.

Финансовое регулирование должно устанавливать баланс между разными задачами, которые решают пруденциальный надзор и регулирование. Чрезмерное усиление пруденциального надзора может подорвать конкуренцию, а дерегулирование нередко ослабляет устойчивость финансовых организаций. Из-за чрезмерного повышения пруденциальных требований институциональные инвесторы начинают все больше ориентироваться на краткосрочные (short-termist) интересы. Это проявляется в сокращении сроков владения финансовыми активами и повышении оборачиваемости инвестиционных портфелей, уменьшении вложений в менее ликвидные и более рискованные активы, например инфраструктуру и венчурные проекты, в склонности портфельных управляющих к «стадному поведению». Системы регулирования и надзора должны поддерживать конкуренцию между банками и институциональными инвесторами.

Государство может воздействовать на финансовый рынок *прямыми (административными) и косвенными (экономическими) методами*. Прямое (административное) государственное регулирование осуществляется посредством лицензирования профессиональной деятельности на рынке, установления обязательных требований, предъявляемых к участникам финансового рынка, обеспечения гласности и равной информированности участников рынка, поддержания правопорядка. Таким образом, прямое регулирование существует в виде системы правовых норм и государственных органов, которые обеспечивают их исполнение.

Средством экономического регулирования является финансово-кредитная система страны. Косвенное государственное регулирование финансового рынка осуществляется такими методами, как проведение определенной налоговой, денежной политики, политики в области формирования и использования средств государственного бюджета, управления государственной собственностью и так далее.

Административная и экономическая составляющие регулирования финансового рынка тесно связаны между собой, так как в основе разработки каких-либо законодательных актов или административных мер всегда лежат экономические закономерности, на которые государство стремится повлиять. И, наоборот, для использования финансово-кредитных рычагов регулирования государство оказывает на них воздействие, основанное на правовых нормах.

Система регулирования финансовых рынков в Российской Федерации начала активно развиваться с момента перехода к рыночной экономике. При этом в ходе эволюции механизм государственного регулирования был вынужден в короткие сроки решать возникающие проблемы с целью оптимизации самого процесса регулирования. Решение вопроса о создании мегарегулятора или сохранении дуалистичной модели регулирования стало для юристов и экономистов ключевым при определении вектора дальнейшего развития всей системы финансовых рынков.

Дискуссия о необходимости создания структуры мегарегулятора рынка ценных бумаг в Российской Федерации возникла в научно-правовой среде еще в середине прошлого десятилетия. При этом изначально поводом для такого рода обсуждений стало стремление перенять зарубежный опыт и максимально адаптировать его под реалии российской системы государственного регулирования финансовых рынков.

Российский законодатель, изначально закрепив модель распределенного регулирования, постепенно перешел к системе мегарегулятора. Изначально регулирование финансовых рынков было передано Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг России (далее – ФКЦБ), созданной в 1996 г. соответствующим указом Президента РФ. Основным итогом пер-

вых шагов работы нового органа можно считать принятие в этом же году закона «О рынке ценных бумаг».

В ходе реформы системы государственного управления в 2004 г. ФКЦБ подверглась ожидаемым изменениям. Во-первых, активным участником механизма государственного регулирования финансовых рынков выступил Центральный банк РФ. Банк России был не готов выпустить из-под своего контроля деятельность кредитных организаций. Во-вторых, ФКЦБ сама нуждалась в реформировании, поскольку находившийся в оправданной стагнации рынок ценных бумаг в середине прошлого десятилетия стал развиваться, обретая законодательную базу.

В 2004 г. ФКЦБ России была упразднена, а ее место заняла Федеральная служба по финансовым рынкам России (далее – ФСФР). На протяжении всей своей истории ФСФР стремилась к концентрации полномочий по контролю и надзору за финансовыми рынками в своих руках. Одним из основных шагов в этом направлении стало присоединение в 2011 г. к ФСФР России Федеральной службы страхового надзора с передачей первой всех полномочий по регулированию деятельности страховых организаций. Структурно в ФСФР были созданы соответствующие подразделения, которые и отвечали за исполнение новоприобретенных полномочий. Такое присоединение позволило многим участникам рынка ожидать создания структуры мегарегулятора именно на основе ФСФР. При этом позиция самой ФСФР стала более зависимой от Министерства финансов РФ, в ведении которого теперь находилось согласование большинства принимаемых ФСФР документов. Вместе с тем позиции Банка России в части контроля и надзора за кредитными организациями как участниками финансовых рынков не ослабевали.

Представляется, что этот момент явился переломным в вопросах регулирования рынка, поскольку законодателю предстояло определиться: сохранять ли дуализм в регулировании финансовых рынков или же переходить к мегарегулированию. При выборе второго варианта развития модели регулирования необходимо было принять решение, на основе какого субъекта строить такой мегарегулятор.

Наиболее актуальными проблемами при таком дуализме являлись различия в предъявляемых требованиях к одинаковым операциям участников рынка. Так, различались требования относительно эмиссии для кредитных организаций (устанавливаемые Банком России) и для иных участников (требования ФСФР России).

Таким образом, законодатель сталкивался как с положительными, так и с отрицательными аспектами создания мегарегулятора.

Сама идея создания единого органа, который будет осуществлять надзорные функции над всеми сегментами финансовых рынков, возникла и активно применяется в ряде стран мира. Так, подобный единый регулятор финансовых рынков создан в Канаде, отдельных государствах Скандина-

вии, Сингапуре. При этом некоторые страны, например Великобритания, периодически изменяют свою позицию по вопросу о необходимости наличия такого органа.

Плюсы и минусы такой модели регулирования рынка в целом сбалансированы. Зачастую сама идея государственного вмешательства и единообразного надзора над рыночной системой, которая подразумевает определенную (и при этом достаточно значительную) свободу действий, смущает участников рынка. При этом выработка единого подхода к требованиям, предъявляемым к участникам рынка, воспринимается как положительный аспект мегарегулирования.

Окончательный выбор модели регулирования в Российской Федерации был сделан относительно недавно – в 2013 г. 25 июля 2013 г. был подписан Указ Президента России № 645 «Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации». 1 сентября 2013 г. ФСФР России была упразднена, ее функции переданы Банку России, в структуре которого создавалась Служба Банка России по финансовым рынкам, оказавшаяся лишь промежуточным звеном при переходе к «полной интеграции» системы ФСФР России в ЦБ РФ. Позже в соответствии с решением Совета директоров Банка России Служба Банка России по финансовым рынкам была упразднена 3 марта 2014 г. В конечном счете под контроль Банка России, помимо банковского сектора, перешел весь финансовый сектор и на базе данного субъекта регулирования создан мегарегулятор финансового рынка.

За время своего существования ФСФР России сформировала подзаконную нормативную базу, которая регулировала достаточно широкий спектр правоотношений на финансовых рынках. Службой были выработаны требования к эмитентам, общие и специальные лицензионные требования к профессиональным участникам рынка, а также сформирован механизм аннулирования и приостановления действия выданных лицензий. Но при этом перед правопреемником ФСФР возникла задача по модернизации существующей базы без каких-либо существенных перекосов в ту или иную сторону.

Во второй половине 2013 г. в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» появилась новая глава VII.1. «Развитие финансового рынка Российской Федерации и обеспечение стабильности его функционирования», которая установила полномочия Банка России в отношении финансового рынка. Данные полномочия сводятся к следующему:

- во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит политику развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации;
- не менее двух раз в год публикует обзор финансовой стабильности;

– осуществляет мониторинг состояния финансового рынка Российской Федерации, в том числе для выявления ситуаций, угрожающих финансовой стабильности Российской Федерации;

– с целью предупреждения возникновения ситуаций, угрожающих финансовой стабильности Российской Федерации, Банк России разрабатывает меры, направленные на снижение угроз финансовой стабильности Российской Федерации;

– один раз в три года представляет в Государственную Думу проект основных направлений развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации. Предварительно проект основных направлений развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации представляется Банком России Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации.

Наделение Банка России полномочиями мегарегулятора предполагает, что он становится правопреемником ФСФР России по всем правоотношениям, в том числе судебным спорам. Кроме того, с усилением централизации регулирования рынка и сосредоточением полномочий по контролю и надзору у Банка России необходимо развивать и механизм саморегулирования рынка. Одной из основных задач, стоящих перед мегарегулятором, является проработка и помощь в принятии закона о саморегулируемых организациях на финансовых рынках (СРО). В настоящее время такой закон находится на стадии проекта, а правовое положение СРО нуждается в усилении. В то же время в качестве одного из удачных нововведений в этой сфере следует отметить Указание ЦБ РФ от 21 июля 2014 г. № 3329-У «О требованиях к собственным средствам профессиональных участников рынка ценных бумаг и управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов», которое вступило в силу с 1 сентября 2014 г. Этим документом мегарегулятор снизил требования к минимальному размеру собственных средств ряда профессиональных участников рынка. При этом одно из условий применения сниженных требований — обязательное членство в СРО, что также является признаком положительной динамики в части усиления роли СРО и признания ее значимости Банком России.

В части подзаконного нормотворчества Банку России предстоит преодолеть переходный период и сформировать единые требования к процедуре эмиссии кредитных организаций и иных профессиональных участников рынка. Необходима работа в части уточнения требований к условиям аннулирования и приостановления действия выданных профессиональным участникам рынка ценных бумаг лицензий на осуществление деятельности. Этот вопрос не был разрешен ФСФР России должным образом (не существовало критериев для аннулирования и для приостановления дей-

ствия лицензии), а потому принятие соответствующих решений ложится на ее правопреемника.

Не менее важным направлением работы Банка России является страховой сегмент финансовых рынков. Наиболее проблемными моментами являются тарифные ставки, лицензирование страховых компаний и решение пенсионных вопросов.

Таким образом, процесс создания мегарегулятора финансовых рынков в Российской Федерации еще далек от своего завершения. Окончательные итоги станут известны к 2018 г., когда закончится последний этап перехода к мегарегулированию. К тому моменту непосредственно мегарегулятору предстоит работа над определенным массивом законодательной и подзаконной базы.

Значимую роль в регулировании деятельности финансового рынка играет Министерство финансов Российской Федерации, которое выполняет следующие функции:

- разрабатывает предложения по выпуску и размещению, а также осуществляет выпуск государственных внутренних займов РФ;
- участвует в работе по составлению долговременных и краткосрочных прогнозов функционирования экономики, совместно с федеральными органами исполнительной власти определяет потребность в государственных централизованных ресурсах, подготавливает предложения о распределении их между федеральным бюджетом и государственными федеральными внебюджетными фондами;
- организует работу по составлению проекта федерального бюджета, прогноза консолидированного бюджета РФ, разрабатывает проекты нормативов отчислений от федеральных налогов, сборов, размеров и дотаций из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации;
- обеспечивает исполнение федерального бюджета, а также государственных федеральных внебюджетных фондов;
- принимает участие в определении ценовой политики;
- принимает участие в работе по совершенствованию страховой деятельности в стране;
- разрабатывает предложения по формированию и развитию финансового рынка;
- осуществляет по поручению Правительства РФ сотрудничество с международными финансовыми организациями;
- разрабатывает проекты программ внешних заимствований РФ;
- участвует в подготовке предложений по основным направлениям денежно-кредитной политики РФ, улучшению состояния расчетов и платежей в экономике;

- участвует в подготовке федеральных целевых программ, обеспечивает в установленном порядке их финансирование за счет средств федерального бюджета;
- разрабатывает с участием Федеральной налоговой службы предложения по совершенствованию налоговой политики и налоговой системы;
- разрабатывает меры, направленные на формирование и реализацию активной инвестиционной политики, участвует в разработке и финансировании федеральных инвестиционных программ.

Учитывая все вышесказанное отметим, что идеальной модели функционирования и регулирования финансового рынка в мире не существует. Лучшие из них представляют собой «золотую середину» между жестким централизованным управлением и коллегиальным регулированием профессиональными организациями. Для каждой страны необходимо учитывать степень развития рынка и его инфраструктуры, его традиции, менталитет участников (например, ценность репутации участника), доверие к органу регулирования и объем обращающегося на этом рынке капитала.

1.5. Финансовая политика государства. Приоритеты финансовой политики РФ на современном этапе

Финансовая политика – это основанная на финансовом законодательстве целенаправленная деятельность государства, связанная с мобилизацией финансовых ресурсов, их распределением и использованием для выполнения государством своих функций. Основа финансовой политики – стратегические направления, которые определяют долгосрочную и среднесрочную перспективу использования финансов и предусматривают решение главных задач, вытекающих из особенностей функционирования экономики и социальной сферы страны. Одновременно с этим государство осуществляет выбор текущих тактических целей и задач в сфере финансовых отношений. Финансовая политика, как совокупность целенаправленных действий с использованием финансовых инструментов, рычагов и стимулов может быть реализована на мировом, региональном, национальном уровнях, на уровне отдельных регионов внутри страны, на уровне предприятия, организации (хозяйствующего субъекта), отдельного предпринимателя, на уровне отдельного домохозяйства.

Содержание финансовой политики заключается в:

- разработке общей концепции финансовой политики, определении ее основных направлений, целей, главных задач;
- создании адекватного финансового механизма;
- управлении финансовой деятельностью государства и других субъектов экономики.

Целями финансовой политики могут быть:

- политические цели, ориентированные на внешнюю и внутреннюю политику;
 - экономические цели, ориентированные на различные уровни экономики;
 - социальные цели, ориентированные на сферу общественных отношений, например, предоставление социальных благ.
- К основным задачам* финансовой политики принято относить:
- обеспечение условий для формирования максимально возможных финансовых ресурсов;
 - рациональное распределение и использование финансовых ресурсов;
 - сосредоточение финансовых ресурсов на приоритетных направлениях государственной политики;
 - достижение финансовой устойчивости и финансовой независимости государства;
 - создание устойчивой материальной основы функционирования хозяйствующих субъектов;
 - формирование уровня доходов, обеспечивающих нормальное воспроизводство населения.
 - организация регулирования и стимулирования финансовыми методами экономических и социальных процессов в стране;
 - выработка финансового механизма и его развитие в соответствии с изменяющимися социально-экономическими целями.

Финансовая политика является неотъемлемой частью экономической политики государства. В ней конкретизируются главные направления развития народного хозяйства, определяется общий объем финансовых ресурсов, их источники и направления использования, разрабатывается механизм регулирования и стимулирования финансовыми методами социально-экономических процессов. Она тесно связана с любым другим видом деятельности государства, будь то кредитно-денежная, социальная или внешнеэкономическая политика государства. Это обусловлено тем, что решить те или иные задачи государство не в состоянии, если оно не располагает соответствующими финансовыми ресурсами. В то же время финансовая политика выступает относительно самостоятельной сферой деятельности государства. Она имеет свое конкретное содержание, а также свои цели, задачи, объекты, формы и методы регулирования.

Взаимодействие государства и финансового рынка многоплановы. Государство может выступать кредитором и заемщиком, устанавливать правила функционирования рынка и осуществлять повседневный контроль за ним, проводить через рынок официальную денежно-кредитную политику и более широкие экономические мероприятия. Государство может поощрять и защищать развитие финансового рынка (так, фондовые биржи в ряде стран являются государственными учреждениями). От состояния

фондового рынка в значительной мере зависит устойчивое функционирование национальной экономики. Такая политика проводится через придание рынку и его составляющим организационной завершенности, стандартизации операций и жесткого контроля.

Выделяют следующие основные *составляющие финансовой политики* государства:

- денежно-кредитная политика;
- налоговая политика;
- бюджетная политика;
- политика в области международных финансов.

Кроме того, непосредственное отношение к финансовой политике имеют такие сферы как ценовая политика, таможенная политика, политика внешних и внутренних заимствований, инвестиционная политика.

Содержание финансовой политики включает в себя широкий комплекс мероприятий:

- разработку общей концепции финансовой политики, определение ее основных направлений, целей и главных задач;
- создание адекватного финансового механизма;
- управление финансовой деятельностью государства и других субъектов экономики.

Основу финансовой политики составляет выбор стратегических направлений, которые определяют долгосрочную и среднесрочную перспективу использования финансов. Одновременно государство осуществляет выбор текущих, тактических целей своей финансовой политики, направленной на адаптацию к изменяющимся условиям воспроизводства в коротком периоде. При этом текущие цели находятся под непосредственным влиянием целей стратегических.

Важной составной частью финансовой политики является *финансовый механизм*, при помощи которого происходит осуществление деятельности государства в области финансов. Финансовый механизм представляет собой систему установленных государством форм, видов и методов организации финансовых отношений.

К элементам финансового механизма относятся формы финансовых ресурсов, методы их формирования, система законодательных норм и нормативов, которые используются при определении доходов и расходов государства, организации и регулирования бюджетной сферы, финансов предприятий и рынка ценных бумаг. Финансовый механизм – это наиболее динамичная часть финансовой политики. Его изменения происходят в связи с решением различных тактических задач, и поэтому финансовый механизм чутко реагирует на все особенности социальной и экономической ситуации в стране.

Управление финансами предполагает целенаправленную деятельность государства, связанную с практическим использованием финансово-

го механизма. Эта деятельность осуществляется специальными организационными структурами. К их числу в России относятся органы законодательной власти, а также органы исполнительной власти: Министерство финансов РФ; Федеральная налоговая служба; Центральный банк РФ. Контроль за использованием федеральных денежных средств осуществляет Счетная палата РФ. В субъектах РФ и муниципальных образованиях финансовую политику осуществляют соответствующие финансовые учреждения.

Управление финансами включает в себя ряд функциональных элементов:

- прогнозирование;
- планирование;
- оперативное управление;
- регулирование и контроль.

Все эти элементы обеспечивают проведение мероприятий финансовой политики в стратегической и текущей деятельности государственных органов, юридических лиц и граждан.

Оценка результатов финансовой политики государства основывается на ее соответствии интересам общества и большинства его социальных групп, а также на достигнутых результатах, вытекающих из поставленных целей и задач. Результативность финансовой политики во многом зависит от качественной разработки механизма согласования и реализации интересов различных слоев общества и имеющихся у государства объективных возможностей использования всесторонних факторов воздействия на ход реализации финансовой политики.

Особенно велика роль финансовой политики в эпоху кардинальных изменений в обществе, как это происходило в России в 90-е гг. С одной стороны, с помощью финансовой политики можно достаточно быстро заблокировать действующий хозяйственный механизм. С другой стороны, путем радикального перераспределения финансовых ресурсов можно ускорить формирование новой системы общественных отношений.

Центральное место в финансовой политике любого государства занимает бюджетная политика. *Бюджетная политика* – это целенаправленная деятельность государства по определению основных задач и количественных параметров формирования доходов и расходов бюджета, управления государственным долгом. В качестве критериев эффективности бюджетной политики могут быть использованы следующие показатели:

- уровень собираемости бюджетных доходов;
- уровень выполняемости бюджетных обязательств;
- величина бюджетного дефицита и темпы роста государственного долга;
- уровень монетизации бюджетного дефицита;

- величина валютных резервов, используемых для финансирования бюджетного дефицита;
- динамика ВВП;
- степень исполнения законодательных и приравненных к ним актов о бюджете.

Бюджетная политика предполагает определение *целей и задач* в области государственных финансов, разработку механизма мобилизации денежных средств в бюджет, выбор направлений использования бюджетных средств, управление государственными финансами, налоговой и бюджетной системой, организацию с помощью фискальных инструментов регулирования экономических и социальных процессов. В этом состоит социально-экономическая *сущность бюджетной политики* государства.

В соответствии с намеченными целями, формируются *задачи*, которые определяют стратегические направления и ориентиры бюджетной политики. Как правило, это:

- концентрация финансовых ресурсов на решении приоритетных вопросов;
- снижение налоговой нагрузки на экономику;
- упорядочивание государственных обязательств;
- создание эффективной системы межбюджетных отношений и управления государственными финансами.

Эффективность реализации бюджетной политики в существенной степени зависит от бюджетного потенциала, характеризующего потенциальную возможность аккумулирования финансовых ресурсов в бюджет (возможный бюджетный потенциал). Наряду с этим следует выделять реальный бюджетный потенциал, который фактически способно организовать государство (фактический объем денежных ресурсов, аккумулируемых в руках государства).

Бюджетная политика государства как часть фискальной политики ориентируется в основном на достижение уравновешенного бюджета, сбалансированного по государственным доходам и расходам на протяжении всего бюджетного периода.

К основным принципам осуществления бюджетной политики можно отнести:

- реалистичность, т.е. исключение ошибок в прогнозировании социально-экономического развития;
- ответственность государства за безусловное выполнение взятых на себя обязательств;
- жесткость бюджетов, превращения их в действенный инструмент финансового оздоровления экономики;
- увеличение доходов, причем не за счет роста налогового бремени, а за счет легализации частнопредпринимательской инициативы;

- усиление результативности бюджетной политики в достижении определенных параметров в экономике.

Можно выделить несколько *этапов реализации* бюджетной политики. Разработка бюджетной политики начинается с определения концептуальных основ развития бюджета, установления его роли в общественном воспроизводстве на соответствующем временном этапе. Затем формируются цели и задачи бюджетной политики, определяемые исходя из основных направлений использования бюджетных отношений в интересах граждан, общества и государства. На завершающем этапе бюджетной политики должны вырабатываться конкретные пути решения поставленных целей и задач, позволяющие реализовать основные направления использования бюджетных отношений на том или ином отрезке времени.

В основу формирования и реализации бюджетной политики РФ положены стратегические цели развития страны, сформулированные в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, а также основные положения Бюджетного послания Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2014 – 2016 годах».

Главной целью является повышение уровня и качества жизни населения. Государство должно способствовать повышению реальных доходов и занятости населения, росту сбережений и имущества граждан, развитию рынка жилья. В сфере его прямой ответственности — удовлетворение потребностей граждан в качественном и доступном жилье, услугах образования, здравоохранения, культурном и духовном развитии, информации, досуге, безусловное выполнение всех законодательно установленных социальных гарантий, в том числе – пенсионное и социальное обеспечение, социальная защита граждан, нуждающихся в государственной помощи.

Основа для решения социальных проблем — высокие темпы устойчивого экономического роста, обеспечивающего создание новых рабочих мест, рост заработной платы в экономике, расширение финансовых возможностей государства. Для этого, прежде всего, необходимо поддерживать финансовую стабильность (низкую инфляцию и стабильность национальной валюты), определяющей степень доверия людей к государству и готовность инвестировать в экономику страны. Важное значение для развития бизнеса имеет снижение налоговой нагрузки на экономику и административных барьеров, защита прав собственности, обеспечение экономической свободы и условий равной конкуренции. Государство должно поддерживать развитие транспортной, коммуникационной и энергетической инфраструктуры, авиа- и судостроения, экспорта интеллектуальных услуг, космической отрасли и других стратегических отраслей экономики.

Обеспечение обороноспособности и безопасности — необходимое условие для развития страны. Социальный прогресс невозможен в стране, граждане которой страдают от военных конфликтов, терроризма, преступности, стихийных бедствий. Разрушительный потенциал насилия, природных и техногенных катастроф постоянно растет, и долг государства — сделать все для защиты граждан от этих угроз. Обеспечение высокой боеготовности Вооруженных сил, их техническое переоснащение, создание профессиональной, мобильной армии, борьба с терроризмом и распространением оружия массового поражения, предупреждение локальных конфликтов, предотвращение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий входят в число основных приоритетов бюджетных расходов.

Создание условий для будущего развития — важнейшая миссия социально ответственного государства. Люди должны быть уверены в завтрашнем дне, убеждены в том, что их дети и внуки будут благодарны старшим поколениям, заложившим основы будущего процветания страны в целом, а значит и каждой семьи в отдельности. Развитие природного и научного потенциала, конкурентоспособной системы образования, формирование инновационной среды, поддержка передовых технологий, обеспечение прав и свобод граждан, развитие демократии и гражданского общества, эффективная организация самого государства, борьба с коррупцией — необходимые предпосылки для достижения этой цели. Непосредственный вклад должно внести комплексное решение демографической проблемы.

Достижение многих из них определяется не только их финансовым обеспечением, но и эффективностью правового регулирования, способностью государства принимать справедливые законы и добиваться их исполнения. Значительный вклад вносят, в рамках законодательно установленных полномочий и ответственности, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Целый ряд публичных обязательств исполняется за счет государственных внебюджетных фондов.

Решающий вклад в реализацию стратегических целей развития страны вносит федеральный бюджет. Основные его параметры существенно влияют на уровень инфляции, динамику валютного курса, налоговую нагрузку и другие условия экономического развития. Финансовое обеспечение деятельности государства в стратегических сферах деятельности и наиболее значимых социальных гарантий осуществляется за счет средств федерального бюджета. Наконец, из федерального бюджета предоставляются значительные объемы трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Конкретные требования к бюджетной политике ежегодно формулируются в *Бюджетном послании Президента Российской Федерации*.

Стратегические цели бюджетной политики сформулированы в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, в государственных программах «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» и «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации», а также в проекте Долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года.

Исходя из указанных документов, целью бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов является обеспечение устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и безусловное исполнение принятых обязательств наиболее эффективным способом.

Данная цель будет достигаться через решение следующих задач.

1. *Совершенствование нормативно-правового регулирования бюджетного процесса.* Основной новацией бюджетного законодательства предстоящего периода будет являться подготовка новой редакции Бюджетного кодекса, которая должна подвести итоги проведенных бюджетных реформ, консолидировать в единую систему многочисленные принятые федеральные законы и разработанные законопроекты о внесении изменений в Бюджетный кодекс.

2. *Повышение качества государственных программ и расширение их использования в бюджетном планировании.* Дальнейшая реализация принципа формирования бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ повысит обоснованность бюджетных ассигнований на этапе их формирования, обеспечит их большую прозрачность для общества и наличие более широких возможностей для оценки их эффективности.

3. *Снижение зависимости бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации от трансфертов из федерального бюджета.*

4. *Повышение эффективности финансовых взаимоотношений с бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами.* Основой для повышения эффективности предоставления межбюджетных трансфертов является совершенствование структуры и порядка их предоставления, а также формирования объемов данных трансфертов исходя из необходимости решения приоритетных задач социально-экономического развития.

5. *Повышение эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг.* В рамках решения данной задачи будет продолжена работа по созданию стимулов для более рационального и экономного использования бюджетных средств (в том числе при размещении заказов и исполне-

нии обязательств), сокращению доли неэффективных бюджетных расходов.

К другим приоритетным задачам относятся оптимизация расходов на оплату труда; снятие ограничений транспортной инфраструктуры; повышение эффективности расходования бюджетных ассигнований на осуществление капитальных вложений; повышение эффективности управления государственным долгом и государственными финансовыми активами.

Вопросы для самоконтроля

1. Сущность и основные предпосылки возникновения финансов?
2. Признаки финансов и их характеристика?
3. Функции финансов и их содержание?
4. Финансовая система государства и ее структура?
5. Централизованные и децентрализованные финансы: сущность и различия?
6. Понятие финансового рынка и его модели?
7. Структура финансового рынка?
8. Понятие финансового инструмента. Первичные и вторичные (производные) финансовые инструменты?
9. Основные модели регулирования финансового рынка? Направления финансового регулирования?
10. Методы государственного воздействия на финансовый рынок?
11. Система регулирования финансового рынка в РФ и ее особенности?
12. Понятие финансовой политики и ее содержание?
13. Составные элементы финансовой политики и их характеристика?
14. Финансовый механизм и его элементы?
15. Ключевые приоритеты финансовой политики РФ на современном этапе?

Тесты

1. Финансы – это ...

- а) экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств;
- б) роспись государственных доходов и расходов на определенный срок, утвержденная в законодательном порядке;
- в) крупнейший централизованный денежный фонд, аккумулированный с помощью перераспределения национального дохода и расходуемый государством для осуществления своих функций.

2. Функции финансов:

- а) стимулирующая;
- б) распределительная;
- в) диверсификации;
- г) контролирующая;
- д) сбалансированности.

3. Виды финансов:

- а) личные;

- б) индивидуальные;
- в) государственные;
- г) общественные;
- д) корпоративные.

4. Финансовая политика государства включает следующие элементы:

- а) политика распределения ВВП по регионам страны;
- б) налоговая политика;
- в) налоговая кредитно-денежная политика ЦБ на рынке государственных ценных бумаг;
- г) страховая политика.

5. К децентрализованным финансам относятся:

- а) финансы государственных предприятий;
- б) финансы кредитных организаций;
- в) внебюджетные фонды.

6. Кредитная подсистема финансово-кредитной системы страны включает:

- а) эмиссионные банки;
- б) государственный кредит;
- в) финансы страховых организаций.

7. Регулирующая функция финансов проявляется через:

- а) обеспечение движения ссудного капитала;
- б) направления и размер государственных расходов;
- в) контроль за целевым использованием бюджетных средств.

8. В структуре государственных и муниципальных финансов главный элемент – это:

- а) финансы государственных унитарных предприятий;
- б) федеральный, региональные и местные бюджеты;
- в) государственный кредит.

9. Государственные финансы – это:

- а) форма образования и расходования денежных средств;
- б) фонд денежных средств, формируемый по решению органов представительной власти и истощаемый в виде бюджета;
- в) денежные отношения по поводу распределения и перераспределения стоимости созданного совокупного продукта, поступающего в распоряжение органов государственной власти.

10. Признаки, позволяющие выделить финансовые ресурсы в составе денежных средств:

- а) форма собственности;
- б) принадлежность субъекту хозяйствования или субъекту власти;
- в) направления использования денежных средств;
- г) методы хозяйствования.

11. Финансы - ...

- а) объективно необходимы;

- б) обусловлены потребностями общественного развития;
- в) субъективны по своей природе;
- г) порождаются деятельностью государства;
- д) необходимы только низовому звену хозяйствования (предприятиям, организациям, учреждениям).

12. Субъектами стоимостного распределения общественного продукта посредством финансов выступают:

- а) собственники национального богатства страны;
- б) государство в лице соответствующих субъектов власти, участвующих в стоимостном распределении общественного продукта;
- в) юридические лица, реализующие произведенную продукцию и оказывающие услуги потребителям;
- г) физические лица, производящие материальные ценности для личного потребления;
- д) индивидуальные предприниматели.

13. Финансовые отношения включают денежные отношения:

- а) уплата страховых взносов по страхованию жизни;
- б) использование оборотных средств в краткосрочных активах;
- в) предоставление ссуды бюджету региона из федерального бюджета;
- г) уплата налогов в бюджет;
- д) оплата предприятием товаров и услуг в безналичной форме.

14. Сферы финансовой системы страны:

- а) государственные и муниципальные финансы;
- б) государственные внебюджетные фонды;
- в) финансы экономических субъектов;
- г) финансы страховых организаций;
- д) финансы индивидуальных предпринимателей.

15. Функциональные звенья сферы государственных и муниципальных финансов:

- а) муниципальные финансы;
- б) региональные финансы;
- в) бюджеты трех уровней;
- г) государственные внебюджетные фонды;
- д) федеральный бюджет.

Задачи

Задача 1.

Перечислите основные внебюджетные фонды и действующие нормативы (тарифы взносов, отчисления от них). Определите, что является базой. Рассчитайте плановые суммы отчислений во внебюджетные фонды, если начисленный фонд оплаты труда – 2 487 тыс. руб.

Задача 2.

Определите фонд оплаты труда, если известно, что во внебюджетные фонды работодатель платит 647 тыс. руб.

Задача 3.

Кредит в сумме 1,7 млн. рублей выдан на 3 года. Реальная доходность должна составлять 9% годовых (сложные проценты). Расчетный уровень инфляции - 14% в год. Определите ставку процентов при выдаче кредита, а также наращенную сумму долга.

Задача 4.

Фирма имеет ряд финансовых обязательств перед одним кредитором – 1,7 млн. рублей, 2,1 млн. рублей и 2,4 млн. рублей, которые должна погасить через 150, 200 и 300 дней после 01.01 текущего года. По согласованию сторон решено заменить их одним платежом, равным 6,8 млн. рублей, с продлением срока оплаты, используя процентную ставку 14% годовых (простые проценты). Определите срок уплаты консолидированного платежа.

Глава 2. Государственные и муниципальные финансы как элемент финансово-кредитной системы

2.1. Государственная финансовая система и ее звенья

Государственная финансовая система в развитых странах включает шесть основных элементов, рис. 2.1:

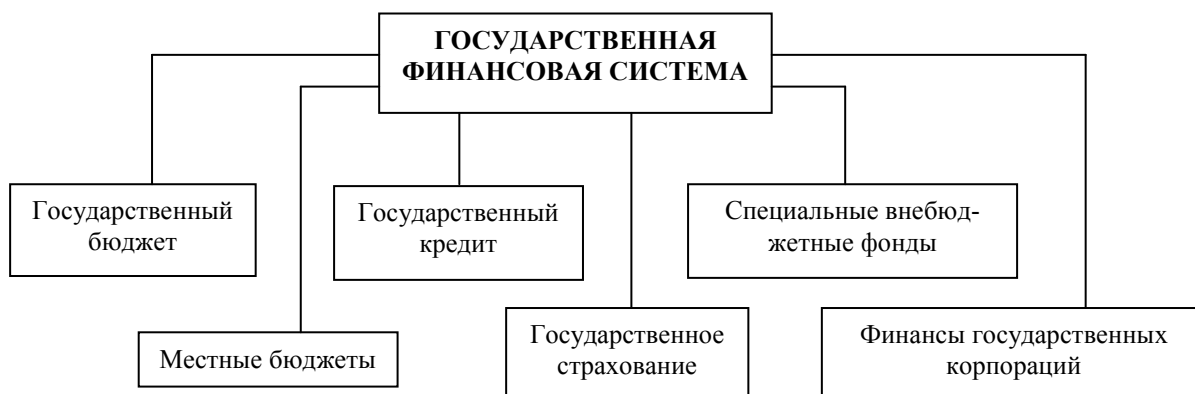


Рис. 2.1. Элементы государственной финансовой системы

Ведущим звеном любой финансовой системы выступает государственный бюджет. По своему материальному содержанию – это главный централизованный фонд денежных средств государства. Государственный бюджет является также главным средством перераспределения национального дохода (НД). Через это звено перераспределяется до 40% НД. Основными доходами государственного бюджета выступают налоги, составляющие от 70 до 90% и более общей суммы его доходов.

В странах с развитой рыночной экономикой за государственным бюджетом закрепляются главные налоги: налог на прибыль корпораций, налог на добавленную стоимость (НДС), акцизы, таможенные пошлины. Это во многом обусловлено тем, что из государственного бюджета производятся основные расходы государства: на военные цели; управление; правоохранительную деятельность; вмешательство в экономику; социальные расходы и субсидии. За счет средств государственного бюджета осуществляется также выравнивание бюджетов разных уровней – предоставляются субсидии и кредиты региональным и местным органам власти.

Второе звено государственной финансовой системы – местные бюджеты. В унитарных государствах местные бюджеты не входят в государственный бюджет. В федеративных государствах местные бюджеты не входят в бюджеты членов федерации, а последние не включаются в федеральный бюджет.

За местными бюджетами закреплены второстепенные налоги – подоходный налог, ресурсные налоги, поэтому они, как правило, дефицитны и не могут нормально функционировать без субсидий и кредитов из государственного бюджета. Большая часть расходов местных бюджетов направляется на социальные цели.

Третье звено государственной финансовой системы – государственный кредит, который представляет собой форму кредитных отношений между государством, юридическими и физическими лицами, когда государство выступает как заемщик, кредитор или гарант. Чаще всего государство выступает как заемщик, используя средства государственного кредита для погашения дефицита государственного бюджета. Поэтому объективная необходимость государственного кредита обусловлена, в первую очередь, превышением государственных расходов над его доходами. Государство постоянно испытывает потребность в дополнительных финансовых ресурсах, тогда как доходы не всегда покрывают его расходы. В этом случае государство выступает как заемщик. Реже государство выступает как кредитор, предоставляя займы другим государствам или частным компаниям. Если же государство берет на себя ответственность за погашение частных обязательств, то оно выступает как гарант.

Четвертое звено государственной финансовой системы – внебюджетные специальные фонды. Эти фонды имеют постоянный источник, а мобилизация и использование средств осуществляется в особых формах и особыми методами. Внебюджетные фонды не зависят от средств государственного бюджета, используются строго по целевому назначению – для оказания социальных услуг населению, стимулирования развития отсталых отраслей инфраструктуры, обеспечения дополнительными ресурсами приоритетных отраслей экономики.

В странах с развитой рыночной экономикой наиболее крупными внебюджетными фондами являются государственные социальные внебюджетные фонды, средства которых используются на выплату пенсий по возрасту, по инвалидности, пособий по временной нетрудоспособности, безработице и т.п.

Пятым элементом государственной финансовой системы является государственное страхование. Это форма страхования, при которой в качестве страховщика выступает государственная организация. Чаще всего в условиях рыночной экономики страхование осуществляется специальными частными страховыми компаниями. Однако и государство берет на себя страхование некоторых видов риска, образуя централизованный страховой (резервный) фонд. Он формируется не только в денежной, но и в натуральной форме за счет общегосударственных ресурсов и находится в распоряжении правительства. Создание такого фонда связано, как правило, с наличием страховых рисков природного и техногенного характера и возмещением ущерба от стихийных бедствий, катастроф, экологических ава-

рий и т.п. Реже государственное страхование связано с экономическими факторами (риски при экспортно-импортных операциях, поставках, осуществляемых государством) или экономической нестабильностью.

Шестым элементом государственной финансовой системы выступают финансы государственных предприятий. Государственные предприятия в развитых странах получили широкое развитие лишь после Второй мировой войны (1946—1950). В этот период национализации подлежали в основном отсталые, неконкурентоспособные отрасли национального хозяйства – железные дороги, воздушный транспорт, энергетические отрасли (электроэнергетика, газовая, угольная промышленность и др.). В настоящее время в государственной собственности находятся, как правило, низкорентабельные или убыточные отрасли. Но эти отрасли очень важны для развития любого национального хозяйства.

В России до конца 80-х гг. все предприятия были в основном государственными. Сегодня государственные предприятия существуют в форме казенных, унитарных и муниципальных предприятий.

Все перечисленные шесть основных элементов государственной финансовой системы характерны и для России. Их более подробное рассмотрение приводится в последующих главах.

2.2. Сущность и функции государственных и муниципальных финансов

Важнейшим звеном финансовой системы являются государственные и муниципальные финансы, обеспечивающие органы государственной власти и местного самоуправления денежными средствами для осуществления функций, предусмотренных Конституцией РФ и другими законодательными актами. Сущность государственных и муниципальных финансов состоит в том, что они охватывают ту часть денежных отношений по поводу распределения и перераспределения стоимости созданного в обществе совокупного продукта, которая в установленном размере аккумулируется в руках органов государственной власти и местного самоуправления для покрытия расходов, необходимых для выполнения государством и местными органами власти своих функций.

В Российской Федерации, исходя из федеративного устройства, государственные финансы включают два уровня:

- финансы федеральных органов власти;
- финансы региональных органов власти.

Муниципальные финансы являются низовым звеном и выделены в самостоятельный структурный уровень.

Масштабы полномочий каждого уровня управления, выполняемые ими функции определяют размеры их доходов, порядок формирования и использования. Согласно Конституции РФ основные решения по во-

просам формирования доходов и расходования средств могут приниматься на уровне центральных органов власти.

Все три уровня государственных и муниципальных финансов тесно связаны между собой и образуют единую систему. В структуре государственных и муниципальных финансов главным элементом выступают взаимосвязанные бюджеты трех уровней – федерального, регионального (субъекта РФ) и местного. Эти взаимосвязи обусловлены неравномерностью развития различных территорий и недостаточностью средств региональных и местных бюджетов. Поэтому для достижения сбалансированности бюджетов существует система перераспределения средств между бюджетами разных уровней.

Средства, мобилизуемые через государственный и муниципальные бюджеты, бюджеты государственных внебюджетных фондов, используются для расходов на общегосударственные нужды, которые не могут быть удовлетворены за счет частного предпринимательства. К ним относятся государственное управление, общественная безопасность граждан, социальные программы, экология, оборона и др. При рассмотрении государственных финансов следует иметь в виду, что функция управления государственным сектором отлична от функций управления другими секторами экономики. Она сводится к оказанию нерыночных услуг населению, обществу в целом, к перераспределению доходов и собственности. Госсектор отличается от других секторов экономики также по способам финансирования затрат – с помощью налогов и иных обязательных платежей других секторов экономики.

Государственные и муниципальные финансы играют важную экономическую, социальную, политическую роль и выполняют ряд функций: мобилизационную, перераспределительную, регулирующую, контрольную.

Суть *мобилизационной функции* заключается в том, что посредством функционирования государственных денежных фондов формируется национальный доход страны.

Благодаря *функции перераспределения* происходит концентрация денежных средств в руках государства и их использование с целью удовлетворения общегосударственных потребностей. Функция перераспределения осуществляется через систему централизованных фондов. Ее результатом является:

- 1) перераспределение доходов рентабельных отраслей в отрасли с низкой рентабельностью (например, из промышленности в сельское хозяйство);
- 2) содержание за счет бюджета учреждений непроизводственной сферы;
- 3) перераспределение доходов между различными социальными группами населения;

4) перераспределение доходов между различными территориальными образованиями.

Регулирующая функция государственных и муниципальных финансов связана с образованием и использованием бюджетного фонда. Бюджетный фонд образуется за счет налогов, займов, доходов от государственной собственности. Через налоги государство может либо сдерживать экономическую активность и частное потребление, либо, наоборот, стимулировать их. Это же касается государственных займов, производительное использование которых может стимулировать рост национальной дохода, а непроизводительное отвлекать и без того дефицитные ресурсы на выплату процентов по долгам. Формирование государственной собственности способствует развитию инфраструктуры и сферы общественных услуг, необходимых для нормального функционирования национального хозяйства и обеспечения доступности общественных благ для всех слоев населения. С другой стороны, приватизация сферы общественных услуг (коммунальное хозяйство, здравоохранение, образование и др.) может сдерживать потребление отдельных групп населения, что приводит к снижению их уровня жизни.

Использование бюджетного фонда осуществляется через целевые расходы. Государство, выступая как совокупный хозяйствующий субъект, учитывает экономические интересы всех участников воспроизводственного процесса путем распределения бюджетных средств по разным направлениям деятельности государства и сферам общественного хозяйства. Таким образом достигается сосредоточение финансовых ресурсов на приоритетных, с точки зрения государства, направлениях хозяйственной деятельности. Осуществляя бюджетные расходы, государство может изменять структуру общественного производства, влиять на результаты хозяйствования, проводить социальные преобразования. Большое влияние на экономику страны бюджетный фонд способен оказывать благодаря тому, что он может использоваться в интересах ускорения научно-технического прогресса. Создание принципиально нового механизма бюджетного финансирования науки, совершенствование государственной системы подготовки и переподготовки кадров, использование льготного налогового режима в части обложения прибыли от реализации новых видов продукции и тому подобные бюджетные меры призваны стимулировать научные открытия и новые технические достижения, сокращать сроки их внедрения в производство, а в итоге – служить катализатором ускорения научно-технического прогресса.

Контрольная функция государственных и муниципальных финансов позволяет узнать, насколько своевременно и полно финансовые ресурсы поступают в распоряжение государства и местных органов власти, как фактически складываются пропорции в распределении бюджетных средств, эффективно ли они используются. Следует говорить о контроль-

ной функции государственных и муниципальных финансов в узком и широком смысле. В узком смысле контрольная функция реализуется по следующим направлениям:

1) контроль за правильностью и своевременным перечислением средств в централизованные фонды;

2) контроль за соблюдением заданных параметров централизованных фондов денежных средств с учетом потребностей производственного и социального развития;

3) контроль за целевым и эффективным использованием финансовых ресурсов, осуществляемый на основе составления плановых и отчетных смет образования и расходования денежных средств. Контрольная функция государственных и муниципальных финансов заключается в том, что через формирование и использование фонда денежных средств государства происходит отражение экономических процессов, протекающих в структурных звеньях экономики. Благодаря этому бюджет может сообщать о том, как поступают в распоряжение государства финансовые ресурсы от разных субъектов хозяйствования, соответствует ли размер централизуемых ресурсов государства объему его потребностей.

Широкое понимание контрольной функции государственных и муниципальных финансов сводится к сравнению результатов финансовой политики государства с поставленными целями и установленными критериями. Таким образом, речь идет о реализации долгосрочной финансовой политики, в которой основное внимание обращается на предвидение изменений и заблаговременное приспособление к ним порядка и условий финансирования.

Таким образом, *по уровню управления* государственные финансы подразделяется на общегосударственные финансы и региональные (территориальные) финансы. Общегосударственные финансы составляют часть финансовой системы страны и объединяют федеральный бюджет, государственный кредит и внебюджетные фонды. По экономической сущности общегосударственные финансы – это денежные отношения по поводу распределения и перераспределения стоимости общественного продукта и части национального богатства, связанные с формированием финансовых ресурсов в распоряжении государства, необходимых ему для выполнения экономических, социальных и политических функций.

Основными функциями государства, обеспечивающими успешное социально-экономическое и политическое развитие страны, являются:

– разработка, принятие, реализация и совершенствование законодательных актов, формирующих институциональные основы рыночного хозяйства;

– поддержание макроэкономической и социально-политической стабильности, эффективное регулирование и промышленная политика;

– финансирование основных социальных услуг, поддержка слабо защищенных групп населения;

– регулирование интеграции в мировую экономику с учетом защиты национальных интересов.

Региональные финансы – это совокупность бюджетов субъектов Федерации. Они включают республиканские бюджеты республик в составе Российской Федерации, бюджеты автономных областей и округов; областные бюджеты; бюджеты городов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя; социальные и экономические денежные фонды; государственные ценные бумаги; целевое финансирование; кредиты и займы.

В соответствии с экономическим подходом, региональные финансы – это денежные ресурсы и потоки в наличной и безналичной формах, которые обеспечивают нормальный с точки зрения потребностей хозяйства территории уровень производства товаров и услуг, устойчивый товарообмен в соответствии с законами рыночного хозяйствования и социально приемлемый уровень жизни населения.

Региональные финансы являются неотъемлемой частью финансовой системы государства, поскольку в регионе:

– осуществляется множество финансовых операций между региональными институциональными единицами;

– имеются финансовые потоки межрегиональных и интернациональных институциональных единиц, которые получают финансовые средства из-за пределов региона и отправляют их.

Таким образом, на определенной территории (регионе) локализуется определенная часть финансовых операций, производимых между всеми институциональными единицами, и концентрируется часть имеющихся в стране финансовых ресурсов.

Содержание и социально-экономические функции региональных финансов определяются теми же характеристиками, что и финансовая система страны в целом. Их роль отличается лишь спецификой тех задач управления, которые реализуются на региональном уровне.

Еще одной составляющей финансовой системы государства выступают местные финансы, представляющие собой совокупность фондов денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения. К местным фондам относятся: муниципальные бюджеты разных уровней; муниципальные ценные бумаги; муниципальные кредиты; финансовая помощь.

Финансовая деятельность государства и местного самоуправления представляет собой процесс сбора, распределения и использования денежных средств, обеспечивающих практическое выполнение функций государства и органов местного самоуправления.

В процессе осуществления финансовой деятельности государство решает в данной сфере следующие задачи:

1. обеспечение планового сбора и распределения денежных фондов в соответствии с целями государства;

2. распределение фондов денежных средств таким образом, чтобы стимулировать развитие процесса производства;

3. контроль, что означает необходимость осуществления финансового контроля за законностью и целесообразностью сбора и использования денежных ресурсов.

В зависимости от *финансовой деятельности* методы ее осуществления делятся на две группы:

– методы сбора фондов денежных средств;

– методы их распределения и использования.

Методы сбора (мобилизации) фондов денежных средств делятся на следующие виды:

а) налоговый метод, используемый государством для изъятия части доходов граждан, государственных и негосударственных предприятий, организаций и учреждений в бюджет;

б) метод обязательных взносов (платежей) юридическими и физическими лицами в государственные внебюджетные фонды;

в) метод добровольного привлечения денежных средств в форме вкладов населения в банках, приобретение облигаций и других ценных бумаг;

г) метод взимания сборов и пошлин, то есть платы за услуги, оказываемые уполномоченными на то органами (таможенная пошлина);

д) метод страхования позволяет формировать страховые фонды;

е) эмиссия денег – дополнительный выпуск денежных средств в обращение.

Ко второй группе методов, связанных с распределением фондов денежных средств относятся:

а) финансирование – плановая, целевая, безвозмездная и безвозвратная выдача государственных денежных средств из бюджета;

б) кредитование – плановая, целевая, возвратная и возмездная выдача средств;

в) выплаты страховых возмещений, пенсий, пособий, выигрышей, осуществляемые из образованных ранее соответствующих фондов;

г) осуществление расчетов между различными субъектами.

Финансовая деятельность государства и местного самоуправления основана на определенных принципах.

Принцип законности в финансовой деятельности выражается в том, что весь процесс создания, распределения и использования фондов денежных средств детально регламентируется нормами финансового права, соблюдение которых обеспечивается возможностью применения к правонарушителям мер государственного принуждения.

Принцип гласности при осуществлении финансовой деятельности проявляется в процедуре доведения до сведения граждан, в том числе и с помощью средств массовой информации, содержания проектов различных финансово-плановых актов, выполнения принятых отчетов, результатов проверок и ревизий финансовой деятельности.

Принцип федерализма в финансовой деятельности проявляется в установлении Конституцией РФ разграничения компетенции Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области финансов.

Принцип плановости в осуществлении финансовой деятельности означает, что вся финансовая деятельность государства базируется на основе целой системы финансово-плановых актов, структура которых, порядок составления, утверждения, исполнения закрепляются в соответствующих нормативных правовых актах.

Отметим, что в рыночной экономике финансовые средства негосударственного сектора принадлежат соответствующим субъектам хозяйствования. Государство может непосредственно управлять только собственными финансами, а на финансы других секторов экономики в состоянии лишь оказывать воздействие. Управление государственными и муниципальными финансами в центре и на местах осуществляется путем утверждения законодательных актов, бюджетов и отчетов об их исполнении, установления и отмены налогов и других видов платежей. Оперативное управление осуществляется правительством, исполнительными органами на местах, государственными финансовыми органами, Минфином, Налоговой службой, Казначейством, руководством государственных внебюджетных фондов.

Федеральному бюджету и бюджетам других уровней управления принадлежит центральная роль в системе государственных и муниципальных финансов. В то же время существенную роль в данной сфере выполняют различные государственные фонды федерального или местного уровней, аккумулирующие денежные ресурсы, имеющие целевое назначение. Такие фонды создаются для решения крупных проблем, требующих специального внимания со стороны органов государственной власти. Источниками средств для таких фондов выступают целевые налоги и сборы, перечисления из бюджета, капитализация доходов и займы. Наиболее значимыми являются государственные внебюджетные фонды России. К ним относятся: Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. Государственные внебюджетные фонды являются самостоятельными составными частями государственных финансов. Они формируются автономно в полном объеме своих доходов и расходов, включая перетоки средств между ними и бюджетами всех уровней, а также между собой.

Таким образом, государственные и муниципальные финансы являются инструментом мобилизации средств для проведения государственной политики и оказывают серьезное воздействие на социально-экономическую и внешнеполитическую жизнь страны.

2.3. Социально-экономические основы местного самоуправления в РФ

Местное самоуправление занимает особое положение в системе публичной власти. Оно гарантирует гражданам нормальные условия для проживания и жизнедеятельности, наличие инфраструктуры, обслуживающей их жилища, возможность пользования социально-бытовыми услугами и в то же время позволяет гражданам участвовать в решении вопросов, относящихся к совместному проживанию на конкретной территории. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Деятельность местного самоуправления в РФ регламентируется, прежде всего, ФЗ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также другая собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

К важнейшим параметрам экономической деятельности на уровне местного самоуправления относятся:

- основные принципы организации местных финансов;
- источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления, основы финансового и бюджетного планирования в муниципальных образованиях;
- взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами;
- гарантии финансовых прав органов местного самоуправления и их ответственность за выполнение финансовых обязательств.

Государственная политика в области развития местного самоуправления строится на следующих принципах:

- единство целей, задач и механизмов ее реализации;
- взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- преемственность государственной политики на разных этапах проведения муниципальной реформы;
- невмешательство органов государственной власти в компетенцию органов местного самоуправления;

- контроль со стороны государства за реализацией государственными органами государственной политики.

Рассмотрим основы деятельности муниципального образования, которым в РФ признается городское и сельское поселение, муниципальный район, городской округ а также внутригородские муниципальные образования городов федерального подчинения в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Для конкретизации финансовых задач в социальной сфере остановимся на *полномочиях органов власти разных уровней* в области местного самоуправления.

К *полномочиям органов государственной власти РФ* в области финансов на уровне местного самоуправления относятся:

- 1) передача органам местного самоуправления материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации;

- 2) установление государственных минимальных социальных стандартов;

- 3) регулирование отношений между федеральным бюджетом и местными бюджетами;

- 4) принятие федеральных программ развития местного самоуправления; финансовая компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти;

- 5) обеспечение федеральных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления,

К *полномочиям органов государственной власти субъектов РФ* в области местного самоуправления можно отнести:

- 1) регулирование отношений между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами;

- 2) обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;

- 3) передача материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных полномочий органам местного самоуправления от субъектов Российской Федерации;

- 4) принятие региональных программ развития местного самоуправления;

- 5) обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;

- 6) обеспечение государственных минимальных социальных стандартов;

7) компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Область компетенции органов местного самоуправления по вопросам финансов, социального комплекса и управления муниципальной собственностью сводится к решению следующих вопросов:

- владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- установление местных налогов и сборов;
- комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений;
- финансирование муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования, муниципальных учреждений здравоохранения;
- создание благоприятных инвестиционных условий для жилищного и социально-культурного строительства;
- организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации.

В состав *муниципальной собственности* входят: средства местного бюджета, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта.

Управляют муниципальной собственностью органы местного самоуправления. Права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований, – непосредственно население.

Органы местного самоуправления имеют право передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать.

Порядок и условия *приватизации муниципальной собственности* определяются непосредственно населением или представительными органами местного самоуправления самостоятельно. Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет.

Органы местного самоуправления имеют право создавать предприятия, учреждения и организации, решать вопросы их реорганизации и ликвидации и определять цели, условия и порядок деятельности предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, а также регулировать цены и тарифы на их продукцию и услуги, утверждать их уставы, назначать и увольнять их руководителей, заслушивать отчеты об их деятельности.

Органы местного самоуправления могут выступать заказчиками на выполнение работ по благоустройству территории муниципального образования, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории, на выполнение других работ с использованием предусмотренных для этого собственных материальных и финансовых средств.

Муниципальные (местные) финансы являются неотъемлемой составной частью местного самоуправления. Они создают материальную основу для решения социально-экономических и других задач на местном уровне. От эффективной организации и управления ими зависит благополучие населения и конкретной территории. В этой связи органы местного самоуправления несут материальную и моральную ответственность перед гражданами своей территории. Состояние муниципальных финансов оказывает решающее воздействие на развитие социального комплекса местного хозяйства.

Муниципальные (местные) финансы – это совокупность социально-экономических отношений, возникающих при формировании, распределении и использовании финансовых ресурсов для решения задач местного значения.

В систему муниципальных финансов включают следующие части:

- средства местного бюджета;
- государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления;
- финансы самостоятельных хозяйствующих субъектов муниципального образования: муниципальных унитарных предприятий, предприятий и организаций других форм собственности, финансы населения, направляемые на развитие территории.

Местные финансы являются основой экономического процесса местного самоуправления и наряду с объектами муниципальной собственности, государственным имуществом, переданным в управление муниципальным органам, служат базой для решения проблем эффективного функционирования и развития объектов инфраструктуры муниципального образования.

Муниципальные финансы основываются на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки, гласности. Муниципальные финансы составляют экономическую основу местного самоуправления наряду с муниципальной собственностью, имуществом, находящимся в государственной собственности и переданным в управление органам местного самоуправления, другой собственностью, служащей удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

Бюджеты муниципальных образований относятся к местным бюджетам. Формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, контроль за их исполнением органы местного самоуправления осуществляют самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования.

К *средствам бюджетного регулирования* местных бюджетов относятся:

- нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов;
- дотации, субсидии и субвенции местным бюджетам;
- средства, поступающие по взаимным расчетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Доходная часть местных бюджетов включает местные налоги и сборы, доли федеральных и региональных налогов и сборов, отчисляемые в местные бюджеты, доходы от использования имущества, находящегося в собственности муниципалитета.

Расходная часть местных бюджетов в общем виде включает:

- расходы, связанные с решением вопросов местного значения, установленные законодательством Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;
- расходы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- расходы, связанные с обслуживанием и погашением долга по муниципальным займам;
- расходы, связанные с обслуживанием и погашением муниципального долга по ссудам;
- ассигнования на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности, гражданской ответственности и предпринимательского риска.

Конкретный состав расходов муниципалитетов зависит от перечня вопросов местного значения которые детализированы по типам муниципальных образований: поселение (городское и сельское), муниципальный район, городской округ. Чаще всего вопросы местного значения связаны с финансированием таких направлений как: содержание органов местного самоуправления; формирование и управление муниципальной собственностью; охрана общественного порядка, содержание муниципальных органов охраны общественного порядка; организация, содержание и развитие жи-

лично-коммунального хозяйства, учреждений образования, здравоохранения, культуры и спорта, средств массовой информации; организация транспортного обслуживания на соответствующей территории, дорожное строительство и содержание дорог местного значения; благоустройство и озеленение территорий; содержание муниципального жилищного фонда; формирование и содержание муниципальных архивных фондов; проведение муниципальных выборов и референдумов; обслуживание и погашение муниципального долга и др. Более подробно вопрос формирования и расходования средств бюджетов муниципальных образований рассмотрен в главе 4 учебного пособия.

Действующее законодательство запрещает органам местного самоуправления передавать средства местного бюджета и земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, в уставные капиталы кредитных организаций. Это означает, что участие органов местного самоуправления в муниципальных банках может быть обеспечено только за счет объектов муниципальной собственности.

Для организации финансирования бюджетополучателей и контроля со стороны органов местного самоуправления за движением финансовых потоков муниципального образования могут привлекаться органы Федерального казначейства. Кроме того, в выполнении кассовых операций, связанных с местным бюджетом, участвуют уполномоченные банки.

В настоящее время сложилась тенденция, при которой финансовая база местных бюджетов недостаточна для полноценного обеспечения расходов муниципальных образований. В структуре доходов местных бюджетов значительную роль выполняет финансовая помощь в различных формах. Поскольку органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местных бюджетов, необходимо повышать уровень обеспеченности муниципалитетов собственными доходами, соответствующими их расходным обязательствам.

В условиях очевидного дисбаланса доходов местных бюджетов и их расходных потребностей особую роль имеют *межбюджетные отношения на субфедеральном уровне*. Законодательством предусмотрено формирование региональных фондов финансовой поддержки поселений, финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), районного фонда финансовой поддержки поселений, регионального фонда компенсаций и фонда софинансирования социальных расходов, фонда муниципального развития.

Особую роль в современных условиях имеет система *муниципального заказа* как способ повышения эффективности использования средств местных бюджетов. Муниципальный заказ на выполнение работ, оказание услуг, финансируемых за счет средств местного бюджета, размещается по результатам открытого конкурса, правила которого устанавливаются представительным органом местного самоуправления. Заказчиком по муници-

пальному заказу на выполнение работ, оказание услуг, финансируемых за счет средств местного бюджета, выступают органы или должностные лица местного самоуправления.

Органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местных бюджетов. Сумма превышения доходов над расходами местных бюджетов по результатам отчетного года не подлежит изъятию федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ. В доходной и расходной частях местных бюджетов отдельно предусматривается финансирование решения вопросов местного значения и осуществления органами местного самоуправления отдельных федеральных полномочий, полномочий субъектов РФ.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ обеспечивают муниципальным образованиям возможность формирования минимальных местных бюджетов путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов. Такие расходы устанавливаются законами субъектов РФ на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. Доходная часть минимальных местных бюджетов формируется путем закрепления на долговременной основе федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации доходных источников.

Органы местного самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем закрепления в доходах местных бюджетов федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов.

Финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ежегодно предусматриваются в федеральном бюджете и бюджетах субъектов РФ. Увеличение расходов или уменьшение доходов органов местного самоуправления, возникшие в результате решений, принятых федеральными органами и органами государственной власти субъектов РФ, компенсируются органами, принявшими соответствующие решения. Размер компенсации определяется одновременно с принятием такого решения. Решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления в пределах переданных им в качестве компенсации средств.

Органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в соответствии с Конституцией РФ, федеральными и субфедеральными законами наделены следующими *функциями*:

- регулируют отношения между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами, между федеральным бюджетом и местными бюджетами – в рамках федеральных целевых программ;
- участвуют в решении вопросов местного значения путем выполнения федеральных целевых программ и региональных программ;
- распределяют средства, выделяемые для финансирования федеральных целевых программ и региональных программ и других мероприятий, между муниципальными образованиями, осуществляют контроль за эффективным и целевым использованием этих средств;
- разрабатывают государственные минимальные социальные стандарты, устанавливают социальные нормы;
- оказывают методическую помощь органам местного самоуправления в работе по формированию и исполнению местных бюджетов;
- осуществляют контроль за соблюдением органами местного самоуправления налогового и бюджетного законодательства РФ и законодательства субъектов РФ;

Представительные органы местного самоуправления наделены следующими *правами*:

- в соответствии с законодательством РФ устанавливать или отменять местные налоги и сборы, изменять порядок их уплаты и предоставлять льготы по ним;
- получать в местный бюджет предусмотренные законами РФ и субъектов РФ налоги с филиалов и представительств, головные предприятия которых расположены вне территории данного муниципального образования.

Органы местного самоуправления получают плату, в том числе в натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории муниципального образования.

Население муниципального образования может принимать решения о разовых добровольных сборах средств граждан в соответствии с уставом муниципального образования. Собранные *средства самообложения* используются исключительно по целевому назначению. Органы местного самоуправления информируют население муниципального образования об использовании средств самообложения.

Межбюджетные отношения органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации строятся на следующих *принципах*:

- взаимной ответственности;
- применения единой для всех муниципальных образований методологии с учетом их местных особенностей;
- выравнивания доходов муниципальных образований;
- максимально возможного сокращения встречных финансовых потоков;

- компенсации местным бюджетам в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие решений, принимаемых органами государственной власти;
- повышения заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственных доходов местных бюджетов;
- гласности.

При решении вопроса об оказании *финансовой помощи муниципальным образованиям* органы государственной власти субъекта РФ осуществляют проверку обоснованности предоставления финансовой помощи, достаточность мер по увеличению доходов местных бюджетов, соблюдению законодательства РФ по расходованию средств местных бюджетов, включая их целевое использование.

Органы государственной власти осуществляют контроль за расходованием средств, выделенных ими муниципальным образованиям на выполнение федеральных целевых и региональных программ, а также в форме субвенций.

Бюджетный процесс в муниципальном образовании осуществляется также независимо от вышестоящих органов власти. Представительные органы местного самоуправления самостоятельно разрабатывают положение о бюджетном процессе в муниципальном образовании в соответствии с общими принципами, установленными федеральными законами и законами субъекта РФ.

Составление проектов местных бюджетов, их утверждение и исполнение осуществляются в соответствии с бюджетной классификацией. Представительный орган местного самоуправления принимает решение о целях, формах и суммах долгосрочных заимствований в порядке, установленном уставом муниципального образования. Исполнение местных бюджетов непосредственно осуществляется финансовыми органами муниципалитетов и контролируется представительными органами местного самоуправления.

Взаимодействие органов местного самоуправления с территориальными органами Федеральной налоговой службы РФ обеспечивает: координацию и объединение усилий по контролю за своевременным и полным поступлением в бюджеты налоговых платежей всех видов; взаимное предоставление необходимой информации.

Для обслуживания исполнения местных бюджетов органы местного самоуправления заключают соглашения с территориальными органами Федерального казначейства. В этом случае полномочия таких территориальных органов распространяются на организации, осуществляющие операции со средствами местного бюджета. Органы местного самоуправления через территориальные органы Федерального казначейства могут возлагать определенные функции на уполномоченные банки, например:

- кассовое исполнение местного бюджета;

- кассовое обслуживание органов местного самоуправления;
- размещение свободных остатков средств местного бюджета путем покупки государственных и муниципальных облигаций с обязательным зачислением доходов по ним в местный бюджет;
- размещение муниципальных облигаций.

В *финансово-кредитной сфере* органы местного самоуправления наделены следующими правами:

- выбирать из числа банков уполномоченный банк путем проведения открытого конкурса;
- осуществлять эмиссию муниципальных облигаций и жилищных сертификатов;
- выдавать предусмотренные местным бюджетом ссуды юридическим и физическим лицам при условии обеспечения финансирования расходной части местных бюджетов;
- получать в кредитных организациях краткосрочные и долгосрочные кредиты на условиях, согласованных с представительными органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления не имеют права передавать средства местного бюджета и земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, в уставный капитал кредитных организаций.

Особое значение в привлечении дополнительных финансовых ресурсов на территории муниципального образования играют *муниципальные займы*. Договор муниципального займа заключается путем приобретения гражданином или юридическим лицом выпущенных органом местного самоуправления муниципальных облигаций. Их выпуск может быть принят только в целях реализации программ и проектов развития муниципального образования, утвержденных в порядке, установленном уставом муниципального образования. Выпуск муниципальных облигаций обеспечивается муниципальным имуществом и средствами местных бюджетов. Порядок выпуска муниципальных облигаций определяется законодательством РФ. Государство не несет ответственности по обязательствам муниципального образования, а муниципальное образование не несет ответственности по обязательствам государства. Исполнение обязательств по муниципальным облигациям осуществляется за счет средств местной казны в соответствии с правовым актом органа местного самоуправления о местном бюджете. Краткосрочные заимствования в любой форме не могут производиться до утверждения местного бюджета. Размещение, обращение, распространение муниципальных облигаций осуществляются в соответствии с законодательством РФ. Особые условия деятельности в части финансов и налогов имеют закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО).

На протяжении всего времени существования местного самоуправления в России наиболее острыми были вопросы его финансового, матери-

ального и в целом экономического обеспечения. Ухудшение материально-технической базы муниципальных образований, возрастающий объем необеспеченных федеральных мандатов, регулярная корректировка размеров финансовой помощи с учетом текущего исполнения местных бюджетов – все это постоянно обостряло ситуацию на муниципальном уровне. Одним из основных противоречий современного этапа развития муниципальных финансов является увеличение разрыва между возрастающими задачами местных органов власти в социально-экономической сфере и финансовыми возможностями их реализации. Важнейшей проблемой является разработка финансово-экономических механизмов, которые обеспечат гарантированный минимум бюджетных средств и одновременно будут стимулировать развитие экономической базы муниципалитетов.

В условиях хронического дефицита местных бюджетов особое значение приобретают задачи мобилизации дополнительных доходных источников. Усиление доходной базы местных бюджетов может осуществляться за счет роста налогооблагаемой базы местных налогов, повышения отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, увеличения неналоговых доходов. Определенные перспективы роста доходной базы местных бюджетов могут быть связаны с активизацией такого финансового инструмента, как концессионные соглашения. Муниципальные облигационные займы могут стать не только реальным способом финансирования, но и одним из направлений вовлечения денежных средств предпринимательских структур и населения в организованный инвестиционный оборот. Все эти направления должны реализовываться как через совершенствование государственного бюджетно-налогового законодательства, так и через развитие муниципальной экономики.

Местное самоуправление в силу его непосредственной близости к населению концентрирует на себе большую долю социально-экономической ответственности, поэтому современный этап развития муниципальных финансов в России приобретает особую значимость.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите элементы государственной финансовой системы. Опишите их?
2. Какие функции выполняют государственные и муниципальные финансы.
3. Что относится к методам финансовой деятельности государства?
4. Назовите принципы организации финансовой деятельности государства и местного самоуправления?
5. Нормативно-правовое регулирование деятельности местного самоуправления в РФ?
6. Что составляет экономическую основу деятельности местного самоуправления?
7. Виды муниципальных образований в РФ: общее и частное?

8. Опишите объекты муниципальной собственности?
9. Понятие муниципальных финансов и их структура?
10. Опишите доходную часть местных бюджетов?
11. Опишите расходную часть местных бюджетов?
12. Какие фонды финансовой поддержки муниципальных образований могут формироваться в РФ?
13. Что такое муниципальный заказ?
14. Назначение средств самообложения граждан?
15. Каковы основные проблемы функционирования муниципальных образований в РФ и возможные варианты их решения?

Тесты

1. Государственные и муниципальные финансы – это

- а) денежные отношения, возникающие в распределительном процессе в связи с формированием денежных средств у органов государственной власти и местного самоуправления;
- б) денежные отношения, возникающие в распределительном процессе в связи с формированием денежных средств у органов государственной власти, органов местного самоуправления, некоммерческих организаций;
- в) целевые внебюджетные фонды РФ

2. Бюджетный кодекс РФ определяет доходы бюджета как ...

- а) денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством страны в распоряжение органов государственной и местной власти;
- б) поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета;
- в) поступающие в бюджет денежные средства, включая сбережения домашних хозяйств

3. Первичные источники доходов бюджета:

- а) предпринимательская прибыль;
- б) налоги;
- в) доходы от продажи государственной (муниципальной) собственности

4. Факторы, оказывающие влияние на организацию государственных и муниципальных финансов:

- а) форма государственного устройства;
- б) количество внебюджетных фондов;
- в) количество самостоятельных административно-территориальных образований

5. С помощью государственных и муниципальных финансов:

- а) органы государственной власти и местного самоуправления осуществляют регулирование социальных процессов;
- б) центральный банк оказывает влияние на развитие приоритетных отраслей экономики;
- в) внебюджетные фонды сглаживают различия в уровне социально-экономического развития отдельных территорий страны

6. Для унитарных государств характерна (о) ...

- а) высокая степень концентрации финансовых ресурсов в распоряжении центральных органов государственной власти;
- б) высокая степень концентрации финансовых ресурсов в распоряжении местных органов власти;
- в) равномерное распределение финансовых ресурсов между центральными и местными органами власти

7. Положения, характеризующие федеративную форму государственного устройства:

- а) действует принцип разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти федерации и субъектов федерации;
- б) масштабность межбюджетного перераспределения средств возрастает;
- в) отсутствует бюджет субъектов федерации

8. Государственные и муниципальные финансы включают в себя ...

- а) государственный и муниципальный бюджет;
- б) финансы государственных унитарных предприятий;
- в) государственные внебюджетные фонды;
- г) финансы муниципальных унитарных предприятий;
- д) верно первое и третье;
- е) верно второе и четвертое.

9. В понятие «финансы предприятий» входят ...

- а) активы предприятий различных форм собственности;
- б) сбережения в ценных бумагах;
- в) финансы коммерческих и некоммерческих организаций.

10. Финансовая система государства состоит из ...

- а) децентрализованных и централизованных финансов;
- б) отраслевых финансов и финансов предприятий;
- в) государственных фондов и домашних хозяйств

11. Финансы домашних хозяйств включают ...

- а) зарплату;
- б) пенсии;
- в) нет верного ответа;
- г) все перечисленное верно.

12. Основные инструменты выравнивания социально-экономических условий:

- а) система межбюджетных трансфертов;
- б) система налогообложения;
- в) механизм распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы;
- г) все перечисленное верно;
- д) верного ответа нет

13. Выберите правильное выражение:

- а) бюджетное устройство каждой страны определяется государственным устройством;
- б) государственное устройство каждой страны определяется бюджетным устройством

14. Формы межбюджетных трансфертов:

- а) дотации, субвенции, субсидии;
- б) бюджетный кредит;
- в) безвозмездные поступления от резидентов;
- г) нефтегазовый трансферт

15. Функциональные звенья сферы государственных и муниципальных финансов:

- а) муниципальные финансы;
- б) региональные финансы;
- в) бюджеты трех уровней;
- г) государственные внебюджетные фонды;
- д) федеральный бюджет

16. Группировка финансов в сфере государственных и муниципальных финансов осуществляется по:

- а) функциональному назначению;
- б) времени функционирования;
- в) формам собственности;
- г) уровням управления

17. В состав муниципальных финансовых ресурсов включаются:

- а) средства федерального бюджета;
- б) средства государственных внебюджетных фондов;
- в) средства муниципальных бюджетов;
- г) финансовые ресурсы коммерческих организаций, находящихся на территории муниципального образования;
- д) средства региональных бюджетов субъектов Российской Федерации

18. Государственные финансовые ресурсы Российской Федерации включают:

- а) средства федерального бюджета;
- б) средства государственных внебюджетных фондов;
- в) средства муниципальных бюджетов;
- г) финансовые ресурсы муниципальных унитарных предприятий;
- д) средства региональных бюджетов субъектов Российской Федерации

19. Государственными финансовыми ресурсами являются:

- а) денежные средства, находящиеся в распоряжении органов государственной власти субъектов РФ;
- б) денежные средства и имущество граждан;
- в) денежные доходы рабочих и служащих;
- г) долговые обязательства государства;
- д) денежные средства, находящиеся в распоряжении экономических субъектов;

е) средства, находящиеся в распоряжении федеральных органов государственной власти

20. Долговременный курс финансовой политики, рассчитанный на перспективу, называется финансовой (ым) ...

- а) тактикой;
- б) стратегией;
- в) планированием;
- г) программированием

Задачи

Задача № 1.

Определите разницу понятий «исполнение бюджета» и «кассовое исполнение бюджета». Дайте правовую характеристику прав и обязанностей органов, осуществляющих исполнение бюджета и кассовое исполнение бюджета, а так же взаимоотношения их друг с другом.

Задача № 2.

Глава администрации муниципального района издал распоряжение, в соответствии с которым органам и должностным лицам, принимающим решения о наложении денежного взыскания (штрафа) за административные правонарушения в области налогов и сборов, предписывалось зачислять указанные штрафы в бюджет муниципального района по нормативу 100 процентов.

Дайте юридический анализ данного распоряжения.

Глава 3. Бюджетная система РФ и ее особенности

3.1. Структура бюджетной системы РФ и принципы ее построения

Бюджетная система является составной частью финансовой системы государства и представляет собой основанную на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемую законодательством РФ совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Бюджетная система РФ аккумулирует более 1/3 всех финансовых средств страны. Она включает три базовых уровня и подуровни (см. рис. 5.1):

- 1) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ;
- 2) бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- 3) местные бюджеты, в том числе:
 - бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;
 - бюджеты городских и сельских поселений.

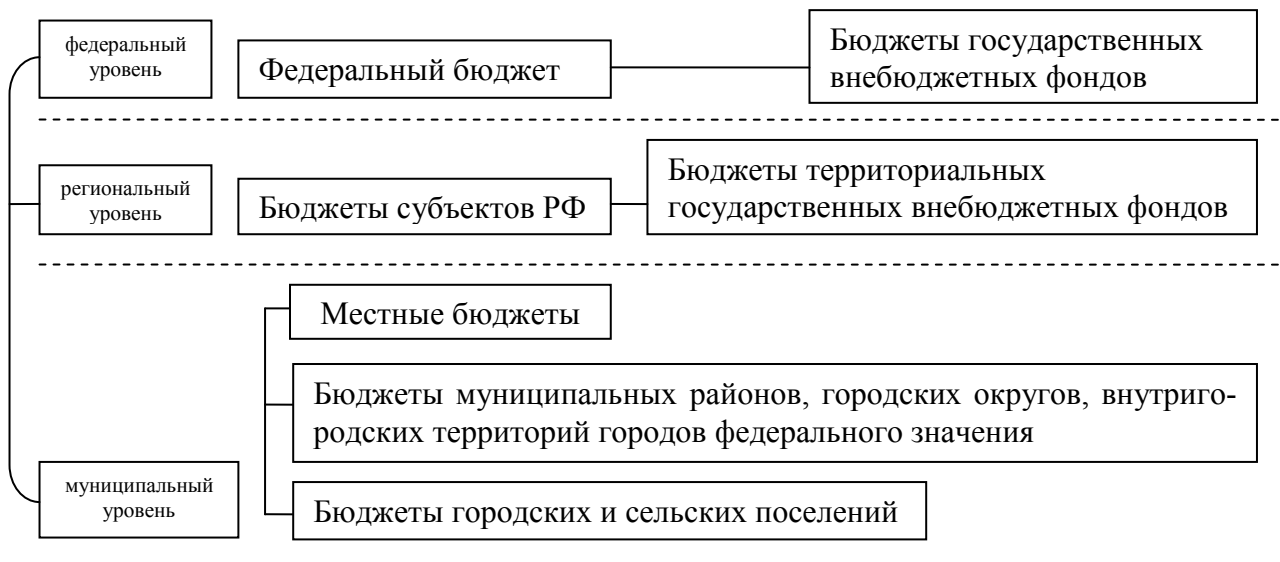


Рис. 3.1. Структура бюджетной системы РФ

Федеральный бюджет — центральное звено бюджетной системы, обеспечивающее финансирование общенациональных задач и функций, является основным инструментом перераспределения ВВП и национально-

го дохода в масштабах государства в целом. На федеральном уровне происходит формирование основных направлений бюджетной политики, проводимой в стране, выбор бюджетных приоритетов, определение основных принципов функционирования бюджетной системы страны. Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ предназначены для исполнения расходных обязательств РФ.

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

Бюджеты субъектов РФ (региональные бюджеты) включают в себя бюджеты республик, областей, краев, автономных областей (округов), а также бюджеты городов федерального значения. Субъекты, входящие в состав РФ, представлены в табл. 3.1

Таблица 3.1

Перечень субъектов Российской Федерации

Республики 22	Республика Адыгея (Адыгея), Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Крым, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия - Алания, Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика – Чувашия
Края 9	Алтайский край, Забайкальский край, Камчатский край, Краснодарский край, Красноярский край, Пермский край, Приморский край, Ставропольский край, Хабаровский край
Области 46	Амурская область, Архангельская область, Астраханская область, Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Волгоградская область, Вологодская область, Воронежская область, Ивановская область, Иркутская область, Калининградская область, Калужская область, Кемеровская область, Кировская область, Костромская область, Курганская область, Курская область, Ленинградская область, Липецкая область, Магаданская область, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новгородская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Псковская область, Ростовская область, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область, Сахалинская область, Свердловская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Томская область, Тульская область, Тюменская область, Ульяновская область, Челябинская область, Ярославская область
Города федерального значения 3	Москва, Санкт-Петербург, Севастополь

Авто- номная область 1	Еврейская автономная область
Авто- номные округа 4	Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ

Источник: Конституция Российской Федерации

Совокупность региональных бюджетов составляет второй уровень бюджетной системы страны. Каждый субъект РФ имеет собственный бюджет и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда. Бюджет субъекта РФ и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта РФ. После присоединения к РФ Крыма и г. Севастополя количество субъектов федерации увеличилось с 83 до 85. Крым вошел в состав РФ в качестве республики, а г. Севастополь стал третьим в стране городом федерального значения наряду с Москвой и Санкт-Петербургом.

Местные бюджеты (бюджеты муниципальных образований) — третий уровень бюджетной системы РФ. Каждое из более чем 22 тыс. сформированных в Российской Федерации муниципальных образований имеет собственный бюджет. Местный бюджет предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования. В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» территориями муниципальных образований являются: городские, сельские поселения, муниципальные районы, городские округа и внутригородские территории городов федерального значения. Это определяет разделение местных бюджетов на бюджеты двух уровней (типов): 1) муниципальных районов (городских округов) и 2) поселений. Такой подход позволяет упорядочить бюджетное устройство на местном уровне, ввести четкое законодательное разделение бюджетно-налоговых полномочий между различными органами власти.

Территории муниципальных образований в большинстве субъектов РФ совпадают с административно-территориальным делением, при этом городскому округу соответствует город республиканского, краевого, областного, окружного значения, городскому поселению — город или поселок городского типа районного значения, сельскому поселению — сельсовет или сельский округ, но во многих регионах имеются расхождения. Данные о количестве муниципальных образований в Российской Федерации постоянно меняются, так как во многих регионах происходят преобразования состава муниципальных образований. В табл. 3.2 представлена динамика количества муниципальных образований в РФ.

В гражданских правоотношениях муниципальные образования выступают наравне с другими участниками гражданских правоотношений — гражданами, юридическими лицами, а также Российской Федерацией и ее субъектами. От имени муниципального образования выступают уполномоченные органы местного самоуправления.

Таблица 3.2

Динамика количества муниципальных образований в Российской Федерации, единиц

По состоянию на	Муниципальные образования						
	Всего	в том числе по типам					
		Муниципальные районы	Городские округа	Внутригородские территории городов федерального значения	Поселения		
					Всего	в том числе	
городские	сельские						
1 января 2009 года	24161	1810	507	236	21608	1745	19863
1 января 2010 года	23907	1829	512	236	21330	1739	19591
1 января 2011 года	23304	1824	515	236	20729	1733	18996
1 января 2012 года	23118	1821	517	236	20544	1711	18833
1 января 2013 года	23001	1817	518	257	20409	1687	18722
1 января 2014 года	22777	1815	520	257	20185	1660	18525

Источник: по данным Росстата

В законодательстве и на практике применяется термин *консолидированный бюджет* — свод бюджетов соответствующей территории. Консолидированный бюджет составляется для целей прогноза, анализа бюджетных показателей. В обязательном порядке он представляется в вышестоящие органы власти, а также для депутатского корпуса в пакете документов, сопровождающих законопроект (проект решения) о бюджете, но, в отличие от бюджета, законодательно не утверждается. Федеральный бюджет и свод консолидированных бюджетов субъектов РФ (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами) образуют консолидированный бюджет РФ.

Бюджетное устройство, отражая сложную иерархию бюджетных взаимосвязей внутри страны, включает в себя: 1) *бюджетное право (в том числе бюджетное законодательство)*; 2) *бюджетную систему и принципы ее функционирования*; 3) *бюджетные полномочия органов публичной власти*.

Принципы, на которых основана бюджетная система РФ, установлены в гл. 5 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ) (см. рис. 3.2). Остановимся на них подробнее.



Рис. 3.2. Перечень принципов построения бюджетной системы РФ

1. Единство бюджетной системы РФ.

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

2. Разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ.

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

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

3. Самостоятельность бюджетов.

Принцип самостоятельности бюджетов означает:

- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;
- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных БК РФ;
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ;
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с БК 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 одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы РФ, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств;
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления предоставлять средства из бюджета на исполнение расходных

обязательств, устанавливаемых иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, исключительно в форме межбюджетных трансфертов;

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

увеличения расходов, снижения доходов;

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

4. Равенство бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований.

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

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

5. Полнота 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. Сбалансированность бюджета.

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

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

7. Эффективность использования бюджетных средств.

Принцип 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 (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

8. Общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов.

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

- субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы РФ;
- средств целевых иностранных кредитов (заимствований);
- добровольных взносов, пожертвований, средств самообложения граждан;
- расходов бюджета, осуществляемых в соответствии с международными договорами (соглашениями) с участием Российской Федерации;
- расходов бюджета, осуществляемых за пределами территории РФ;
- отдельных видов неналоговых доходов, предлагаемых к введению (отражению в бюджете) начиная с очередного финансового года;
- расходов бюджета, осуществляемых в случаях и в пределах поступления отдельных видов неналоговых доходов.

9. Прозрачность (открытость).

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 государствен-

ной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией);

- обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на едином портале бюджетной системы РФ;

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

Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

10. Достоверность бюджета.

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

11. Адресность и целевой характер 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. Подведомственность расходов бюджетов.

Принцип подведомственности 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 РФ, Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации.

13. Единство кассы.

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

Нужно отметить, что 12-й и 13-й принцип в качестве самостоятельных появились в БК РФ в ходе проводимой бюджетной реформы, начиная с 2008 г. Уточнение состава и содержания принципов бюджетной системы РФ имеет большое методологическое и практическое значение для совершенствования управления государственными и муниципальными финансами.

3.2. Нормативно-правовое регулирование бюджетных правоотношений в РФ

Становление современной российской бюджетной системы совпало с началом радикальной экономической реформы, что предопределило пересмотр концепции бюджетного устройства России в направлении его значительной децентрализации. Это обеспечивалось принятием ряда законодательных актов, предусматривающих расширение демократических принципов в построении бюджетной системы и усиление территориальных подходов в управлении.

Важным этапом в реформировании бюджетной системы страны стал принятый в 1991 г. Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР». В Законе устанавливались: структура бюджетной системы и принципы ее построения; основы формирования доходов, расходов; отдельно регламентировался порядок организации бюджетного процесса на республиканском уровне. Определяющую роль для развития бюджетов субъектов Федерации имел Закон РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления», принятый в 1993 г.

Этот закон определил права субъектов Федерации, а также местных территориальных образований в лице их законодательных (представительных) и исполнительных органов власти на получение доходов в соответствующие бюджеты, расходование средств этих бюджетов, установил взаимоотношения указанных органов власти в бюджетном процессе. Закон

также определил общие принципы составления, рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов, формирования и использования внебюджетных фондов в целях финансового обеспечения социально-экономического развития национально-государственных и административно-территориальных образований. Кроме того, были приняты и другие законы, подзаконные акты, регулирующие отдельные вопросы бюджетного процесса, но комплексного оформления бюджетных правоотношений не было.

Конституция РФ, принятая в 1993 г., закрепив федеральное устройство государства, изменила структуру и распределение полномочий между законодательными и исполнительными органами государственной власти, что предполагало кардинальную переработку законодательства в области бюджетного устройства и бюджетного процесса, разграничение бюджетных полномочий по уровням государственного управления, определение межбюджетных взаимоотношений. Провозглашение в Конституции РФ принципов федеративного устройства России потребовало коренного пересмотра принципов построения бюджетной системы, положив в их основу принципы бюджетного федерализма.

Следует отметить, что бюджетные законы, принятые до новой Конституции РФ, значительно устарели и во многом не соответствовали ей, так как были приняты в качестве основ, т.е. закрепляли наиболее существенные положения бюджетных отношений и бюджетного процесса. Такие законы требовали дополнения и развития в специальных актах. Например, в 1996 г. принимается Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации».

Принимались и другие законы, и здесь уместно упомянуть Федеральный закон от 25.09.1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», определяющий основные принципы организации местных финансов. Однако отсутствие единого бюджетного акта отрицательно сказывалось на стабильности бюджетной системы России, нарушало принцип ее единства, затрудняло общее руководство и управление государственными и муниципальными финансами.

Принятие *Бюджетного кодекса Российской Федерации* произошло 31.07.1998 г. Он установил общие принципы бюджетного законодательства, организации и функционирования бюджетной системы, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Практическое введение в действие Кодекса произошло 01.01.2000 г. После этой даты многие «старые» бюджетные законы утратили силу либо применяются в части, не противоречащей Кодексу.

Итак, с 2000 г. *Бюджетный кодекс РФ* стал основой бюджетного законодательства страны. Следует подчеркнуть, что бюджетное законо-

дательство является частью более широкого круга правовых отношений, который называется *бюджетное право*. Иерархически выстроенная по убыванию их юридической силы система источников (форм) правового регулирования бюджетных отношений представлена на рис. 3.3.



Рис. 3.3. Система источников бюджетного права

С момента введения в силу БК РФ в него постоянно вносились изменения и дополнения. Так, с 2000 по 2005 г. были приняты 24 закона об изменениях и дополнениях в БК РФ, посвященные регулированию расходов, долга, Стабилизационного фонда, межбюджетных отношений, судебных исков и проч. С одной стороны, это отражало развитие методологии и требования практики, но, с другой стороны, являлось следствием большого числа неурегулированных вопросов, пробелов и противоречий Кодекса, а его общая нестабильность ограничивала его применение.

Рассматривая современный этап развития бюджетного законодательства, нужно отметить, что в рамках проведения бюджетной реформы, основной целью которой стал переход к среднесрочному бюджетированию, ориентированному на результат, потребовалась подготовка и принятие со-

ответствующих нормативных правовых актов. Так, например, 26.04.2007 г. был принят федеральный закон № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации», который установил такие новшества, как формирование бюджетов на трехлетний период, четкую увязку бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг с выполнением государственных (муниципальных) заданий и некоторые другие.

Таким образом, в рамках модернизации системы управления общественными финансами происходит обновление и бюджетного законодательства, что предполагает повышение результативности бюджетов всех уровней.

3.3. Бюджетные полномочия органов власти разных уровней

Согласно Бюджетному кодексу РФ *бюджетные полномочия* – это установленные БК РФ и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса. Глава 2 БК РФ регламентирует бюджетные полномочия каждого уровня публичной власти – федерального, субъектов РФ, муниципальных образований.

К бюджетным полномочиям Российской Федерации 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 Российской Федерации, утверждения и исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, осуществления контроля за их исполнением, составление, внешняя проверка, рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, составления отчета об исполнении консолидирован-

ного бюджета Российской Федерации;

– составление и рассмотрение проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, утверждение и исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, осуществление контроля за их исполнением, составления, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, 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;

– определение порядка установления расходных обязательств публично-правовых 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 трансфертов;

– определение основ кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

– осуществление кассового обслуживания исполнения бюджетов 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 заим-

ствований 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 Российской Федерации, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом Российской Федерации и управление государственными активами Российской Федерации;

- установление основ бюджетной классификации Российской Федерации 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 Российской Федерации;

- установление единого порядка ведения бюджетного учета и представления отчетности для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и казенных учреждений, включая отчеты о кассовом исполнении бюджетов;

- установление унифицированных форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и казенных учреждений, установление оснований и порядка временного осуществления органами государственной власти Российской Федерации (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 для привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации;

- установление видов бюджетных нарушений и бюджетных мер принуждения, определение оснований и порядка применения бюджетных мер принуждения;

- установление порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- иные бюджетные полномочия, отнесенные БК РФ к бюджетным полномочиям Российской Федерации.

К бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации относятся:

- установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждения и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государ-

ственных 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 от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджеты субъектов 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 ор-

ганов местного самоуправления;

– в случае и порядке, предусмотренных БК РФ, 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 БК РФ к бюджетным полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

К бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя помимо вышеперечисленных бюджетных полномочий относятся:

– определение законами указанных субъектов Российской Федерации источников доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя. Установленные БК РФ источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя к источникам доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;

– установление нормативов отчислений доходов в бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя в соответствии с БК РФ и законодательством о налогах и сборах;

– определение объема и порядка предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований, в том числе определение порядка образования в составе бюджетов субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований и порядка распределения средств указанных фондов;

– определение перечня и порядка исполнения расходных обязательств внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, вытекающих из полномочий по вопросам местного значения, определенных законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;

– определение порядка ведения реестра расходных обязательств

внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

К бюджетным полномочиям муниципальных образований относятся:

– установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;

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

– установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;

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

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

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

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

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

К бюджетным полномочиям муниципальных районов помимо полномочий, перечисленных выше, относятся:

– установление в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации нормативов отчислений доходов в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с 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 субсидий из бюджет-

тов поселений в бюджеты муниципальных районов, представительный орган которых формируется в соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон "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 БК РФ 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.

Разделение и законодательное закрепление бюджетных полномочий за каждым уровнем власти является неотъемлемым условием построения межбюджетных отношений в РФ в рамках бюджетного федерализма. Главная особенность состоит в том, что установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ, рамочного регулирования бюджетного процесса и межбюджетных отношений закреплено за федеральным уровнем, что отражает принцип единства бюджетной системы. В то же время государственные органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в соответствии с принципом самостоятельности, наделены широкими, но законодательно ограниченными правами по осуществлению бюджетного процесса на своей территории. Важно, что регламентация бюджетных полномочий, включая формы, методы и методики, осуществляется в нормативных правовых актах соответствующего уровня (например, в БК РФ и федеральных законах для федерального уровня).

3.4. Бюджетная классификация РФ и ее структура

Бюджетные классификации большинства индустриальных стран построены на основе международных стандартов *статистики государственных финансов* (СГФ), разработанной Международным валютным фондом.

В свою очередь, международная СГФ сформирована на основе системы национальных счетов (СНС), используемой в международной практике для макроэкономических расчетов и анализа. Согласно СНС, экономика страны делится на 5 секторов, к которым добавляется сектор остальных стран мира:

- сектор нефинансовых корпораций;

- сектор финансовых корпораций;
- сектор государственного управления;
- сектор домашних хозяйств;
- сектор некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства.

В основе такого деления экономики лежат ключевые функции, выполняемые каждым сектором. Сектор состоит из подсекторов, в основе выделения которых находится *институциональная единица* — экономическая структура, которая может от своего имени владеть активами, принимать обязательства и осуществлять экономическую деятельность и операции с другими структурами.

В исследованиях по экономической и финансовой политике, макроэкономических расчетах часто используется понятие «государственный сектор экономики», хотя он, как видно из классификации по СНС, приведенной выше, не включается в состав основных секторов экономики. Здесь необходимо пояснить, что государственный сектор шире, чем сектор государственного управления.



Рис. 3.4. Структура государственного сектора

СГФ охватывает только операции сектора государственного управления, не включая операции остального государственного сектора. Согласно СНС, основной функцией сектора государственного управления является осуществление государственной политики посредством производства нерыночных товаров и услуг, главным образом для общественного потребления, а также перераспределение доходов путем трансфертов.

Основной задачей СГФ является осуществление группировки основных показателей сектора государственного управления и создание аналитической базы для определения потребности органов власти и управления в расходах, кредитах и возможности их удовлетворения за счет имеющихся финансовых ресурсов – без привлечения заемных или накопленных за прошлые периоды средств.

Основными объектами изучения СГФ являются бюджеты всех уровней бюджетной системы страны. Таким образом, методология СГФ представляет собой совокупность приемов и методов группировки операций сектора государственного управления, а также показателей, отражающих его деятельность, принятых в качестве международного стандарта. Построение бюджетной классификации, основанное на методах СГФ, позволяет создать аналитическую базу для изучения количественных закономерностей массовых процессов, происходящих при формировании и использовании бюджетных средств. Бюджетная классификация РФ была разработана на основе анализа аналогичных классификаций других стран, с учетом рекомендаций международных финансовых организаций и российской специфики.

Бюджетная классификация РФ – группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы РФ, используемая для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы РФ. Бюджетная классификация представляет собой необходимый инструмент управления бюджетным процессом в любом государстве.

В первые годы образования Российской Федерации бюджетная классификация утверждалась приказами Министерства финансов РФ. Далее до 2008 г. действовали два законодательных акта по данному вопросу: Федеральный закон от 15.08.1996 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации РФ» и Бюджетный кодекс РФ, где бюджетной классификации посвящена отдельная глава 4. В последующие годы Министерство финансов РФ издавало *Указания о порядке применения бюджетной классификации РФ*. Так, с 2013 г. действует приказ от 01.07.2013 г. № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации РФ».

Принципиальной новацией бюджетной классификации РФ, применяемой с 2005 г., стало использование в ней *классификации операций сектора государственного управления (КОСГУ)*, которая является группировкой операций в секторе государственного управления по их экономическому содержанию. В рамках КОСГУ операции делятся на текущие (доходы и расходы), инвестиционные (операции с нефинансовыми активами) и финансовые (операции с финансовыми активами и обязательствами). Введение КОСГУ позволяет классифицировать не только движение денежных

средств, но и активов и обязательств сектора государственного управления, а также применять метод начисления в бюджетном учете.

Бюджетная классификация интегрирована с Планом счетов бюджетного учета, что позволяет на основе кодов классификации запасов активов и обязательств и потоков по операциям учитывать запасы конкретного типа активов или пассивов в начале отчетного периода, провести учет изменений в этих запасах, вызванных проведенными операциями, и соответственно выйти на стоимость запасов на конец отчетного периода. С 2008 г. КОСГУ применяется как самостоятельная классификация в составе бюджетной классификации РФ.

Исходя из логики проводимой реформы бюджетного процесса на следующем этапе реформирования бюджетной классификации в рамках Федерального закона от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов РФ» был уточнен состав бюджетной классификации РФ и внесены изменения в порядок ее утверждения, что упрощает применение классификации в бюджетном процессе. *Вместо 8 разновидностей классификаций*, регламентированных в предыдущей редакции Бюджетного кодекса РФ, в соответствии с внесенными изменениями *в состав бюджетной классификации включены 4*. Они представлены на рис. 3.5.

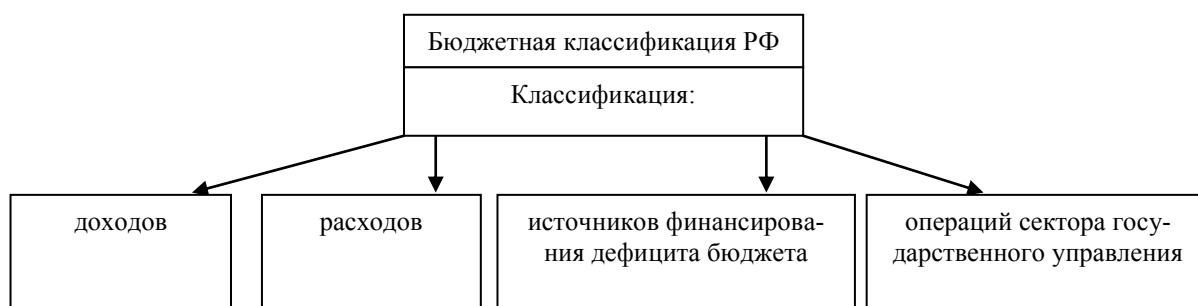


Рис. 3.5 Состав бюджетной классификации РФ

С целью соблюдения единых принципов формирования и исполнения бюджетов введен единый *20-значный код* для классификации доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов. Три первых знака 20-значного кода являются кодами администраторов бюджетных средств, соответствующих перечню главных распорядителей средств соответствующего бюджета. Вторая часть (14 знаков) представляет собой собственно функциональную структуру (разделы, подразделы, статьи, подстатьи, виды, группы, подгруппы, элементы, программы) соответствующей бюджетной классификации. Три последних знака 20-значного кода являются классификацией операций сектора государственного управления. Наглядный вид структуры кодов представлен в таблицах 3.3–3.5

Таблица 3.3

Структура кода доходов бюджета

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

Таблица 3.4

Структура кода расходов бюджета

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

Таблица 3.5

Структура кода источников финансирования дефицита бюджета

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

Так, например, код налога на доходы физических лиц (на уровне статьи) 182 1 01 02000 01 0000 110 можно расшифровать следующим образом:

первые три знака «182» – код главного администратора доходов, которым является Федеральная налоговая служба.

Знаки с 4 по 13 – вид дохода.

четвертый знак – группа. В примере это группа 1 – «Налоговые и неналоговые доходы».

5-6 знак – подгруппа. В примере 01 – «Налоги на прибыль, доходы».

7-11 знак – статья – НДС/Л, код 02. Подстатья (9-11 знаки) детализирует налог в зависимости от видов доходов физических лиц и налоговой ставки. Например, для 13% (наиболее распространенной ставки) подстатья имеет код 020.

12-13 знак – элемент. Код элемента доходов для налоговых доходов соответствует бюджету в зависимости от полномочий по установлению ставок налога. По неналоговым доходам – в зависимости от полномочий по установлению размеров платежей. В примере установлен код 01, так как ставки этого налога устанавливаются на федеральном уровне.

14-17 знаки – подвид. По налоговым доходам код подвида используется для отдельного учета обязательного платежа (налога), пеней и процентов, а также денежных взысканий (штрафов) по данному платежу. В примере не установлено, поэтому 0000.

18-20 знаки – КОСГУ. Код 110 – «Налоговые доходы».

Классификация доходов бюджетов имеет пять уровней кода, которые применяются для определения *уровней агрегирования*. В рамках вида и подвида доходов код с большим значением уровня агрегируется на вышестоящий код с меньшим значением уровня.

Базовые, единые для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации позиции двух первых уровней (группа–подгруппа, раздел–подраздел, группа–статья) каждого вида бюджетной классификации устанавливаются непосредственно Бюджетным кодексом РФ.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает:

- по классификации доходов: 2 группы (налоговые и неналоговые доходы; безвозмездные поступления), которые объединяют соответственно 18 и 8 подгрупп;
- по классификации расходов: 14 разделов, детализированных в общей сумме по 100 подразделам (общегосударственные вопросы – 13 подразделов; национальная оборона – 9; национальная безопасность и правоохранительная деятельность – 14; национальная экономика – 12; жилищно-коммунальное хозяйство – 5; охрана окружающей среды – 5; образование – 9; культура, кинематография – 4; здравоохранение – 9; социальная политика – 6; физическая культура и спорт – 5; средства массовой информации – 4; обслуживание государственного и муниципального долга – 2; межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований – 3)
- по классификации источников финансирования дефицитов бюджетов: 2 группы (источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов; источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов), которые объединяют соответственно 6 и 4 подгруппы;
- по КОСГУ: 8 групп, детализированных в общей сумме по 42 статьям.

В рамках бюджетной классификации применяется *ведомственная структура расходов бюджета* – распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год главным распорядителям бюджетных средств, по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджетной классификации РФ. Таким образом, в законе (решении) о бюджете расходы представлены в двух приложениях: как распределение по разделам и подразделам, целевым статьям и видам расходов; как ведомственная структура расходов. Вероятнее всего совершенствование бюджетной классификации будет продолжено, в том числе, в связи с переходом к формированию бюджетов на основе программ.

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте содержание понятия «бюджет».
2. Какова роль бюджета в государстве?
3. Назовите функции бюджета и охарактеризуйте их.
4. Объясните понятие «консолидированный бюджет». Для каких целей оно используется?
5. Опишите структуру бюджетной системы РФ.
6. Перечислите принципы построения бюджетной системы РФ и объясните их смысл.
7. Охарактеризуйте этапы развития бюджетного законодательства современной России.
8. Каковы наиболее значимые нормативно-правовые акты в бюджетном законодательстве РФ и почему?
9. Раскройте бюджетные полномочия основных участников бюджетного процесса в РФ.
10. Каково предназначение бюджетной классификации?
11. Как представлена структура кода бюджетной классификации, сколько знаков она включает?
12. Приведите определение каждого вида бюджетной классификации.
13. Охарактеризуйте основные изменения, которые внесены в бюджетную классификацию с 2009 г.
14. Назовите проблемы современной бюджетной политики РФ.
15. Назовите приоритеты современной бюджетной политики РФ.

Тесты

1. Бюджет – это:

- а) фонд денежных средств, образуемый за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений и используемый по отдельной смете;
- б) форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления;
- в) денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

2. Бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов:

- а) субсидия;
- б) дотация;
- в) субвенция

3. Федеративное государство - это форма государственного устройства, при которой:

- а) государственные образования или административно-территориальные образования, входящие в государство, имеют собственную государственность и обладают определенной политической самостоятельностью в пределах распределенных между ними и центром компетенций;
- б) создан постоянный союз суверенных государств для достижения политических или военных целей;
- в) административно-территориальные образования не имеют собственной государственности или автономии.

4. Бюджетная система Российской Федерации является:

- а) одноуровневой;
- б) двухуровневой;
- в) трехуровневой

5. Консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации – это:

- а) свод федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Федерации;
- б) бюджет субъекта Российской Федерации и свод бюджетов муниципальных образований, находящихся на его территории;
- в) региональный бюджет

6. Бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов:

- а) субсидия;
- б) дотации;
- в) субвенция

7. Расходы бюджета - это:

- а) денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в распоряжение органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- б) денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления;
- в) бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок не более шести месяцев в пределах финансового года

8. Отметьте, что относится к собственным доходам регионального бюджета:

- а) транспортный налог;

- б) местные лицензионные сборы;
- в) налог на рекламу

9. Отметьте одно из направлений использования средств региональных бюджетов:

- а) контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организаций и учреждений, подведомственных местным органам власти;
- б) государственная поддержка атомной энергетики;
- в) оказание финансовой помощи местным бюджетам

10. Одной из функций местных бюджетов является:

- а) проведение выборов и референдумов субъектов Российской Федерации;
- б) обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень;
- в) распределение и использование денежных фондов, являющихся финансовым обеспечением деятельности местных органов власти, между отраслями народного хозяйства

11. Отметьте, что относится к расходам региональных бюджетов:

- а) исследование и использование космического пространства;
- б) содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности или в ведении органов государственной власти Российской Федерации;
- в) обеспечение функционирования органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации

12. Одним из внутренних источников финансирования дефицита федерального бюджета является:

- а) сумма превышения доходов над расходами по государственным запасам и резервам;
- б) государственные займы, осуществляемые в иностранной валюте путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации;
- в) кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, международных финансовых организаций, предоставленные в иностранной валюте, привлеченные Российской Федерацией

13. Займы, размещаемые на иностранных фондовых рынках в валюте других государств, называются:

- а) внутренними;
- б) внешними;
- в) государственными

14. Совокупность мероприятий, проводимых государством в области формирования и использования бюджетов всех уровней, называется:

- а) бюджетной политикой;
- б) государственным бюджетом;
- в) бюджетным механизмом;
- г) бюджетным правом;
- д) бюджетным планированием;
- е) бюджетным процессом

15. Появление государственного бюджета как экономической категории обусловлено:

- а) возникновением государства как политической надстройки общества;
- б) необходимостью финансового обеспечения нетрудоспособных членов общества;
- в) потребностями экономических субъектов в финансовых ресурсах;
- г) необходимостью осуществлять бюджетное регулирование экономики;
- д) потребностью населения в денежных средствах

Задачи

Задача № 1.

При проведении проверки финансово-хозяйственной деятельности бюджетного учреждения, органом федеральной службы по финансово-бюджетному надзору, было выявлено, что использование бюджетополучателем средств из федерального бюджета, предоставленных на приобретение нового технического оборудования, были использованы не по целевому назначению. К данному учреждению были применены финансово-правовые санкции, а именно штраф в размере тройной действующей учетной ставки Центрального банка Российской Федерации.

Соответствует ли действующему бюджетному законодательству наложенное взыскание?

Задача № 2.

Контрольно-ревизионным управлением министерства финансов субъекта российской федерации в результате выборочной проверки финансово-хозяйственной деятельности федерального государственного учреждения - детского санатория было установлено нецелевое использование средств федерального бюджета, выразившееся в использовании средств не в соответствии со сметой. По результатам проверки контрольно-ревизионным управлением министерства финансов субъекта российской федерации вынесено постановление о взыскании с детского санатория штрафа за нецелевое использование средств федерального бюджета.

Дайте правовую оценку данной ситуации.

Задача 3.

Местный бюджет имеет следующие параметры.

Годовой объем доходов бюджета – 2,0 млрд. руб., в том числе объем безвозмездных поступлений – 0,5 млрд. руб.

Рассчитайте предельный размер дефицита и предельный размер расходов данного местного бюджета, с которыми бюджет может быть утвержден, при условии, что в доходах бюджета не предусмотрены поступления налоговых доходов по дополнительным нормативам.

Глава 4. Федеральный, региональные, местные бюджеты: формирование доходов и расходование средств

4.1. Экономико–правовые основы формирования доходов и расходов бюджетов

Доходы бюджета – это поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета.

Доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ и поступают в распоряжение органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления. На рисунке 4.1 представлена классификация доходов бюджетов в зависимости от формы образования.

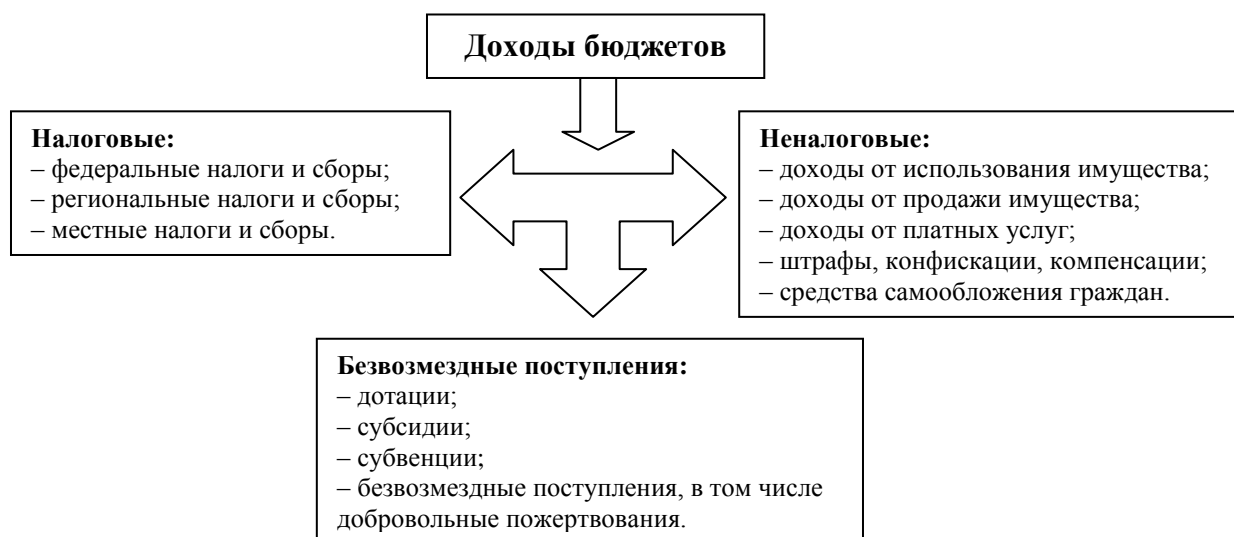


Рис. 4.1 Классификация доходов бюджетов

В структуре доходов бюджетов приоритетное место занимают налоги, их доля может достигать до 80% всех бюджетных доходов.

Основным законом, который регулирует отношения, возникающие в процессе установления, изменения и отмены налогов и сборов является Налоговый кодекс РФ (НК РФ). В данном документе дается определение налога и 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.

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

Таблица 4.1

Виды налогов, взимаемых по уровням бюджетной системы в РФ

Федеральные налоги и сборы	Региональные налоги и сборы	Местные налоги и сборы
1) Налог на добавленную стоимость; 2) Налог на прибыль; 3) Акцизы; 4) Налог на доходы физических лиц; 5) Страховые взносы; 6) Налог на добычу полезных ископаемых; 7) Водный налог; 8) Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов; 9) Государственная пошлина.	1) Налог на имущество организаций; 2) Налог на игорный бизнес; 3) Транспортный налог.	1) Налог на имущество физических лиц; 2) Земельный налог.

К налоговым доходам бюджетов относятся доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним.

К неналоговым доходам бюджетов относятся:

– доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

– доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением движимого имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

– доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями;

– средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Россий-

ской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

- средства самообложения граждан;
- иные неналоговые доходы.

К безвозмездным поступлениям относятся:

- дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии);
- субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и платных услуг, оказываемых казенными учреждениями, средства безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности при составлении, утверждении, исполнении бюджета и составлении отчетности о его исполнении включаются в состав доходов бюджета.

К собственным доходам бюджетов относятся:

- налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах;
- неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;
- доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций.

Очень важным аспектом функционирования бюджетной системы РФ является распределение доходов по ее звеньям, что необходимо для достижения баланса текущих расходов бюджетов и выравнивания бюджетной обеспеченности регионов. Кроме того, принципиальное значение имеет степень централизации доходов по уровням бюджетной системы, что индивидуально для каждой страны.

В БК установлены перечни налоговых и неналоговых доходов для каждого уровня бюджетной системы РФ, в том числе – в разрезе видов бюджетов муниципальных образований (муниципальный район, городской округ, поселение). Установлено распределение полномочий по формированию доходов бюджетов.

При установлении нормативов отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов РФ применяются только *единые* нормативы, установленные БК. Сверх норм, предусмотренных БК, субъекты РФ могут установить для местных бюджетов *единые* нормативы отчислений от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ (как и муниципальные районы – для поселений).

Субъекты РФ могут установить единые и (или) *дополнительные* нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от указанного налога. Ниже представлены основные параметры доходов бюджетов бюджетной системы РФ.

Таблица 4.2

Основные параметры доходов бюджетов бюджетной системы на 2014-2017гг., млрд руб.

Показатели	2014 год	% ВВП	2015 год	% ВВП	2016 год	% ВВП	2017 год	% ВВП
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Доходы, всего	26 367,4	36,9	27 917,6	36,7	29 770,7	36,2	31 688,2	35,3
<i>в том числе:</i>								
Федеральный бюджет	14 238,8	19,9	14 923,9	19,6	15 493,2	18,8	16 272,7	18,1
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	8 442,2	11,8	8 927,8	11,7	9 441,9	11,5	10 135,6	11,3
<i>в том числе доходы без учета межбюджетных трансфертов</i>	<i>7 026,0</i>	<i>9,8</i>	<i>7 498,8</i>	<i>9,9</i>	<i>8 092,5</i>	<i>9,8</i>	<i>8 735,1</i>	<i>9,7</i>
Бюджеты государственных внебюджетных фондов, всего	8 114,5	11,4	9 210,1	12,1	10 085,0	12,3	10 620,7	11,8
Бюджет Пенсионного фонда РФ	6 294,6	8,8	7 163,8	9,4	7 761,2	9,4	8 154,8	9,1
<i>в том числе доходы без учета межбюджетных трансфертов</i>	<i>3 837,3</i>	<i>5,4</i>	<i>4 160,5</i>	<i>5,5</i>	<i>4 556,0</i>	<i>5,5</i>	<i>4 913,5</i>	<i>5,5</i>
Бюджет Фонда социального страхования	579,8	0,8	592,6	0,8	615,8	0,7	666,8	0,7
<i>в том числе доходы без учета межбюджетных трансфертов</i>	<i>532,1</i>	<i>0,7</i>	<i>545,2</i>	<i>0,7</i>	<i>587,2</i>	<i>0,7</i>	<i>637,1</i>	<i>0,7</i>
Бюджеты фондов обязательного медицинского страхования	1 240,1	1,7	1 453,7	1,9	1 707,9	2,1	1 799,1	2,0
<i>в том числе доходы без учета межбюджетных трансфертов</i>	<i>733,3</i>	<i>1,0</i>	<i>789,1</i>	<i>1,0</i>	<i>1 041,8</i>	<i>1,3</i>	<i>1 129,7</i>	<i>1,3</i>

Источник: [18]

Расходы бюджета – выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования

дефицита бюджета. В более широком смысле – это система денежных отношений, связанная с экономико-правовым регулированием процесса перераспределения денежных средств, необходимых для выполнения расходных обязательств органов власти всех уровней.

Классификация видов расходов бюджетов может проводиться по различным критериям:

- в зависимости от степени предсказуемости наступления расходов они могут быть запланированными и внеплановыми;
- по экономическому содержанию расходы делят на текущие и капитальные (в БК РФ такое деление упразднено);
- по уровню бюджетной системы расходы могут быть федеральными, региональными, местными.

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

Расходы бюджетов (или государственные расходы), за исключением расходов на погашение и обслуживание внешнего долга, поступают на внутренний рынок и воздействуют на расширение совокупного внутреннего спроса, на все факторы производства и конечную продукцию, стимулируя, таким образом, экономический рост. К началу XXI в. уровень государственных расходов в разных странах колеблется в сравнительно широком диапазоне – от 20 до 50%, имея незначительный общий тренд к снижению относительно ВВП. В социально ориентированных экономиках он значительно выше среднего уровня.

Следует отметить две принципиально важные макроэкономические особенности государственных расходов. *Во-первых*, государственные расходы по своей сути более инерционны по сравнению с доходами. Так, незначительное увеличение налогового бремени, например путем повышения таможенных пошлин или акцизов, отмены отдельных налоговых льгот, проходит относительно незаметно для гражданского общества в целом. Оно касается в основном отдельных групп представителей бизнеса. Сокращение социальных расходов, жилищных субсидий, пособий по безра-

ботице, объемов финансирования социальных отраслей и т. п. затрагивает широкие слои населения, приводит к нарастанию социальной напряженности и другим отрицательным последствиям. Поэтому практически во всех странах происходит постоянный рост расходов, даже если имеет место конъюнктурное снижение доходов.

Во-вторых, государственные расходы обладают мультипликационным эффектом: финансовые расходные потоки приводят в движение и частный капитал (например, государственные закупки, государственно-частное финансирование приоритетных инвестиционных проектов и т. п.). Кроме того, даже целевые пособия, жилищные субсидии в дальнейшем способствуют росту покупательной активности граждан и инвестиций в жилищную сферу, частное образование и т. п. Иначе говоря, практически каждый выплаченный рубль за счет государственных расходов прямо или косвенно способствует росту ВВП. Однако вопрос, как должны соотноситься рост ВВП и рост непроцентных расходов бюджета (расходов не связанных с обслуживанием государственного и муниципального долга), остается дискуссионным, и ответ на него дает не теория, а скорее практика.

Важно отметить, что введенная с 2005 года новая бюджетная классификация РФ кардинально изменила экономическую группировку расходов бюджетов, сделав невозможным подразделение расходов бюджетов на текущие и капитальные. В новой редакции Бюджетного кодекса РФ в части регулирования бюджетного процесса отменены соответствующие статьи, посвященные текущим и капитальным расходам. Такое решение следует оценивать в комплексе внесенных изменений, где предусмотрены дополнительные меры по регулированию дефицита бюджета, государственного и муниципального долга. Самое важное – кардинально меняется методология формирования расходов бюджетов, в основе которой находятся новые формы расходных обязательств и бюджетных ассигнований, что должно обеспечить переориентацию управления бюджетным процессом на достижение социально значимых результатов.

Инструментом учета расходных обязательств являются *реестры расходных обязательств*, которые обязаны вести как органы государственной власти, так и местного самоуправления. Данный реестр представляет собой перечень нормативных правовых актов и заключенных органами государственной власти (органами местного самоуправления) договоров и соглашений (отдельных статей, пунктов, подпунктов, абзацев), предусматривающих возникновение расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств соответствующих бюджетов. Реестр расходных обязательств четко отражает сферу ответственности органа публичной власти и служит основой для финансовой оценки разграничения полномочий между уровнями публичной власти в Российской Федерации. Реестр расходных обязательств федеральных органов составляется и ведется в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16.07.2005 N 440 (ред. от 04.09.2012)

«О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации». Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять ведение реестра расходных обязательств Российской Федерации, является Минфин России.

Субъекты РФ ежегодно представляют в Департамент межбюджетных отношений Минфина РФ реестры расходных обязательств в соответствии с «Порядком представления реестров расходных обязательств субъектов РФ и сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ», утвержденным Приказом Минфина РФ от 19 апреля 2012 г. № 49н. Рекомендации по заполнению форм реестров утверждены Приказом Минфина РФ от 7 сентября 2007 г. № 77н.

Для исполнения включенных в реестр обязательств требуются соответствующие объемы *бюджетных ассигнований*, представляющих собой предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств. Направления (формы) бюджетных ассигнований установлены ст. 69 БК РФ. Основными из них являются бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг и социальное обеспечение населения.

С 2009 г. в бюджетный процесс был введен новый инструмент – *государственное (муниципальное) задание*, представляющий собой документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ). Основная идея задания – перенос принципов бюджетирования, ориентированного на результат, на уровень учреждений. ГМЗ призвано создать новые механизмы стимулирования учреждений к более качественному оказанию услуг (выполнению работ). Порядок формирования ГМЗ определяет высший орган исполнительной власти соответствующего уровня. Так, Постановлением Правительства РФ от 02.09.2010 № 671 утверждено «Положение о формировании государственного задания в отношении федеральных бюджетных и казенных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания». За главными распорядителями бюджетных средств закреплены полномочия по формированию ГМЗ для учреждений.

Обеспечение выполнения функций казенных учреждений включает, в том числе, оплату поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных (муниципальных) нужд. Размещение заказов на такие поставки осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Государственные (муниципальные) контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств.

В составе расходов бюджетов образуются *резервные фонды*, представленные в таблице 4.3.

«Резервные фонды органов власти»

Название фонда	Цели создания	Объем средств
Резервный фонд Президента РФ	Финансовое обеспечение непредвиденных расходов	Не более 1% утвержденных расходов федерального бюджета
Резервный фонд Правительства РФ, резервные фонды высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, резервные фонды местных администраций	На финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций	Устанавливается законами (решениями) о соответствующих бюджетах и не может превышать 3% утвержденного указанными законами (решениями) общего объема расходов
Резервный фонд субъекта РФ	Исполнение расходных обязательств субъекта РФ в случае недостаточности доходов бюджета субъекта РФ для финансового обеспечения расходных обязательств	Устанавливается законом субъекта РФ

Источник: Бюджетный кодекс РФ

С 2008 г. в практику была введена норма о разделении расходных обязательств на действующие и принимаемые, что создает новые условия для планирования бюджетных ассигнований, в том числе – не среднесрочную перспективу.

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

Под бюджетными ассигнованиями на исполнение *принимаемых обязательств* понимаются ассигнования, состав и (или) объем которых обусловлены законами, нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), договорами и соглашениями, предлагаемыми (планируемыми) к принятию или изменению в текущем финансовом году, в очередном финансовом году или в плановом периоде, к принятию либо к изменению с увеличением объема бюджетных ассигнований, предусмотренного на исполнение соответствующих обязательств в текущем финансовом

году, включая договоры и соглашения, подлежащие заключению получателями бюджетных средств во исполнение указанных законов и нормативных правовых актов (муниципальных правовых актов).

В целях повышения устойчивости бюджета используется понятие *условно утверждаемых расходов*, под которыми понимаются бюджетные ассигнования, не распределенные в плановом периоде по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов в ведомственной структуре расходов бюджета. Другими словами, они представляют собой нераспределенные резервы.

Ниже представлены расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по разделам классификации расходов бюджетов.

Таблица 4.4

«Расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по разделам классификации расходов бюджетов»

Показатель	2014 год		2015 год		2016 год		2017 год	
	млрд. рублей	в % к итогу	млрд. рублей	в % к итогу	млрд. рублей	в % к итогу	млрд. рублей	в % к итогу
Расходы, всего	27 057,2	100,0	29 577,0	100,0	31 282,3	100,0	33 003,2	100,0
<i>в том числе:</i>								
Общегосударственные вопросы	1 545,8	5,7	1 655,1	5,6	1 702,1	5,4	1 837,8	5,6
Национальная оборона	2 472,4	9,1	3 033,3	10,3	3 341,9	10,7	3 523,4	10,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 172,8	8,0	2 251,6	7,6	2 236,7	7,1	2 096,9	6,4
Национальная экономика	3 749,3	13,9	3 767,6	12,7	3 621,2	11,6	3 675,6	11,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 014,4	3,7	1 022,9	3,5	994,2	3,2	1 000,7	3,0
Охрана окружающей среды	77,5	0,3	71,7	0,2	73,8	0,2	70,4	0,2
Образование	3 085,9	11,4	3 282,4	11,1	3 503,9	11,2	3 748,2	11,4
Культура и кинематография	430,4	1,6	478,8	1,6	541,2	1,7	606,1	1,8
Здравоохранение	2 547,6	9,4	2 718,6	9,2	3 082,9	9,9	3 386,5	10,3
Социальная политика	9 081,5	33,6	10 379,6	35,1	10 800,6	34,5	11 153,1	33,8
Физическая культура и спорт	242,8	0,9	268,0	0,9	272,0	0,9	268,6	0,8
Средства массовой информации	113,2	0,4	94,6	0,3	89,3	0,3	102,2	0,3
Обслуживание государственного и муниципального долга	523,6	1,9	552,7	1,9	623,2	2,0	692,4	2,1
Условно-утвержденные расходы федерального бюджета		0,0		0,0	399,4	1,3	841,4	2,5

Источник: [18]

4.2. Система налогов в РФ

Налоги являются одним из наиболее эффективных инструментов государственного регулирования как национальной экономики, так и международных экономических процессов. Поэтому изучение и анализ действия налогового механизма в экономике приобретает большое значение с точки зрения повышения эффективности хозяйственных связей и обеспечения экономического роста государства.

Регулирование налоговых отношений в РФ осуществляется Налоговым кодексом Российской Федерации (НК РФ) и принятыми в соответствии с ними федеральными законами о налогах и сборах. Налоговое законодательство субъектов РФ представлено законами о налогах и сборах субъектов РФ, принятыми в соответствии с НК РФ. Нормативные правовые акты органов власти муниципальных образований наряду с федеральным законодательством регулируют местные налоги и сборы.

НК РФ устанавливает систему налогов и сборов, взимаемых в федеральный бюджет, а также общие принципы налогообложения и сборов в РФ, в том числе:

- виды налогов и сборов, взимаемых в Российской Федерации;
- основания возникновения (изменения, прекращения) и порядок исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов;
- принципы установления, введения в действие и прекращения действия ранее введенных налогов субъектов Российской Федерации и местных налогов;
- права и обязанности налогоплательщиков, налоговых органов и других участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах;
- формы и методы налогового контроля;
- ответственность за совершение налоговых правонарушений;
- порядок обжалования актов налоговых органов и действий (бездействия) их должностных лиц.

Законодательство о налогах и сборах регулирует:

- властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов в РФ;
- отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения их к ответственности за совершение налогового правонарушения

Законодательство о налогах и сборах не применяется, если иное не предусмотрено НК РФ, к отношениям по установлению, введению и взиманию таможенных платежей, а также к отношениям, возникающим в процессе осуществления контроля за их уплатой, обжалования ак-

тов таможенных органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности виновных лиц.

Система налогов и сборов в РФ состоит из налога и сбора, определения которых были приведены ранее.

Под *налоговой базой* понимается стоимостная, физическая и иная характеристика объекта налогообложения.

Налоговая база исчисляется:

1) Налогоплательщиками-организациями - по итогам каждого налогового периода на основе данных регистров бухгалтерского учета и (или) на основе иных документально подтвержденных данных об объектах, подлежащих налогообложению либо связанных с налогообложением.

При обнаружении ошибок (искажений) в исчислении налоговой базы, относящихся к прошлым налоговым (отчетным) периодам, в текущем (отчетном) налоговом периоде перерасчет налоговой базы и суммы налога производится за период, в котором были совершены указанные ошибки (искажения).

В случае невозможности определения периода совершения ошибок (искажений) перерасчет налоговой базы и суммы налога производится за налоговый (отчетный) период, в котором выявлены ошибки (искажения). Налогоплательщик вправе провести перерасчет налоговой базы и суммы налога за налоговый (отчетный) период, в котором выявлены ошибки (искажения), относящиеся к прошлым налоговым (отчетным) периодам, также и в тех случаях, когда допущенные ошибки (искажения) привели к излишней уплате налога.

2) Индивидуальными предпринимателями, нотариусами, занимающимися частной практикой, адвокатами, учредившими адвокатские кабинеты - по итогам каждого налогового периода на основе данных учета доходов и расходов и хозяйственных операций в порядке, определяемом Министерством финансов Российской Федерации.

3) Остальными налогоплательщиками - физическими лицами - на основе получаемых в установленных случаях от организаций и (или) физических лиц сведений о суммах выплаченных им доходов, об объектах налогообложения, а также данных собственного учета полученных доходов, объектов налогообложения, осуществляемого по произвольным формам.

Что касается *налоговой ставки*, то это величина налоговых начислений на единицу измерения налоговой базы. Налоговые ставки по федеральным налогам и размеры сборов по федеральным сборам устанавливаются НК РФ.

Налоговые ставки по региональным и местным налогам устанавливаются соответственно законами субъектов РФ, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований в пределах, установленных НК РФ.

Налогоплательщики и плательщики сборов – это организации и физические лица, на которых в соответствии с НК РФ возложена обязанность уплачивать соответственно налоги и (или) сборы.

Филиалы и иные обособленные подразделения российских организаций исполняют обязанности этих организаций по уплате налогов и сборов по месту нахождения этих филиалов и иных обособленных подразделений (ст. 19 НК РФ).

Взаимозависимыми лицами для целей налогообложения признаются физические лица и (или) организации, отношения между которыми могут оказывать влияние на условия или экономические результаты их деятельности или деятельности представляемых ими лиц, а именно:

- одна организация непосредственно и (или) косвенно участвует в другой организации, и суммарная доля такого участия составляет более 20 процентов. Доля косвенного участия одной организации в другой через последовательность иных организаций определяется в виде произведения долей непосредственного участия организаций этой последовательности одна в другой;

- одно физическое лицо подчиняется другому физическому лицу по должностному положению;

- лица состоят в соответствии с семейным законодательством Российской Федерации в брачных отношениях, отношениях родства или свойства, усыновителя и усыновленного, а также попечителя и опекаемого.

Плательщики сборов имеют те же права, что и налогоплательщики. Плательщики сборов обязаны уплачивать законно установленные сборы и нести иные обязанности, установленные законодательством РФ о налогах и сборах. За невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных обязанностей налогоплательщик (плательщик сборов) несет ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Налогоплательщики, уплачивающие налоги в связи с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, также несут обязанности, предусмотренные законодательством Таможенного союза и законодательством РФ о таможенном деле.

Рассмотрим основные права и обязанности налоговых агентов. При этом *налоговыми агентами* признаются лица, на которых в соответствии с НК РФ возложены обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению налогов в бюджетную систему РФ. Налоговые агенты имеют те же права, что и налогоплательщики.

К основным обязанностям налоговых агентов относятся следующие:

- 1) правильно и своевременно исчислять, удерживать из денежных средств, выплачиваемых налогоплательщикам, и перечислять налоги в бюджетную систему РФ на соответствующие счета Федерального казначейства;

- 2) письменно сообщать в налоговый орган по месту своего учета о

невозможности удержать налог и о сумме задолженности налогоплательщика в течение одного месяца со дня, когда налоговому агенту стало известно о таких обстоятельствах;

3) вести учет начисленных и выплаченных налогоплательщикам доходов, исчисленных, удержанных и перечисленных в бюджетную систему РФ налогов, в том числе по каждому налогоплательщику;

4) представлять в налоговый орган по месту своего учета документы, необходимые для осуществления контроля за правильностью исчисления, удержания и перечисления налогов;

5) в течение четырех лет обеспечивать сохранность документов, необходимых для исчисления, удержания и перечисления налогов.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей налоговый агент несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

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

Налоги и сборы не могут иметь дискриминационный характер и различно применяться исходя из социальных, расовых, национальных, религиозных и иных подобных критериев.

Не допускается устанавливать дифференцированные ставки налогов и сборов, налоговые льготы в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала.

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

Не допускается устанавливать налоги и сборы, нарушающие единое экономическое пространство РФ и, в частности, прямо или косвенно ограничивающие свободное перемещение в пределах территории РФ товаров (работ, услуг) или финансовых средств, либо иначе ограничивать или создавать препятствия не запрещенной законом экономической деятельности физических лиц и организаций.

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

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

Порядок исчисления сроков, установленных законодательством о налогах и сборах. Срок, установленный законодательством о налогах и сборах, определяется:

- календарной датой;
- указанием на событие, которое должно неизбежно наступить или на действие, которое должно быть совершено;
- периодом времени, который исчисляется годами, кварталами, месяцами или днями.

Течение срока начинается на следующий день после календарной даты или наступления события (совершения действия), которым определено его начало. При этом, во-первых, срок, исчисляемый годами, истекает в соответствующие месяц и число последнего года срока. Отметим, что годом (за исключением календарного года) признается любой период времени, состоящий из двенадцати месяцев, следующих подряд.

Во – вторых, срок, исчисляемый кварталами, истекает в последний день последнего месяца срока. Отметим, что квартал считается равным трем календарным месяцам, отсчет кварталов ведется с начала календарного года.

В-третьих, срок, исчисляемый месяцами, истекает в соответствующие месяц и число последнего месяца срока. Если окончание срока приходится на месяц, в котором нет соответствующего числа, то срок истекает в последний день этого месяца.

В-четвертых, срок, определенный днями, исчисляется в рабочих днях, если срок не установлен в календарных днях. При этом рабочим днем считается день, который не признается в соответствии с законодательством РФ выходным и (или) нерабочим праздничным днем. В случаях, когда последний день срока приходится на день, признаваемый в соответствии с законодательством РФ выходным и (или) нерабочим праздничным днем, днем окончания срока считается ближайший следующий за ним рабочий день.

При этом действие, для совершения которого установлен срок, может быть выполнено до 24 часов последнего дня срока. Если документы либо денежные средства были сданы в организацию связи до 24 часов последнего дня срока, то срок не считается пропущенным. В случаях, когда последний день срока падает на нерабочий день, днем окончания срока считается ближайший следующий за ним рабочий день.

Действие, для совершения которого установлен срок, может быть выполнено до двадцати четырех часов последнего дня срока. Если документы или денежные суммы были сданы на почту или телеграф до двадцати четырех часов последнего дня срока, то срок не считается пропущенным.

Общие условия установления налогов и сборов. Налог считается установленным лишь в том случае, когда определены налогоплательщики и элементы налогообложения, а именно:

- объект налогообложения;
- налоговая база;
- налоговый период;
- налоговая ставка;
- порядок исчисления налога;
- порядок и сроки уплаты налога.

В необходимых случаях при установлении налога в акте законодательства о налогах и сборах могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

При установлении сборов определяются их плательщики и элементы обложения применительно к конкретным сборам.

Отметим, что специальные налоговые режимы могут предусматривать особый порядок определения элементов налогообложения, а также освобождение от обязанности по уплате отдельных налогов и сборов, предусмотренных НК РФ. При этом к специальным налоговым режимам относятся, во-первых, система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог); во-вторых, упрощенная система налогообложения; в-третьих, система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности; в-четвертых, система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции; в-пятых, патентная система налогообложения.

Порядок и сроки уплаты налогов и сборов. Уплата налога (сбора) производится налогоплательщиком (плательщиком сборов, налоговым агентом) в установленные сроки в наличной или безналичной форме разовой уплатой всей суммы или в ином порядке, предусмотренном НК РФ и другими актами законодательства о налогах и сборах.

Конкретный порядок и сроки уплаты налога (сбора) устанавливается применительно к каждому налогу.

Изменение установленного срока уплаты допускается только в порядке, предусмотренном НК РФ.

При уплате налога (сбора) с нарушением срока уплаты налогоплательщик (плательщик сбора) уплачивает пени в порядке и на условиях, предусмотренных НК РФ.

В случаях, когда расчет налоговой базы производится налоговым органом, обязанность по уплате налога возникает не ранее даты получения налогового уведомления.

Изменение срока уплаты налога (сбора) может производиться только при наличии условий, установленных НК РФ.

Обязанности банков по исполнению поручений на перечисление налогов и сборов. Банки обязаны исполнять в течение одного операционного дня, следующего за днем получения, поручение налогоплательщика (налогового агента) на перечисление налога (сбора) в соответствующие бюджеты (внебюджетные фонды), а также решение налогового органа о взыскании налога (сбора) за счет денежных средств налогоплательщика или налогового агента в порядке очередности, установленной гражданским законодательством.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение предусмотренных НК РФ обязанностей банки несут ответственность.

Списание безнадежных долгов по налогам и сборам. Недоимка, числящаяся за отдельными налогоплательщиками (плательщиками сборов, налоговыми агентами), взыскание которой оказалось невозможным в силу причин экономического, социального или юридического характера, признается безнадежной и списывается в порядке, установленном:

- по федеральным налогам и сборам - Правительством РФ;
- по региональным и местным налогам и сборам - соответственно исполнительными органами субъектов РФ и местного самоуправления.

Указанные правила применяются также при списании безнадежной задолженности по пеням.

В Российской Федерации установлены федеральные, региональные и местные налоги и сборы.

Федеральными налогами и сборами признаются налоги и сборы, которые установлены НК РФ и обязательны к уплате на всей территории Российской Федерации. Региональными налогами признаются налоги, которые установлены НК РФ и законами субъектов РФ о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих субъектов РФ. Местными налогами признаются налоги, которые установлены НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований.

Кроме того, НК РФ устанавливаются специальные налоговые режимы, которые могут предусматривать особый порядок определения элементов налогообложения, а также освобождение от обязанности по уплате отдельных налогов и сборов, предусмотренных НК РФ.

Виды налогов и сборов, а также специальные налоговые режимы, установленные в РФ, представлены в табл. 4.5.

Таблица 4.5

Налоги, сборы и специальные налоговые режимы, установленные в РФ

Федеральные налоги	Региональные налоги	Местные налоги	Специальные налоговые режимы
1) Налог на добавленную стоимость (НДС); 2) акцизы; 3) налог на доходы физических лиц (НДФЛ); 4) налог на прибыль организаций; 5) налог на добычу полезных ископаемых; 6) водный налог; 7) сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов; 8) государственная пошлина.	1) Налог на имущество организаций; 2) налог на игорный бизнес; 3) транспортный налог.	1) Земельный налог; 2) налог на имущество физических лиц.	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; 5) патентная система налогообложения.

Рассмотрим подробнее некоторые налоги.

Налог на добавленную стоимость. Налог на добавленную стоимость (НДС) установлен 21-й главой второй части НК РФ и является федеральным налогом.

Налогоплательщиками НДС являются организации, индивидуальные предприниматели, лица, признаваемые налогоплательщиками НДС в связи с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, определяемые в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством РФ о таможенном деле.

Организации и индивидуальные предприниматели могут получить освобождение от уплаты НДС, если за три предшествующих последовательных календарных месяца сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) этих организаций или индивидуальных предпринимателей без учета налога не превысила в совокупности два миллиона рублей. При этом данное освобождение не распространяется на организации и индивидуальных предпринимателей, реализующих подакцизные товары в течение трех предшествующих последовательных календарных месяцев.

Кроме того, необходимо отметить, что организации, получившие статус участника проекта по осуществлению исследований, разработок и коммерциализации их результатов также имеют право на освобождение от уплаты НДС в течение десяти лет со дня получения этими организациями данного статуса.

Если большинство клиентов фирмы - плательщики НДС, то получать освобождение от НДС, как правило, невыгодно. Дело в том, что, если поку-

патель - плательщик НДС приобретает товары у фирмы, получившей налоговое освобождение, он не может принять НДС по приобретенным ценностям к вычету. Следовательно, ему не имеет смысла работать с такой фирмой, если только она не снизит цену себе в убыток.

Объекты налогообложения. Налогом на добавленную стоимость облагаются следующие операции:

- реализация товаров (работ, услуг) на территории РФ, в том числе реализация предметов залога и передача товаров (результатов выполненных работ, оказание услуг) по соглашению о предоставлении отступного или новации, а также передача имущественных прав;

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

- выполнение строительно-монтажных работ для собственного потребления;

- ввоз товаров на территорию РФ и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией.

Налоговый период. Налоговый период, в том числе для налогоплательщиков, исполняющих обязанности налоговых агентов, устанавливается как квартал.

Расчет суммы налога. Сумма НДС, подлежащая уплате в бюджет или возврату из него по итогам налогового периода (квартала), рассчитывается по формуле

$$\text{Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет (возврату из бюджета)} = \frac{\text{Сумма налога, начисленная к уплате в бюджет} - \text{Сумма налоговых вычетов}}{\text{Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет (возврату из бюджета)}} \quad (4.1)$$

Сумма налога, начисленная к уплате в бюджет, рассчитывается путем умножения налоговой базы на соответствующую ей ставку налога.

Ставка налога. Существует три ставки налога: 0%, 10%, 18% (ст. 164 НК РФ). В некоторых ситуациях налог также может определяться по расчетным ставкам.

Налогообложение производится по налоговой ставке 0% при реализации:

- товаров, вывезенных в таможенной процедуре экспорта, а также товаров, помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, при условии представления в налоговые органы соответствующих документов, рассмотренных ниже;

- услуг по международной перевозке товаров;

- работ или услуг, выполняемых организациями трубопроводного транспорта нефти и нефтепродуктов;

- услуг по организации транспортировки трубопроводным транспортом природного газа, вывозимого за пределы территории РФ (ввозимого на территорию РФ), в том числе помещенного под таможенную процедуру

таможенного транзита, а также услуг по транспортировке или организации транспортировки трубопроводным транспортом природного газа, ввозимого на территорию РФ для переработки;

- работ (услуг), непосредственно связанных с перевозкой или транспортировкой товаров, помещенных под таможенную процедуру таможенного транзита при перевозке иностранных товаров от таможенного органа в месте прибытия на территорию РФ до таможенного органа в месте убытия с территории РФ;

- услуг по перевозке пассажиров и багажа при условии, что пункт отправления или пункт назначения пассажиров и багажа расположены за пределами территории РФ, при оформлении перевозок на основании единых международных перевозочных документов;

- товаров (работ, услуг) в области космической деятельности и др.

Для применения нулевой ставки НДС по экспортируемым товарам, должно быть подтверждение реальности экспорта. Для этого необходимо представить в налоговую инспекцию соответствующие документы.

Авансы по экспортным операциям. Внешнеэкономический контракт может предусматривать получение предоплаты от иностранного партнера в счет предстоящих поставок товаров на экспорт.

С полученных авансов фирма должна заплатить НДС по ставке 18% / 118% или 10% / 110% (ст. 162 НК РФ).

Исключение составляют авансы по экспортируемым товарам, производство которых превышает шесть месяцев. С них налог не платят.

Полный перечень этих товаров утв. Постановлением Правительства РФ от 21 августа 2001 г. № 602. Вот некоторые из них: станки, машины, железнодорожный транспорт, суда, оружие.

Если аванс получен под предстоящие поставки, которые освобождены от налогообложения в соответствии со ст. 149 НК РФ, налог платить не надо.

Налогообложение производится по налоговой ставке 10% при реализации:

- некоторых видов продовольственных товаров (скота и птицы в живом весе, мяса и мясопродуктов, молока и молокопродуктов, яйца и яйцопродуктов; хлеба и хлебобулочных изделий и др.);

- некоторых товаров для детей (трикотажных и швейных изделий, обуви; игрушек и др.);

- периодических печатных изданий, за исключением периодических печатных изданий рекламного характера;

- книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой;

- некоторых видов медицинских товаров отечественного и зарубежного производства.

Во всех остальных случаях, не предусматривающих в соответствии с

НК РФ налогообложение по ставке 0% или 10%, производится *налогообложение по налоговой ставке 18%*.

В некоторых случаях налог, который нужно заплатить в бюджет по той или иной сделке, определяют расчетным путем:

- если товары (работы, услуги) облагаются НДС по ставке 18%:

НДС, подлежащий уплате в бюджет = Сумма, полученная за товары (работы, услуги) * 18 % / 118 %.

- если товары (работы, услуги) облагаются НДС по ставке 10%:

НДС, подлежащий уплате в бюджет = $\frac{\text{Сумма, полученная за товар (работы/услуги)} * 10 \%}{110 \%}$ (4.2)

Такой метод расчета применяют в следующих случаях, когда фирма получила суммы, связанные с оплатой продаваемых товаров (работ, услуг), например:

- авансы, полученные в счет предстоящей поставки товаров (работ, услуг);

- деньги, полученные за проданные товары в виде финансовой помощи, на пополнение фондов специального назначения, в счет увеличения доходов либо иначе связанные с оплатой реализованных товаров;

- проценты (дисконт) по облигациям, векселям, товарному кредиту.

НДС берется не со всей суммы процентов, а с ее части, которая превышает ставку рефинансирования ЦБ РФ.

- выплаты по договорам страхования предпринимательских рисков, заключающихся в неоплате покупателями поставляемых им товаров (работ, услуг), реализация которых облагается НДС.

Уплата НДС по импортируемым товарам. При ввозе товаров на территорию РФ и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, в зависимости от избранной таможенной процедуры налогообложение производится в следующем порядке:

- при помещении товаров под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления налог уплачивается в полном объеме;

- при помещении товаров под таможенную процедуру реимпорта налогоплательщиком уплачиваются суммы налога, от уплаты которых он был освобожден, либо суммы, которые были ему возвращены в связи с экспортом товаров в соответствии с НК РФ, в порядке, предусмотренном таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством РФ о таможенном деле;

- при помещении товаров под таможенные процедуры транзита, таможенного склада, реэкспорта, беспошлинной торговли, свободной таможенной зоны, свободного склада, уничтожения, отказа в пользу государства и специальную таможенную процедуру, а также при таможенном декларировании припасов налог не уплачивается;

- при помещении товаров под таможенную процедуру переработки на таможенной территории налог не уплачивается при условии вывоза

продуктов переработки с таможенной территории Таможенного союза в определенный срок;

- при помещении товаров под таможенную процедуру временного ввоза применяется полное или частичное освобождение от уплаты налога в порядке, предусмотренном таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством Российской Федерации о таможенном деле;

- при ввозе продуктов переработки товаров, помещенных под таможенную процедуру переработки вне таможенной территории, применяется полное или частичное освобождение от уплаты налога в порядке, предусмотренном таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством РФ о таможенном деле;

- при помещении товаров под таможенную процедуру переработки для внутреннего потребления налог уплачивается в полном объеме.

Вычет НДС по импортируемым товарам. НДС, уплаченный на таможне по импортируемым товарам, можно принять к вычету (п. 2 ст. 171 НК РФ). При этом должно выполняться следующее условие: товары (работы, услуги), а также имущественные права должны быть приобретены либо для осуществления операций, признаваемых объектами налогообложения в соответствии с НК РФ, либо для перепродажи.

Налоговые вычеты. Налогоплательщики имеют право уменьшить общую сумму налога на установленные налоговые вычеты. При этом вычетам подлежат:

- суммы налога, предъявленные налогоплательщику в отношении товаров (работ, услуг), а также имущественных прав, приобретаемых для осуществления операций, признаваемых объектами налогообложения в соответствии с НК РФ, а также товаров (работ, услуг), приобретаемых для перепродажи;

- суммы налога, предъявленные продавцом покупателю и уплаченные продавцом в бюджет при реализации товаров, в случае возврата этих товаров (в том числе в течение действия гарантийного срока) продавцу или отказа от них. Вычетам подлежат также суммы налога, уплаченные при выполнении работ (оказании услуг), в случае отказа от этих работ (услуг).

- суммы налога, предъявленные налогоплательщику подрядными организациями (застройщиками или техническими заказчиками) при проведении ими капитального строительства (ликвидации основных средств), сборке (разборке), монтаже (демонтаже) основных средств, суммы налога, предъявленные налогоплательщику по товарам (работам, услугам), приобретенным им для выполнения строительно-монтажных работ, и суммы налога, предъявленные налогоплательщику при приобретении им объектов незавершенного капитального строительства;

- суммы налога, исчисленные налогоплательщиками при выполнении строительно-монтажных работ для собственного потребления, связанных с имуществом, предназначенным для осуществления операций, облагаемых

налогом, стоимость которого подлежит включению в расходы (в том числе через амортизационные отчисления) при исчислении налога на прибыль организаций;

- суммы налога, уплаченные по расходам на командировки (расходам по проезду к месту служебной командировки и обратно, включая расходы на пользование в поездах постельными принадлежностями, а также расходам на наем жилого помещения) и представительским расходам, принимаемым к вычету при исчислении налога на прибыль организаций;

- суммы налога, исчисленные налогоплательщиком с сумм оплаты, частичной оплаты, полученных в счет предстоящих поставок товаров (работ, услуг).

Сумма НДС, подлежащая уплате в бюджет, исчисляется по итогам каждого налогового периода, как уменьшенная на сумму налоговых вычетов, общая сумма налога, и увеличенная на суммы налога, восстановленного в соответствии НК РФ.

Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, исчисляется следующими лицами в случае выставления ими покупателю счета-фактуры с выделением суммы налога:

1) лицами, не являющимися налогоплательщиками, или налогоплательщиками, освобожденными от исполнения обязанностей налогоплательщика, связанных с исчислением и уплатой налога;

2) налогоплательщиками при реализации товаров (работ, услуг), операции по реализации которых не подлежат налогообложению.

При этом сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, определяется как сумма налога, указанная в соответствующем счете-фактуре, переданном покупателю товаров (работ, услуг).

Порядок и сроки уплаты НДС в бюджет. Уплата налога по операциям, признаваемым объектом налогообложения на территории РФ производится по итогам каждого налогового периода исходя из фактической реализации (передачи) товаров (выполнения, в том числе для собственных нужд, работ, оказания, в том числе для собственных нужд, услуг) за истекший налоговый период равными долями не позднее 20-го числа каждого из трех месяцев, следующего за истекшим налоговым периодом.

При ввозе товаров на территорию РФ и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, уплачивается в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством РФ о таможенном деле.

Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, по операциям реализации (передачи, выполнения, оказания для собственных нужд) товаров (работ, услуг) на территории Российской Федерации, уплачивается по месту учета налогоплательщика в налоговых органах.

Налоговые агенты (организации и индивидуальные предприниматели) производят уплату суммы налога по месту своего нахождения.

Налогоплательщики (налоговые агенты) обязаны представить в налоговые органы по месту своего учета соответствующую налоговую декларацию в срок не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

Иностранные организации, имеющие на территории РФ несколько обособленных подразделений, самостоятельно выбирают подразделение, по месту учета в налоговом органе которого они будут представлять налоговые декларации и уплачивать налог в целом по операциям всех находящихся на территории страны обособленных подразделений иностранной организации. О своем выборе иностранные организации уведомляют в письменной форме налоговые органы по месту нахождения своих обособленных подразделений на территории России.

Налог на доходы физических лиц. Налог на доходы физических лиц установлен 23-й главой НК РФ и является федеральным налогом.

Налогоплательщиками налога на доходы физических лиц (НДФЛ) признаются физические лица, являющиеся налоговыми резидентами РФ, а также физические лица, получающие доходы от источников в РФ, не являющиеся налоговыми резидентами страны. При этом налоговыми резидентами признаются физические лица, фактически находящиеся в России не менее 183 календарных дней в течение 12 следующих подряд месяцев.

Объектом налогообложения признается доход, полученный налогоплательщиками:

- от источников в РФ и (или) от источников за пределами страны - для физических лиц, являющихся налоговыми резидентами данной страны;
- от источников в РФ - для физических лиц, не являющихся налоговыми резидентами страны.

При этом в НК РФ приведен полный перечень доходов от источников в Российской Федерации и доходы от источников за пределами РФ (ст. 208 НК РФ).

Налоговый период. Налоговым периодом признается календарный год.

Налоговая база. При определении налоговой базы учитываются все доходы налогоплательщика, полученные им как в денежной, так и в натуральной формах, или право на распоряжение которыми у него возникло, а также доходы в виде материальной выгоды. Налоговая база определяется отдельно по каждому виду доходов, в отношении которых установлены различные налоговые ставки.

Налоговые ставки. Налог удерживается непосредственно из суммы дохода, которую получил работник. Налог исчисляется по ставке 13 %.

Для некоторых доходов установлены специальные налоговые ставки:

1. налоговая ставка в размере 35% устанавливается, например, в отношении стоимости любых выигрышей и призов, получаемых в проводимых конкурсах, играх и других мероприятиях в целях рекламы товаров,

работ и услуг (п. 2, ст. 224 НК РФ);

2. налоговая ставка в размере 30% устанавливается в отношении всех доходов, получаемых физическими лицами, не являющимися налоговыми резидентами Российской Федерации, за исключением некоторых доходов, представленных в ст. 224 НК РФ;

3. налоговая ставка в размере 9% устанавливается в отношении доходов от долевого участия в деятельности организаций, полученных в виде дивидендов физическими лицами, являющимися налоговыми резидентами Российской Федерации, а также в отношении доходов в виде процентов по облигациям с ипотечным покрытием, эмитированным до 01.01.2007г., а также по доходам учредителей доверительного управления ипотечным покрытием, полученным на основании приобретения ипотечных сертификатов участия.

Определение суммы налога, подлежащей удержанию из доходов сотрудника. По ставке 13 % сумма налога определяется так:

Сумма налога, подлежащая исчислению по ставке 13 % = (Общая сумма доходов - Доходы, облагаемые по специальным ставкам - Доходы, не облагаемые налогом - Налоговые вычеты) * 13 %.

Сумма налога, исчисляемая по ставкам 35%, 30% и 9%, определяется умножением суммы доходов, облагаемых по этим ставкам, на соответствующие ставки.

Общая сумма налога, подлежащая удержанию из доходов работника, определяется так:

Сумма налога, подлежащая удержанию из доходов сотрудника = Сумма налога, подлежащая исчислению по специальным налоговым ставкам + Сумма налога, подлежащая исчислению по ставке 13 %

Налоговый вычет - это твердая денежная сумма, уменьшающая доход сотрудника при исчислении налога. Различают стандартные, социальные, имущественные и профессиональные вычеты.

Стандартные налоговые вычеты. Вычеты предоставляются на основании письменного заявления сотрудника и документов, подтверждающих его право на них. Заявление на предоставление вычетов работник должен подавать в начале каждого года.

Доход сотрудников, облагаемый налогом, уменьшается на стандартные налоговые вычеты ежемесячно.

Если доход сотрудника меньше, чем предоставленный ему налоговый вычет, то налог на доходы физических лиц с него не удерживается.

Стандартные налоговые вычеты могут быть предоставлены в размере:

- 3000 руб. (перечень лиц, имеющих право на вычет в размере 3 000 руб. в месяц, приведен в подп. 1 п. 1 ст. 218 НК РФ);

- 500 рублей (перечень лиц, имеющих право на вычет в размере 500 руб. в месяц, приведен в подп. 2 п. 1 ст. 218 НК РФ);

- с 01.01 по 31.12.2014г. включительно: 1 тыс. руб. - на первого и второго ребенка; 3 тыс. руб. - на третьего и каждого последующего ребенка; с 01.01.2012г. – 1,4 тыс. руб. - на первого и второго ребенка; 3 тыс. руб. - на третьего и каждого последующего ребенка (перечень лиц, имеющих право на вычет в установленном размере в месяц, приведен в подп. 4 п. 1 ст. 218 НК РФ). При этом налоговый вычет действует до месяца, в котором доход налогоплательщика, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода превысил 280 000 рублей.

Установленные ст. 218 НК РФ стандартные налоговые вычеты предоставляются налогоплательщику одним из налоговых агентов, являющихся источником выплаты дохода, по выбору налогоплательщика на основании его письменного заявления и документов, подтверждающих право на такие налоговые вычеты.

Социальные налоговые вычеты. При определении размера налоговой базы налогоплательщик имеет право на получение социальных налоговых вычетов.

Отметим, что социальный налоговый вычет за обучение предоставляется при наличии у образовательного учреждения соответствующей лицензии или иного документа, который подтверждает статус учебного заведения, а также представлении налогоплательщиком документов, подтверждающих его фактические расходы за обучение.

Вычет сумм оплаты стоимости лечения, уплаты страховых взносов предоставляется налогоплательщику, если лечение производится в медицинских организациях, имеющих соответствующие лицензии на осуществление медицинской деятельности, выданные в соответствии с законодательством РФ, у индивидуальных предпринимателей, осуществляющих медицинскую деятельность на основании лицензии на медицинскую деятельность, выданной в соответствии с законодательством РФ, а также при представлении налогоплательщиком документов, подтверждающих его фактические расходы на лечение, приобретение медикаментов или уплату страховых взносов.

Имущественные налоговые вычеты. При определении размера налоговой базы налогоплательщик имеет право на получение имущественных налоговых вычетов.

Для подтверждения права на имущественный налоговый вычет налогоплательщик представляет:

- при строительстве или приобретении жилого дома (в том числе не оконченного строительством) или доли в нем - документы, подтверждающие право собственности на жилой дом или долю в нем;

- при приобретении квартиры, комнаты, доли в них или прав на квартиру, комнату в строящемся доме - договор о приобретении квартиры, комнаты, доли в них или прав на квартиру, комнату в строящемся доме, акт о передаче квартиры, комнаты, доли в них налогоплательщику или до-

кументы, подтверждающие право собственности на квартиру, комнату или долю в них;

- при приобретении земельных участков, предоставленных для индивидуального жилищного строительства, и земельных участков, на которых расположены приобретаемые жилые дома, или доли в них - документы, подтверждающие право собственности на земельный участок или долю в нем, и документы, подтверждающие право собственности на жилой дом или долю в нем.

При приобретении имущества в общую долевую либо общую совместную собственность размер имущественного налогового вычета распределяется между совладельцами в соответствии с их долями собственности либо с их письменным заявлением.

Профессиональные налоговые вычеты. При исчислении налоговой базы право на получение профессиональных налоговых вычетов имеют определенные категории налогоплательщиков.

Налог на прибыль. Налог на прибыль организаций установлен 25-й главой НК РФ и является федеральным налогом.

Налогоплательщики. Налогоплательщиками налога на прибыль организаций признаются российские организации, а также иностранные организации, осуществляющие свою деятельность в РФ через постоянные представительства и получающие доходы от источников в РФ, кроме организаций, рассмотренных в п.2. ст. 246 НК РФ.

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

1) для российских организаций, не являющихся участниками консолидированной группы налогоплательщиков, - 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 этими постоянными представительствами расходов;

3) для иных иностранных организаций - доходы, полученные от источников в РФ. Доходы указанных налогоплательщиков определяются в соответствии со ст. 309 НК РФ.

К доходам относятся:

- доходы от реализации товаров (работ, услуг) и имущественных прав, которые определяются в порядке, установленном ст. 249 НК РФ;

- внереализационные доходы, которые определяются в порядке, установленном ст. 250 НК РФ.

При определении доходов из них исключаются суммы налогов, предъявленные в соответствии с НК РФ налогоплательщиком покупателю (приобретателю) товаров (работ, услуг, имущественных прав).

Доходы определяются на основании первичных документов и других документов, подтверждающих полученные налогоплательщиком доходы, и документов налогового учета.

Расходами признаются обоснованные, экономически оправданные затраты, оценка которых выражена в денежной форме, и документально подтвержденные (т.е. подтвержденные документами, оформленными в соответствии с законодательством РФ, либо документами, оформленными в соответствии с обычаями делового оборота, применяемыми в иностранном государстве, на территории которого были произведены соответствующие расходы, и (или) документами, косвенно подтверждающими произведенные расходы) затраты, осуществленные или понесенные налогоплательщиком.

К расходам относятся:

- расходы, связанные с производством и реализацией;
- внереализационные расходы.

Порядок определения доходов и расходов при кассовом методе. Организации (за исключением банков) имеют право на определение даты получения дохода по кассовому методу, если в среднем за предыдущие четыре квартала сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) этих организаций без учета налога на добавленную стоимость не превысила одного миллиона рублей за каждый квартал. При этом датой получения дохода признается день поступления средств на счета в банках и в кассу, поступления иного имущества (работ, услуг) и имущественных прав, а также погашение задолженности перед налогоплательщиком иным способом (кассовый метод).

Расходами налогоплательщиков признаются затраты после их фактической оплаты. Под оплатой товара (работ, услуг и имущественных прав) признается прекращение встречного обязательства налогоплательщиком - приобретателем указанных товаров (работ, услуг) и имущественных прав перед продавцом, которое непосредственно связано с поставкой этих товаров (выполнением работ, оказанием услуг, передачей имущественных прав).

При этом расходы учитываются в составе расходов с учетом следующих особенностей:

1) материальные расходы, а также расходы на оплату труда учитываются в составе расходов в момент погашения задолженности путем списания денежных средств с расчетного счета налогоплательщика, выплаты из кассы, а при ином способе погашения задолженности - в момент такого погашения. Аналогичный порядок применяется в отношении оплаты процентов за пользование заемными средствами (включая банковские кредиты) и при оплате услуг третьих лиц. При этом расходы по приобретению сырья и материалов учитываются в составе расходов по мере списания данного сырья и материалов в производство;

2) амортизация учитывается в составе расходов в суммах, начисленных за отчетный (налоговый) период. При этом допускается амортизация только оплаченного налогоплательщиком амортизируемого имущества, используемого в производстве;

3) расходы на уплату налогов и сборов учитываются в составе расходов в размере их фактической уплаты налогоплательщиком. При наличии задолженности по уплате налогов и сборов расходы на ее погашение учитываются в составе расходов в пределах фактически погашенной задолженности и в те отчетные (налоговые) периоды, когда налогоплательщик погашает указанную задолженность.

Если налогоплательщик, перешедший на определение доходов и расходов по кассовому методу, в течение налогового периода превысил предельный размер суммы выручки от реализации товаров (работ, услуг), установленный в размере одного миллиона рублей за квартал, то он обязан перейти на определение доходов и расходов по методу начисления с начала налогового периода, в течение которого было допущено такое превышение.

Налоговый период. Налоговым периодом по налогу признается календарный год. Отчетными периодами по налогу признаются первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года.

Отчетными периодами для налогоплательщиков, исчисляющих ежемесячные авансовые платежи исходя из фактически полученной прибыли, признаются месяц, два месяца, три месяца и так далее до окончания календарного года.

Налоговая база. Налоговой базой признается денежное выражение прибыли. Налоговая база по прибыли, облагаемой по ставке, отличной от ставки 20% определяется налогоплательщиком отдельно. Налогоплательщик ведет отдельный учет доходов (расходов) по операциям, по которым предусмотрен отличный от общего порядок учета прибыли и убытка.

Отметим, доходы и расходы налогоплательщика учитываются в денежной форме.

При определении налоговой базы прибыль, подлежащая налогообложению, определяется нарастающим итогом с начала налогового периода. При этом если в отчетном (налоговом) периоде налогоплательщиком получен убыток - отрицательная разница между доходами и расходами, то в данном отчетном (налоговом) периоде налоговая база признается равной нулю.

Налогоплательщики, применяющие специальные налоговые режимы, при исчислении налоговой базы по налогу не учитывают доходы и расходы, относящиеся к таким режимам.

Размеры налоговых ставок по налогу на прибыль могут варьироваться в пределах от 0-20% в зависимости от условий применения налога.

Порядок исчисления налога и авансовых платежей. Налог определяется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы. Сумма налога по итогам налогового периода определяется налогоплательщиком самостоятельно.

По итогам каждого отчетного (налогового) периода налогоплательщики исчисляют сумму авансового платежа, исходя из ставки налога и прибыли, подлежащей налогообложению, рассчитанной нарастающим итогом с начала налогового периода до окончания отчетного (налогового) периода. В течение отчетного периода налогоплательщики исчисляют сумму ежемесячного авансового платежа.

Сумма ежемесячного авансового платежа, подлежащего уплате в первом квартале текущего налогового периода, принимается равной сумме ежемесячного авансового платежа, подлежащего уплате налогоплательщиком в последнем квартале предыдущего налогового периода. Сумма ежемесячного авансового платежа, подлежащего уплате во втором квартале текущего налогового периода, принимается равной одной трети суммы авансового платежа, исчисленного за первый отчетный период текущего года.

Сумма ежемесячного авансового платежа, подлежащего уплате в третьем квартале текущего налогового периода, принимается равной одной трети разницы между суммой авансового платежа, рассчитанной по итогам полугодия, и суммой авансового платежа, рассчитанной по итогам первого квартала.

Сумма ежемесячного авансового платежа, подлежащего уплате в четвертом квартале текущего налогового периода, принимается равной одной трети разницы между суммой авансового платежа, рассчитанной по итогам девяти месяцев, и суммой авансового платежа, рассчитанной по итогам полугодия.

Если рассчитанная таким образом сумма ежемесячного авансового платежа отрицательна или равна нулю, указанные платежи в соответствующем квартале не осуществляются.

При этом сумма авансовых платежей, подлежащая уплате в бюджет, определяется с учетом ранее начисленных сумм авансовых платежей. Налогоплательщик вправе перейти на уплату ежемесячных авансовых платежей исходя из фактической прибыли, уведомив об этом налоговый орган не позднее 31 декабря года, предшествующего налоговому периоду, в котором происходит переход на эту систему уплаты авансовых платежей. При этом система уплаты авансовых платежей не может изменяться налогоплательщиком в течение налогового периода.

Организации, у которых за предыдущие четыре квартала доходы от реализации не превышали в среднем 10 миллионов рублей за каждый квартал, а также бюджетные учреждения, автономные учреждения, иностранные организации, осуществляющие деятельность в РФ через посто-

янное представительство, некоммерческие организации, не имеющие дохода от реализации товаров (работ, услуг), участники простых товариществ, инвестиционных товариществ в отношении доходов, получаемых ими от участия в простых товариществах, в инвестиционных товариществах, инвесторы соглашений о разделе продукции в части доходов, полученных от реализации указанных соглашений, выгодоприобретатели по договорам доверительного управления уплачивают только квартальные авансовые платежи по итогам отчетного периода.

Транспортный налог. Транспортный налог установлен главой 28 НК РФ и является региональным налогом.

Налогоплательщиками транспортного налога признаются лица, на которых в соответствии с законодательством РФ зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения в соответствии со ст. 358 НК РФ.

Объекты налогообложения признаются автомобили, мотоциклы, мотороллеры, автобусы и другие самоходные машины и механизмы на пневматическом и гусеничном ходу, самолеты, вертолеты, теплоходы, яхты, парусные суда, катера, снегоходы, мотосани, моторные лодки, гидроциклы, несамоходные (буксируемые суда) и другие водные и воздушные транспортные средства, зарегистрированные в установленном порядке в соответствии с законодательством РФ.

Не являются объектом налогообложения:

- весельные лодки, а также моторные лодки с двигателем мощностью не свыше 5 лошадиных сил;

- автомобили легковые, специально оборудованные для использования инвалидами, а также автомобили легковые с мощностью двигателя до 100 лошадиных сил (до 73,55 кВт), полученные через органы социальной защиты населения;

- промысловые морские и речные суда;

- пассажирские и грузовые морские, речные и воздушные суда, находящиеся в собственности (на праве хозяйственного ведения или оперативного управления) организаций и индивидуальных предпринимателей, основным видом деятельности которых является осуществление пассажирских или грузовых перевозок;

- тракторы, самоходные комбайны всех марок, специальные автомашины (молоковозы, скотовозы, специальные машины для перевозки птицы, машины для перевозки и внесения минеральных удобрений, ветеринарной помощи, технического обслуживания), зарегистрированные на сельскохозяйственных товаропроизводителей и используемые при сельскохозяйственных работах для производства сельскохозяйственной продукции;

- транспортные средства, принадлежащие на праве оперативного управления федеральным органам исполнительной власти, где законода-

тельно предусмотрена военная или приравненная к ней служба;

- транспортные средства, находящиеся в розыске, при условии подтверждения факта их угона, кражи документом, выдаваемым уполномоченным органом;

- самолеты и вертолеты санитарной авиации и медицинской службы;

- суда, зарегистрированные в Российском международном реестре судов.

Налоговый период. Налоговым периодом признается календарный год. Отчетными периодами для налогоплательщиков, являющихся организациями, признаются первый квартал, второй квартал, третий квартал.

Налоговая база определяется:

1) в отношении транспортных средств, имеющих двигатели, - как мощность двигателя транспортного средства в лошадиных силах;

2) в отношении водных несамоходных (буксируемых) транспортных средств, для которых определяется валовая вместимость, - как валовая вместимость в регистровых тоннах;

3) в отношении водных и воздушных транспортных средств, - как единица транспортного средства.

Налоговые ставки устанавливаются законами субъектов РФ соответственно в зависимости от мощности двигателя, тяги реактивного двигателя или валовой вместимости транспортного средства в расчете на одну лошадиную силу мощности двигателя транспортного средства, один килограмм силы тяги реактивного двигателя, одну регистровую тонну транспортного средства или одну единицу транспортного средства. Размеры налоговых ставок транспортного налога зависят от объекта налогообложения (наземный транспорт, водный или воздушный), типа транспортного средства (грузовой, легковой, автобус, мотоцикл и т.д.), налоговой базы (мощность двигателя в л/с, валовая вместимость в рег. т., единица транспортного средства), количества месяцев, в течение которых транспортное средство было зарегистрировано на гражданина.

Пример:

1) Легковой автомобиль Ваз 21093

2) Мощность двигателя 67,8 л/с

3) Снят с регистрации в связи с продажей 10.09.2013 г. (эксплуатировался 9 месяцев)

4) Годовая ставка транспортного налога за одну лошадиную силу = 5 руб.

Сумма налога за 2013 год равна:

$$\frac{67,8 \text{ л/с} * 5 \text{ руб./год (ставка налога в год)} * 9 \text{ месяцев}}{12 \text{ месяцев в году}} = 254 \text{ руб.}$$

Порядок исчисления суммы налога и сумм авансовых платежей по налогу. Налогоплательщики, являющиеся организациями, исчисляют сумму налога и сумму авансового платежа по налогу самостоятельно. Сумма налога, подлежащая уплате налогоплательщиками, являющимися физическими лицами, исчисляется налоговыми органами на основании сведений, которые представляются в налоговые органы органами, осуществляющими государственную регистрацию транспортных средств на территории РФ.

Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет по итогам налогового периода, исчисляется в отношении каждого транспортного средства как произведение соответствующей налоговой базы и налоговой ставки.

Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет налогоплательщиками, являющимися организациями, определяется как разница между исчисленной суммой налога и суммами авансовых платежей по налогу, подлежащих уплате в течение налогового периода. Налогоплательщики, являющиеся организациями, исчисляют суммы авансовых платежей по налогу по истечении каждого отчетного периода в размере одной четвертой произведения соответствующей налоговой базы и налоговой ставки.

В случае регистрации транспортного средства или снятия транспортного средства с регистрации в течение налогового (отчетного) периода исчисление суммы налога (суммы авансового платежа по налогу) производится с учетом коэффициента, определяемого как отношение числа полных месяцев, в течение которых данное транспортное средство было зарегистрировано на налогоплательщика, к числу календарных месяцев в налоговом (отчетном) периоде. При этом месяц регистрации транспортного средства, а также месяц снятия транспортного средства с регистрации принимается за полный месяц. В случае регистрации и снятия с регистрации транспортного средства в течение одного календарного месяца указанный месяц принимается как один полный месяц.

Уплата налога и авансовых платежей по налогу производится налогоплательщиками в бюджет по месту нахождения транспортных средств.

Земельный налог. Земельный налог является муниципальным и устанавливается 31 главой НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Налогоплательщиками земельного налога признаются организации и физические лица, обладающие земельными участками, признаваемыми объектом налогообложения на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения.

В отношении земельных участков, входящих в имущество, составляющее паевой инвестиционный фонд, налогоплательщиками признаются управляющие компании. При этом налог уплачивается за счет имущества, составляющего этот паевой инвестиционный фонд.

Не признаются налогоплательщиками организации и физические ли-

ца в отношении земельных участков, находящихся у них на праве безвозмездного срочного пользования или переданных им по договору аренды.

Объектами налогообложения признаются земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования (городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя), на территории которого введен налог.

Не признаются объектом налогообложения:

- земельные участки, изъятые из оборота в соответствии с законодательством РФ;

- земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством РФ, которые заняты особо ценными объектами культурного наследия народов РФ, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия;

- земельные участки из состава земель лесного фонда;

- земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством РФ, занятые находящимися в государственной собственности водными объектами в составе водного фонда.

Налоговым периодом признается календарный год. Отчетными периодами для налогоплательщиков - организаций и физических лиц, являющихся индивидуальными предпринимателями, признаются первый квартал, второй квартал и третий квартал календарного года.

При установлении налога представительный орган муниципального образования (законодательные (представительные) органы государственной власти городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) вправе не устанавливать отчетный период.

Налоговая база определяется как кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектом налогообложения в соответствии со ст. 389 НК РФ. Кадастровая стоимость земельного участка определяется в соответствии с земельным законодательством РФ

Налоговые ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) и не могут превышать:

- 1) 0,3% в отношении земельных участков:

- отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах и используемых для сельскохозяйственного производства;

- занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса (за исключением доли в праве на земельный участок, принадлежащей на объект, не относящийся к жилищному фонду и к объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса) или приобретенных (предоставленных) для

жилищного строительства;

- приобретенных (предоставленных) для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства, а также дачного хозяйства;

- ограниченных в обороте в соответствии с законодательством РФ, предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд;

2) 1,5 % в отношении прочих земельных участков.

Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий земель и разрешенного использования земельного участка, а также в зависимости от места нахождения объекта налогообложения применительно к муниципальным образованиям, включенным в состав внутригородской территории города федерального значения Москвы в результате изменения его границ, в случае, если в соответствии с законом города федерального значения Москвы земельный налог отнесен к источникам доходов бюджетов указанных муниципальных образований.

Налоговые льготы. Освобождаются от налогообложения:

1) организации и учреждения уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ - в отношении земельных участков, предоставленных для непосредственного выполнения возложенных на эти организации и учреждения функций;

2) организации - в отношении земельных участков, занятых государственными автомобильными дорогами общего пользования;

3) религиозные организации - в отношении принадлежащих им земельных участков, на которых расположены здания, строения и сооружения религиозного и благотворительного назначения;

4) общероссийские общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80%, - в отношении земельных участков, используемых ими для осуществления уставной деятельности;

- организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов указанных общероссийских общественных организаций инвалидов, если среднесписочная численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50%, а их доля в фонде оплаты труда - не менее 25%, - в отношении земельных участков, используемых ими для производства и (или) реализации товаров (за исключением подакцизных товаров, минерального сырья и иных полезных ископаемых, а также иных товаров по перечню, утверждаемому Правительством РФ по согласованию с общероссийскими общественными организациями инвалидов), работ и услуг (за исключением брокерских и иных посреднических услуг);

- учреждения, единственными собственниками имущества которых являются указанные общероссийские общественные организации инвали-

дов, - в отношении земельных участков, используемых ими для достижения образовательных, культурных, лечебно-оздоровительных, физкультурно-спортивных, научных, информационных и иных целей социальной защиты и реабилитации инвалидов, а также для оказания правовой и иной помощи инвалидам, детям-инвалидам и их родителям;

5) организации народных художественных промыслов - в отношении земельных участков, находящихся в местах традиционного бытования народных художественных промыслов и используемых для производства и реализации изделий народных художественных промыслов;

6) физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, а также общины таких народов - в отношении земельных участков, используемых для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов;

7) организации - резиденты особой экономической зоны, в отношении земельных участков, расположенных на территории особой экономической зоны, сроком на пять лет с месяца возникновения права собственности на каждый земельный участок;

8) организации, признаваемые управляющими компаниями в соответствии с Федеральным законом "Об инновационном центре "Сколково", - в отношении земельных участков, входящих в состав территории инновационного центра "Сколково" и предоставленных (приобретенных) для непосредственного выполнения возложенных на эти организации функций в соответствии с указанным Федеральным законом;

9) судостроительные организации, имеющие статус резидента промышленно-производственной особой экономической зоны, - в отношении земельных участков, занятых принадлежащими им на праве собственности и используемыми в целях строительства и ремонта судов зданиями, строениями, сооружениями производственного назначения, с даты регистрации таких организаций в качестве резидента особой экономической зоны сроком на десять лет.

Порядок исчисления налога и авансовых платежей по налогу. Сумма налога исчисляется по истечении налогового периода как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы.

Налогоплательщики-организации исчисляют сумму налога (сумму авансовых платежей по налогу) самостоятельно.

Налогоплательщики - физические лица, являющиеся индивидуальными предпринимателями, исчисляют сумму налога (сумму авансовых платежей по налогу) самостоятельно в отношении земельных участков, используемых (предназначенных для использования) ими в предпринимательской деятельности.

Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет по итогам налогового периода, определяется налогоплательщиками, являющимися организациями или индивидуальными предпринимателями, как разница между суммой

налога и суммами подлежащих уплате в течение налогового периода авансовых платежей по налогу.

Налогоплательщики, в отношении которых отчетный период определен как квартал, исчисляют суммы авансовых платежей по налогу по истечении первого, второго и третьего квартала текущего налогового периода как одну четвертую соответствующей налоговой ставки процентной доли кадастровой стоимости земельного участка по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом.

В отношении земельного участка (его доли), перешедшего (перешедшей) по наследству к физическому лицу, налог исчисляется начиная с месяца открытия наследства.

В отношении земельных участков, приобретенных (предоставленных) в собственность физическими и юридическими лицами на условиях осуществления на них жилищного строительства, за исключением индивидуального жилищного строительства, осуществляемого физическими лицами, исчисление суммы налога (суммы авансовых платежей по налогу) производится налогоплательщиками - организациями или физическими лицами, являющимися индивидуальными предпринимателями, с учетом коэффициента 4 в течение периода, превышающего трехлетний срок строительства, вплоть до даты государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости.

В отношении земельных участков, приобретенных (предоставленных) в собственность физическими лицами для индивидуального жилищного строительства, исчисление суммы налога (суммы авансовых платежей по налогу) производится с учетом коэффициента 2 по истечении 10 лет с даты государственной регистрации прав на данные земельные участки вплоть до государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости.

Порядок и сроки уплаты налога и авансовых платежей по налогу. Налог и авансовые платежи по налогу подлежат уплате налогоплательщиками в порядке и сроки, которые установлены нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя).

Срок уплаты налога для налогоплательщиков - физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, не может быть установлен ранее 1 ноября года, следующего за истекшим налоговым периодом.

В течение налогового периода налогоплательщики (организации или индивидуальные предприниматели) уплачивают авансовые платежи по налогу, если нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя).

Налог и авансовые платежи по налогу уплачиваются налогоплательщиками - организациями или физическими лицами, являющимися индивидуальными предпринимателями, в бюджет по месту нахождения земельных участков, признаваемых объектом налогообложения.

4.3. Доходы и расходы федерального бюджета и их характеристика

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

– налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в федеральный бюджет, - по нормативу 100 процентов;

– налога на прибыль организаций (в части доходов иностранных организаций, не связанных с деятельностью в Российской Федерации через постоянное представительство, а также в части доходов, полученных в виде дивидендов и процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам) - по нормативу 100 процентов;

– налога на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции, заключенных до вступления в силу Федерального закона от 30 декабря 1995 года N 225-ФЗ "О соглашениях о разделе продукции" (далее - Федеральный закон "О соглашениях о разделе продукции") и не предусматривающих специальных налоговых ставок для зачисления указанного налога в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, - по нормативу 20 процентов;

– налога на добавленную стоимость - по нормативу 100 процентов;

– акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья - по нормативу 50 процентов;

– акцизов на спирт этиловый из всех видов сырья, за исключением пищевого, - по нормативу 100 процентов;

– акцизов на спиртосодержащую продукцию - по нормативу 50 процентов;

– акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов, за исключением пива, вин, фруктовых вин, игристых вин (шампанских), винных напитков, изготавливаемых без добавления ректифицированного этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртованных виноградного или иного фруктового сусла, и (или) винного дистиллята, и (или) фруктового дистиллята, - по нормативу 60 процентов;

– акцизов на табачную продукцию - по нормативу 100 процентов;

– акцизов на автомобили легковые и мотоциклы - по нормативу 100 процентов;

- акцизов по подакцизным товарам и продукции, ввозимым на территорию Российской Федерации, - по нормативу 100 процентов;
- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (газ горючий природный) - по нормативу 100 процентов;
- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) - по нормативу 100 процентов;
- налога на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых) - по нормативу 40 процентов;
- налога на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, за пределами территории Российской Федерации - по нормативу 100 процентов;
- регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (газ горючий природный) - по нормативу 100 процентов;
- регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) - по нормативу 95 процентов;
- регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, за пределами территории Российской Федерации при выполнении соглашений о разделе продукции - по нормативу 100 процентов;
- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты) - по нормативу 20 процентов;
- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам) - по нормативу 20 процентов;
- водного налога - по нормативу 100 процентов;
- государственной пошлины (за исключением государственной пошлины, подлежащей зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты и указанной в статьях 56, 61, 61.1 и 61.2 Бюджетного Кодекса) - по нормативу 100 процентов;
- государственной пошлины (за исключением государственной пошлины за совершение юридически значимых действий, указанных в статьях 56, 61, 61.1, 61.2, 61.3, 61.4 и 61.5 Бюджетного кодекса, государственной пошлины, предусмотренной абзацем двадцать восьмым статьи 50 Бюджетного кодекса) - по нормативу 100 процентов;
- государственной пошлины за совершение федеральными органами исполнительной власти юридически значимых действий в случае подачи заявления и (или) документов, необходимых для их совершения, в мно-

гофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг – по нормативу 50 процентов.

Неналоговые доходы федерального бюджета формируются в соответствии со статьями 41, 42 и 46 Бюджетного кодекса, в том числе за счет:

– доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности Российской Федерации (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений, имущества, переданного в доверительное управление юридическим лицам, созданным в организационно-правовой форме государственной компании, имущества федеральных государственных унитарных предприятий, в том числе казенных, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых Федеральным фондом содействия развитию жилищного строительства в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2008 года N 161-ФЗ "О содействии развитию жилищного строительства", а также случаев, предусмотренных абзацами тринадцатым, четырнадцатым части первой и абзацами пятым, шестым части второй статьи 57 Бюджетного кодекса), доходов от платных услуг, оказываемых федеральными казенными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти Российской Федерации, - по нормативу 100 процентов;

– доходов от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной собственности Российской Федерации, за исключением движимого имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений, имущества федеральных государственных унитарных предприятий, в том числе казенных, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых Федеральным фондом содействия развитию жилищного строительства в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2008 года N 161-ФЗ "О содействии развитию жилищного строительства", а также случаев, предусмотренных частями восьмой - десятой статьи 62 Бюджетного кодекса, - по нормативу 100 процентов;

– части прибыли унитарных предприятий, созданных Российской Федерацией, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, - в размерах, устанавливаемых Правительством Российской Федерации;

– лицензионных сборов - по нормативу 100 процентов;

– таможенных пошлин и таможенных сборов - по нормативу 100 процентов;

– платы за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части минимального размера арендной платы и минимального размера платы по договору купли-продажи лесных насаждений, а также платы за использование лесов, расположенных на землях иных категорий,

- находящихся в федеральной собственности, - по нормативу 100 процентов;
- платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, - по нормативу 100 процентов;
 - платы за пользование водными биологическими ресурсами по межправительственным соглашениям - по нормативу 100 процентов;
 - платы за негативное воздействие на окружающую среду - по нормативу 20 процентов (до 1 января 2016 г., после – 5 процентов);
 - консульских сборов - по нормативу 100 процентов;
 - патентных пошлин - по нормативу 100 процентов;
 - платы за предоставление федеральными государственными органами, федеральными казенными учреждениями сведений, документов, содержащихся в государственных реестрах (регистрах), ведение которых осуществляется данными государственными органами, учреждениями, - по нормативу 100 процентов;
 - сборов в счет возмещения фактических расходов, связанных с совершением консульских действий, - по нормативу 100 процентов;
 - утилизационных сборов - по нормативу 100 процентов;
 - разовых платежей за пользование недрами при наступлении событий, предусмотренных в лицензии (за исключением участков недр, содержащих месторождения природных алмазов, и участков недр местного значения), - по нормативу 100 процентов;
 - регулярных платежей за пользование недрами при пользовании недрами на территории Российской Федерации - по нормативу 40 процентов;
 - регулярных платежей за пользование недрами, взимаемых с пользователей недр, осуществляющих поиск и разведку месторождений на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации и за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, - по нормативу 100 процентов;
 - платы, полученной по результатам конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка, состоящего из акватории водного объекта, находящегося в федеральной собственности, или ее части, - по нормативу 100 процентов;
 - платы от продажи на аукционе права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами, находящимися в федеральной собственности, - по нормативу 100 процентов;
 - сборов за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования участками недр (кроме участков недр местного значения) - по нормативу 100 процентов;
 - платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных

участков и земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации), - по нормативу 100 процентов;

– платы по соглашениям об установлении сервитута, заключенным федеральными органами исполнительной власти, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации), - по нормативу 100 процентов.

В доходах федерального бюджета, помимо перечисленных выше, также учитываются:

– прибыль Центрального банка Российской Федерации, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, - по нормативам, установленным федеральными законами;

– доходы от внешнеэкономической деятельности;

– средства, полученные организациями от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники после уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей;

– средства, полученные от выпуска материальных ценностей из государственного запаса специального сырья и делящихся материалов после уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей.

Новая редакция Бюджетного кодекса РФ, вступившая в силу с 2008г. установила понятие «нефтегазовых доходов федерального бюджета» (ст.96.6). К ним относятся:

налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья);

вывозные таможенные пошлины на нефть сырую;

вывозные таможенные пошлины на газ природный;

вывозные таможенные пошлины на товары, выработанные из нефти.

Динамика доходов федерального бюджета представлена в таблице

4.6

Таблица 4.6

Динамика доходов федерального бюджета, млрд руб.

Показатель	2014 год Закон 201-ФЗ	2015 год		2016 год		2017 год (проект)
		Закон 349-ФЗ	Проект	Закон 349-ФЗ	Проект	
1	2	3	4	5	6	7
Доходы, всего	14 238,8	14 564,9	14 923,9	15 905,7	15 493,2	16 272,7
<i>в %% ВВП</i>	<i>19,9</i>	<i>18,3</i>	<i>19,6</i>	<i>18,3</i>	<i>18,8</i>	<i>18,1</i>
<i>в том числе:</i>						
Нефтегазовые доходы	7 480,2	6 818,6	7 520,6	6 843,1	7 516,1	7 590,9
<i>в %% ВВП</i>	<i>10,5</i>	<i>8,6</i>	<i>9,9</i>	<i>7,9</i>	<i>9,1</i>	<i>8,4</i>
Ненефтегазовые доходы	6 758,6	7 746,3	7 403,3	9 062,6	7 977,1	8 681,8
<i>в %% ВВП</i>	<i>9,5</i>	<i>9,7</i>	<i>9,7</i>	<i>10,4</i>	<i>9,7</i>	<i>9,7</i>
Доля в общем объеме доходов, %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>в том числе:</i>						
Нефтегазовые доходы	52,5	46,8	50,4	43,0	48,5	46,6
Ненефтегазовые доходы	47,5	53,2	49,6	57,0	51,5	53,4
Темпы прироста доходов в номинальном выражении к предыдущему году, %	109,4	102,3	104,8	109,2	103,8	105,0

Источник: [18]

Более детальная структура доходов федерального бюджета представлена в таблице 4.7.

Таблица 4.7
Структура доходов федерального бюджета, млрд руб.

Показатель	2013 год		2014 год		2015 год		2016 год		2017 год	
	отчет	%% ВВП	Закон 201-ФЗ	%% ВВП	прогноз	%% ВВП	прогноз	%% ВВП	прогноз	%% ВВП
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Доходы, всего	13 019,9	19,5	14 238,8	19,9	14 923,9	19,6	15 493,2	18,8	16 272,7	18,1
<i>в том числе:</i>										
Нефтегазовые доходы	6 534,0	9,8	7 480,2	10,5	7 520,6	9,9	7 516,1	9,1	7 590,9	8,4
<i>в том числе:</i>										
НДПИ	2 514,5	3,8	2 917,1	4,1	3 052,4	4,0	3 209,6	3,9	3 251,5	3,6
Таможенные пошлины	4 019,5	6,0	4 563,1	6,4	4 468,2	5,9	4 306,5	5,2	4 339,4	4,8
Ненефтегазовые доходы	6 485,9	9,7	6 758,6	9,5	7 403,3	9,7	7 977,1	9,7	8 681,8	9,7
<i>в том числе:</i>										
Налог на прибыль организаций	352,2	0,5	363,2	0,5	380,6	0,5	403,8	0,5	449,6	0,5
НДС	3 539,0	5,3	3 711,9	5,2	4 202,4	5,5	4 704,3	5,7	5 283,9	5,9
Акцизы	524,4	0,8	664,9	0,9	797,0	1,0	933,7	1,1	1 036,5	1,2
НДПИ (без нефтегазовых доходов)	20,7	0,0	20,3	0,0	22,4	0,0	23,0	0,0	23,8	0,0
Таможенные пошлины (без нефтегазовых доходов)	722,3	1,1	711,1	1,0	707,8	0,9	686,2	0,8	664,7	0,7
Дивиденды по акциям, принадлежащим Российской Фе-	134,8	0,2	139,1	0,2	229,1	0,3	152,1	0,2	167,3	0,2

дерации										
Прочие нефтегазовые доходы	1 192,5	1,8	1 148,1	1,6	1 064,0	1,4	1 074,0	1,3	1 056,0	1,2

Источник: [18]

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 "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;

- заключения от имени Российской Федерации договоров (соглашений) федеральными казенными учреждениями;

- 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 БКРФ, в том числе:

- субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации, бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации в связи с осуществлением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им отдельных государственных полномочий Российской Федерации;

- субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации.

Расходные обязательства Российской Федерации исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета. Проведение в среднесрочной перспективе активной социальной политики, повышение роли государства в стимулировании инвестиционных процессов (например, ГЧП), реализация национальных проектов потребуют поддержания расходов федерального бюджета на высоком уровне.

Динамика расходов федерального бюджета по разделам классификации расходов бюджетов представлена в таблице 4.8

Таблица 4.8

Структура и динамика расходов федерального бюджета, млрд руб.

	2014 год		2015 год			2016 год			2017 год		
	Закон 201-ФЗ (млрд руб.)	% к общему объему	проект (млрд руб.)	% к предыдущему году	% к общему объему	проект (млрд руб.)	% к предыдущему году	% к общему объему	проект (млрд руб.)	% к предыдущему году	% к общему объему
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Всего	13 960,1	100,0	15 252,3	109,3	100,0	15 975,5	104,7	100,0	16 827,4	105,3	100,0
<i>в том числе:</i>											
Общегосударственные вопросы	1 013,9	7,3	1 105,5	109,0	7,2	1 134,3	102,6	7,1	1 250,5	110,2	7,4
Национальная оборона	2 470,6	17,7	3 031,3	122,7	19,9	3 339,8	110,2	20,9	3 521,0	105,4	20,9
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 065,7	14,8	2 140,9	103,6	14,0	2 122,4	99,1	13,3	1 980,3	93,3	11,8
Национальная экономика	2 219,0	15,9	2 205,5	99,4	14,5	1 996,9	90,5	12,5	2 038,9	102,1	12,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	123,3	0,9	122,6	99,5	0,8	79,3	64,6	0,5	73,9	93,2	0,4
Охрана окружающей среды	54,5	0,4	49,0	89,8	0,3	51,6	105,3	0,3	48,6	94,3	0,3
Образование	640,2	4,6	610,5	95,4	4,0	623,1	102,1	3,9	652,0	104,6	3,9
Культура, кинематография	97,9	0,7	95,9	98,0	0,6	96,7	100,8	0,6	88,4	91,4	0,5
Здравоохранение	480,8	3,4	391,0	81,3	2,6	396,5	101,4	2,5	386,3	97,4	2,3
Социальная политика	3 506,4	25,1	4 168,3	118,9	27,3	4 344,7	104,2	27,2	4 456,8	102,6	26,5
Физическая культура и спорт	77,3	0,6	102,9	133,2	0,7	97,4	94,6	0,6	95,6	98,1	0,6
Средства массовой информации	72,7	0,5	54,0	74,3	0,4	48,6	90,0	0,3	61,3	126,3	0,

Обслуживание государственного и муниципального долга	432,4	3,1	459,7	106,3	3,0	529,2	115,1	3,3	594,3	112,3	3,5
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	705,4	5,1	715,2	101,4	4,7	715,4	100,0	4,5	738,1	103,2	4,4
Условно-утвержденные расходы	-	-	-	-	-	399,4		2,5	841,4		5,0

Источник: [18]

Наибольший удельный вес в расходах федерального бюджета занимают расходы на социальную сферу (35,2-33,7%), а также расходы на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность (33,9-32,7%).

Расходы федерального бюджета по разделам классификации расходов в % к ВВП представлены в таблице 4.9.

Таблица 4.9
Расходы федерального бюджета по разделам классификации, % ВВП

Показатель	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год
1	2	3	4	5
ВВП, млрд. рублей	71 493,0	76 077,0	82 303,0	89 834,0
расходы, всего	19,5	20,0	19,4	18,7
<i>в том числе:</i>				
общегосударственные вопросы	1,4	1,5	1,4	1,4
национальная оборона	3,5	4,0	4,1	3,9
национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,9	2,8	2,6	2,2
национальная экономика	3,1	2,9	2,4	2,3
жилищно-коммунальное хозяйство	0,2	0,2	0,1	0,1
охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1
образование	0,9	0,8	0,8	0,7
культура и кинематография	0,1	0,1	0,1	0,1
здравоохранение	0,7	0,5	0,5	0,4
социальная политика	4,9	5,5	5,3	5,0
физическая культура и спорт	0,1	0,1	0,1	0,1

средства массовой информации	0,1	0,1	0,1	0,1
обслуживание государственного и муниципального долга	0,6	0,6	0,6	0,7
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	1,0	0,9	0,9	0,8
условно утвержденные расходы федерального бюджета			0,5	0,9

Источник: [18]

4.4. Доходы и расходы региональных и муниципальных бюджетов и их характеристика

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

В бюджеты субъектов Российской Федерации подлежат зачислению налоговые доходы от следующих региональных налогов:

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

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

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

- налога на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции, заключенных до вступления в силу Федерального закона "О соглашениях о разделе продукции" и не предусматривающих специальных налоговых ставок для зачисления указанного налога в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, - по нормативу 80 процентов;

- налога на доходы физических лиц - по нормативу 85 процентов;

- налога на доходы физических лиц, уплачиваемого иностранными гражданами в виде фиксированного авансового платежа при осуществлении ими на территории Российской Федерации трудовой деятельности на основании патента, - по нормативу 100 процентов;

- акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья - по нормативу 50

процентов;

– акцизов на спиртосодержащую продукцию - по нормативу 50 процентов;

– акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории РФ, - по нормативу 100 процентов;

– акцизов на топливо печное бытовое, вырабатываемое из дизельных фракций прямой перегонки и (или) вторичного происхождения, кипящих в интервале температур от 280 до 360 градусов Цельсия, производимое на территории Российской Федерации, - по нормативу 100 процентов;

– акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов, за исключением пива, вин, фруктовых вин, игристых вин (шампанских), винных напитков, изготавливаемых без добавления ректифицированного этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртованных виноградного или иного фруктового сусла, и (или) винного дистиллята, и (или) фруктового дистиллята, - по нормативу 40 процентов;

– акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов, включающую пиво, вина, фруктовые вина, игристые вина (шампанские), винные напитки, изготавливаемые без добавления ректифицированного этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртованных виноградного или иного фруктового сусла, и (или) винного дистиллята, и (или) фруктового дистиллята, - по нормативу 100 процентов;

– акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта до 9 процентов включительно - по нормативу 100 процентов;

– налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых - по нормативу 100 процентов;

– налога на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых) - по нормативу 60 процентов;

– налога на добычу полезных ископаемых в виде природных алмазов - по нормативу 100 процентов;

– регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) - по нормативу 5 процентов;

– сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты) - по нормативу 80 процентов;

– сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам) - по нормативу 80 процентов;

– сбора за пользование объектами животного мира - по нормативу

100 процентов;

- налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, - по нормативу 100 процентов;

- минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, - по нормативу 100 процентов;

- государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов), за исключением государственной пошлины, предусмотренной абзацем 46 пункта 2 статьи 56 БК РФ - по нормативу 100 процентов;

- по делам, рассматриваемым конституционными (уставными) судами соответствующих субъектов Российской Федерации;

- за совершение нотариальных действий нотариусами государственных нотариальных контор и (или) должностными лицами органов исполнительной власти, уполномоченными в соответствии с законодательными актами Российской Федерации и (или) законодательными актами субъектов Российской Федерации на совершение нотариальных действий;

- за государственную регистрацию межрегиональных, региональных и местных общественных объединений, отделений общественных объединений, а также за государственную регистрацию изменений их учредительных документов;

- за государственную регистрацию региональных отделений политических партий;

- за государственную регистрацию договора о залоге транспортных средств, включая выдачу свидетельства, а также за выдачу дубликата свидетельства о государственной регистрации договора о залоге транспортных средств взамен утраченного или пришедшего в негодность в части регистрации залога тракторов, самоходных дорожно-строительных машин и иных машин и прицепов к ним;

- за выдачу квалификационного аттестата, предоставляющего право осуществлять кадастровую деятельность;

- за выдачу свидетельства о государственной аккредитации региональной спортивной федерации;

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

- за действия уполномоченных органов, связанные с лицензированием пользования участками недр местного значения;

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

- за предоставление лицензий на розничную продажу алкогольной

продукции, выдаваемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

– за действия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, связанные с лицензированием образовательной деятельности, осуществляемым в пределах переданных полномочий Российской Федерации в области образования;

– за действия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, связанные с государственной аккредитацией образовательных учреждений, осуществляемой в пределах переданных полномочий Российской Федерации в области образования;

– за предоставление лицензии на производство, хранение и поставки спиртосодержащей непищевой продукции в части, произведенной из конфискованного этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, не соответствующей национальным стандартам и техническим регламентам, или получаемой при переработке отходов производства этилового спирта и алкогольной продукции;

– за выдачу исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, уполномоченными в области контроля (надзора), свидетельств об аккредитации в целях признания компетентности организации в соответствующей сфере науки, техники и хозяйственной деятельности для участия в проведении мероприятий по контролю;

– за действия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по проставлению апостиля на документах государственного образца об образовании, об ученых степенях и ученых званиях в пределах переданных полномочий Российской Федерации в области образования;

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

– за действия уполномоченных органов субъектов РФ, связанные с лицензированием предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами;

– государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) за совершение федеральными органами исполнительной власти юридически значимых действий в случае подачи заявления и (или) документов, необходимых для их совершения, в многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг – по нормативу 50 процентов.

В текущем финансовом году налоговые доходы от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, подлежащие зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации в

соответствии с нормативом, установленным статьей 56 БК РФ, направляются территориальным органом Федерального казначейства в уполномоченный территориальный орган Федерального казначейства для их перечисления не реже одного раза в 10 дней на счета территориальных органов Федерального казначейства в соответствии с нормативами, установленными федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год.

Перечисленные уполномоченным территориальным органом Федерального казначейства в текущем финансовом году на счета территориальных органов Федерального казначейства налоговые доходы от указанных акцизов распределяются территориальными органами Федерального казначейства между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами с учетом установленных законами субъектов Российской Федерации дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты.

Налоговые доходы субъектов РФ могут быть переданы полностью или частично органами госвласти субъектов РФ в соответствующие местные бюджеты в порядке, предусмотренном ст.58 БК РФ. Полномочия законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов РФ по формированию бюджетов заключаются также в праве: введения региональных налогов и сборов в рамках перечня, установленного налоговым законодательством; установления ставок по ним и предоставления налоговых льгот в пределах, установленных налоговым законодательством.

Неналоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации формируются в соответствии со статьями 41, 42, 46 БК РФ, в том числе за счет:

- доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений субъектов Российской Федерации, а также имущества государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации, в том числе казенных, - по нормативу 100 процентов;

- доходов от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации, за исключением движимого имущества бюджетных и автономных учреждений субъектов Российской Федерации, а также имущества государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации, в том числе казенных, - по нормативу 100 процентов;

- доходов от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями субъектов Российской Федерации;

- части прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами Российской Федерации, остающейся после уплаты налогов и иных обяза-

тельных платежей в бюджет, - в размерах, определяемых в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации;

– платы за негативное воздействие на окружающую среду - по нормативу 40 процентов;

– платы за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части, превышающей минимальный размер арендной платы и минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений, платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, а также платы за использование лесов, расположенных на землях иных категорий, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, - по нормативу 100 процентов;

– декларационного платежа - по нормативу 100 процентов;

– доходов от продажи земельных участков, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, передачи в аренду таких земельных участков, продажи прав на заключение договоров аренды таких земельных участков - по нормативу не более 50 процентов;

– доходов от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, - по нормативу не более 50 процентов;

– платы за пользование водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, - по нормативу 100 процентов;

– разовых платежей за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, по участкам недр, содержащих месторождения природных алмазов, - по нормативу 100 процентов;

– регулярных платежей за пользование недрами при пользовании недрами на территории Российской Федерации - по нормативу 60 процентов;

– разовых платежей за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, при пользовании недрами на территории Российской Федерации по участкам недр местного значения - по нормативу 100 процентов;

– платы от продажи на аукционе права на заключение договора пользования водными биологическими ресурсами, находящимися в собственности субъекта Российской Федерации, - по нормативу 100 процентов;

– платы, полученной по результатам конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка, состоящего из акватории водного объекта, находящегося в собственности субъекта Россий-

ской Федерации, или ее части, - по нормативу 100 процентов;

– платы за предоставление государственными органами субъектов Российской Федерации, казенными учреждениями субъектов Российской Федерации сведений, документов, содержащихся в государственных реестрах (регистрах), ведение которых осуществляется данными государственными органами, учреждениями, - по нормативу 100 процентов;

– сборов за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования участками недр местного значения - по нормативу 100 процентов;

– платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, - по нормативу 100 процентов;

– платы по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, - по нормативу 100 процентов;

– платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, - по нормативу не более 50 процентов;

– платы по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, - по нормативу не более 50 процентов.

Объем и структура расходов региональных бюджетов определяются многими причинами: отраслевой структурой экономики, уровнем ее развития, природными и демографическими факторами, прогнозными темпами освоения и развития территории и другими.

Расходные обязательства субъекта Российской Федерации возникают в результате:

– принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, а также заключения субъектом Российской Федерации (от имени субъекта Российской Федерации) договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов

Российской Федерации полномочий по предметам ведения субъектов Российской Федерации;

– принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, а также заключения субъектом Российской Федерации (от имени субъекта Российской Федерации) договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения, указанных в пунктах 2 и 5 статьи 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации";

– заключения от имени субъекта Российской Федерации договоров (соглашений) казенными учреждениями субъекта Российской Федерации;

– принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, предусматривающих предоставление из бюджета субъекта Российской Федерации межбюджетных трансфертов в формах и порядке, предусмотренных настоящим Кодексом, в том числе субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации;

– принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий Российской Федерации.

Далее рассмотрим доходы и расходы местных бюджетов.

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

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

1) налоговые доходы от следующих местных налогов, устанавливаемых представительными органами городских поселений в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах:

– земельного налога – по нормативу 100 процентов;
– налога на имущество физических лиц – по нормативу 100 процентов;

2) налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

– налога на доходы физических лиц – по нормативу 10 процентов;

– единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 50 процентов;

– государственной пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления городского поселения, уполномоченными в соответствии с законодательными актами Российской Федерации на совершение нотариальных действий, за выдачу органом местного самоуправления городского поселения специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, – по нормативу 100 процентов;

3) налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 58 БК РФ;

4) налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов по нормативам отчислений, установленным представительными органами муниципальных районов в соответствии со ст. 63 БК РФ.

Состав неналоговых доходов местных бюджетов устанавливается ст. 62 БК РФ. Они формируются за счет:

– доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, - по нормативу 100 процентов;

– доходов от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, - по нормативу 100 процентов;

– доходов от платных услуг, оказываемых муниципальными казенными учреждениями;

– части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, определяемых в порядке, установленном муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;

– платы за использование лесов, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности, - по нормативу 100 процентов. И некоторых других средств.

БК РФ регламентированы также полномочия МО по формированию доходов местных бюджетов (ст. 64). Например, муниципальными право-

выми актами представительного органа МО вводятся местные налоги, устанавливаются налоговые ставки по ним и предоставляются налоговые льготы по местным налогам в пределах прав, предоставленных представительному органу МО законодательством РФ о налогах и сборах.

В структуре доходов местных бюджетов существенную долю составляют все виды финансовой помощи от бюджетов других уровней – межбюджетные трансферты, что во многом определяет объем и структуру расходов муниципальных образований. Кроме того, объем и структура расходов МО определяются его уровнем (муниципальный район, городской округ или поселение).

Расходные обязательства муниципального образования возникают в результате:

- принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления, а также заключения муниципальным образованием (от имени муниципального образования) договоров (соглашений) по данным вопросам;

- принятия муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;

- заключения от имени муниципального образования договоров (соглашений) муниципальными казенными учреждениями.

Несмотря на совершенствование бюджетного и налогового законодательства, существенного упрочения финансового положения МО пока не происходит.

4.5. Управление средствами бюджетов и основные бюджетные показатели. Прогнозирование и планирование бюджетов

Управление бюджетными средствами включает планирование финансов, организацию исполнения, стимулирование выполнения финансовых планов, финансовый контроль.

Начальной стадией управления бюджетными средствами является составление финансовых планов, основной формой которых выступает бюджетирование.

Бюджетирование на макроуровне — это разработка проектов бюджетов, на микроуровне — это составление организациями прогнозных балансов доходов и расходов, бухгалтерских балансов, балансов денежных потоков.

Разработка прогнозов является необходимым условием осуществления бюджетного процесса. На основании федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического раз-

вития Российской Федерации» №115-ФЗ от 20.07.1995 г. прогнозы могут быть:

- долгосрочными (10 лет с составлением 1 раз в 5 лет);
- среднесрочными (3–5 лет с ежегодной корректировкой);
- краткосрочными (на 1 год).

Кроме того, в ходе исполнения бюджета могут формироваться текущие (3 месяца) и оперативные (до 1 месяца) прогнозы.

Рассмотрим методики, применяемые для прогнозирования показателей доходной части бюджета при составлении планов среднесрочного и краткосрочного уровня. В настоящее время существуют два *различных подхода к прогнозированию доходов* при составлении среднесрочных и краткосрочных финансовых прогнозов. *Первый* может быть условно обозначен как *экстраполяционный*. В соответствии с данным подходом прогнозирование элементов доходов происходит на основе ретроспективных временных рядов. Таким образом, прошлые значения доходов будут определять их прогнозную величину. Данный метод получил широкое применение при кратко и среднесрочном планировании финансов на уровне регионов. *Второй подход* предполагает *моделирование* уровня доходов на основе построения зависимости от факторов, влияющих на их формирование. Исходя из этого, расчет прогнозных значений каждого элемента дохода опирается на зависимость прогнозных значений факторов. Данный метод широко применяется на федеральном уровне, реже на уровне субъектов федерации.

Различия при применении упомянутых подходов заложены в самих механизмах построения прогнозных значений. Экстраполяционный подход дает возможность учета в прогнозе динамики прогнозируемых показателей за прошлые периоды. В то же время, используя методы данного подхода сложно произвести учет таких изменчивых факторов как поправки бюджетно-налогового законодательства, ход реализации социально-экономической политики, а также связанных с макроэкономической обстановкой в целом. Учитывая вышесказанное, можно констатировать, что, несмотря на распространенность, методы экстраполяции не дают возможности подготовки точных прогнозов элементов доходов.

Прогнозные модели, строящиеся на основе моделирования бывают двух видов: а) *детерминированные*; б) *эконометрические*.

При построении *детерминированных прогнозных моделей* должна прослеживаться связь между прогнозируемой величиной и обуславливающими ее факторами, отображаемая в виде алгоритма, либо аналитической зависимости. Довольно часто при формировании подобных моделей используются показатели, которые задаются на экспертном уровне. Однако экспертные оценки отдельных факторов целесообразно использовать лишь в том случае, когда другие способы количественных оценок отсутствуют.

Сущность *эконометрических прогнозных моделей* сводится к предположению, что между прогнозируемой величиной и теми факторами, которые ее определяют, имеются статистические зависимости. На практике чаще всего используются три категории подобных моделей:

- кросс-секционные модели;
- модели временного ряда;
- модели по панельным данным.

Так, *кросс-секционные модели* опираются на данные для разных субъектов федерации за один период времени. *Модели временного ряда*, в свою очередь, используют данные по конкретному субъекту федерации за несколько временных отрезков. *Модели по панельным данным* позволяют осуществлять учет информации о тех или иных факторах для множества субъектов федерации за ряд временных периодов.

Несмотря на довольно высокую точность построения прогнозов, эконометрические модели имеют недостатки, не позволяющие применять их в текущий момент. Так, например, для построения моделей по временным рядам и панельным данным требуются статистические сведения, охватывающие период в несколько десятилетий, однако подобные данные порой отсутствуют. В случае, когда происходит сокращение временного ряда, получение статистически значимых прогнозов затруднительно. Кроме того, при построении кросс-секционных моделей и моделей по панельным данным требуется статистическая информация по многим российским регионам, а систематичное получение подобных сведений для отдельного региона может оказаться сложным процессом. Учитывая вышеназванные ограничения, кросс-секционные модели применяются, преимущественно на федеральном уровне в научно-исследовательских целях. Нельзя не отметить и сложность эконометрических моделей, что, безусловно, влияет на их практическое применение. Таким образом, детерминированные модели являются более распространенными, в том числе на уровне субъектов федерации.

Несмотря на вышесказанное, прогнозные модели ввиду своей сложности слабо внедряются на практике. Действующие подходы к планированию налоговых доходов устанавливаются Бюджетным кодексом РФ, методическими разработками Министерства финансов РФ и Федеральной налоговой службы.

Бюджетный кодекс РФ регламентирует основы составления проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. К ведению субъектов РФ и органов местного самоуправления БК РФ относит установление конкретного порядка формирования проектов бюджетов на соответствующей территории. Согласно БК РФ, составление проектов бюджетов – исключительная прерогатива Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и местных администраций муниципальных образований. Непосредственная работа по разработке бюджетно-

го плана проводится Министерством финансов РФ, финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований.

Основным источником доходов бюджетов всех уровней в Российской Федерации являются налоговые поступления от юридических и физических лиц, в силу этого одним из важнейших элементов системы планирования доходов бюджета выступает *прогнозирование и налоговое планирование*. Основной задачей налогового планирования является *определение объемов налоговых поступлений на краткосрочный и долгосрочный периоды на основе прогнозных расчетов изменения доходности предприятий и отраслей хозяйства*.

Налоговое планирование условно можно подразделить на три этапа.

Первым этапом налогового планирования являются анализ исходных условий для разработки плана налоговых доходов бюджета, а также формирование прогнозов социально-экономического развития территории на период не менее 3 лет и составление иных материалов, служащих основой для проведения расчетов налоговых поступлений в бюджет.

На *втором этапе* налогового планирования осуществляются корректировка налоговой политики и разграничение доходных источников между органами власти и управления различных уровней. Налоговая политика является частью общей экономической политики государства. Она включает в себя совокупность государственных мероприятий, направленных в том числе на максимальную мобилизацию доходов, имеет целью финансовое обеспечение выполнения государством его функций, а в конечном счете – создание условий экономической стабилизации общества. В рамках второго этапа налогового планирования корректируются в соответствии с проводимыми преобразованиями экономики цели, на достижение которых ориентирована система налогообложения страны, и методы, позволяющие реализовать эти цели на практике.

Третьим этапом налогового планирования является расчет сумм налогов, зачисляемых в бюджеты всех уровней. При определении объема налогов используется понятие «контингент налога», которое характеризует общую сумму взимаемого на данной территории конкретного вида налога или иного платежа. Расчет контингентов налогов на федеральном, региональном и местном уровнях бюджетной системы осуществляется на основе единых принципиальных подходов, но конкретная методика процесса планирования имеет свои особенности в зависимости от уровня бюджета и вида дохода.

Оценка налоговых поступлений осуществляется исходя из перспективных программ социально-экономического развития территории, принятой налоговой политики и методики формирования межбюджетных отношений. Основной задачей этого этапа налогового планирования является определение объемов налоговых платежей в бюджет на краткосрочную и среднесрочную перспективы. Расчет контингентов налогов по каждому их

виду является заключительной стадией налогового планирования, реализуется в ходе прогнозирования объема доходов бюджетов по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов РФ. Расчет контингентов налогов на федеральном, региональном и местном уровнях бюджетной системы осуществляется на основе единых методических подходов, при этом круг участников процесса планирования различается в зависимости от уровня управления.

Рассмотрим организацию работы по планированию контингентов ряда налогов на региональном уровне.

Финансовый орган субъекта РФ является центральным звеном в процессе планирования налоговых поступлений территориального бюджета. Для составления плана налоговых доходов бюджета региона в финансовом органе аккумулируются необходимые статистические и аналитические материалы, поступающие из различных ведомств. Так, информацию о фактических суммах налогов, поступивших в бюджеты всех уровней, предоставляет *Управление Федерального казначейства по субъекту РФ*. В *региональном Управлении Федеральной налоговой службы* составляются отчеты о фактической величине налогов зачисленных в бюджеты всех уровней, размере задолженности по налоговым платежам уплате налоговых санкций и пени, а также ряд других отчетных и аналитических материалов, необходимых для расчета прогнозной величины налоговых поступлений. Кроме того, в Управлении ФНС по субъекту РФ производится расчет величины предполагаемых сумм налоговых доходов бюджета на следующий отчетный период исходя из объема фактически внесенных налогоплательщиками сумм, выявленных тенденций в поступлении налогов, индекса инфляции, возможных изменений налогового законодательства.

Одновременно с этим *Управление Федеральной службы государственной статистики субъекта РФ* направляет в финансовые органы информацию о социально-экономическом положении региона, содержащую данные о затратах промышленных предприятий на производство, динамике капитального строительства, сведения о наличии и использовании основных фондов, дифференциации заработной платы в отраслях экономики данного субъекта РФ и другие необходимые показатели.

Комитет экономики Администрации субъекта РФ сообщает финансовым органам необходимые для прогнозирования доходов бюджета прогнозные показатели социально-экономического развития региона на очередной финансовый год и на среднесрочную перспективу. Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ, оценивающий перспективы экономического развития на ближайшие три года, составляется на основе эконометрических моделей развития экономики государства, учитываются предполагаемые изменения в бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политике. Применение прогноза социально-экономического развития

субъекта РФ в ходе составления или рассмотрения проекта бюджета влияет на основные характеристики проекта бюджета.

После того как всеми ведомствами, принимающими участие в процессе составления плана налоговых доходов бюджета, сведена воедино и изучена информация, служащая основой для осуществления расчетов налоговых поступлений, специалисты финансовых органов субъекта РФ приступают к непосредственному расчету контингентов налогов на очередной финансовый год. В настоящее время не существует единой, обязательной к применению во всех регионах методики расчета величины налоговых поступлений. В каждом субъекте РФ самостоятельно разрабатывают элементы методических подходов к налоговому планированию.

Основными методами планирования бюджетных расходов являются:

1. *программно-целевой* – заключается в системном планировании предоставления бюджетных средств в соответствии с утвержденными целевыми программами, составляемыми для осуществления экономических и социальных задач. Этот метод планирования финансовых ресурсов способствует соблюдению единого подхода к формированию и рациональному распределению фондов финансовых ресурсов по конкретным программам и проектам, и их концентрации и целевому использованию, улучшению контроля. Объем средств, выделяемых для осуществления мероприятий и проектов, определяется на основе сметного порядка планирования и финансирования. В основе расчетов смет бюджетных учреждений лежат объемные показатели деятельности (число коек, учащихся, групп, классов и т.д.), время функционирования учреждения и финансовые нормы.

2. *нормативный* – используется в основном при планировании средств на финансирование бюджетных мероприятий и бюджетных учреждений. Нормы устанавливаются законодательными и нормативными актами.

Нормы могут быть:

– денежным выражением натуральных показателей удовлетворения социальных потребностей (например, нормы расходов на питание в бюджетных учреждениях, обеспечение их медикаментами, мягким инвентарем и др.),

– нормы индивидуальных выплат (например, ставка заработной платы, размеры пособий, стипендий и т. д.);

– нормы, в основе которых лежат средние статистические величины расходов за ряд лет, а также материально - финансовые возможности общества в конкретном периоде (например, нормы на содержание помещений, учебных расходов и т. д.).

Нормы могут быть обязательными (устанавливаются Правительством или территориальными органами власти) или факультативными (устанавливаются ведомствами).

Бюджетные нормы могут быть простыми (для отдельных видов расходов) и укрупненными (для совокупности расходов или для учреждения в целом).

На основе натуральных показателей (численность обслуживаемых лиц, площадь помещения и т. д.) и финансовых норм составляются бюджетные сметы расходов, которые могут быть следующими:

– индивидуальными - составляются для отдельного учреждения или отдельного мероприятия;

– общими - составляются для группы однотипных учреждений или мероприятий;

– на централизованные мероприятия - разрабатываются ведомствами для финансирования мероприятий, осуществляемых в централизованном порядке (закупка оборудования, строительство, ремонт и т. д.);

– сводными – объединяют и индивидуальные сметы и сметы на централизованные мероприятия, т. е. это сметы в целом по ведомству.

В смете бюджетного учреждения отражаются:

1) реквизиты учреждения (его наименование, бюджет, из которого производится финансирование, подпись лица, утвердившего смету, печать учреждения и т. д.);

2) свод расходов (фонд зарплаты, материальные затраты, фонд производственного и социального развития, фонд материального поощрения, другие фонды);

3) свод доходов (финансирование из бюджета, дополнительные платные услуги населению, оказание услуг по договорам с организациями, прочие поступления);

4) производственные показатели учреждения;

5) расчеты и обоснования расходов и доходов.

Главная цель реформ бюджетного процесса – создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными финансами в соответствии с приоритетами экономической политики. Суть такой реформы заключается в том, чтобы сместить бюджетный процесс от управления ресурсами бюджета, то есть затратами, к управлению результатами. При концепции «управления ресурсами» бюджет формируется через индексацию сложившихся расходов с детальной «раскладкой» их по статьям бюджета. При соблюдении жёстких бюджетных ограничений этот метод обеспечивает сбалансированность бюджета и выполнение бюджетных проектов. Но недостаток такого метода заключается в том, что ожидаемые результаты бюджетных расходов не прописываются, а управление бюджетом сводится к контролю соответствия фактических и плановых показателей.

Качество финансовой отчётности органов государственной власти и крупных государственных организаций должно подтверждаться независимыми и авторитетными аудиторами.

Необходимость перехода к системе государственного аудита непосредственно связана с современными направлениями развития системы государственного финансирования. Международная практика демонстрирует, что происходит сокращение прямого финансирования из бюджета, или, говоря другими словами, средств под смету расходов выделяется меньше. Такой подход к финансированию расходов низкоэффективен и влечет за собой рост издержек в целях контроля выполнения сметы. Кроме того, недостатки связаны с тем, что бюджетополучатели для выделения им больших средств, стремятся завысить сметы, а средства в конце года израсходовать. В качестве недостатка подобной системы можно отметить чрезмерное регулирование расходных статей. Это ведет к ограничениям в функционировании учреждений, снижает их возможности оперативного реагирования на меняющуюся экономическую конъюнктуру, что в совокупности снижает эффективность вложений. Большинство вышеперечисленных сложностей, учитывая международный опыт, можно преодолеть, изменив принцип выделения госсредств с финансирования затрат на финансирование результата (программ). При осуществлении финансирования под конкретные программы можно сформировать госзаказ на тот или иной социальный продукт, определить его цену и обосновать ее сметой. Для эффективного управления данным процессом и своевременного реагирования на рыночные изменения бюджетное учреждение должно обладать самостоятельностью. Итоговым результатом можно считать объем и качество социального продукта. Размещение государственных заказов является дополнительной возможностью функционирования такой системы. Особое значение при осуществлении данного процесса приобретают последующие контрольные мероприятия, проводимые в форме государственного аудита.

Международная практика свидетельствует о том, что создание новой системы бюджетного планирования требует наряду со стабильным функционированием бюджета структурных изменений в системе госуправления в целом.

Преобразования подобного характера должны осуществляться по ряду направлений.

Во-первых, должны быть осуществлены мероприятия, направленные на полное финансовое обеспечение государственных и муниципальных обязательств. С этой целью необходима инвентаризация бюджетных обязательств органов власти соответствующего уровня, по результатам которой финансирование расходов, не оказывающих существенного влияния на экономический рост, будет прекращено.

Во-вторых, требуется переход к осуществлению бюджетного процесса в соответствии с программно-целевым методом. Данное направление предполагает, что распределение бюджетных средств должно осуществляться по подведомственным программам, ориентированным на преодоление значимых социально-экономических проблем.

В то же время действующие процедура и методология разработки и реализации целевых программ требуют совершенствования в рамках осуществления бюджетирования, ориентированного на результат. Так, например, финансовые ресурсы, поступающие на реализацию большого числа федеральных целевых программ, представляют собой средства по дополнительному финансированию функций исполнительных органов власти. Кроме того, нечеткость целей и результатов выполнения программ, а также слабая ответственность исполнителей за их реализацию приводит к тому, что программы часто меняются. Для того, чтобы оптимизировать данный процесс нужно изменить и дополнить нормативно-правовую базу, регламентирующую порядок разработки, утверждения и реализации целевых программ, в том числе на уровне министерств и ведомств. Целевые программы, рассчитанные на долгосрочную перспективу, должны способствовать решению масштабных инвестиционных, структурных, научно-технических задач, стоящих перед федеральными органами государственной власти.

В-третьих, особого внимания к себе требует сфера закупок для государственных и муниципальных нужд. Различные проблемы, возникающие в данной области, говорят о необходимости совершенствования существующих методических подходов.

В-четвертых, дальнейшая оптимизация масштабов государственного сектора и повышение его эффективности путем добровольного перехода части бюджетных организаций в частный сектор с постепенным уменьшением их финансирования из бюджета. В качестве участников конкурсного распределения бюджетных средств, способных нести ответственность по своим обязательствам, могут быть организации отраслей социальной сферы.

Все большую популярность в бюджетной сфере зарубежных государств, приобретает универсальный рыночный механизм, связанный с привлечением к оказанию государственных услуг исполнителей, не относящихся к госучреждениям на контрактной основе.

В результате внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации созданы условия для интеграции в бюджетный процесс государственных (муниципальных) программ, являющихся инструментом повышения эффективности бюджетных расходов и создающих условия для повышения качества бюджетного планирования, эффективности, гибкости и результативности использования бюджетных средств.

Внесенные изменения позволили осуществить переход к формированию начиная с 2014 года федерального, региональных и местных бюджетов на основе программно-целевого принципа, что является важным этапом реализации мер повышения эффективности бюджетных расходов и повышения качества бюджетного планирования.

С учетом сформированной законодательной и методологической базы Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» содержал, помимо «функциональной» и ведомственной структур расходов федерального бюджета, «программную» структуру (распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям (государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности).

В дополнение к изложенному, следует заметить, что федеральный бюджет на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов был также сформирован на основе законодательно установленных «бюджетных правил» – ограничения предельного объема расходов федерального бюджета планируемыми доходами при «базовой» цене на нефть и одного процента валового внутреннего продукта. За счет этого в 2014 году обеспечены условия для достижения сбалансированности и устойчивости федерального бюджета, сокращения его зависимости от нефтегазовых доходов, безусловного выполнения действующих и принимаемых расходных обязательств.

В 2013 году началось внедрение в практику бюджетного планирования механизма формирования федерального бюджета на основе реестров расходных обязательств с заполнением главными распорядителями средств федерального бюджета соответствующих обоснований бюджетных ассигнований, что обеспечивает повышение обоснованности и прозрачности бюджетных расходов. Возвратное распределение бюджетных ассигнований на 2014–2016 годы представлено главными распорядителями средств федерального бюджета в Минфин России в формате реестров расходных обязательств. В целях обеспечения долгосрочной сбалансированности и финансовой устойчивости бюджетной системы Российской Федерации осуществляется подготовка бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года.

Важно отметить, что любая территория заинтересована в эффективном использовании своих финансовых ресурсов, в разумном, не подавляющем деловую активность увеличении доходов бюджета и экономном расходовании бюджетных средств. Совокупность целей и методов эффективного использования финансовых ресурсов территории в интересах населения составляет суть ее финансовой политики.

Одним из важных финансовых методов является бюджетный анализ. В ходе бюджетного года и по окончании его годового цикла центральные и территориальные финансовые органы постоянно проводят аналитическую работу по результатам составления и исполнения бюджета.

Цели бюджетного анализа:

– оценка конечных результатов составления и исполнения бюджета;

- обоснование параметров показателей при формировании бюджетов;
- выявление факторов и причин, оказавших влияние на невыполнение плановых показателей бюджета;
- выявление резервов при составлении и исполнении бюджета;
- обеспечение полного и своевременного выполнения плана финансирования мероприятий, предусмотренных в бюджете;
- выявление недостатков в деятельности получателей бюджетных средств, приводящих к нерациональному, нецелевому и неэффективному использованию бюджетных ассигнований;

Для проведения анализа бюджета используются определенные методы и инструментарий.

Наиболее простой метод — сравнение, когда бюджетные показатели отчетного периода сравниваются либо с плановыми, либо с показателями за предыдущий период (базисными). При сравнении показателей за предыдущий период необходимо добиться их сопоставимости, т. е. показатели следует пересчитать с учетом однородности составных элементов, инфляционных процессов в экономике, методов оценки и др.

Следующий метод — метод группировки, когда показатели группируются и сводятся в таблицы. Это позволяет проводить аналитические расчеты, обнаружить тенденции развития отдельных явлений и их взаимосвязи, факторы, влияющие на изменение показателей.

Метод цепных постановок, или элиминирования, заключается в замене отдельного отчетного показателя базисным. При этом все остальные показатели остаются неизменными. Этот метод позволяет определить влияние отдельных факторов на совокупный бюджетный показатель.

Анализ бюджета должен вестись отдельно по доходам и расходам.

Для бюджетного анализа могут использоваться:

1) горизонтальный анализ, в ходе которого сравниваются текущие показатели бюджета с показателями за прошлый период, а также плановые показатели с фактическими;

2) вертикальный анализ, в результате которого определяется структура бюджета, доля отдельных бюджетных показателей в итоговом показателе и их влияние на общие результаты;

3) трендовый анализ, который проводится в целях выявления тенденций изменения динамики бюджетных показателей. В ходе этого анализа сравниваются плановые или отчетные показатели за ряд лет. На основе ретроспективного анализа возможно прогнозирование бюджетных показателей на будущее;

4) факторный анализ, суть которого заключается в выявлении влияния отдельных факторов на бюджетные показатели (например, влияние на величину показателей расходов на социально-культурные мероприятия таких факторов, как численность контингента бюджетных учреждений, пе-

риод функционирования этих учреждений, уровень цен, индексы инфляции и т. д.).

В качестве инструментария для бюджетного анализа могут использоваться бюджетные коэффициенты — относительные показатели финансового состояния территории, которые выражают отношения одних абсолютных бюджетных показателей к другим.

Бюджетные коэффициенты могут использоваться для сравнения показателей финансового состояния конкретной территории с аналогичными показателями других территорий, для выявления динамики развития показателей и тенденций изменения финансового состояния территории.

Они позволяют сравнивать характеристики бюджета за различные периоды времени, сравнивать показатели бюджета конкретной территории с аналогичными показателями бюджетов других территорий. Такие коэффициенты могут быть использованы в качестве критериев состояния бюджета. Эти критерии могут разрабатываться на базе наиболее успешно составленных и исполненных бюджетов, на базе групп бюджетов, сформированных по территориальному признаку, и т.д.

Для анализа бюджета используются следующие бюджетные коэффициенты:

1) Коэффициент бюджетной автономии (независимости) $K_{авт.}$, характеризует долю собственных доходов местного бюджета в общем объеме доходов и рассчитывается по формуле:

$$K_{авт.} = \frac{ДП}{Д} \quad (4.3)$$

где ДП - полученные налоговые и неналоговые доходы, доходы целевых бюджетных фондов, т.е. суммарные доходы за вычетом безвозмездных и безвозвратных перечислений;

Д - суммарные доходы бюджета.

2) Коэффициент бюджетной зависимости $K_{зав.}$, который показывает долю межбюджетных трансфертов в доходах муниципального образования:

$$K_{зав.} = \frac{БП}{Д} \quad (4.4)$$

где БП - безвозмездные и безвозвратные перечисления от бюджетов вышестоящих уровней;

Д - суммарные доходы бюджета.

3) Коэффициент бюджетной устойчивости $K_{уст.}$ Характеризует финансовое положение и бюджетную обеспеченность муниципального образования:

$$K_{уст} = \frac{БП}{ДП} \quad (4.5)$$

где БП – безвозмездные и безвозвратные перечисления от бюджетов вышестоящих уровней;

ДП – полученные налоговые и неналоговые доходы, доходы целевых бюджетных фондов, т.е. суммарные доходы за вычетом безвозмездных и безвозвратных перечислений.

4) Коэффициент, характеризующий уровень налоговых доходов К_{дн}:

$$K_{дн} = \frac{ДН}{ДП} \quad (4.6)$$

где ДН – налоговые доходы;

ДП – полученные налоговые и неналоговые доходы, доходы целевых бюджетных фондов, т.е. суммарные доходы за вычетом безвозмездных и безвозвратных перечислений;

5) Коэффициент бюджетного покрытия К_{покр.} характеризует, насколько расходы местного бюджета обеспечены доходами:

$$K_{покр} = \frac{Д}{Р} \quad (4.7)$$

где Д – суммарные доходы бюджета;

Р – суммарные расходы бюджета.

6) Коэффициент бюджетной результативности К_{бр.} характеризует уровень бюджетных доходов на душу населения:

$$K_{бр} = \frac{Д}{Ч} \quad (4.8)$$

где Д – суммарные доходы бюджета;

Ч – численность населения территории.

7) Коэффициент бюджетной обеспеченности населения К_{бн} характеризует обеспеченность населения набором благ и услуг:

$$K_{бн} = \frac{Р}{Ч} \quad (4.9)$$

где Р – суммарные расходы бюджета;

Ч – среднегодовая численность населения территории.

С помощью этих инструментов достигается объективность в оценке состояния территориальных бюджетов, выявляются факторы, влияющие на это состояние.

В свою очередь знание этих факторов и меры их влияния на бюджет позволяют определить причины негативных явлений в бюджетной сфере и более качественно готовить мероприятия по их устранению.

Для проведения анализа параметров бюджета могут использоваться и другие показатели, приведенные в табл. 4.9.

Таблица 4.9

Бюджетные показатели

Показатель	Порядок расчета
Исполнение доходной части бюджета	Доходы фактические / Доходы планируемые
Исполнение расходной части бюджета	Расходы фактические / Расходы планируемые
Зависимость бюджета	Привлеченные средства / Доходы бюджета
Самостоятельность (обеспеченность населения собственными доходами)	Собственные доходы бюджета / Среднегодовая численность населения
Бюджетообеспеченность	Доходы бюджета / Среднегодовая численность населения
Налогоёмкость (доля налоговых поступлений в доходах)	Налоговые доходы / Всего доходов бюджета
Бюджетная обеспеченность социальных стандартов	Расходы по социальным статьям / Среднегодовая численность населения
Дефицит (профицит) бюджета	(Доходы бюджета – расходы бюджета) / Расходы бюджета
Нагрузка (затраты на содержание аппарата управления)	Затраты на содержание аппарата / Среднегодовая численность населения
Дотационность (объем дотаций на одного человека)	Дотации, субвенции, субсидии / Среднегодовая численность населения
Эффект (разность между доходами и расходами на 1 чел.)	(Бюджетные доходы – расходы) / Среднегодовая численность населения
Показатели структуры бюджета	Расходы по статье / Всего расходов бюджета

Таким образом, в процессе осуществления органами власти своих функций, возникает необходимость оценки их деятельности, в первую очередь в сфере мобилизации и расходования средств бюджетов, поскольку его параметры отражают реальные цели и задачи развития территории.

Вопросы для самоконтроля

1. Приведите группы доходов федерального бюджета, дайте краткую характеристику каждой из них?
2. Какие бюджеты в РФ относятся к местным?
3. Назовите состав доходной части местных бюджетов?
4. Перечислите собственные доходы местных бюджетов?
5. Чем обусловлена необходимость оказания финансовой помощи бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований?
6. Дайте характеристику структуры расходов бюджетов разных уровней?
7. Какие расходы входят в состав расходов по содержанию аппарата управле-

ния?

8. Перечислите налоговые доходы федерального бюджета?
9. Перечислите налоговые доходы региональных бюджетов?
10. Перечислите налоговые доходы муниципальных бюджетов?
11. Что относится к неналоговым доходам бюджетов?
12. Чем отличается прогнозирование и планирование бюджетов?
13. Какие показатели оценки параметров бюджетов вам известны?
14. Что относится к безвозмездным поступлениям бюджетов?
15. Назовите текущие проблемы формирования федерального, региональных, местных бюджетов и возможные пути их решения?

Тесты

1. К налоговым доходам бюджета относятся:

- а) штрафные санкции, возмещение ущерба;
- б) поступления от приватизации предприятий;
- в) доходы от продажи муниципального имущества;
- г) акцизы;
- д) нет верного ответа

2. К неналоговым доходам федерального бюджета относится:

- а) доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности;
- б) доходов от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти РФ;
- в) федеральные налоги и сборы, перечень и ставки которых определяются налоговым законодательством РФ;
- г) налоги на прибыль

3. Одной из функций местных бюджетов является:

- а) формирование государственной собственности субъектов РФ;
- б) формирование денежных фондов, являющихся финансовым обеспечением деятельности местных органов власти;
- в) осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации

4. Отметьте, что относится к собственным доходам регионального бюджета:

- а) налог на игорный бизнес;
- б) местные лицензионные сборы;
- в) земельный налог

5. Превышение расходов бюджета над его доходами называется:

- а) профицит;
- б) дефицит;
- в) государственный долг

6. К местным налогам и сборам относятся:

- а) земельный налог;
- б) доходы от приватизации;
- в) отчисления от НДС

7. Через федеральный бюджет осуществляется:

- а) выравнивание уровней экономического и социального развития территорий;
- б) процесс распределения и перераспределения внутреннего валового продукта и созданного национального дохода страны;
- в) распределение общественных фондов потребления между отдельными группами населения

8. Отметьте, что не относится к налоговым доходам федерального бюджета:

- а) таможенные пошлины, таможенные сборы и иные таможенные платежи;
- б) регулярные платежи за добычу полезных ископаемых;
- в) государственная пошлина в соответствии с законодательством РФ

9. Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации означает, что:

- а) все доходы и расходы бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов и иные обязательные поступления, подлежат отражению в бюджетах, бюджетах государственных внебюджетных фондов в обязательном порядке и в полном объеме;
- б) объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита;
- в) закрепление соответствующих видов доходов (полностью или частично) и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

10. На федеральный бюджет возложено:

- а) проведение выборов и референдумов субъектов РФ;
- б) формирование муниципальной собственности и управление ею;
- в) финансирование общегосударственных органов власти и управления;
- г) мероприятий, связанных с обеспечением обороноспособности государства;
- д) развитием науки, подготовки высококвалифицированных специалистов

11. Объектом распределения посредством бюджета выступают:

- а) национальный доход;
- б) некоторые элементы национального богатства;
- в) стоимость валового внутреннего продукта;
- г) чистый доход;
- д) излишки оборотных средств;
- е) прибыль

12. Виды распределения, осуществляемые посредством бюджетов органов государственной власти и местного самоуправления:

- а) межтерриториальное;
- б) межотраслевое;
- в) между сферой материального производства и непромышленной сферой;
- г) внутриотраслевое;
- д) внутрихозяйственное

13. Финансовая помощь, выделяемая бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета предоставляется в виде:

- а) дотаций;
- б) субвенций;
- в) субсидий;
- г) бюджетных кредитов;
- д) расходных полномочий

14. Финансовые документы, принимаемые в виде закона:

- а) федеральный бюджет;
- б) бюджет г. Москвы;
- в) бюджет Московской области;
- г) консолидированный бюджет РФ;
- д) консолидированный бюджет Иркутской области

15. Несбалансированность бюджета проявляется в:

- а) дефиците;
- б) профиците;
- в) использовании дотаций и других форм финансовой помощи;
- г) использовании регулирующих доходов;
- д) использовании средств по взаимным расчетам

Задачи

Задача № 1

Главы трех районных администраций субъекта РФ выступили с предложением предусмотреть в бюджете субъекта РФ на предстоящий год создание фонда поддержки горно-добывающей отрасли. В целях аккумуляции денежных средств было предложено 10 % субсидий на софинансирование объектов капитального строительства и 20 % субвенций, выделяемых из федерального бюджета направлять на формирование указанного фонда. Проанализируйте это предложение, укажите несоответствия бюджетному законодательству, содержащиеся в нем.

Задача № 2

Счетная палата РФ по собственной инициативе провела документальную проверку бюджета субъекта федерации и установила факт нецелевого использования средств, полученных из федерального бюджета в качестве бюджетного кредита.

Какие меры в данном случае вправе применить Счетная палата РФ?

Задача № 3

Рассчитайте нефтегазовый дефицит федерального бюджета в следующих условиях.

Общий объем расходов федерального бюджета – 8,0 трлн. руб.

Объем доходов федерального бюджета – 8,5 трлн. руб.

Объем нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния – 2,0 трлн. руб.

Прогнозируемы объем ВВП – 38,0 трлн. руб.

Задача № 4

Работнику организации Иванову И.И., 1960 года рождения, в I квартале 2014 г. была начислена заработная плата в сумме 145 тыс. руб.

Рассчитайте сумму страховых взносов во внебюджетные фонды, которую необходимо уплатить за отчетный период.

Глава 5. Основы межбюджетных отношений в РФ. Сбалансированность бюджетов

5.1. Бюджетный федерализм как система управления публичными финансами

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

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

Межбюджетные отношения существуют в любом государстве, имеющем административно-территориальное деление, но складываются они могут на разных основах (принципах). Принято различать *унитарные и федеративные* бюджетные системы. К унитарным относятся, например, бюджетные системы Великобритании, Италии, к федеративным – Германии, Канады, США и многих других. Как отмечают специалисты особенность бюджетных систем федеративных государств состоит прежде всего в гораздо большей самостоятельности органов власти субъектов Федерации, т. е. второго после центрального правительства уровня власти в стране, в области установления налоговых ставок и введения новых налогов, распределения расходных полномочий и распоряжения средствами собственных бюджетов. В странах с федеративным устройством расходные обязательства бюджетов субъектов Федерации гораздо шире, чем у бюджетов аналогичного уровня в унитарных государствах. Для унитарных государств характерно единообразие налогов, платежей и бюджетного процесса по всей территории страны, а в федеративных государствах указанные параметры могут отличаться друг от друга в разных субъектах Федерации в зависимости от регионального законодательства. Теоретически бюджеты

нижних уровней в унитарных государствах являются промежуточными фондами по распределению ресурсов центрального правительства и аккумуляции тех ресурсов, осуществлять администрирование которых на данном уровне представляется наиболее эффективным. В странах с федеративным государственным устройством бюджет каждого уровня является самостоятельным фондом финансовых ресурсов, мобилизующим и распределяющим свои собственные финансовые ресурсы. При этом бюджеты различного уровня связаны между собой системой межбюджетных отношений, построенной согласно федеральному законодательству. Приведенный тезис находит подтверждение хотя бы в том факте, что в унитарных государствах в противоположность федерациям центральное правительство несет ответственность по задолженности бюджетов нижестоящих уровней, а также устанавливает ограничения по объему и срокам заимствований. Для унитарных государств характерна также высокая (более 50%) доля средств центрального бюджета в доходах бюджетов нижестоящего уровня.

Итак, унитарным бюджетным системам соответствует высокий уровень централизации бюджетных средств, отсутствие или незначительный объем бюджетных прав нижестоящих органов власти. Федеративные бюджетные системы строятся на прямо противоположных основах. Им присуща высокая степень самостоятельности территориальных органов власти при соблюдении единства общегосударственных интересов. *Принципы, на основе которых функционируют федеративные бюджетные системы, называют принципами бюджетного федерализма. Бюджетный федерализм* (или фискальный федерализм (от слова *фиск* — казна) может быть определен как система управления публичными финансами, основанная на разграничении между различными уровнями власти бюджетных прав и полномочий в области формирования и расходования бюджетных средств при сочетании интересов участников бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы страны и интересов всего общества в целом.

Бюджетный федерализм может рассматриваться также как форма бюджетного устройства в федеративном государстве, которая предполагает реальное участие всех звеньев бюджетной системы в едином бюджетном процессе, в равной степени ориентированном и на учет интересов всех участников бюджетного процесса.

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

- сосуществование нескольких уровней бюджетно-налоговой систе-

мы, соответствующих уровням территориально-политического и территориально-административного устройства страны;

- законодательное или договорное распределение полномочий и ответственности каждого из указанных уровней власти за конкретные направления и виды деятельности на соответствующей территории;

- наличие устойчивых представлений (они могут быть закреплены в нормативах) о величине необходимых и достаточных расходов для самостоятельной реализации каждым уровнем власти его полномочий и ответственности;

- использование надежных и общепризнанных субъектами Федерации способов учета их особенностей для корректировки величины вышеуказанных расходов (или их нормативов);

- сложившееся в соответствии с законом и исходящее из критерия достаточности для покрытия нормативно распределяемых расходов закрепление за каждым уровнем бюджетно-налоговой системы (федеральным, региональным, местным) налоговых и неналоговых доходных источников (так называемое *вертикальное бюджетное выравнивание*);

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

Все эти характеристики стандартной модели бюджетного федерализма претерпевают неизбежные изменения при ее адаптации к условиям конкретного федеративного государства. Именно тогда «стандарт» следует приспособлять к характерному только для данной страны и для данного периода ее истории множеству взаимосвязанных задач социального, экономического и регионального развития. По этой причине бюджетный федерализм нельзя рассматривать лишь как совокупность финансовых схем и механизмов, внедрение которых является самоцелью. Основная идея бюджетного федерализма заключается в использовании данных схем и механизмов только в качестве особого средства обеспечения целостного развития федеративного государства, соблюдения конституционных прав и свобод граждан, получения ими гарантированного государством минимума социальных благ вне зависимости от места жительства и рода деятельно-

сти. Об эффективности любой модели бюджетного федерализма следует судить не по своевременности и полноте перечисления федеральных трансфертов, а по конечному результату применения соответствующих финансовых механизмов – по их воздействию на социально-экономические параметры конкретных региональных ситуаций.

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

Источниками доходов центрального бюджета становятся подоходные налоги на физических и юридических лиц, таможенное обложение, а субнациональные бюджеты получают второстепенные источники – налоги на товары и услуги, имущество и земельные участки; признается высокая степень финансовой независимости и самостоятельности региональных властей. Это практически может привести к отказу центрального правительства от контроля за бюджетной деятельностью региональных органов, достаточно безразличному отношению к проблеме горизонтальных дисбалансов и региональных бюджетных дефицитов, отсутствию ответственности по их долгам. Финансовым обеспечением независимости и самостоятельности регионов служит предоставление им права совместного (федерально-регионального) использования налоговых баз. Иногда они получают право вводить любые налоги, кроме тех, которые могут нарушать межрегиональную и внешнюю торговлю государства. Проблема устранения острых горизонтальных диспропорций решается главным образом путем предоставления целевых грантов, обычно в форме прямых трансфертов нуждающимся категориям населения. Такая модель, например, реализована в США.

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

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

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

Россия относится к *асимметричным федерациям*. В ее состав входят республики, края, области, автономные области, автономные округа, города федерального значения Москва, Санкт-Петербург, Севастополь всего – 85 субъектов РФ. Согласно ст. 5 Конституции РФ, все субъекты Федерации равны между собой. Принцип равенства прав здесь не исключает различия в степени соответствия этих прав реально сложившимся историческим, социально-экономическим и политическим условиям функционирования и развития субъектов Федерации. В соответствии с Конституцией РФ разграничены предметы ведения и полномочия между органами государственной власти РФ и ее субъектов, в том числе в области бюджета. Асимметричность Федерации не является отступлением от принципов федерализма. Когда такая асимметричность вызвана объективной необходимостью, это обязательное условие для сбалансированности интересов ее субъектов, а значит, и для сохранения единства федеративного государства.

Формирование российской модели бюджетного федерализма прошло несколько качественно различных этапов.

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

С 1994 г. осуществляется первая реформа межбюджетных отношений, начало которой положил Указ Президента РФ от 22.12.1993 г. № 2268

«О формировании республиканского бюджета РФ и взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ в 1994 году». Для подавляющего большинства субъектов РФ были установлены единые нормативы отчислений от федеральных налогов, создан Фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР), средства которого впервые стали распределяться на основе единой методики формализации критериев. Было положено начало применения общепризнанных в международной теории и практике инструментов и принципов выравнивания бюджетной обеспеченности. Одновременно данный Указ предоставил право региональным и местным органам власти вводить дополнительные налоги для пополнения их бюджетов.

Данный период можно считать «экспериментальным федерализмом». В 1997-1998 гг. обострился кризис межбюджетных отношений, недовольством по поводу внедрения «одноканальной модели» межбюджетных отношений. Одноканальная модель предполагает, что регионы передают в центр фиксированную сумму платежей, а все то, что будет собрано на территории сверх этой суммы, остается в их распоряжении. Такая модель могла привести к дезинтеграции налогово-бюджетного и экономического пространства, ухудшить инвестиционный и предпринимательский климат и усилить сепаратистские тенденции в стране.

Новый этап начался с 1999 года после принятия в 1998 г. «Концепции реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999-2001 гг.». Данная концепция стала первой в отечественной практике официальной программой реформирования межбюджетных отношений.

Следующим этапом реформирования системы межбюджетных отношений стало принятие «Программы развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года». Целью программы явилось формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющего органам власти субъектов РФ и органам местного самоуправления проводить самостоятельную налоговую политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней. Реализация программы завершилась внесением изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений. Это коснулось уточнения разграничений бюджетных полномочий между органами власти разных уровней, уточнения бюджетного устройства и общих принципов организации бюджетной системы РФ, разграничения налоговых доходов между бюджетами разных уровней, регулирования предоставления межбюджетных трансфертов и других направлений.

Дальнейший этап развития межбюджетных отношений в РФ определяется принятием «Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений в РФ в 2006-2008 годах». В рамках данной концепции необходимо было решить такие задачи как укрепление финансовой самостоятель-

ности субъектов РФ, создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты и некоторых других.

Начиная с Бюджетного послания Президента РФ «О бюджетной политике на 2008-2010 гг.» вопросы развития межбюджетных отношений рассматриваются в отдельном разделе, что подчеркивает их важность и значимость. Для достижения поставленных в послании задач потребовалось внесение существенных изменений в главу 16 БК РФ, посвященную межбюджетным отношениям, на основе Федерального закона № 63-ФЗ от 26.04.2007 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ».

Развитие системы межбюджетных отношений на современном этапе обеспечивается в рамках государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации».

В целях развития межбюджетных отношений в 2013 году была проведена подготовительная работа по консолидации субсидий, увеличению доли межбюджетных трансфертов, распределяемых федеральным законом о бюджете на очередной финансовый год и плановый период, корректировка методики предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Помимо прочего осуществлялось распределение и предоставление дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, межбюджетных трансфертов бюджетам закрытых административно-территориальных образований (далее – ЗАТО). Кроме того, были осуществлены оценка качества управления региональными финансами, мониторинг исполнения соглашений с высокодотационными субъектами Российской Федерации, а также совершенствование правил предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации.

В части совершенствования системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации проводится работа по трем основным направлениям:

1). Актуализация форм и механизмов предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации.

Был подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием

межбюджетных отношений», направленный на совершенствование правил дифференциации степени бюджетной самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного са-

моуправления. Указанный законопроект внесен в Правительство Российской Федерации в октябре 2013 года.

2). Повышение эффективности предоставления нецелевых межбюджетных трансфертов

Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2013 г. № 1130 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670» были внесены изменения в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Указанные изменения, включающие использование показателя начисленного к уплате налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, позволили учесть льготы по налогу на прибыль, установленные региональным законодательством в целях поддержки реализации инвестиционных проектов на территории Дальнего Востока и Байкальского региона. Кроме того, применение данных Федеральной налоговой службы повысило объективность расчета налогового потенциала субъектов Российской Федерации в связи с изменениями финансовых потоков по налогу на прибыль организаций, обусловленных созданием консолидированных групп налогоплательщиков.

3). Повышение эффективности предоставления и использования межбюджетных субсидий.

В рамках данного направления в 2013 году был представлен в Правительство Российской Федерации ежегодный доклад с предложениями по консолидации субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках государственных программ Российской Федерации; перечень субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, распределение которых подлежит утверждению приложениями к федеральному закону «О федеральном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов».

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2013 г. № 2420-р утвержден перечень приоритетных направлений, по которым осуществляется софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований за счет средств федерального бюджета, на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов.

В целях поддержания устойчивого исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов проводится работа по четырем основным направлениям:

1). Выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

В рамках данного направления в 2013 году осуществлялось размещение на официальном сайте Минфина России исходных данных для распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и результатов распределения дотаций на вы-

равнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов.

Также, в федеральном законе «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» предусмотрено распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

2). Поддержка мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами власти другого уровня.

В рамках данного направления в федеральном законе «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» предусмотрено распределение дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

В Правительство Российской Федерации был внесен проект распоряжения Правительства Российской Федерации, предусматривающий распределение резерва дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, предусмотренного на 2013 год в федеральном бюджете.

Бюджетам субъектов Российской Федерации перечислены в полном объеме дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, предусмотренные на 2013 год, была предоставлена дополнительная финансовая помощь в виде дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, в том числе на ликвидацию последствий наводнения на Дальнем Востоке, на компенсацию снижения налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а также на компенсацию снижения объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2014 году по сравнению с уровнем 2013 года.

3). Предоставление дополнительной финансовой помощи в виде бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации.

Результатом реализации данного направления является увеличение объемов выдачи бюджетных кредитов в 2013 году на 57,3 млрд. руб. по сравнению с объемом, предусмотренным первоначальной редакцией Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов», в том числе в связи со снижением доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, а также необходимостью рефинансирования ранее полученных из федерального бюджета бюджетных кредитов, предоставленных бюджетам субъектов Российской Федерации для частичного покрытия дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Дополнительно следует отметить, что бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетные кредиты, предусмотренные заключенными соглашениями предоставлены в полном объеме.

4). Создание условий для устойчивого исполнения бюджетов ЗАТО.

В целях создания условий для устойчивого исполнения бюджетов ЗАТО в федеральном законе «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» предусмотрено распределение дотаций бюджетам ЗАТО, в результате чего бюджетам ЗАТО дотации, предусмотренные в 2013 году, перечислены в полном объеме.

Дополнительно следует отметить, что со всеми ЗАТО в 2013 году были заключены соглашения о повышении эффективности использования средств федерального бюджета.

Кроме того, в части обеспечения доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации (переселения граждан из закрытых административно-территориальных единиц (ЗАТО) в 2013 году из федерального бюджета были предоставлены межбюджетные трансферты на переселение граждан из 32 ЗАТО в объеме 527 221,0 тыс. руб., что позволило переселить 371 семью.

В целях содействия повышению качества управления региональными и муниципальными финансами проводилась работа по четырем основным направлениям:

1). Поддержка реализации региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов.

В рамках данного направления было принято постановление Правительства Российской Федерации от 3 июня 2013 г. № 465 «О внесении изменений в Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов».

2). Оценка качества управления региональными и муниципальными финансами.

В целях реализации мероприятий в рамках данного направления был принят приказ Минфина России, предусматривающий внесение изменений в приказ Минфина России от 3 декабря 2010 г. № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами».

В то же время на официальном сайте Минфина России размещены формы для заполнения субъектами Российской Федерации информации, необходимой для проведения оценки качества управления региональными финансами за 2012 год.

Результаты проведенного мониторинга качества управления региональными финансами по итогам 2012 года опубликованы на сайте Минфина России.

Кроме того, субъектам Российской Федерации направлены письма по результатам мониторинга и оценки качества управления региональными финансами в 2012 году.

3). Использование мер ограничительного и стимулирующего характера, направленных на повышение качества управления региональными и муниципальными финансами.

В 2013 году осуществлялся мониторинг исполнения соглашений с субъектами Российской Федерации, у которых доля межбюджетных трансфертов в собственных доходах составляет более 60%.

Приказом Минфина России от 5 декабря 2013 г. № 412 утвержден на 2014 год перечень субъектов Российской Федерации, распределенных в зависимости от расчетной доли межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) в объеме собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

Кроме того, во исполнение статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 990 «Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации» принят приказ Минфина России от 31 декабря 2013 г. № 501 «О нормативах формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации».

4). Методическая поддержка реализации мероприятий по повышению качества управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами.

Минфином России в целях обеспечения сбалансированности региональных и местных бюджетов были направлены в субъекты Российской Федерации рекомендуемые мероприятия по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики субъектов Российской Федерации.

Кроме того, проведены совещания с полномочными представителями Президента Российской Федерации в Сибирском и Приволжском федеральных округах, а также руководителями соответствующих субъектов Российской Федерации по вопросу бюджетной политики на среднесрочную перспективу, развития системы межбюджетных отношений, а также обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

Проводится работа по доработке методических рекомендаций по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях. Методические рекомендации утверждены после принятия проекта федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием межбюджетных отношений».

Дополнительно следует отметить, что в 2013 году помимо таких направлений, как совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, поддержание устойчивого исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, содействие повышению качества управления региональными и муниципальными финансами были достигнуты результаты и по иным направлениям в целях развития системы межбюджетных отношений, в частности, проводилась работа по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов и муниципальных образований в связи с передачей полномочия по обеспечению государственных гарантий реализации прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях.

Министерством финансов Российской Федерации совместно с финансовыми органами субъектов Российской Федерации проведена оценка объема расходов, связанных с реализацией переданных субъектам Российской Федерации полномочий в сфере дошкольного образования.

Значительный объем передаваемых на региональный уровень расходных обязательств местных бюджетов потребовал принятия на федеральном уровне мер, позволяющих обеспечить сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, поскольку мерами межбюджетного регулирования на региональном уровне полностью урегулировать изменение разграничения полномочий не представляется возможным ввиду дифференциации муниципальных районов и городских округов по уровню бюджетной обеспеченности.

В этой связи в соответствии с Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» было предусмотрено снижение установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц для бюджетов муниципальных районов и городских округов (с 10% до 5% – по муниципальным районам, с 20% до 15% – по межселенным территориям, с 20% до 15% – по городским округам) с одновременным равнозначным увеличением норматива отчислений от налога на доходы физических лиц для бюджета субъекта Российской Федерации – с 80% до 85%, а также снижение с 20% до 15% размера норматива отчислений от налога на доходы физических лиц, обязательного к применению субъектом Россий-

ской Федерации в рамках межбюджетного регулирования в соответствии с пунктом 3 статьи 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Создана правовая основа для формирования единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета были разработаны «Правила формирования и предоставления из федерального бюджета единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 2013 г. № 275.

Данным постановлением предусматривается, что отдельные субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета (за исключением субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, предоставляемых на исполнение публичных нормативных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации в установленном порядке, а также субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, предоставляемых на исполнение отдельных расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке) могут формировать единую субвенцию бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета.

Также распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2013 г. № 1456-р утвержден «Перечень субвенций, формирующих единую субвенцию бюджетам субъектов Российской Федерации, на 2014–2016 годы».

В 2014–2017 годах в рамках реализации госпрограммы «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» будет продолжена работа по реализации следующих мероприятий:

- 1) проведение работы по актуализации методических рекомендаций субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений в связи с существенными изменениями, внесенными законодательными актами Российской Федерации в разграничение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, доходных источников бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, организацию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях;

- 2) проведение работы совместно с Минрегионом России по консолидации субсидий в рамках государственных программ и главных распорядителей соответствующих средств федерального бюджета при подготовке

проекта федерального бюджета на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов;

3) формирование совместно с Минрегионом России перечня субсидий и субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, распределение которых подлежит утверждению приложениями к федеральному закону «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов», согласованного с главными распорядителями средств федерального бюджета, предоставляющими субсидии и (или) субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации;

4) предоставление субсидий субъектам Российской Федерации на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов;

5) осуществление мониторинга исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, в том числе:

– реализации регионами мероприятий по достижению социально-экономических показателей, определенных указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596-606;

– достаточности предусмотренных в бюджетах субъектов Российской Федерации средств на их реализацию в части повышения оплаты труда отдельным категориям работников бюджетной сферы и переселения граждан из аварийного жилищного фонда, признанного таковым до 1 января 2012 г.;

– долговой политики субъектов Российской Федерации и реализации планов мероприятий по сокращению государственного долга субъектов Российской Федерации и подготовка предложений по оптимизации государственного долга субъектов Российской Федерации, направленных на недопущение роста объема долга и формирования рискованной его структуры;

– исполнения субъектами Российской Федерации заключенных с Минфином России соглашений (соглашений об условиях предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации дополнительной финансовой помощи в виде дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетных кредитов);

– выполнения условий соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации, заключенных на основании статьи 130 Бюджетного кодекса между Минфином России и субъектами Российской Федерации, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала

60% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации;

б) подготовка предложений, направленных на обеспечение сбалансированности региональных и местных бюджетов;

7) подготовка предложений по повышению эффективности системы межбюджетных отношений в рамках финансовой поддержки бюджетов отдельных муниципальных образований (закрытых административно-территориальных образований, наукоградов);

8) подготовка предложений по внесению изменений в бюджетное законодательство Российской Федерации в части совершенствования и уточнения межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях.

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

5.2. Формы и условия предоставления финансовой помощи региональным и муниципальным бюджетам

Существенная роль в организации межбюджетных отношений отводится *межбюджетным трансфертам*, которые, согласно Бюджетному кодексу РФ, представляют собой средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы РФ другому бюджету бюджетной системы РФ. Термин «межбюджетные трансферты» был введен в бюджетное законодательство в 2004 г., ранее же в законодательстве и практике применялся термин «финансовая помощь» либо «финансовая поддержка».

В теории финансов неоднократно поднимался вопрос о противоречивом характере финансовой помощи в сфере межбюджетных отношений. Отмечается, что эти источники бюджетов лишены стимулирующих свойств, они создают у местных администраций иждивенческое настроение. Такая практика передачи средств не способствует развитию хозяйственной инициативы местных администраций, снижает их воздействие на экономические процессы на территории и уменьшает на этой основе возможности перевыполнения доходной части их бюджетов. Однако не следует стремиться к полной замене этих форм помощи, они необходимы по ряду объективных причин: экономической отсталости, экологической обстановки, в силу социальных особенностей и т.д.

Финансовая помощь имеет и целый ряд преимуществ. Ее применение обеспечивает финансирование передаваемых полномочий, позволяет осуществлять выравнивание бюджетной обеспеченности. Кроме того, через механизмы финансовой помощи обеспечивается контроль со стороны центрального правительства за использованием бюджетных средств. Не

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

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

- дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ;
- субсидий бюджетам субъектов РФ;
- субвенций бюджетам субъектов РФ;
- иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ;
- межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Совокупность межбюджетных трансфертов одной формы образует определенный фонд. Здесь следует пояснить, что с 2001 г. в соответствии с бюджетным законодательством основной объем безвозмездных бюджетных средств стал направляться субъектам РФ через фонды, формируемые в составе федерального бюджета, хотя первый опыт предоставления финансовой помощи через фонд относится к 1994 г., когда был образован Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ. Далее аналогичные по методологии с федеральным уровнем фонды стали формироваться в составе бюджетов субъектов РФ для оказания финансовой помощи местным бюджетам.

Обратим внимание на то, что использование термина «фонд» применительно к межбюджетным трансфертам носит условный характер. Такие фонды не отвечают общепринятому пониманию обособленных бюджетных средств, образующих фонд. Например, у них отсутствует выделенный источник, или источники формирования доходов, а есть лишь установленный объем в составе расходов бюджета. При этом определяется целевой характер расходования средств, который в современных условиях связан с определенной формой межбюджетных трансфертов. Обратимся к структуре межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, табл. 5.1.

Таблица 5.1

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, млрд. руб.

Наименование	2014 год		2015 год		2016 год			2017 год	
	Закон 349-ФЗ	Закон 349-ФЗ	Проект	Темпы роста, %	Закон 349-ФЗ	Проект	Темпы роста, %	Проект	Темпы роста, %

Межбюджетные трансферты, всего	1 416,2	1 375,8	1 428,9	100,9	1 349,9	1 349,3	94,4	1 400,4	103,8
в том числе:									
дотации, из них:	679,6	645,2	668,9	98,4	664,5	675,5	101,0	705,7	104,5
в % к МБТ (всего)	48,0	46,9	46,8		49,2	50,1		50,4	
- дотации на выравнивание	439,8	461,8	485,5	110,4	461,8	476,8	98,2	478,1	100,3
- дотации на сбалансированность	227,4	171,0	171,0	75,2	190,3	186,5	109,1	215,4	115,5
субсидии	365,0	316,7	327,8	89,8	266,3	270,8	82,6	311,3	115,0
в % к МБТ (всего)	25,8	23,0	23,0		19,7	20,1		22,2	
субвенции	306,0	358,4	393,5	128,6	364,3	366,3	93,1	340,1	92,8
в % к МБТ (всего)	21,6	26,1	27,5		27,0	27,1		24,3	
иные межбюджетные трансферты	65,6	55,5	38,7	59,0	54,8	36,7	94,8	43,3	118,0
в % к МБТ (всего)	4,6	4,0	2,7		4,1	2,7		3,1	

Источник: [18]

Дотации – МБТ, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и/или условий их использования. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ образуют *Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ*

Субсидии – МБТ, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении собственных и совместных с другими публично-правовыми образованиями полномочий органов государственной власти субъектов РФ. Совокупность субсидий бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета образует *Федеральный фонд софинансирования расходов* (заменил федеральные фонды софинансирования социальных расходов и регионального развития).

Субвенции – МБТ, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ и/или муниципальных образований, возникающих при выполнении федеральных полномочий, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ и/или органам местного самоуправления в установленном порядке. Совокупность субвенций бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета образует *Федеральный фонд компенсаций*.

В круг межбюджетных отношений включаются не только взаимоотношения между федеральным уровнем и субъектами РФ, но и между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления различных видов муниципальных образований.

Современный этап развития межбюджетных отношений в субъектах РФ характеризуется упорядочением бюджетного устройства на уровне му-

ниципальных образований. В нормативном плане следует отметить прежде всего Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Данный закон направлен на реформирование всей системы организации местного самоуправления в РФ, прежде всего – в части его финансового обеспечения. Закон предусматривает введение в РФ *двухуровневой территориальной организации местного самоуправления*. Муниципальными образованиями первого уровня являются городские и сельские поселения, второго уровня – муниципальные районы. В состав муниципальных районов входят территории городских и сельских поселений, а также межселенные территории. Наиболее крупные города получили статус городских округов. Особым видом муниципальных образований являются внутригородские территории городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

Межбюджетное регулирование как центральная часть межбюджетных отношений на региональном уровне служит цели обеспечения бюджетов муниципальных образований средствами для исполнения возложенных на них полномочий. Основными инструментами межбюджетного регулирования являются:

1. Установление нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, подлежащих зачислению в вышестоящий бюджет (бюджет субъекта РФ или муниципального района).

2. Дотации местным бюджетам на выравнивание их бюджетной обеспеченности через фонды финансовой поддержки и другие межбюджетные трансферты.

3. Перечисления из местных бюджетов в вышестоящие бюджеты («отрицательные трансферты» из бюджетов наиболее обеспеченных бюджетными доходами муниципальных образований).

Рассмотрим каждый инструмент подробно. В Бюджетном кодексе предусмотрены перечни налоговых доходов для каждого уровня бюджетной системы РФ. При этом органы государственной власти субъекта РФ обязаны установить единые и/или дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10% доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от указанного налога. Помимо этого, органы государственной власти субъекта РФ могут установить после завершения переходного периода *единые нормативы* отчислений в бюджеты муниципальных образований от отдельных федеральных и/или региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ, по разным типам муниципальных образований.

Межбюджетные трансферты (МБТ) *из бюджетов субъектов РФ* местным бюджетам 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 Федерации, передаваемых на основании договоров между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области, заключенных в соответствии с законодательством РФ;
- иных межбюджетных трансфертов.

Межбюджетные трансферты местным бюджетам из бюджета субъекта РФ в основном предоставляются через фонды, назначение и методическое обеспечение которых аналогично федеральному уровню.

Межбюджетные трансферты из местных бюджетов предоставляются в форме:

- дотаций из бюджетов муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (районный фонд финансовой поддержки поселений);
- субсидий, перечисляемых из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;
- субсидий, перечисляемых в бюджеты субъектов РФ для формирования региональных фондов финансовой поддержки поселений и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), – «отрицательные трансферты»;
- иных межбюджетных трансфертов.

5.3. Проблема достижения сбалансированности бюджета: дефицит и профицит

Одной из главных целей государственной финансовой политики является макроэкономическая стабилизация. Она может достигаться использованием таких бюджетных инструментов, как налоги, государственные расходы, бюджетный дефицит. Степень воздействия этих инструментов на экономический рост и стабильность является предметом дискуссии много лет. Для проведения антициклической экономической политики государство может увеличить расходы бюджета, стимулируя спрос, или уменьшить налоги, но может использовать и эти оба инструмента. *Можно выделить три типа бюджета – сбалансированное, дефицитное и профицитное.* Бюджетный дефицит – это превышение расходов бюджета над его доходами. И наоборот, превышение доходов бюджета над расходами есть профицит бюджета. Бюджет может быть также сбалансированным, т. е. когда расходы бюджета равны доходам. При этом может иметь место еже-

годное балансирование или бюджет может быть сбалансирован на циклической основе.

Бюджетный дефицит не относится к числу исключительных финансовых явлений, имеет разнообразные причины возникновения, например:

- рост государственных расходов в связи с необходимостью структурной перестройки экономики и увеличения инвестиций;
- чрезвычайные обстоятельства;
- экономический кризис;
- низкая эффективность государственного финансового управления.

В СССР отношение к бюджетному дефициту было однозначно отрицательным, считалось, что бюджетные дефициты характерны только для капиталистических стран. На практике также проводилась политика сбалансированности бюджетов, которая не являлась результатом финансовой политики государства, а носила политический характер. Состояние государственных финансов СССР было не идеальным, о чем свидетельствуют попытки реформирования бюджетной сферы начиная с 60-х гг. XX в., которые не приносили желаемых результатов.

В мировой практике для финансирования бюджетного дефицита используются займы, налоги и денежная эмиссия. При финансировании бюджетного дефицита с помощью правительственных займов происходит рост процентных ставок. В результате сокращаются частные (внутренние) инвестиции. Рост налогов также сокращает спрос и инвестиции, но в периоды экономического подъема этот инструмент может быть использован. Самый инфляционный способ финансирования бюджетного дефицита — денежная эмиссия. Этот способ использовался в России в период с 1992 по 1995 г., что в значительной степени повлияло на инфляционные процессы в стране. Наибольший дефицит консолидированного бюджета РФ имел место в 1994 г. Он составлял 10,7% от ВВП, более 28% от расходов бюджетной системы. Позже правительство России стало использовать и неэмиссионные способы финансирования бюджетного дефицита, прежде всего займы, внутренние и внешние, что повлияло на величину государственного долга. Дефицит федерального бюджета Российской Федерации имел место до 2000 г. С 2001-2008 г. федеральный бюджет сводился с профицитом. С 2009 года на фоне экономического кризиса российский бюджет вновь стал дефицитным.

Возможна следующая классификация дефицита бюджета.

По отношению к плану выделяют плановый и фактический дефицит бюджета. При принятии закона (решения) о бюджете на очередной год устанавливается плановый дефицит или профицит. По результатам исполнения бюджетов величина дефицита может быть больше или меньше, но может возникнуть и профицит. Такая ситуация чаще всего имеет место в региональных бюджетах.

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

По отношению к уровню бюджета может быть дефицит федерального, региональных, местных бюджетов. Чаще всего обсуждается проблема дефицита федерального бюджета. Меньшее внимание уделяется дефицитам региональных и местных бюджетов. Вместе с тем именно местные бюджеты чаще всего являются дефицитными.

По характеру возникновения разделяют случайный (чрезвычайный) и действительный дефицит. Случайный, или чрезвычайный, дефицит возникает в периоды внезапных событий, которые требуют крупных незапланированных расходов.

В зависимости от периодичности возникновения различают постоянный, циклический и временный дефицит. Циклические дефициты возникают в отдельные периоды экономического цикла в результате проведения антициклической политики государства. В периоды экономического спада правительство может принимать бюджеты с дефицитом для стимулирования экономического роста. Временные дефициты возникают в течение года в результате кассовых разрывов между поступлением доходов и текущими расходами.

По степени переложения на будущие поколения может быть переложимый и непереложимый бюджетный дефицит. Последствием долгового финансирования дефицита бюджета является его переложение на будущее поколение.

По степени учета процентных выплат по обслуживанию государственного или муниципального долга различают первичный (рабочий или структурный) и вторичный дефицит. Дефицит бюджета без учета процентных выплат по обслуживанию государственного или муниципального долга называют первичным, с учетом — вторичным.

По способу воздействия на социально-экономические процессы различают активный и пассивный дефициты бюджетов. Активный дефицит бюджета связан с дефицитом бюджета развития, пассивный — с бюджетом текущих расходов.

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

- *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;
- *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.

Исполнение федерального бюджета по источникам внутреннего и внешнего финансирования дефицита федерального бюджета за 2014 г. представлено на рис. 5.1, рис. 5.2.

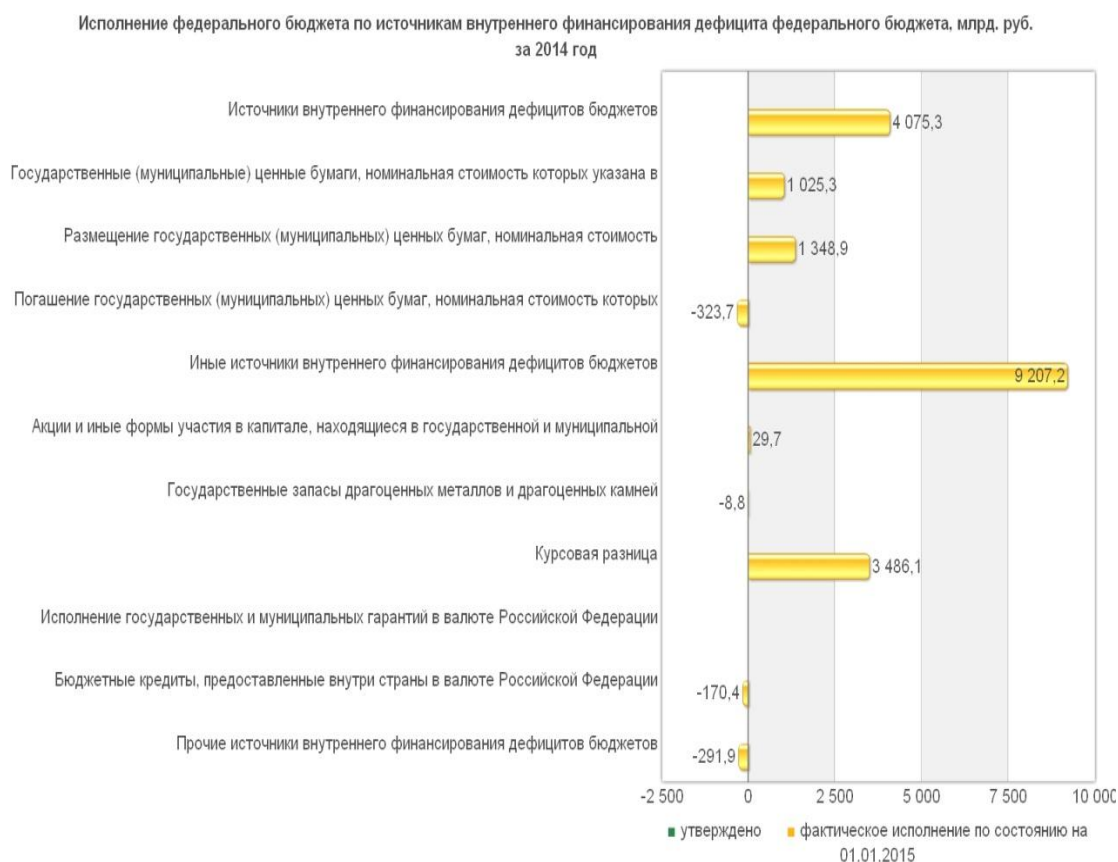


Рис. 5.1 Исполнение федерального бюджета по источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета за 2014 г., млрд. руб.

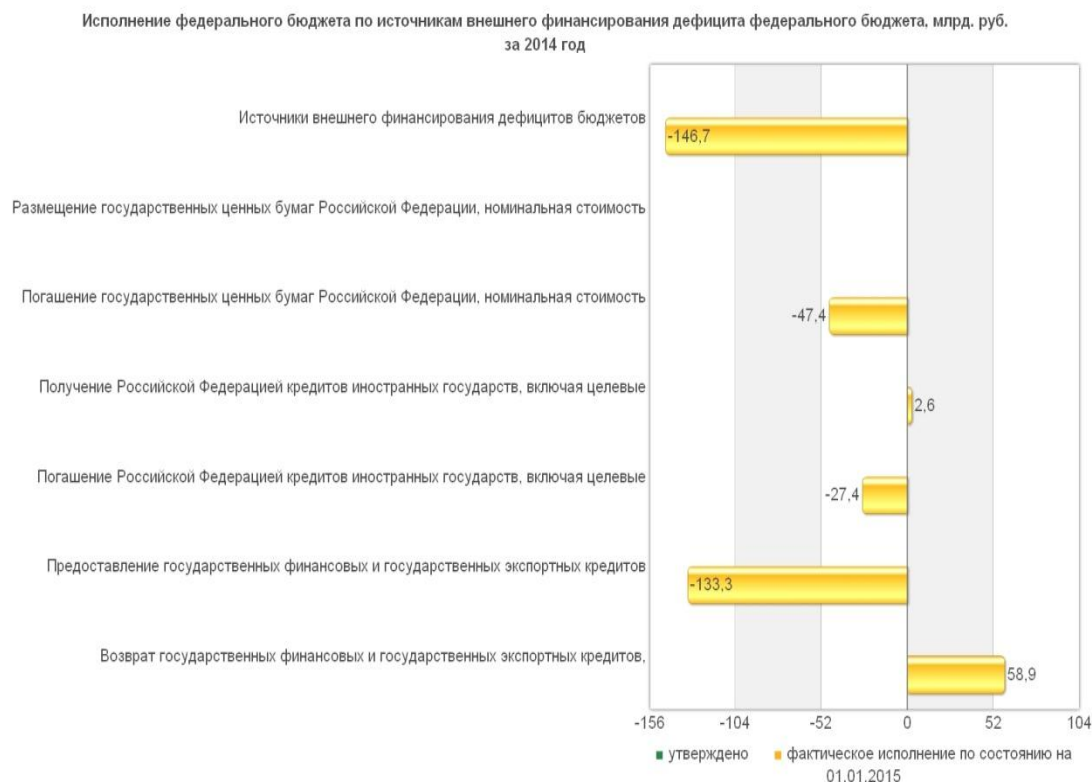


Рис. 5.2 Исполнение федерального бюджета по источникам внешнего финансирования дефицита федерального бюджета за 2014 г., млрд. руб.

Вопросы регулирования дефицита бюджета принято рассматривать через призму так называемых *фискальных правил* (fiscal rules), – совокупности институциональных ограничений в сфере бюджетной политики. Они получили широкое распространение в целом ряде государств в связи с общими задачами поддержания макроэкономической и финансовой стабильности. Так, государства, подписавшие в 1992 г. Договор о Европейском союзе («Маастрихтское соглашение»), одобрили несколько критериев, которым должны удовлетворять страны, вступающие в зону евро, и в их числе два критерия представляют собой фискальные правила:

1. Плановый и фактический дефицит бюджетной системы страны не должен превышать 3% ВВП, исчисленного по рыночным ценам.
2. Совокупный государственный и муниципальный долг страны в номинальном выражении на конец финансового года должен быть менее 60% ВВП.

Отдельные европейские государства используют «золотое правило» и «устойчивое инвестиционное правило». Первое гласит о том, что прави-

тельство может осуществлять займы только для инвестиций, но не для финансирования текущих расходов. Второе – государственный долг должен быть менее 40% ВВП.

Фискальные правила были установлены и в России с момента введения Бюджетного кодекса РФ (2000 г.), при этом они были структурированы относительно уровней бюджетной системы РФ. В их составе входило и «золотое правило», которое было отменено с 2005 г.

Профицит означает превышение доходов над расходами бюджета. Следует отличать профицит, установленный законом (решением) о бюджете, от фактически полученного (незапланированного) профицита. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования нередко утверждают законами (решениями) о соответствующих бюджетах дефициты своих бюджетов. По результатам исполнения за месяц, квартал, полугодие, 9 месяцев и год в целом может возникнуть как дефицит, так и профицит бюджета.

В Бюджетном кодексе РФ статья, регламентирующая профицит бюджета, отсутствует. В то же время в БК РФ есть ст. 232, касающаяся использования доходов, фактически полученных при исполнении бюджета сверх доходов, утвержденных законом (решением) о бюджете. В соответствии с этой статьей доходы, фактически полученные при исполнении федерального бюджета сверх утвержденного федеральным законом объема доходов (без учета нефтегазовых доходов и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния), могут направляться Министерством финансов РФ без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на:

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

В период с 2001–2008 гг. имелась устойчивая тенденция роста профицита федерального бюджета, который был связан прежде всего с высокими ценами на нефть, газ и другие углеводороды. Рост мировых цен на эти товары привел к тому, что экономика России стала в значительной степени зависимой от нефтегазового сектора. В результате в структуре доходов федерального бюджета значительный удельный вес стали составлять конъюнктурные доходы. Возникла необходимость сглаживания эффекта от колебаний экспортных доходов. Опыт других стран-экспортеров нефти показывает, что они использовали Стабилизационный фонд как инструмент, позволяющий снизить зависимость национальной экономики от неблагоприятных колебаний поступлений от экспорта сырьевых товаров.

Одной из таких стран была Норвегия, создавшая в 1990 г. государственный Стабилизационный фонд, который в связи с ростом мировых цен на нефть непрерывно увеличивался.

Стабилизационные фонды призваны обеспечить решение двух основных задач:

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

По опыту зарубежных стран в Российской Федерации 01.01.2004 г. также был создан Стабилизационный фонд, просуществовавший до 2008 г. В соответствии с российским законодательством средства Стабилизационного фонда находились в составе федерального бюджета, но подлежали обособленному управлению, включая их учет и использование. Цель создания фонда – обеспечение сбалансированности федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой, а также изъятие избыточной ликвидности из национальной экономики во избежание роста инфляции.

С 2008 года на базе Стабилизационного фонда РФ сформированы Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. На Резервный фонд сегодня возложены практически те же функции, которые выполнял Стабилизационный фонд. Фонд национального благосостояния призван обеспечить сбалансированность нашей пенсионной системы, поскольку средства из него направляются на финансирование дефицита бюджета Пенсионного фонда и финансирования программы добровольных пенсионных накоплений граждан.

Средства фондов представлены в различных валютах: рубли, долл. США, евро, фунты стерлингов, СДР (резервная позиция РФ в МВФ). В период мирового экономического кризиса, с конца 2008 г. средства фондов направлялись на антикризисные мероприятия по ликвидации его последствий. Подробная статистика по операциям со средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния содержится на сайте Минфина России в соответствующих разделах и обновляется на регулярной основе. По состоянию на 01.01.2015 г. совокупный объем Резервного фонда составил 4 945,49 млрд. руб. (6,8% от ВВП), что равно 87,91 млрд долл. США. Совокупный объем Фонда национального благосостояния на ту же дату составил 4 388,09 млрд. руб. (6,0 % от ВВП) или 78,00 млрд. долл. США.

5.4. Государственный кредит и управление государственным долгом

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

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

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

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

Анализ содержания государственного кредита позволяет сделать следующие выводы:

- сущность государственного кредита заключается в перераспределении денежных средств между частным сектором и государством на условиях срочности, платности и возвратности. Вся сумма непоплаченных обязательств государства представляет собой величину государственного долга;
- современная фискальная политика признает возможным использование несбалансированных бюджетов для целей стабилизации экономики. Основным фактором, обуславливающим возникновение и рост государственного долга, является дефицит бюджета;
- возникновение дефицита бюджета порождается временной неравномерностью развития экономической активности, опережающим ростом

расходов над доходами бюджета и чрезвычайными обстоятельствами;

- если не рассматривать эффект вытеснения частных инвестиций из реального сектора, то государственный долг не является инструментом перекладывания экономического бремени на последующие поколения;

- государственный долг оказывает на экономику регулирующее влияние посредством воздействия на уровень инвестиций, кредитную политику коммерческих банков, общий объем денежной массы. Кроме того, процентные ставки по государственным ценным бумагам лежат в основе системы ставок процента по банковскому кредиту и корпоративным ценным бумагам (долговым обязательствам).

Из содержания государственного кредита следует, что он совмещает в себе и функции финансов, и функции кредита. Таким образом, к основным (детализированным) функциям государственного кредита можно отнести следующие.

1. *Образование денежных фондов* – привлечение средств с рынка ссудных капиталов в централизованные денежные фонды государства на основе принципов возвратности, срочности и платности. При этом условием добровольного предоставления инвестором своих средств в распоряжение государства является обязательство заемщика вернуть к определенному моменту времени сумму заимствования с процентами. Финансирование государственного долга в современных условиях посредством привлечения средств инвесторов осуществляется в промышленно развитых странах почти исключительно рыночными методами с использованием различных финансовых инструментов. Основным таким инструментом являются государственные ценные бумаги, которые выпускаются в виде срочных долговых обязательств.

Спрос со стороны инвесторов на любые ценные бумаги, в том числе и государственные, формируется на основе следующих факторов:

- доходности – способности приносить доход (через проценты, дивиденды или рост курсовой стоимости);

- надежности – низкой вероятности понести потери (минимальный риск невозврата вложенных средств);

- ликвидности – возможности скорейшего для держателя ценных бумаг получения денежных средств.

Государственные бумаги считаются, как правило, надежными финансовыми инструментами со средним и низким уровнем доходности. Они привлекательны прежде всего для консервативных инвесторов, наибольшее значение для которых имеют гарантии сохранности капитала и которые готовы получать относительно небольшой, но гарантированный доход. Как в России, так и в промышленно развитых странах наиболее распространенной формой государственных займов являются облигации. *Государственная облигация* представляет собой ценную бумагу, являющуюся долговым обязательством государства, которая дает ее держателю право

получить в определенный срок основную сумму долга и проценты. *Номинальная цена* облигации устанавливается эмитентом и выражает сумму, полученную во временное пользование и подлежащую возврату с начисленными на нее процентами в оговоренный срок.

2. *Использование денежных фондов* – функция, вытекающая из необходимости возврата привлеченных средств, который осуществляется как за счет налоговых и неналоговых доходов бюджета, так и за счет механизма рефинансирования, т. е. погашения задолженности по ранее выпущенным обязательствам с помощью средств, полученных от размещения новых обязательств.

3. *Контроль* – влияние на уровень ликвидности коммерческих банков, структуру платежеспособного спроса, темпы экономического роста, объем денежной массы в обращении.

Кроме того, государственный кредит играет важную роль в:

– перераспределении финансовых ресурсов в процессе перераспределения капитала между сферами производства и обращения. На практике это выражается в том, что государство, являясь активным участником рынка капиталов и выступая на нем чаще всего в качестве заемщика, оказывает существенное влияние на уровень кредитной ставки, поскольку выступает конкурентом для участников рынка, стремящихся привлечь кредитные ресурсы, и обуславливает изменение минимального уровня доходности для инвестиционных проектов в реальном секторе;

– повышении эффективности использования средств, обеспечивая необходимость максимально эффективного использования государственных средств при наличии «кассового разрыва» между моментами их поступления и использования — как при недостатке, так и в случае избытка финансовых ресурсов;

– ускорении концентрации финансовых ресурсов, создавая возможность государству привлекать значительные объемы финансовых ресурсов, в том числе для финансирования чрезвычайных расходов, в самое короткое время.

Механизмы функционирования государственного кредита на практике реализуется посредством размещения государственных займов, которые приводят к появлению государственного долга. Бюджетный кодекс РФ, определяя категории государственных (муниципальных) займов и государственного (муниципального) долга, применяет следующие понятия и термины:

• *государственный или муниципальный заем* (заимствование) – передача в собственность РФ, субъекта Российской Федерации или муниципального образования денежных средств, которые Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование обязуются возвратить в той же сумме с уплатой процента (платы) на сумму займа;

• *государственный или муниципальный долг* – обязательства, возникающие из государственных или муниципальных займов (заимствований), принятых на себя Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства, а также принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием обязательства третьих лиц.

Государственные займы, составляющие государственный долг, могут быть классифицированы по ряду следующих признаков:

1. *По месту размещения займы делятся на внешние и внутренние.* Внешние займы – это обязательства государства перед нерезидентами; внутренние – обязательства государства перед резидентами.

Растущий уровень глобализации современной экономики и допуск нерезидентов на рынок рублевых обязательств обусловил и все более широкий переход от критерия валютирования к критерию резидентства кредитора.

2. *По способу обращения* – на рыночные и нерыночные. Рыночные займы – это займы, оформленные в виде таких ценных бумаг, которые свободно обращаются и перепродаются после их первичного размещения на рынке. В промышленно развитых странах доля таких займов составляет до 70% от всех долговых обязательств государства. Нерыночные государственные займы – это займы, оформленные в фондовые инструменты, не имеющие вторичного фондового рынка, т. е. они покупаются инвестором у правительства и могут быть проданы только ему.

3. *По сроку заимствования средств* – на краткосрочные (со сроком обращения бумаг продолжительностью до 1 года), среднесрочные (со сроком обращения бумаг от 1 года до 5 лет) и долгосрочные (со сроком обращения бумаг свыше 5 лет).

4. *По способу обеспечения возвратности кредитных ресурсов* – на *закладные* и *беззакладные*. Закладные займы – это займы, возвратность которых обеспечивается конкретным залогом, т. е. каким-либо имуществом. К данному способу получения заемных средств прибегает заемщик, надежность которого в глазах потенциальных кредиторов недостаточна, и поэтому он вынужден предоставлять дополнительные гарантии возвратности средств. Беззакладные займы – это займы, оформленные в облигации, и другие обязательства, не имеющие конкретного имущественного обеспечения. На практике государственный кредит реализуется посредством беззакладных займов, поскольку государство априори считается надежным заемщиком.

5. *По уровню эмитента* – в трехуровневой финансовой системе России государственные займы могут быть подразделены по уровню размещающего заем государственного органа на федеральные, региональные и местные займы.

6. По форме выплаты дохода государственные займы могут быть следующих видов:

- процентные займы – доход по ним устанавливается в виде фиксированного процента от номинала. Этот тип займа является основным, именно в процентных бумагах размещена основная часть государственного долга в промышленно развитых странах;

- дисконтные займы – доход по ним инвестор получает за счет приобретения долговых обязательств с дисконтом и последующим их погашением по номинальной стоимости по окончании срока, на который средства были предоставлены заемщику;

- выигрышные займы – доход по подобному займу осуществляется на основе тиражей выигрыша. Такие займы наименее привлекательны для инвестора, поскольку они не предоставляют гарантированного дохода к определенному моменту времени;

- индексационные займы – доход по ним выплачивается посредством индексирования номинальной стоимости первоначально приобретенных инвестором ценных бумаг.

Кроме того, в качестве меры, стимулирующей инвестиции в государственные ценные бумаги, органы власти и управления государства могут установить льготы по налогообложению доходов, полученных от государственных ценных бумаг.

7. По обязанности заемщика соблюдать сроки погашения займа, эмитированные им обязательства можно разделить на обязательства без права досрочного погашения и обязательства с правом досрочного погашения. Выпуск обязательств с правом досрочного погашения означает наличие у заемщика прав на досрочный выкуп своих долговых обязательств.

Такое право может быть выгодно эмитенту при значительном снижении стоимости заемных ресурсов на рынке ссудного капитала. В этом случае эмитент имеет возможность разместить новый заем, обслуживание которого будет более дешевым, и за счет полученных средств выкупить ранее эмитированные обязательства. При этом достигается экономия средств, направляемых на обслуживание долга. В случае если обязательства были выпущены без права их досрочного погашения, то при снижении рыночной цены займов эмитент не имеет возможности выкупа своих долговых обязательств и несет в связи с этим обстоятельством определенные потери, а инвестор, наоборот, получает дополнительную выгоду.

8. По способу погашения задолженности займы разделяют на две категории: займы, подлежащие оплате единовременно; займы, подлежащие оплате частями. При условии того, что эмитированный заем подлежит оплате частями, заемное соглашение может предусматривать следующие три варианта его погашения:

- погашение равными долями на протяжении оговоренного срока;

- погашение увеличивающимися долями на протяжении оговоренного срока (подобная форма наиболее удобна в случае, если привлеченные средства направлены на реализацию какого-либо инвестиционного проекта; соответственно по мере его реализации идет и рост поступлений от объекта и инвестиций, что упрощает погашение обязательств);

- погашение уменьшающимися долями на протяжении оговоренного срока.

9. По способу определения предлагаемого инвестору дохода эмитент может предложить займы с постоянным фиксированным уровнем дохода и займы с переменным уровнем дохода. Заключение сделок по займам с постоянным фиксированным доходом предоставляет инвестору гарантированный доход, а эмитенту – заранее известную стоимость обслуживания долга; однако при необходимости размещения долгосрочных займов и низких возможностях прогнозирования ситуации на рынке ссудного капитала государство может испытывать трудности в финансировании дефицита бюджета посредством размещения займов среди инвесторов. Эта проблема возникает, когда инвесторы опасаются изменения конъюнктуры на рынке. «Страховкой» для инвесторов в подобной ситуации и выступает заем с переменным уровнем дохода, который изменяется «в привязке» к какому-либо экономическому индикатору, например по ставке межбанковского кредита в стране.

10. По направлениям использования заемных средств займы могут быть подразделены на целевые и нецелевые. Средства, привлеченные по целевым займам, должны быть использованы только для финансирования отдельных конкретных программ, для реализации которых они и размещаются. Средства, полученные от размещения нецелевых займов, могут быть направлены на покрытие текущих бюджетных расходов, на рефинансирование текущей задолженности или же на другие нужды – согласно решению уполномоченных органов власти и управления.

Далее обратимся к динамике государственного внутреннего и внешнего долга РФ, субъектов РФ и долга муниципальных образований, табл. 5.2.

Таблица 5.2

Объем государственного внутреннего долга Российской Федерации, млрд. руб.

По состоянию на	Объем государственного внутреннего долга Российской Федерации, млрд. руб.	
	всего	в т.ч. государственные гарантии Российской Федерации в валюте РФ
01.01.2005	778,47	12,93
01.01.2006	875,43	18,86
01.01.2007	1064,88	31,23
01.01.2008	1301,15	46,68
01.01.2009	1499,82	72,49
01.01.2010	2094,73	251,36
01.01.2011	2940,39	472,25
01.01.2012	4190,55	637,33

01.01.2013	4977,90	906,6
01.01.2014	5722,24	1289,85
01.01.2015	7241,17	1765,46

Источник: [32]

Значительное воздействие, оказываемое государственным долгом на социально-экономические процессы в стране, обуславливает необходимость организации эффективного долгового управления, представляющего собой процесс разработки и реализации стратегии в целях: привлечения необходимой суммы финансирования; достижения поставленных целей в отношении затрат и риска; решения других задач в области управления государственным долгом, которые может поставить правительство, например развития и поддержания работы эффективного и ликвидного рынка государственных ценных бумаг. Целью управления государственным долгом является нахождение оптимального соотношения между потребностями государства в дополнительных финансовых ресурсах и затратами по их привлечению, обслуживанию и погашению.

Таблица 5.3

Структура государственного внешнего долга РФ по состоянию на 01.05.15, млн. долл./евро

Категория долга	млн. долларов США	эквивалент млн. евро
Государственный внешний долг Российской Федерации (включая обязательства бывшего Союза ССР, принятые Российской Федерацией)	51 480,4	46 855,7
Задолженность перед официальными двусторонними кредиторами - не членами Парижского клуба	876,7	797,9
Задолженность перед официальными двусторонними кредиторами - бывшими странами СЭВ	880,5	801,4
Задолженность перед официальными многосторонними кредиторами	1 080,8	983,8
Задолженность по внешним облигационным займам	36 551,7	33 268,0
Задолженность по ОВГВЗ	5,4	5,0
Прочая задолженность	21,0	19,1
Государственные гарантии Российской Федерации в иностранной валюте	12 064,3	10 980,5

Источник: [32]

Традиционно понятие управления государственным долгом рассматривается в широком и узком смысле.

Управление государственным долгом в широком смысле предполагает:

- формирование политики в отношении государственного долга, необходимых институтов и инструментов;
- определение основных показателей и предельных значений государственной задолженности;
- определение основных направлений воздействия на микро- и мак-

роэкономические показатели;

- определение приоритетных направлений использования привлеченных ресурсов и т. д.

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

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

Таблица 5.4

Объем государственного долга субъектов РФ и долга муниципальных образований Сибирского федерального округа на 01.01.2014г., тыс. руб.

Субъект РФ	Объем госдолга субъектов РФ			Объем долга муниципальных образований в составе субъекта РФ
	внутренний	внешний	итого	
Сибирский федеральный округ	195136648,52844	–	195136648,52844	43379665,87773
Республика Алтай	1 930 818,3	-	1 930 818,3	828 746,7
Республика Бурятия	5 608 429,4	-	5 608 429,4	2 457 794,0
Республика Тыва	2 194 229,9	-	2 194 229,9	839 866,7
Республика Хакасия	8 382 970,9	-	8 382 970,9	423 888,1
Алтайский край	1 453 733,8	-	1 453 733,8	1 592 018,2
Забайкальский край	14 815 264,4	-	14 815 264,4	1 002 140,7
Красноярский край	47 312 064,1	-	47 312 064,1	9 497 477,9
Иркутская область	3 148 044,7	-	3 148 044,7	1 727 650,2
Кемеровская область	41 523 414,7	-	41 523 414,7	5 182 405,4
Новосибирская область	24 466 914,6	-	24 466 914,6	13 119 528,4
Омская область	29 663 213,7	-	29 663 213,7	3 476 090,3
Томская область	14 637 550,0	-	14 637 550,0	3 232 059,2

Источник: [32]

В зарубежной экономической литературе она получила название debt management. Объектами регулирования в рамках debt management являются:

- структура сроков обращения различных долговых обязательств;
- структура кредиторов (посредством выпуска нерыночных, предназначенных для определенных групп кредиторов, займов).

Традиционно управление государственным долгом основывается на следующих принципах:

- безусловности – обеспечения точного и своевременного выполнения обязательств государства перед инвесторами и кредиторами без выставления дополнительных условий;
- единства учета – учета в процессе управления государственным долгом всех видов ценных бумаг, эмитированных органами власти всех

уровней;

- единства долговой политики – обеспечения единого подхода в политике управления государственным долгом со стороны федерального центра по отношению к публично-правовым образованиям нижележащих уровней;

- согласованности – обеспечения максимально возможной гармонизации интересов кредиторов и государства-заемщика;

- снижения рисков – выполнения всех необходимых действий, позволяющих снизить как риски кредитора, так и риски инвестора;

- оптимальности – создания такой структуры государственных займов, чтобы выполнение обязательств по ним было сопряжено с минимальными затратами и минимальным риском, а также оказывало наименьшее отрицательное влияние на экономику страны;

- гласности – предоставления достоверной, своевременной и полной информации о параметрах займов всем заинтересованным в ней пользователям.

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

- досрочное погашение – погашение государственного долга ранее срока, установленного кредитным договором или условиями выпуска ценных бумаг;

- рефинансирование – погашение части государственного долга за счет вновь привлеченных средств;

- конверсия – изменение доходности займа;

- консолидация – превращение части имеющейся задолженности в новую с более длительным сроком погашения. Чаще всего использование этого приема связано с желанием государства устранить опасность, которая может грозить денежно-кредитной системе в случае массовых требований по погашению задолженности;

- новация – соглашение между государством-заемщиком и кредиторами по замене обязательств в рамках одного и того же кредитного договора;

- унификация – решение государства об объединении нескольких ранее выпущенных займов;

- отсрочка – консолидация при одновременном отказе государства от выплаты дохода по займам в ранее установленные сроки;

- дефолт – отказ государства от уплаты государственного долга.

В зависимости от оснований для применения методы управления государственным долгом могут быть разделены на административные и финансовые. При использовании административных методов все операции с долговыми обязательствами государства осуществляются на основании прямых директив уполномоченных органов государственной власти и

управления. Как правило, в этом случае оценка экономической эффективности и результативности действий по управлению государственным долгом не производится. Финансовые методы базируются в первую очередь на анализе финансовых показателей и нацелены на получение максимально возможного эффекта от привлекаемых займов при минимизации связанных с ними издержек.

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

Вопросы для самоконтроля

1. Межбюджетные отношения в РФ, принципы распределения доходов и расходов между бюджетами?
2. Межбюджетные трансферты, их виды и условия предоставления?
3. Дефицит бюджета, источники его финансирования?
4. Государственный и муниципальный долг и его структура?
5. Управление государственным и муниципальным долгом?
6. Основы планирование доходов бюджетной системы?
7. Консолидированные бюджеты РФ, их особенности?
8. Рефинансирование заимствований как метод управления госдолгом?
9. Понятие бюджетного федерализма?
10. Федеральные фонды финансовой поддержки регионов?
11. Преимущества и недостатки профицита бюджета?
12. Суть концепции «здоровых финансов»?
13. Облигационные займы и их предназначение?
14. Государственный кредит как форма поддержки отраслей экономики?

Тесты

1. Положения, характеризующие межбюджетные отношения:

- а) взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса;
- б) являются актуальными для унитарных государств;
- в) их основой является равенство бюджетных прав, сложившееся исторически и связанное с проводимой политикой развития территорий;
- г) верно первое и третье.

2. Финансово-бюджетный федерализм – это:

- а) регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных вне-

бюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением;

б) разделение полномочий между центральными органами власти, власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления в области финансов, в частности, в бюджетной сфере;

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

3. Превышение доходов над расходами – это ...

- а) профицит бюджета;
- б) дефицит бюджета;
- в) дефолт;

4. Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств означает, что:

а) все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита;

б) законодательные и исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления имеют право на соответствующем уровне бюджетной системы РФ самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;

в) при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

5. Профицит бюджета – это:

- а) превышение доходов над расходами бюджета;
- б) превышении расходов над доходами бюджета;
- в) равенство доходов и расходов;
- г) финансирование расходов;
- д) нет верного ответа

6. В объем государственного внешнего долга РФ включаются:

а) объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией;

б) объем основного долга по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией от бюджетов других уровней;

в) основная номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации

7. Внешними источниками финансирования бюджетного дефицита служат:

- а) кредиты международных финансовых организаций;
- б) основная номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам РФ;
- в) кредиты, полученные РФ от кредитных организаций в валюте РФ

8. Внутренний долг состоит из:

а) объем основного долга по полученным РФ кредитам правительств иностранных государств, кредитных организаций, фирм и международных финансовых организаций;

б) поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности;

в) вновь возникших задолженностей и долговых обязательств бывшего СССР в части, принятой на себя РФ.

9. В условиях динамично развивающейся экономики бюджетный дефицит допустим в размере:

а) 10-12%;

б) 15-17%;

в) 2-3%

10. Государственный долг является следствием:

а) государственных гарантий, данных кредитору, при невыполнении обязательств заемщиком средств;

б) государственных заимствований;

в) муниципальных заимствований;

г) государственных кредитов

Задачи

Задача 1.

Бюджет субъекта РФ имеет следующие параметры.

Годовой объем доходов бюджета – 50,0 млрд. руб., в том числе объем безвозмездных поступлений – 10,0 млрд. руб.

Рассчитайте предельный размер дефицита и предельный размер расходов данного бюджета субъекта РФ, с которыми бюджет может быть утвержден.

Задача 2.

Дайте определение понятию: дотация, субсидия, субвенция. Найдите их сходство и различия.

Глава 6. Внебюджетные фонды государства: сущность и значение

6.1. Экономико-правовая основа государственных внебюджетных фондов социального назначения

Социальные внебюджетные фонды являются самостоятельными финансовыми институтами. Однако самостоятельность эта имеет свои особенности, существенно отличаясь от экономической и финансовой самостоятельности государственных, акционерных, кооперативных, частных предприятий и организаций. Внебюджетные социальные фонды реализуют процессы мобилизации и использования средств фондов в размерах и на цели, регламентированные государством. Государство определяет уровень страховых платежей, принимает решения об изменении структуры и уровня денежных социальных выплат.

Пенсионный фонд РФ образован 01.01.1992 г. Постановлением Верховного Совета РФ от 27.12.1991 г. № 2122-1 и является крупнейшим из внебюджетных социальных фондов. *Основные задачи* Пенсионного фонда как самостоятельного финансово-кредитного учреждения следующие: аккумуляция страховых взносов и расходование средств Фонда в соответствии с действующим законодательством.

Доходы бюджета Пенсионного фонда РФ.

Неналоговые доходы:

- страховые взносы на обязательное пенсионное страхование;
- дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии и взносы работодателя в пользу застрахованных лиц, уплачивающих дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии, зачисляемые в Пенсионный фонд Российской Федерации;
- взносы по дополнительному тарифу для работодателей-организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации;
- недоимки, пени и штрафы по взносам в Пенсионный фонд Российской Федерации;
- доходы от размещения средств Пенсионного фонда Российской Федерации

Федерации;

– штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба.

Безвозмездные поступления:

– межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые Пенсионному фонду Российской Федерации;

– безвозмездные поступления от негосударственных пенсионных фондов;

– взносы, уплачиваемые организациями угольной промышленности на выплату ежемесячной доплаты к пенсии отдельным категориям работников этих организаций;

– недоимки, пени и штрафы по взносам организаций угольной промышленности на выплату ежемесячной доплаты к пенсии отдельным категориям работников этих организаций в Пенсионный фонд Российской Федерации;

– прочие поступления;

Обязательное социальное страхование представляет собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального и/или социального положения работающих граждан, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, иных категорий граждан: вследствие признания их безработными; трудового увечья или профессионального заболевания; инвалидности; необходимости получения медицинской помощи, санаторно-курортного лечения и наступления иных установленных законодательством РФ социальных страховых рисков, подлежащих обязательному социальному страхованию. Действие обязательного социального страхования распространяется также на лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой, и другие категории граждан, но только в случае, если законодательством РФ предусматривается уплата ими или за них страховых взносов или налогов, средства от уплаты которых поступают на финансирование конкретных видов обязательного социального страхования.

Фонд социального страхования РФ (ФСС) был учрежден в соответствии с Указом Президента РФ от 07.08.1992 г. № 822 и Положением о Фонде социального страхования, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 12.02.1994 г. № 101 «О Фонде социального страхования в Российской Федерации», и управляет средствами государственного социального страхования РФ.

Денежные средства ФСС являются государственной собственностью, не входят в состав бюджетов соответствующих уровней, других фондов и изъятию не подлежат. Бюджет ФСС и отчет о его исполнении утверждаются Правительством РФ, а бюджеты региональных и центральных отрасле-

вых отделений ФСС, отчеты об их исполнении — правлением ФСС и его председателем.

Основные задачи ФСС – это обеспечение:

- гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении и усыновлении ребенка, на погребение, санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей, а также другие цели государственного социального страхования, предусмотренные законодательством;
- участия в разработке и реализации государственных программ по охране здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;
- осуществления мер, обеспечивающих финансовую устойчивость ФСС;
- финансирования общероссийских мероприятий по государственному социальному страхованию;
- дотаций отделениям Фонда при недостатке их оборотных денежных средств;
- организации работ по подготовке и повышению квалификации специалистов для системы государственного социального страхования, разъяснительной работы среди страхователей и населения по вопросам социального страхования;
- сотрудничества с аналогичными фондами других государств и международными организациями по вопросам социального страхования.

Доходы бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации.

Неналоговые доходы:

- страховые взносы на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством;
- страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- недоимки, пени и штрафы по взносам в Фонд социального страхования Российской Федерации;
- доходы от размещения временно свободных средств Фонда социального страхования Российской Федерации;
- штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба.

Безвозмездные поступления:

- межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые Фонду социального страхования Российской Федерации;
- прочие поступления;

Фонды обязательного медицинского страхования РФ (ФОМС) занимают значительное место в структуре социальных внебюджетных фондов. Система ОМС был учреждена в соответствии с Законом РФ от 28.06.1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федера-

ции», который был введен в действие в полном объеме с 01.01.1993 г. Обязательное медицинское страхование (ОМС) призвано обеспечить гражданам Российской Федерации равные возможности в получении медицинской и лекарственной помощи, предоставляемой за счет средств обязательного медицинского страхования в объемах и на условиях соответствующих программ. Финансовые средства Федерального фонда ОМС находятся в государственной собственности РФ, не входят в состав других фондов и изъятию не подлежат. За неработающих граждан (детей, учащихся и студентов дневной формы обучения, пенсионеров, зарегистрированных безработных) взносы уплачивают органы исполнительной власти с учетом территориальных (базовых) программ ОМС в пределах средств, предусмотренных в соответствующих бюджетах на здравоохранение. Перечень заболеваний, видов, объемов и условий оказания медицинской помощи, входящих в федеральную программу государственных гарантий, утверждается приказом Министерства здравоохранения РФ.

Гражданам Российской Федерации выдается *страховой медицинский полис* ОМС – документ, удостоверяющий заключение договора по обязательному медицинскому страхованию граждан. Он имеет силу на всей территории РФ, а также на территории других государств, с которыми Российская Федерация имеет соглашения об обязательном медицинском страховании граждан.

Доходы бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Неналоговые доходы:

– страховые взносы на обязательное медицинское страхование - по тарифу, устанавливаемому Федеральным законом "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования", в части, зачисляемой в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;

– недоимки, пени и штрафы по взносам в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;

– доходы от размещения временно свободных средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования;

– штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба.

Безвозмездные поступления:

– межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые Федеральному фонду обязательного медицинского страхования;

– прочие поступления;

В бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов обязательного медицинского страхования поступают *неналоговые до-*

ходы:

- недоимки и пени по взносам в территориальные фонды обязательного медицинского страхования;
- доходы от размещения временно свободных средств территориальных фондов обязательного медицинского страхования;
- штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба.

Безвозмездные поступления:

- межбюджетные трансферты из Федерального фонда обязательного медицинского страхования;
- межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации, передаваемые территориальным фондам обязательного медицинского страхования, в том числе поступления в качестве страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения;
- прочие поступления, предусмотренные законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Средства Федерального фонда ОМС используются на следующие мероприятия:

- оплату медицинских услуг, предоставляемых гражданам;
- финансирование целевых медицинских программ;
- проведение дополнительной диспансеризации работающих граждан;
- подготовку и переподготовку специалистов;
- развитие медицинской науки;
- улучшение материально-технического обеспечения здравоохранения и другие цели.

Основная сумма расходов – это субвенции на выравнивание условий деятельности территориальных фондов ОМС и финансирование целевых программ в рамках обязательного медицинского страхования. Выравнивание финансовых условий деятельности территориальных ФОМС в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования осуществляется путем предоставления денежных средств Федерального фонда ОМС бюджету территориального фонда на безвозмездной и безвозвратной основе (субвенции) на осуществление целевых расходов по финансированию территориальной программы обязательного медицинского страхования.

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

6.2. Пенсионный фонд РФ и его функционирование

Пенсионный фонд Российской Федерации (Пенсионный фонд России, Пенсионный фонд РФ, ПФР) – крупнейшая организация России по оказанию социально значимых государственных услуг гражданам. Основан 22 декабря 1990 года постановлением Верховного Совета РСФСР № 442-1 «Об организации Пенсионного фонда РСФСР» для государственного управления финансами пенсионного обеспечения, которые было необходимо выделить в самостоятельный внебюджетный фонд. С созданием Пенсионного фонда в России появился принципиально новый механизм финансирования и выплаты пенсий и пособий. Средства для финансирования выплаты пенсий стали формироваться за счет поступления обязательных страховых взносов работодателей и граждан. Деятельность Пенсионного фонда России координирует Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации.

В структуре Пенсионного фонда – 8 Управлений в Федеральных округах Российской Федерации, 81 Отделение Пенсионного фонда в субъектах РФ, а также ОПФР в г. Байконур (Казахстан), а также почти 2 500 территориальных управлений во всех регионах страны. В системе ПФР трудится более 133 000 специалистов.

Система Пенсионного фонда России включает структурные подразделения, всесторонне обеспечивающие полноценную работу системы обязательного пенсионного страхования в РФ. На федеральном уровне Пенсионный фонд России представлен Правлением, которому подчиняются Исполнительная дирекция ПФР и Центр персонифицированного учета.

Правление ПФР осуществляет руководство Пенсионным фондом России. Реализует единую стратегию управления пенсионной системой Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Функции Правления ПФР:

- отвечает за выполнение функций, относящихся к компетенции ПФР;
- определяет перспективные и текущие задачи системы ПФР;
- формирует бюджет ПФР, утверждает отчеты о его исполнении, а также структуру и штаты;
- утверждает положения об Исполнительной дирекции, Ревизионной комиссии ПФР и территориальных органах ПФР;
- издает в пределах своей компетенции нормативные акты по вопросам, относящимся к деятельности ПФР.

Исполнительная дирекция ПФР является исполнительным органом Пенсионного фонда России, осуществляющим государственное управление

средствами пенсионного страхования в Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации и решениями Правления ПФР. Ее функции заключаются в следующем:

- руководство и контроль деятельности 82 отделений ПФР в субъектах РФ и г. Байконуре;
- подготовка проекта бюджета ПФР и отчета о его исполнении;
- контроль за надлежащим расходованием средств ПФР;
- рассмотрение обращений участников системы обязательного пенсионного страхования;
- информационно-разъяснительная работа по вопросам обязательного пенсионного страхования и социального обеспечения Российской Федерации;
- международное сотрудничество по вопросам пенсионного и социального обеспечения.

Центр персонифицированного учета ПФР (федеральное учреждение «Информационный центр персонифицированного учета») осуществляет обработку информации по персонифицированному учету пенсионных прав граждан в системе обязательного пенсионного страхования.

Функции:

- организация технологического процесса автоматизированного ведения системы персонифицированного учета и реестра застрахованных лиц в системе ПФР;
- информирование участников системы обязательного пенсионного страхования;
- обеспечение процесса обмена информацией между Исполнительной дирекцией ПФР и отделениями ПФР;
- поддержка Портала ПФР;
- защита сведений о застрахованных лицах;
- эксплуатация Центрального вычислительного комплекса ПФР и управление информационно-вычислительной сетью;
- ведение Федерального регистра лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи.

Ревизионная комиссия ПФР организует и осуществляет ведомственный финансовый контроль в системе ПФР.

Функции:

- финансовый контроль за подведомственными распорядителями и получателями средств бюджета ПФР в части обеспечения правомерного, целевого и эффективного использования бюджетных средств;
- финансовый контроль за подведомственными администраторами доходов бюджета ПФР по осуществлению ими функций администрирования доходов;
- ведомственный контроль за территориальными органами ПФР по осуществлению ими индивидуального (персонифицированного) учета в

системе обязательного пенсионного страхования, а также по осуществлению ими пенсионного обеспечения;

– внутренний аудит эффективности деятельности Исполнительной дирекции ПФР.

В субъектах РФ Пенсионный фонд представлен 82 отделениями, под руководством которых осуществляют деятельность более 2 500 территориальных управлений и отделов, а также 11 центров по назначению и выплате пенсий.

Отделения ПФР в субъектах РФ осуществляют организацию государственного управления средствами обязательного пенсионного страхования в соответствии с законодательством РФ, решениями Правления ПФР и Исполнительной дирекции ПФР.

Функции:

– руководство, контроль и финансирование подведомственных территориальных органов ПФР;

– своевременное установление и выплата пенсий и социальных пособий, находящихся в компетенции ПФР;

– ведение персонифицированного учета в системе обязательного пенсионного страхования;

– ежемесячное перечисление начисленных к доставке сумм пенсий, пособий и иных выплат на счета организаций;

– контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты страховых взносов на ОПС и ОМС, в том числе проведение проверок;

– организация работы по реализации прав застрахованных лиц, связанных с формированием пенсионных накоплений;

– информационно-разъяснительная работа на уровне субъекта РФ.

Управления (отделы) ПФР находятся в подчинении отделений Пенсионного фонда России в субъектах РФ. Осуществляют непосредственное взаимодействие с участниками системы обязательного пенсионного страхования – страхователями и гражданами.

Функции:

– прием населения и страхователей по всем вопросам, входящим в компетенцию Пенсионного фонда России;

– регистрация и учет плательщиков страховых взносов на обязательное пенсионное и медицинское страхование;

– учет поступлений страховых взносов плательщиков;

– прием и проверка достоверности документов для назначения пенсии и социальных выплат;

– консультирование граждан и страхователей, рассмотрение их обращений, заявлений и жалоб;

– взыскание задолженности по платежам в бюджеты ПФР и ФОМС, пеней и штрафов, в том числе в судебном порядке;

– прием и обработка заявлений граждан, а также выплата пенсионных накоплений.

Центры по назначению и выплате пенсий ПФР находятся в подчинении отделений Пенсионного фонда России в субъектах Российской Федерации.

Функции:

– обработка документации о назначении и выплате пенсий, пособий и социальных выплат;

– начисление пенсионных и социальных выплат;

– перерасчет пенсионных и социальных выплат в автоматизированном режиме;

– контроль надлежащего начисления пенсий и социальных выплат, формирования доставочных документов;

– формирование и ведение лицевых счетов граждан и баз данных работодателей и получателей пенсионных и социальных выплат;

– формирование и направление доставочных документов в кредитные и доставочные организации;

– контроль за прохождением пенсионных средств и социальных выплат в кредитных и доставочных организациях.

Как государственный внебюджетный фонд Российской Федерации, ПФР создан для государственного управления средствами пенсионной системы и обеспечения прав граждан РФ на пенсионное обеспечение. Бюджет ПФР утверждается Государственной Думой Федерального Собрания РФ отдельным законом вместе с принятием Федерального бюджета РФ. ПФР выплачивает пенсии свыше 40 млн. пенсионеров и социальные выплаты для 20 млн. льготников, ведет персонифицированный учёт пенсионных прав застрахованных лиц – для свыше 128 млн. граждан России.

Среди социально значимых функций Пенсионного фонда России:

– назначение и выплата пенсий (для 40 млн. пенсионеров);

– учёт страховых средств, поступающих по обязательному пенсионному страхованию;

– назначение и реализация социальных выплат отдельным категориям граждан: ветеранам, инвалидам, инвалидам вследствие военной травмы, Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации и т. д.;

– персонифицированный учёт участников системы обязательного пенсионного страхования;

– взаимодействие со страхователями (работодателями — плательщиками страховых пенсионных взносов), взыскание недоимки;

– выдача сертификатов на получение материнского (семейного) капитала;

– управление средствами пенсионной системы, в т.ч. накопительной частью трудовой пенсии, которое осуществляется через государственную

управляющую компанию (Внешэкономбанк) и частные управляющие компании;

– реализация Программы государственного софинансирования добровольных пенсионных накоплений (56-ФЗ от 30.04.2008 года, она же программа «тысяча на тысячу»);

– с 2010 года – администрирование страховых средств, поступающих по обязательному пенсионному страхованию и обязательному медицинскому страхованию;

– с 2010 года – установление федеральной социальной доплаты к социальным пенсиям, в целях доведения совокупного дохода пенсионера до величины прожиточного минимума пенсионера.

Стандартная ставка взносов в Пенсионный фонд составляет 22 % от фонда оплаты труда организации, при этом взносы не включаются в состав зарплаты отдельных сотрудников, но учитываются пенсионным фондом при ведении их счетов. Эти отчисления разделяются на страховую часть и накопительную часть пенсии. База для начисления страховых взносов, в отношении каждого физического лица устанавливается Постановлениями Правительства РФ. В 2012г. она была установлена в сумме, не превышающей 512 000 руб., в 2013г. – 568 000 руб., в 2014г. – данный предел снова повысили до 624 000 руб. (Постановление Правительства РФ от 30.11.2013г. №1101 «О предельной величине базы для начисления страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с 1 января 2014 г.»).

До 2010 года взносы в ПФ учитывались как составная часть единого социального налога. С 01.01.2010г. – ЕСН отменен, вместо него установлены прямые страховые взносы работодателей (страхователей) в три внебюджетных фонда: ПФР, ФОМС и ФСС. Также с 2009 года у граждан появилась возможность делать добровольные взносы на накопительную часть пенсии. Законом предусмотрены две стороны софинансирования взносов гражданина — государство (которое удваивает сумму не менее 2 тыс., но не выше 12 тыс. руб.) и работодатель (который на софинансирование взносов работника до 12 тысяч рублей получает налоговый вычет).

Таблица 6.1

Показатели системы пенсионного и социального обеспечения РФ в 2013 году

Пенсионеры:	41,1 млн. чел.
– получатели трудовых пенсий	37,7 млн. чел.
– получатели пенсий по государственному пенсионному обеспечению	3,4 млн. чел.
Страхователи, уплатившие страховые взносы на обязательное пенсионное страхование	3,6 млн.
Лица, зарегистрированные в системе обязательного пенсионного страхования	свыше 100 млн. чел.
Экономически активное население РФ	75,7 млн. чел.
Средний размер пенсии	10 030 руб.
Средний размер трудовой пенсии	10 313 руб.
Средний размер трудовой пенсии по старости	10 716 руб.
Средний размер социальной пенсии	6 447 руб.
Средний размер социальной пенсии детей-инвалидов	9 584 руб.
Средний размер федеральной социальной доплаты к пенсии	1 403 руб.

Прожиточный минимум пенсионера	6 131 руб.
Фиксированный базовый размер пенсии	3 610 руб.
Индексация трудовой пенсии	10,1%
Индексация социальной пенсии	1,81%
Инвестиционная доходность накопительной части пенсии в государственной управляющей компании	6,71%
Инвестиционная доходность накопительной части пенсии в НПФ	6,41%
Индексация материнского (семейного) капитала	5,5%
Индексация социальных ежемесячных денежных выплат (ЕДВ)	5,5%
Уровень инфляции за год	6,5%
Доходы бюджета ПФР	6 388 млрд. руб.
Расходы бюджета ПФР	6 379 млрд. руб.
Поступление взносов на обязательное пенсионное страхование	3 459 млрд. руб.
Поступление страховых взносов на страховую часть пенсии	2 944 млрд. руб.
Поступление страховых взносов на накопительную часть пенсии	515 млрд. руб.
Расходы ПФР на пенсионное обеспечение	5 250 млрд. руб.
Расходы ПФР на социальное обеспечение	422 млрд. руб.
Участники Программы государственного софинансирования пенсий	15,8 млн. чел.
Взносы участников Программы государственного софинансирования пенсий в 2013 г.	12,8 млрд. руб.
Средний размер взноса участника Программы государственного софинансирования пенсий	9,3 тыс. руб.
Взносы работодателей участников Программы государственного софинансирования пенсий	177,3 млн. руб.
Размер материнского (семейного) капитала	408 960,5 руб.
Количество выданных сертификатов на материнский капитал	4,8 млн.
Семьи, полностью распорядившиеся материнским капиталом	2 млн.

Источник: годовой отчет ПФ РФ за 2013 г.

Далее обратимся к структуре бюджета Пенсионного фонда РФ.

По итогам 2013 года бюджет Пенсионного фонда России исполнен с профицитом в размере 9,8 млрд. рублей. Доходы бюджета увеличились на 8,5%, расходы бюджета увеличились на 17%.

В 2013 году доходы бюджета Пенсионного фонда России составили 6,39 трлн. рублей (9,5% к ВВП РФ), что на 0,5 трлн. рублей больше, чем в 2012 году. Основная часть доходов ПФР приходится на распределительную часть бюджета. В 2013 году они составили 5,8 трлн. рублей, что на 0,38 трлн. рублей больше, чем в 2012 году. На обязательное пенсионное страхование (ОПС) поступило 3,46 трлн. рублей, что превышает показатель 2012 года на 0,43 трлн. рублей. Страховые взносы по ОПС поступили на страховую и накопительную части пенсии в соотношении 2,94 трлн. и 0,52 трлн. рублей соответственно.

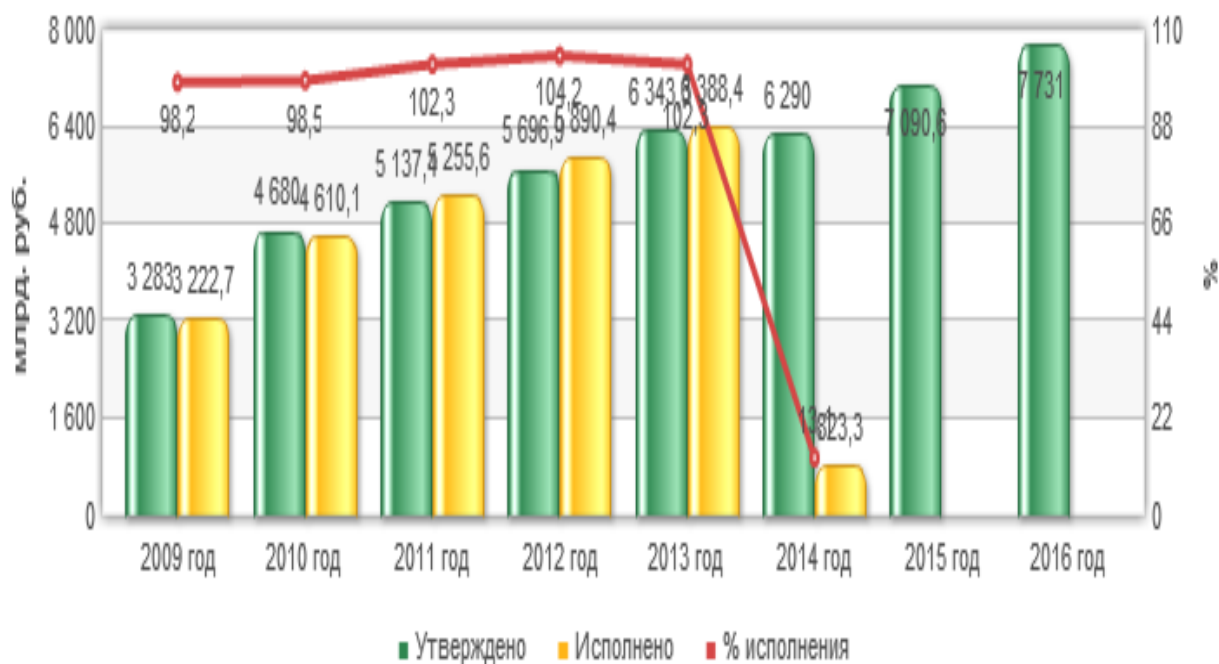


Рис. 6.1 Общие доходы бюджета Пенсионного фонда, млрд. руб.

При этом по сравнению с 2012 годом поступления на страховую часть увеличились на 358,1 млрд. рублей, на накопительную часть – на 74,5 млрд. рублей. В целом доходы по накопительной части бюджета ПФР поступили в сумме 590,2 млрд. рублей, что на 113,3 млрд. рублей больше, чем в 2012 году.

Структура расходов Пенсионного фонда представлена на рис. 6.2

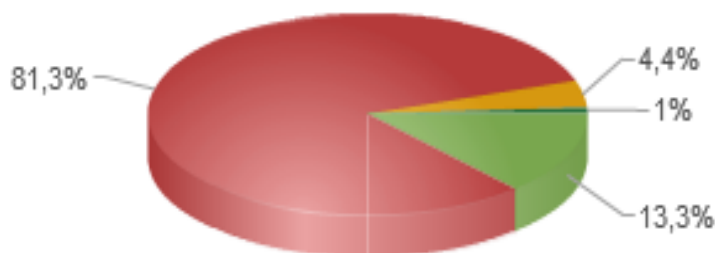


Рис. 6.2 Расходы бюджета Пенсионного фонда, млрд. руб.

Где:

Расходные источники	Сумма, млрд. руб.	Доля в расходах, %
Расходы бюджета Пенсионного фонда, всего	587,1	100,0
Осуществление ежемесячной денежной выплаты ветеранам	5,9	1,0
Осуществление ежемесячной денежной выплаты	25,6	4,4

инвалидам		
Выплата страховой части трудовой пенсии	477,3	81,3
Прочее	78,3	13,3

Расходы бюджета Пенсионного фонда России составили 6,38 трлн. рублей (9,4% к ВВП РФ), что на 0,93 трлн. рублей больше, чем в 2012 году. На пенсионное обеспечение направлено 5,3 трлн. рублей, что на 747,3 млрд. рублей больше, чем в 2012 году. Расходы по распределительной части бюджета увеличились на 0,8 трлн. рублей и составили 6 трлн. рублей. Расходы по накопительной части увеличились на 135,6 млрд. рублей по сравнению с 2012 годом и составили 391,7 млрд. рублей. Основная часть расходов бюджета ПФР связана с выплатой трудовых пенсий. На эти цели направлено 4,8 трлн. рублей, что на 675,3 млрд. рублей больше по сравнению с 2012 годом. Другими ключевыми статьями расходов стали государственные пенсии, социальные ежемесячные денежные выплаты, материнский капитал, федеральная социальная доплата к пенсии. Сокращение расходов бюджета отмечено по таким направлениям, как ведение специальной части лицевого счета граждан – 76,3 млн. (сокращение на 97%, 2,4 млрд. в 2012 году), а также выплата досрочных пенсий гражданам, признанным безработными, – 3,4 млрд. рублей (сокращение на 12,7%, 3,9 млрд. в 2012 году).

Таблица 6.2
Динамика исполнения бюджета Пенсионного фонда и его доля в ВВП РФ,
трлн. руб./ %

Показатель	2011	2012	2013
Доходы	5,26	5,89	6,39
Расходы	4,92	5,45	6,38
Доля в ВВП, %			
Доходы	9,4	9,4	9,5
Расходы	8,8	8,7	9,4

Источник: Годовой отчет ПФР РФ за 2013 г.

Общий профицит бюджета Пенсионного фонда России составил 9,8 млрд. рублей. По распределительной части бюджета сложился дефицит в сумме 188,7 млрд. рублей, который был покрыт за счет переходящих остатков средств бюджета ПФР 2012 года. Из федерального бюджета в бюджет ПФР поступил трансферт в объеме 2,84 трлн. рублей, что на 27,6 млрд. рублей больше, чем в 2012 году. При этом на обеспечение сбалансированности бюджета ПФР направлено 0,94 трлн. рублей, что на 90,3 млрд. рублей меньше, чем в 2012 году. Средства федерального бюджета также поступили:

- на компенсацию выпадающих доходов бюджета ПФР в связи с пониженными тарифами страховых взносов для отдельных категорий рабо-

тодателей – 330,1 млрд. рублей (на 25,7 млрд. рублей больше, чем в 2012 году);

- на ежемесячные денежные выплаты – 322,9 млрд. рублей (на 1,4 млрд. меньше, чем в 2012 году);

- на предоставление материнского капитала – 241,3 млрд. рублей (на 33,6 млрд. рублей больше, чем в 2012 году);

- на софинансирование пенсионных накоплений участников Программы государственного софинансирования пенсий, уплативших страховые взносы в ПФР в 2012 году, – 5,9 млрд. рублей (на 2,1 млрд. рублей больше, чем в 2012 году).

В 2013 году структурные подразделения ПФР совместно с органами Федерального казначейства провели подготовительные мероприятия для перехода с 1 января 2014 года на кассовое обслуживание исполнения бюджета ПФР Федеральным казначейством.

6.3. Фонд социального страхования РФ и его функционирование

Идея об обязательном страховании рабочих в России возникла в 1889 году: в Государственный совет был предложен проект закона об ответственности владельцев промышленных предприятий за увечье и смерть рабочих. Спустя 14 лет - 2 июня 1903 г. был принят первый общероссийский закон «О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семейств, в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности». Закон 1903 года вводил не только обязательное страхование рабочих, но и содержал в себе ряд статей, которые имели важное значение для становления в России государственного социального страхования.

Первое послереволюционное положение о социальном обеспечении трудящихся было принято в 1918 году. Оно гарантировало обеспечение всех наемных работников независимо от характера труда пособиями при временной утрате заработка в связи с болезнью, беременностью и родами, увечьем. С 1922 года выплата пособий была передана непосредственно предприятиям в счет страховых взносов.

В 1929 году государственное социальное страхование обрело единый бюджет. А с 1931 года за счет соцстраховских средств начато финансирование санаторно-курортного лечения и отдыха в специализированных учреждениях (санатории, пансионаты, дома отдыха), а также финансирование детских оздоровительных лагерей. В лексиконе профсоюзных деятелей появляется понятие «профилактики заболеваемости». Начато строительство советской санаторно-курортной «фабрики здоровья». С 1933 года социальное страхование перешло под управление советских профсоюзов.

С 1 января 1991 года на основании Постановления Совета Министров РСФСР и Федерации независимых профсоюзов от 25 декабря 1990

года N 600/9-3 «О совершенствовании управления и порядка финансирования расходов на социальное страхование трудящихся РСФСР» был образован внебюджетный Фонд социального страхования Российской Федерации. С 1993 года после принятия:

- Указа Президента РФ от 7 августа 1992 года N 822 «О Фонде социального страхования Российской Федерации»;
- Указа Президента РФ от 28 сентября 1993 года N 1503 «Об управлении государственным социальным страхованием в Российской Федерации»;
- Постановления Правительства РФ от 26 октября 1993 года N 1094 «Вопросы Фонда социального страхования Российской Федерации»;
- Положения о Фонде социального страхования Российской Федерации

фонд становится финансово-кредитным учреждением при Правительстве Российской Федерации.

Управление системой обязательного социального страхования осуществляется Правительством Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации (пункт 1 статьи 13 федерального закона «Об основах обязательного социального страхования» от 16 июля 1999 г. N 165-ФЗ.

Ныне Фонд представляет собой специализированную структуру, обеспечивающую функционирование всей многоуровневой системы государственного социального страхования. Фонд социального страхования Российской Федерации является одним из государственных внебюджетных фондов, относящихся к единой бюджетной системе Российской Федерации. Бюджет Фонда, также как и других государственных внебюджетных фондов, не входит в состав консолидированного бюджета Российской Федерации и утверждается в форме самостоятельного федерального закона.

В рамках своей деятельности Фонд осуществляет финансовое обеспечение расходов по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также исполнению возложенных на Фонд государственных функций.

С 1 января 2005 года на Фонд возложена задача по реализации федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ в части обеспечения граждан получателей социальных услуг путевками на санаторно-курортное лечение, а также их бесплатного проезда к месту лечения и обратно за счет средств федерального бюджета. В этом же году в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12.12. 2004 года N 771 "Об утверждении Правил обеспечения в 2005 году инвалидов техническими средствами реабилитации, отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изде-

лиями за счет средств федерального бюджета" на Фонд также возложена задача по обеспечению инвалидов, отдельных категорий граждан из числа ветеранов техническими средствами реабилитации, протезами (кроме зубных) и протезно-ортопедическими изделиями за счет средств федерального бюджета. Отделения Фонда созданы на территориях всех субъектов Российской Федерации. Тариф страховых взносов для ФСС РФ составляет 2,9%.

Фонд организует исполнение бюджета государственного социального страхования, утверждаемого ежегодно федеральным законом, контролирует использование средств социального страхования.

В 2013 году Фонд социального страхования РФ производил следующие выплаты:

Таблица 6.3
Выплаты, производимые Фондом социального страхования РФ в 2013 г.

п/п	Вид	Размер	Нормативные правовые акты
1	2	3	4
1.	Пособие по временной нетрудоспособности	При заболевании или травме застрахованного, в том числе в связи с операцией по искусственному прерыванию беременности или осуществлением экстракорпорального оплодотворения – выплата пособия за счет средств Фонда социального страхования Российской Федерации (далее - Фонд) производится с четвертого дня, в остальных случаях – с первого дня нетрудоспособности при страховом стаже до 5 лет – 60% среднего заработка от 5 до 8 лет – 80% среднего заработка 8 и более лет – 100% среднего заработка, за два календарных года, предшествующих году наступления страхового случая, на который начисляются страховые взносы в Фонд, не превышающего предельную величину базы для начисления страховых взносов в Фонд, установленную на 2011-2012 годы (463 000 руб. и 512 000 руб. за соответствующие календарные годы) Застрахованному лицу, имеющему страховой стаж менее 6 месяцев - в размере, не превышающем за полный календарный месяц минимального размера оплаты труда	Трудовой кодекс Российской Федерации (ст. 183) Федеральный закон от 16.07.1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (ст. 3, 7, 14) <i>(с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральными законами от 25.02.2011 г. № 21-ФЗ, от 29.12.2012 г. № 276-ФЗ)</i>
2.	Пособие по беременности и родам	Для женщин, подлежащих обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, – в размере 100% среднего заработка, за два календарных года, предшествующих году наступления страхового случая, на который начисляются страховые взносы в Фонд, не превышающего предельную величину базы для начисления страховых взносов в Фонд,	Трудовой кодекс Российской Федерации (ст. 255) Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (ст. 8) Федеральный закон от

		установленную на 2011 - 2012 годы (463 000 руб. и 512 000 руб. за соответствующие календарные годы) Для женщин, уволенных в связи с ликвидацией организаций – 490,79 руб. в месяц.	29.12.2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (ст. 11) (с изменениями и
		<i>Застрахованной женщине, имеющей страховой стаж менее 6 месяцев</i> - в размере, не превышающем за полный календарный месяц минимального размера оплаты труда	<i>дополнениями, внесенными Федеральными законами от 25.02.2011 г. № 21-ФЗ, от 29.12.2012 г. № 276-ФЗ)</i>
3.	Пособие при усыновлении ребенка	В размере среднего заработка, за два календарных года, предшествующих году наступления страхового случая, на который начисляются страховые взносы в Фонд, не превышающего предельную величину базы для начисления страховых взносов в Фонд, установленную на 2011-2012 годы (определяется по правилам, установленным для выплаты пособия по беременности и родам)	Трудовой кодекс Российской Федерации (ст. 257) Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральными законами от 25.02.2011 г. № 21-ФЗ, от 29.12.2012 г. № 276-ФЗ) Порядок предоставления отпусков работникам, усыновившим ребенка, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 11.10.2001 г. № 719
4.	Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности	490,79 руб. (при постановке на учет в медицинских учреждениях до 12 недель беременности)	Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» (ч. 2 ст. 10) Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (ст. 10)
5.	Единовременное пособие при рождении ребенка	13 087,61 руб.	Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» (ч. 2 ст. 10) Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим

			детей» (ст. 12)
6.	Ежемесячное пособие по уходу за ребенком	<p>Для лиц, <u>подлежащих</u> обязательному социальному страхованию – в размере 40% среднего заработка, за два календарных года, предшествующих году наступления страхового случая, на который начисляются страховые взносы в Фонд, не превышающего предельную величину базы для начисления страховых взносов в Фонд, установленную на 2011-2012 годы (463 000 руб. и 512 000 руб. за каждый календарный год), но не менее 2453,93 руб. по уходу за первым ребенком и 4907,85 руб. - по уходу за вторым ребенком и последующими детьми.</p> <p>Для матерей, уволенных в период отпуска по уходу за ребенком в связи с ликвидацией организаций, прекращением физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, прекращением полномочий частными нотариусами и прекращением статуса адвоката – 40% среднего заработка, но не менее 2453,93 руб. по уходу за первым ребенком и 4907,85 руб. по уходу за вторым ребенком и последующими детьми, и не более 9815,71 руб. за полный календарный месяц Для лиц, <u>не подлежащих</u> обязательному социальному страхованию - в размере 2453,93 руб. по уходу за первым ребенком и 4907,85 руб. по уходу за вторым ребенком и последующими детьми.</p>	<p>Трудовой кодекс Российской Федерации (ст. 256)</p> <p>Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (ст. 11.2) (с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральными законами от 25.02.2011 г. № 21-ФЗ, от 29.12.2012 г. № 276-ФЗ)</p> <p>Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (ст. 15)</p> <p>Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» (ч. 2 ст. 10);</p>
7.	Социальное пособие на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня услуг по погребению	<p>В размере, равном стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, но не превышающем 4763,96 руб.</p>	<p>Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (ст. 10)</p> <p>Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» Постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2010 г. № 813 «О сроках индексации предельного размера стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, подлежащей возмещению специализированной службе по вопросам похоронного дела, а также предельного размера социального пособия на погребение»</p>

8.	<p>Оплата четырех выходных дополнительных дней в месяц одному из работающих родителей (опекуну, попечителю) по уходу за детьми-инвалидами</p>	<p>В размере дневного заработка за каждый дополнительный выходной день, при этом под дневным заработком следует понимать средний дневной заработок, определяемый в порядке, устанавливаемом Минтрудом России для исчисления среднего заработка.</p>	<p>Трудовой кодекс Российской Федерации (ст. 262)</p> <p>Федеральный закон от 24.07.2009 г. № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации признании утратившим силу отдельных законодательных актов (отдельных положений законодательных актов в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации медицинского страхования» (ч 17.ст. 37)</p> <p>Разъяснение «О порядке предоставления и оплаты дополнительных выходных дней в месяц одному из работающих родителей (опекуну, попечителю) для ухода за детьми – инвалидами», утвержденное постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации от 04.04.2000 г. № 26/34 (п. 10)</p>
----	--	---	--

Источник: [36]

В необходимых случаях Фонд перераспределяет средства социального страхования между регионами и отраслями, поддерживая финансовую устойчивость системы. Кроме того, Фондом разрабатываются и реализуются государственные программы по совершенствованию социального страхования, охраны здоровья работников.

Основные характеристики бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации на 2014 год выглядят следующим образом:

1) общий объем доходов бюджета Фонда в сумме 565 023 009,0 тыс. рублей, в том числе по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством в сумме 436 684 344,2 тыс. рублей, из них средства федерального бюджета, передаваемые бюджету Фонда на компенсацию выпадающих доходов бюджета Фонда в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности

и в связи с материнством в сумме 14 840 000,0 тыс. рублей, по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в сумме 95 417 107,9 тыс. рублей, межбюджетные трансферты на исполнение отдельных государственных полномочий из федерального бюджета в сумме 13 891 556,9 тыс. рублей и из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в сумме 19 030 000,0 тыс. рублей;

2) общий объем расходов бюджета Фонда в сумме 564 917 198,6 тыс. рублей, в том числе по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством в сумме 450 277 763,8 тыс. рублей, по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в сумме 81 717 877,9 тыс. рублей, за счет межбюджетных трансфертов на исполнение отдельных государственных полномочий из федерального бюджета и бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в сумме 32 921 556,9 тыс. рублей;

3) объем профицита бюджета Фонда в сумме 105 810,4 тыс. рублей, включая объем дефицита бюджета Фонда в части обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством в сумме 13 593 419,6 тыс. рублей и объем профицита в части обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в сумме 13 699 230,0 тыс. рублей.

Структура доходов и расходов бюджета Фонда социального страхования представлена на рис. 6.3 и рис. 6.4.



Рис. 6.3 Общие доходы бюджета Фонда социального страхования, млрд. руб.

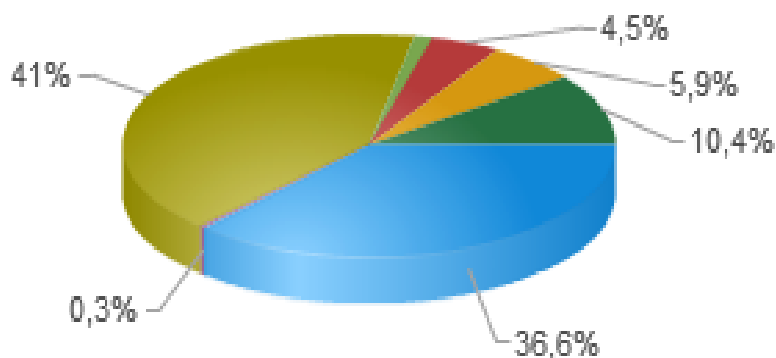


Рис. 6.4 Структура расходов бюджета Фонда социального страхования в 2014 г., % (исполнено)

Где:

Вид расходов	сумма, млрд. руб.	доля в расходах, %
Расходы бюджета Фонда социального страхования, всего	18,8	100,0
Пособия по временной нетрудоспособности по обязательному социальному страхованию	2,0	10,4
Пособия по беременности и родам	1,1	5,9
Пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет гражданам, подлежащим обязательному социальному страхованию	0,9	4,5
Пособия при рождении ребенка	0,2	1,2
Ежемесячные страховые выплаты	7,7	41,0
Другие вопросы в области социальной политики	0,1	0,3
Прочее	6,9	36,6

6.4. Фонды обязательного медицинского страхования и их функционирование

Система обязательного медицинского страхования создана с целью обеспечения конституционных прав граждан на получение бесплатной медицинской помощи, закрепленных в статье 41 Конституции Российской Федерации. Медицинское страхование является формой социальной защиты интересов населения в охране здоровья. Для реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования граждан созданы Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС) — один из государственных внебюджетных фондов, созданный для финансирования медицинского обслуживания граждан России. Создан 24 февраля 1993 года постановлением Верховного Совета РФ № 4543-1.

Деятельность фонда регулируется Бюджетным кодексом Российской Федерации и федеральным законом «Об обязательном медицинском страховании граждан в Российской Федерации», а также иными законодательными и нормативными актами. Положение о Фонде утверждено 24 февраля 1993 г., а 29 июля 1998 г. вместо него принят устав Фонда.

Среди основных функций фонда:

Выравнивание условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования по обеспечению финансирования программ обязательного медицинского страхования.

Финансирование целевых программ в рамках обязательного медицинского страхования.

Контроль за целевым использованием финансовых средств системы обязательного медицинского страхования.

Тариф страховых взносов для ФФОМС – 5,1%.

Органы исполнительной власти всех субъектов Российской Федерации создают территориальные фонды обязательного медицинского страхования (ТФОМС), которые работают в соответствии с Положением о территориальном фонде обязательного медицинского страхования (утвержденно постановление Верховного Совета Российской Федерации от 24.02.1993 №4543-1 «О порядке финансирования обязательного медицинского страхования граждан на 1993 год»).

По состоянию на 1 января 2011 года в систему ОМС РФ входили 84 территориальных фонда обязательного медицинского страхования.

Наполнение территориальных фондов происходит, в основном, за счёт страховых взносов на обязательное медицинское страхование.

Важнейшим нормативным правовым актом, регулирующим обязательное медицинское страхование, является Федеральный Закон Российской Федерации от 29 ноября 2010 года №326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее - Закон). Закон устанавливает правовые, экономические и организационные основы медицинского страхования населения в Российской Федерации, определяет средства обязательного медицинского страхования в качестве одного из источников финансирования медицинских учреждений и закладывает основы системы страховой модели финансирования здравоохранения в стране.

Обязательное медицинское страхование является составной частью государственного социального страхования и обеспечивает всем гражданам Российской Федерации равные возможности в получении медицинской и лекарственной помощи, предоставляемой за счет средств обяза-

тельного медицинского страхования в объеме и на условиях, соответствующих программам обязательного медицинского страхования.

В качестве субъектов и участников обязательного медицинского страхования Законом определены гражданин, страхователь, страховая медицинская организация, медицинское учреждение.

В настоящее время в Российской Федерации созданы как самостоятельные некоммерческие финансово-кредитные учреждения Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и 84 территориальных фондов обязательного медицинского страхования для реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования как составной части государственного социального страхования.

В 2012 году в сфере обязательного медицинского страхования участвовали 8 059 медицинских организаций. В 2012 году в медицинские организации поступило 727,2 млрд. рублей (в 2011 г. - 625,3 млрд. рублей), в т.ч. на оплату медицинской помощи в рамках территориальных программ обязательного медицинского страхования 725,5 млрд. рублей. Структура системы обязательного медицинского страхования представлена 84 территориальными фондами медицинского страхования, 70 страховыми медицинскими организациями (СМО) и 216 филиалами СМО. Численность граждан, застрахованных по обязательному медицинскому страхованию, на 1 января 2012 года составила 141,2 млн. человек; в том числе 54,6 млн. работающих граждан и 86,6 млн. неработающих граждан.

Страховые медицинские организации осуществляли обязательное медицинское страхование в 83 субъектах Российской Федерации и г. Байконур.

Из общей численности застрахованных страховыми медицинскими организациями на долю 12 наиболее крупных страховых медицинских организаций приходится свыше 75% застрахованных, из которых страховой компанией ЗАО МАСК "МАКС-М" застраховано 20,6 млн. человек или 14,4% от общей численности застрахованных, группой компаний "Росгосстрах" - 19,4 млн. чел. (13,5%), СМК ОАО "РОСНО-МС" - 16,6 млн. человек (11,6%).

На ведение дела поступило 9,7 млрд. рублей, или 1,3%.

В структуре поступлений средств обязательного медицинского страхования в СМО основную долю составляют средства, перечисляемые ТФОМС в соответствии с договором о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования – 700,2 млрд. рублей или 95,8 %. Кроме того, на ведение дела в СМО поступило 9,7 млрд. рублей или 1,3 % от общей суммы поступлений.

В общей сумме расходов СМО 699,6 млрд. рублей (96,1%) израсходовано на оплату медицинской помощи, оказанной гражданам в рамках территориальных программ обязательного медицинского страхования.

Расходы на ведение дела в 2012 году составили 11,5 млрд. рублей (1,6% от общей суммы расходов), что на 2,5 млрд. рублей больше, чем в 2011 году.

Доходы бюджетов ТФОМС в 2012 году сформированы в объеме 1 042,2 млрд. рублей, что на 137,5 млрд. рублей или 15,2% больше, чем в 2011 году. В связи с изменениями в законодательстве Российской Федерации основными источниками формирования доходов бюджетов ТФОМС являются предоставляемые из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования: субвенции на финансовое обеспечение выполнения территориальной программы обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования, составившие в 2012 году 640,6 млрд. рублей (61,5% от общего объема доходов ТФОМС), субсидии на реализацию региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации в размере 229,7 млрд. рублей (22,0%). Кроме того, бюджеты ТФОМС в 2012 году сформированы за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации составили 109,1 млрд. рублей (10,5%).

В среднем по Российской Федерации в 2012 году финансовое обеспечение 1 застрахованного жителя средствами обязательного медицинского страхования составило 4 537,4 рублей, что на 300,8 руб. (7,1%) больше, чем в 2011 году (4 236,6 рублей). При этом на 1 работающего застрахованного по обязательному медицинскому страхованию поступило субвенций из Федерального фонда обязательного медицинского страхования в части страховых взносов на ОМС работающего населения с учетом субвенций в размере дотаций, налоговых платежей и средств нормированного страхового запаса – 6 269,1 руб., что на 700,6 рублей (12,6%) больше, чем в 2011 году, на 1 неработающего – 3 446,6 рублей, рост к предыдущему году составил 133,2 рублей или 4,0 %.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования реализует государственную политику в области обязательного медицинского страхования граждан как составной части государственного социального страхования.

Федеральный фонд ОМС осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации и уставом Федерального фонда ОМС.

Федеральный фонд ОМС является самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением.

Федеральный фонд ОМС является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, обособленное имущество, счета в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и других кредитных организациях,

печать со своим наименованием, штампы и бланки установленного образца.

Полное официальное наименование — Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, сокращенное наименование — ФОМС.

Основными задачами Федерального фонда ОМС являются:

– финансовое обеспечение установленных законодательством Российской Федерации прав граждан на медицинскую помощь за счет средств обязательного медицинского страхования в целях, предусмотренных Законом Российской Федерации №326-ФЗ от 29 ноября 2010 года "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации";

– обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования и создание условий для выравнивания объема и качества медицинской помощи, предоставляемой гражданам на всей территории Российской Федерации в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования;

– аккумулирование финансовых средств Федерального фонда ОМС для обеспечения финансовой стабильности системы обязательного медицинского страхования.

В целях выполнения основных задач Федеральный фонд ОМС осуществляет следующие функции:

– осуществляет выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования;

– разрабатывает и в установленном порядке вносит предложения о размере взносов на обязательное медицинское страхование;

– осуществляет в соответствии с установленным порядком аккумулирование финансовых средств Федерального фонда ОМС;

– выделяет в установленном порядке средства территориальным фондам обязательного медицинского страхования, в том числе на безвозвратной и возвратной основе, для выполнения территориальных программ обязательного медицинского страхования;

– осуществляет совместно с территориальными фондами ОМС и органами Государственной налоговой службы Российской Федерации контроль за своевременным и полным перечислением страховых взносов (отчислений) в фонды обязательного медицинского страхования;

– осуществляет совместно с территориальными фондами ОМС контроль за рациональным использованием финансовых средств в системе обязательного медицинского страхования, в том числе путем проведения соответствующих ревизий и целевых проверок;

– осуществляет в пределах своей компетенции организационно-методическую деятельность по обеспечению функционирования системы обязательного медицинского страхования;

- вносит в установленном порядке предложения по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам обязательного медицинского страхования;
- участвует в разработке базовой программы обязательного медицинского страхования граждан;
- осуществляет сбор и анализ информации, в том числе о финансовых средствах системы обязательного медицинского страхования, и представляет соответствующие материалы в Правительство Российской Федерации;
- организует в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, подготовку специалистов для системы обязательного медицинского страхования;
- изучает и обобщает практику применения нормативных правовых актов по вопросам обязательного медицинского страхования;
- обеспечивает в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, организацию научно-исследовательских работ в области обязательного медицинского страхования;
- участвует в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в международном сотрудничестве по вопросам обязательного медицинского страхования;
- ежегодно в установленном порядке представляет в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов об утверждении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на соответствующий год и о его исполнении.

Стратегическим направлением деятельности ФОМС является обеспечение исполнения на территории Российской Федерации Закона Российской Федерации №326-ФЗ от 29 ноября 2010 года «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», а также развитие и совершенствование нормативно-методической базы ОМС.

Во исполнение установленных функций, ФОМС осуществляет аккумуляцию финансовых средств для обеспечения финансовой устойчивости системы ОМС, выравнивание финансовых условий деятельности ТФОМС в рамках базовой программы ОМС путем направления ТФОМС финансовых средств на выполнение территориальных программ ОМС в рамках базовой программы ОМС, национальный проект «Здоровье», пилотный проект в субъектах Российской Федерации, направленного на повышение качества услуг в сфере здравоохранения.

Расходование средств ФОМС осуществляется исключительно на цели, определенные законодательством, регламентирующим его деятельность, в соответствии с бюджетом, утвержденным федеральным законом.

Начиная с 2006 года система обязательного медицинского страхования участвует в реализации приоритетного национального проекта «Здо-

ровье», который является наиболее масштабным событием в отечественном здравоохранении за последние несколько десятилетий.

Федеральным фондом обязательного медицинского страхования в 2012 году в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2011 г. № 370-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» осуществлялось финансовое обеспечение следующих направлений приоритетного национального проекта «Здоровье»:

1) проведение дополнительной диспансеризации работающих граждан - 4,0 млрд. руб.;

2) проведение диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации - 0,900 млрд. руб.

3) оплата медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовом периоде, а также диспансерного наблюдения ребенка в течение первого года жизни - 19,03 млрд. руб.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте понятие внебюджетных фондов. В чем их особенности?
2. Какие финансовые связи существуют между внебюджетными фондами и другими звеньями финансовой системы?
3. Какие существуют методы создания внебюджетных фондов?
4. Расскажите о причинах создания внебюджетных фондов в РФ?
5. Какие фонды входят в состав государственных внебюджетных фондов в РФ?
6. Каковы источники формирования доходов Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования?
7. Как формируются Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования?
8. На какие цели направляются средства из внебюджетных социальных фондов?
9. Каковы размеры тарифов страховых взносов во внебюджетные фонды?
10. Охарактеризуйте проблемы и перспективы развития внебюджетных социальных фондов.

Тесты

1. Отметьте верное утверждение:

- а) внебюджетные фонды имеют четко определенные источники образования;
- б) не имеют определенных источников финансирования;
- в) финансируются из бюджета;
- г) облагаются налогами;
- д) являются финансовыми ресурсами предприятия

2. Основные доходы внебюджетных фондов формируются за счет:

- а) налога на прибыль;
- б) страховых взносов;

- в) поступлений от продажи госимущества;
- г) кредитов ЦБ РФ;
- д) нет верного ответа

3. Контроль за рациональным и целевым использованием средств государственных внебюджетных фондов осуществляет:

- а) Министерство Финансов РФ;
- б) Счетная палата;
- в) Федеральная налоговая служба;
- г) Федеральное казначейство;
- д) нет верного ответа

4. К социальным государственным внебюджетным фондам относятся:

- а) Фонд содействия научно-техническому прогрессу;
- б) Федеральный экологический фонд РФ;
- в) Пенсионный фонд Российской Федерации;
- г) Федеральное казначейство;
- д) нет верного ответа

5. За счет средств Фонда социального страхования осуществляются следующие расходы:

- а) получение медицинской и лекарственной помощи;
- б) на оплату больничных листов;
- в) на выплату пенсий по старости;
- г) страхование имущества;
- д) нет верного ответа

Задачи

Задача № 1.

Губернатор области издал распоряжение, которым предписывалось руководителю территориального внебюджетного фонда обязательного медицинского страхования выделить средства из этого фонда для выплаты компенсаций гражданам, пострадавшим от наводнения.

Правомерны ли указанные действия губернатора?

Задача № 2.

Из нижеприведенного перечня расходных обязательств, необходимо выделить расходные обязательства субъекта РФ и муниципального образования:

1. Материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности государственных учреждений субъекта российской федерации, в том числе оплаты труда, работников государственных учреждений субъекта РФ;
2. Предупреждение чрезвычайных ситуаций регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий, ликвидации их последствий;
3. Организация и осуществление региональных и муниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности;
4. Организация транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом;
5. Обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования;

6. Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом;
7. Создание, развитие лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального значения;
8. Создание и организация обустройства мест массового отдыха населения;
9. Организация оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной);
10. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района.

Глава 7. Реализация бюджетного процесса в РФ

7.1. Сущность и содержание бюджетного процесса, полномочия его участников

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

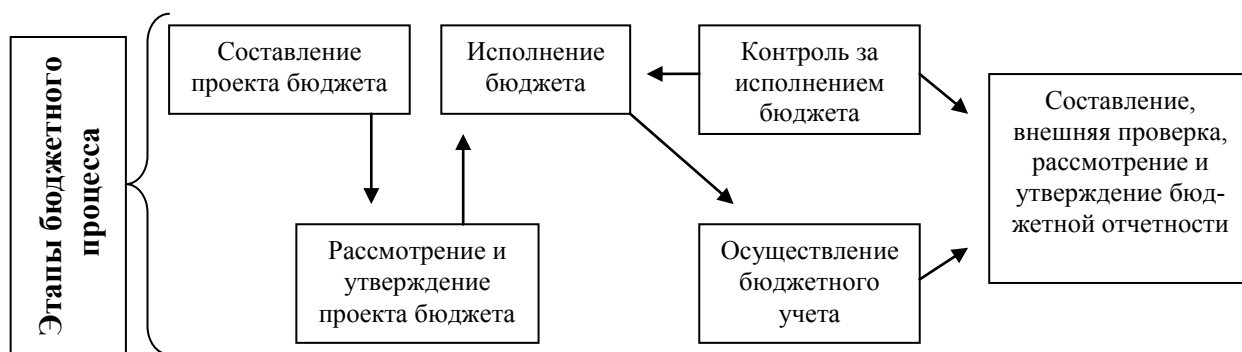


Рис. 7.1 Этапы бюджетного процесса в РФ

Участниками бюджетного процесса являются:

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

В соответствии с Федеральным законом от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса...» в БК РФ представлено *системное описание* общих (единых для всех бюджетов бюджетной системы РФ) бюджетных полномочий участников бюджетного процесса. *Бюджетные полномочия* – установленные БК РФ и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса. Рассмотрим полномочия некоторых участников бюджетного процесса подробнее. Некоторые из них представлены на рис. 7.2

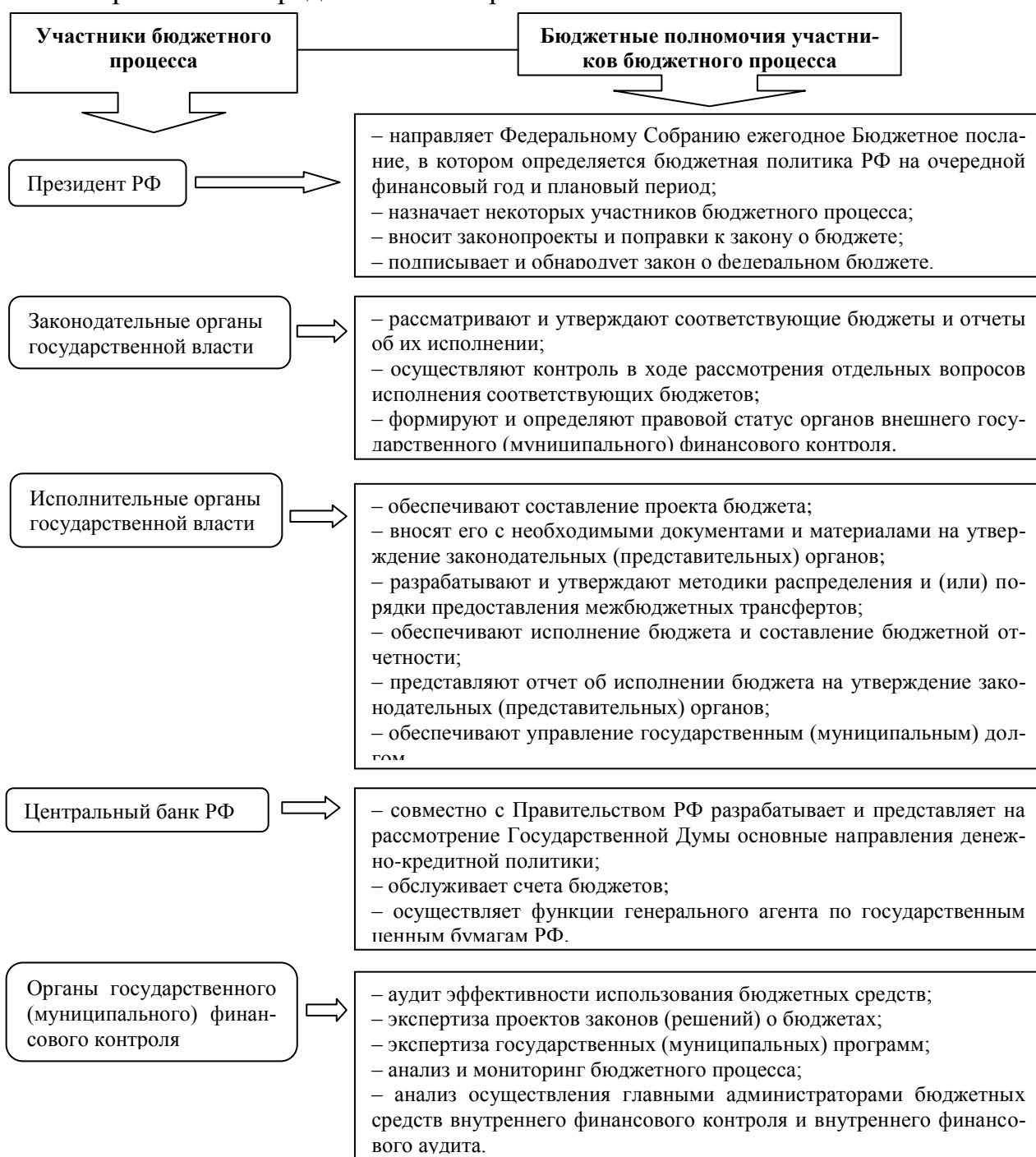


Рис 7.2 Некоторые участники бюджетного процесса в РФ и их бюджетные полномочия

Так, например, *законодательные (представительные) органы* рассматривают и утверждают соответствующие бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением соответствующих бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением соответствующих бюджетов. К этим органам относятся Федеральное Собрание РФ (Госдума и Совет Федерации), Законодательные собрания в субъектах федерации, муниципальные думы.

Исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований) обеспечивают составление проекта бюджета (проекта бюджета и среднесрочного финансового плана), вносят его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательных (представительных) органов, разрабатывают и утверждают методики распределения и/или порядки предоставления межбюджетных трансфертов, обеспечивают исполнение бюджета и составление бюджетной отчетности, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов, обеспечивают управление государственным (муниципальным) долгом. В составе исполнительной власти *финансовые органы* составляют проект соответствующего бюджета (проект бюджета и среднесрочного финансового плана), представляют его с необходимыми документами и материалами для внесения в законодательный (представительный) орган, организуют исполнение бюджета, устанавливают порядок составления бюджетной отчетности. Отдельно установлены бюджетные полномочия Министерства финансов РФ, министра финансов РФ, Федерального казначейства, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора.

Главный распорядитель бюджетных средств обладает следующими бюджетными полномочиями:

1) обеспечивает результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств;

2) формирует перечень подведомственных ему распорядителей и получателей бюджетных средств;

3) ведет реестр расходных обязательств, подлежащих исполнению в пределах утвержденных ему лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований;

4) осуществляет планирование соответствующих расходов бюджета, составляет обоснования бюджетных ассигнований;

5) составляет, утверждает и ведет бюджетную роспись, распределяет бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполняет

соответствующую часть бюджета;

6) вносит предложения по формированию и изменению лимитов бюджетных обязательств;

7) вносит предложения по формированию и изменению сводной бюджетной росписи;

8) определяет порядок утверждения бюджетных смет подведомственных получателей бюджетных средств, являющихся казенными учреждениями;

9) формирует и утверждает государственные (муниципальные) задания;

10) обеспечивает соблюдение получателями межбюджетных субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, а также иных субсидий и бюджетных инвестиций, определенных БК РФ, условий, целей и порядка, установленных при их предоставлении;

11) формирует бюджетную отчетность главного распорядителя бюджетных средств;

12) отвечает соответственно от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования по денежным обязательствам подведомственных ему получателей бюджетных средств;

К главным распорядителям, к примеру, относятся федеральные министерства и ведомства.

Главный администратор доходов бюджета обладает следующими бюджетными полномочиями:

– формирует перечень подведомственных ему администраторов доходов бюджета;

– представляет сведения, необходимые для составления среднесрочного финансового плана и (или) проекта бюджета;

– представляет сведения для составления и ведения кассового плана;

– формирует и представляет бюджетную отчетность главного администратора доходов бюджета;

Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета обладает следующими бюджетными полномочиями:

– формирует перечни подведомственных ему администраторов источников финансирования дефицита бюджета;

– осуществляет планирование (прогнозирование) поступлений и выплат по источникам финансирования дефицита бюджета;

– обеспечивает адресность и целевой характер использования выделенных в его распоряжение ассигнований, предназначенных для погашения источников финансирования дефицита бюджета;

– распределяет бюджетные ассигнования по подведомственным администраторам источников финансирования дефицита бюджета и исполняет соответствующую часть бюджета;

– формирует бюджетную отчетность главного администратора источников финансирования дефицита бюджета.

Получатель бюджетных средств обладает следующими бюджетными полномочиями:

- составляет и исполняет бюджетную смету;
- принимает и (или) исполняет в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований бюджетные обязательства;
- обеспечивает результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований;
- вносит соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств предложения по изменению бюджетной росписи;
- ведет бюджетный учет (обеспечивает ведение бюджетного учета);
- формирует бюджетную отчетность (обеспечивает формирование бюджетной отчетности) и представляет бюджетную отчетность получателя бюджетных средств соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств.

Основным бюджетополучателем до 2011 г. являлось бюджетное учреждение, и в БК содержались правовые основы его деятельности. Круг бюджетных учреждений в России был весьма широким и насчитывал более двадцати тысяч на федеральном уровне и более трехсот тысяч на уровне регионов и муниципальных образований.

В 2010 г. был принят Федеральный закон от 8.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», направленный на создание правовых условий для сокращения внутренних издержек бюджетных учреждений и привлечения ими внебюджетных источников финансового обеспечения. Были внесены изменения в 15 законодательных актов РФ в сфере образования, науки, культуры, архивного дела, обороны, а также в Бюджетный кодекс, Налоговый кодекс и Гражданский кодекс РФ. В частности, в структуре государственных и муниципальных учреждений выделяются *автономные, бюджетные и казённые учреждения*. В полную силу закон вступил с середины 2012 года.

Законом предусмотрено создание нового типа государственных (муниципальных) учреждений – казённого учреждения, статус которого совпадает с закреплённым в действующем законодательстве нынешним статусом бюджетного учреждения с дополнительным ограничением в виде зачисления всех доходов, полученных от приносящей доходы деятельности, в соответствующий бюджет. Закон вводит упрощённый порядок изменения типа государственного и муниципального учреждения, не требующий реорганизации учреждения и предусматривающий лишь внесение соответствующих изменений в учредительные документы.

7.2. Составление, рассмотрение и утверждение бюджетов в РФ

Традиционно бюджет любого публичного образования разрабатывался и утверждался на финансовый год, который в РФ соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря.

В соответствии с реформой бюджетного процесса произошло удлинение горизонтов бюджетного планирования до трех лет. В бюджетное законодательство были введены новые определения:

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

В Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ на 2004–2006 гг. была поставлена задача перехода к трехлетнему утверждаемому в качестве закона (решения) бюджету. В соответствии с 63-ФЗ эта задача была выполнена, в первую очередь для федерального уровня. Так, в 2007 и 2008 годах были приняты федеральные бюджеты соответственно на 2008–2010 годы и 2009–2011 годы. Бюджет 2009 года был годичным из-за отрицательного влияния мирового экономического кризиса и необходимости более оперативного управления бюджетными средствами в условиях меняющейся социально-экономической ситуации. Трехлетнее бюджетное планирование на федеральном уровне было возвращено начиная с 2010 года.

Трехлетний бюджет позволяет составлять среднесрочные планы распорядителям и получателям бюджетных средств, тем самым, повышая их ответственность и заинтересованность в достижении социально значимых результатов. Однако основная практическая цель трехлетнего бюджета заключается в возможности использования среднесрочных контрактов на поставки товаров, работ, услуг для государственных нужд. Такой режим способствует эффективному и экономному использованию бюджетных средств, снимает пик платежей в конце года, обеспечивает результативность бюджетных расходов. Субъекты РФ и муниципальные образования с 2008 года получили право выбора: составление трехлетнего бюджета либо ежегодного бюджета и трехлетнего *среднесрочного финансового плана*. С 2013 года необходимость обязательного формирования трехлетних бюджетов распространилась на уровень субъектов федерации. Муниципалитеты по-прежнему имеют право выбора сроков бюджетного планирования.

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

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

С концептуальных позиций, составляя проект бюджета, органы исполнительной власти должны руководствоваться *Бюджетным посланием Президента РФ*. Бюджетное послание Президента РФ имеет ключевое значение для всех уровней власти РФ, так как в нем определяется бюджетная политика РФ на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу. В отличие от президентского Послания Федеральному собранию, которое задает общие векторы развития, Бюджетное послание по своей специфике носит более конкретный характер и представляет собой задания для Правительства РФ, которые ему необходимо выполнить в области государственных финансов.

До разработки проекта бюджета составляется и корректируется (уточняется) целый ряд социально-экономических и финансовых планов, которые в отличие от бюджета не утверждаются в форме закона (решения), но имеют большое значение с точки зрения, во-первых, обоснованности бюджета, во-вторых, возможности определения результатов реализации бюджетной политики.

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

Важное значение имеет *перспективный финансовый план*. В то же время, несмотря на имеющийся многолетний опыт по разработке таких планов, на практике роль ПФП в бюджетном процессе ограничена справочно-информационным сопровождением проекта бюджета на отдельно взятый год.

Основным инструментом бюджетного планирования становятся целевые программы, которые делятся на два вида. *Долгосрочные целевые программы (подпрограммы)*, которые утверждаются высшим исполнительным органом власти не позже, чем за месяц до внесения закона (решения) о бюджете. В развитие реформы бюджетного процесса в 2004-2007 гг. получили практику, а с 2008 г. на основании Федерального закона № 63-ФЗ – и законодательное определение, *ведомственные целевые программы*, которые имеют внутриотраслевой характер, составляются и утверждаются

главными распорядителями бюджетных средств на среднесрочный период. Таким образом, переход к программному (по долгосрочным и ведомственным целевым программам) формату составления и утверждения бюджета является ключевым приоритетом.

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

- основные направления бюджетной и налоговой политики;
- предварительные итоги социально-экономического развития соответствующей территории за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития соответствующей территории за текущий финансовый год;
- прогноз социально-экономического развития соответствующей территории;
- прогноз основных характеристик (общий объем доходов, общий объем расходов, дефицита (профицита) бюджета) консолидированного бюджета соответствующей территории на очередной финансовый год и плановый период либо проект среднесрочного финансового плана;
- пояснительную записку к проекту бюджета;
- методики (проекты методик) и расчеты распределения межбюджетных трансфертов;
- верхний предел государственного (муниципального) долга на конец очередного финансового года (на конец очередного финансового года и конец каждого года планового периода);
- проект программы государственных (муниципальных) внутренних заимствований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- проект программы государственных внешних заимствований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- проекты программ государственных (муниципальных) гарантий на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- проект программы предоставления бюджетных кредитов на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- оценку ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год;
- проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов;
- предложенные законодательными (представительными) органами, органами судебной системы, органами государственного (муниципального) финансового контроля, созданными законодательными (представительными) органами, проекты бюджетных смет указанных органов, пред-

ставляемые в случае возникновения разногласий с финансовым органом в отношении указанных бюджетных смет;

- иные документы и материалы.

В основу нынешнего бюджетного планирования в РФ *положен принцип «скользящей трехлетки»*, при котором ранее утвержденные проектировки второго и третьего года становятся основой следующего бюджета с ежегодным добавлением к ним проектировок нового третьего года.

Составление проекта федерального бюджета организуется и осуществляется Правительством РФ. Начиная с 2008 г. организация этой работы осуществляется в соответствии с *Положением о составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период*. Данное положение утверждено Постановлением Правительства РФ от 29.12.2007 г. № 1010.

Проект федерального закона о федеральном бюджете (проект федерального бюджета) разрабатываются исходя из сценарных условий функционирования экономики РФ на среднесрочный период и прогноза социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу в соответствии с:

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

Организация работ по ПФП и проекту федерального бюджета осуществляется в соответствии с графиком, в котором по каждому этапу определяются: ответственные исполнители, сроки представления и рассмотрения документов. Непосредственным разработчиком проекта федерального бюджета является Минфин РФ.

Первым этапом в процессе составления проекта бюджета является формирование его основных характеристик (доходы, расходы, дефицит).

На втором этапе осуществляется доработка всех параметров федерального бюджета, осуществляется формирование проекта федерального закона с необходимыми документами и материалами.

В соответствии с задачей, поставленной Президентом Российской Федерации в Бюджетном послании Федеральному собранию РФ о бюджетной политике в 2006 г. – необходимости модернизации процедур составления и рассмотрения проекта федерального бюджета, в том числе целесообразности перехода к рассмотрению проекта федерального закона о федеральном бюджете в Государственной думе в трех чтениях, Федераль-

ным законом № 63-ФЗ реализована новая концепция законодательного регулирования порядка рассмотрения и утверждения проекта федерального бюджета, направленная на упрощение этого порядка и его переориентацию на рассмотрение приоритетных направлений бюджетных расходов.

Основными изменениями являются:

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

Порядок представления, рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете и его утверждения определяется Бюджетным кодексом РФ. Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной думы Федерального собрания РФ проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год *не позднее 1 октября текущего года*. Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период уточняет показатели утвержденного федерального бюджета планового периода и утверждает показатели второго года планового периода составляемого бюджета, что предусматривает:

- утверждение уточнений показателей, являющихся предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом и во втором чтениях;
- утверждение увеличения или сокращения утвержденных показателей ведомственной структуры расходов федерального бюджета либо включение в нее бюджетных ассигнований по дополнительным целевым статьям и/или видам расходов федерального бюджета.

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

- основными направлениями бюджетной и налоговой политики;
- предварительными итогами социально-экономического развития РФ за истекший период текущего финансового года и ожидаемыми итогами социально-экономического развития РФ за текущий финансовый год;
- прогнозом социально-экономического развития РФ;
- оценкой ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий финансовый год;
- прогнозом основных параметров бюджетной системы РФ;
- пояснительной запиской к проекту федерального закона о федеральном бюджете;
- расчетами по статьям классификации доходов федерального бюджета и источников финансирования дефицита федерального бюджета;
- реестром расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, в том числе за счет субвенций бюджетам субъектов РФ и другими.

ГД РФ рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в трех чтениях. После одобрения ГД РФ закон о бюджете поступает на рассмотрение в Совет Федерации и далее для подписания и обнародования Президенту РФ.

7.3. Особенности исполнения бюджетов в РФ

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

Исполнение бюджета может осуществляться с помощью *трех основных методов (систем)*:

- а) *банковский метод* – к исполнению бюджетов привлекаются центральный и коммерческие банки;
- б) *казначейский метод* – исполнение бюджета возложено на органы казначейства, которые вправе производить платежи от имени бюджетополучателей и по их поручению;
- в) *смешанный метод* – исполнение бюджета происходит за счет совместной деятельности казначейства и банков, которые получают право обслуживать счета бюджета;

Исполнение бюджета на основе банковской системы применялось в отечественной практике с 1918 г. Банки отвечали за открытие и ведение лицевых счетов бюджетополучателей на соответствующем уровне бюджетной системы. Кроме того, они занимались исполнением доходной части бюджета, перераспределяли финансовые ресурсы между бюджетами, отвечали за кассовое обслуживание исполнения бюджетов, а также формировали бюджетную отчетность. Исполнение расходной части федерального бюджета в условиях применения банковского метода исполнения бюджета происходило путем зачисления средств на счета министерств и ведомств, курирующих различные направления развития страны.

С наступлением 1990-х гг. в отечественной практике появилась острая потребность в более четкой организации таких важных мероприятий в рамках бюджетного процесса как пополнение государственного бюджета, контроль за расходованием бюджетных средств, более эффективное проведение бюджетного учета в целом.

Необходимость проведения преобразований в бюджетной сфере привела к тому, что в Российской Федерации с 1992 года началось построение казначейской системы исполнения бюджета. В целом, казначейская и банковская системы имеют некоторые общие черты. Например, органы казначейства так же, как и банки могут открывать счета. При этом, банковские счета являются расчетными, а казначейские – лицевыми. Лицевой счет представляет собой учетный номер бюджетополучателя, позволяющий осуществить его идентификацию, а также тип учитываемых операций. При этом организация должна предоставить схожий пакет документов для открытия расчетного и лицевого счетов.

В настоящее время основные процедуры исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы страны регламентирует Бюджетный кодекс РФ. На органы исполнительной власти возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. С 01.01.2006 г. введено понятие «*кассовое обслуживание исполнения бюджетов*», которое возложено на органы Федерального казначейства (ст. 215.1 БК РФ). При этом под кассовым обслуживанием исполнения бюджетов понимается «*проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета*».

Исполнение бюджета организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана. Введение в качестве обязательного документа исполнения бюджета кассового плана позволяет планировать как периоды кассовых разрывов, так и периоды наличия временно свободных средств бюджета и формировать оперативную информацию для принятия эффективных решений по управлению средствами бюджета.

Исполнение бюджетов включает в себя:

- исполнение по доходам;
- исполнение по расходам;

- исполнение по источникам финансирования дефицита бюджета.

В БК РФ определены основные процедуры исполнения бюджетов.
Исполнение бюджетов по доходам предусматривает:

- зачисление на единый счет бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, распределяемых по нормативам, действующим в текущем финансового года, установленным Бюджетным кодексом РФ, законом (решением) о бюджете и иными законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами со счетов органов Федерального казначейства и иных поступлений в бюджет;
- возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы;
- зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- уточнение администратором доходов бюджета платежей в бюджеты бюджетной системы РФ.

Исполнение бюджетов по доходам осуществляется на едином счете бюджета. Методологической основой единого счета бюджета является принцип единства кассы, который предусматривает зачисление всех поступающих доходов бюджета, привлечение и погашение источников финансирования дефицита бюджета и осуществление всех расходов с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых за пределами территории соответственно РФ, субъекта РФ либо муниципального образования.

Технологически это реализуется следующим образом: УФК по субъекту РФ открывает в РКЦ ГУ Центрального банка РФ счет 40101 «Доходы, подлежащие распределению органами Федерального казначейства». Бюджетным кодексом РФ установлена обязательность зачисления на данный счет всех поступлений, являющихся источниками формирования доходов бюджетов, в числе которых налоги, сборы и иные платежи, перечисляемые плательщиками данного субъекта РФ, а также межбюджетные трансферты. Порядок учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему РФ и их распределение между уровнями бюджетов бюджетной системы РФ утверждается Приказом Минфина России. Согласно данному порядку, УФК ежедневно получает банковскую выписку по счету 40101 за предыдущий операционный день и копии платежных документов от учреждения Банка России, выполняет классификацию и учет поступивших платежей, распределение доходов в соответствии с законодательно установленными нормативами, формирует платежные документы на перечисление средств на единые счета бюджетов.

Функции контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисления, учета, взыскания и принятия решений

о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним осуществляются соответствующими *администраторами доходов бюджетов*. Ими являются: органы государственной власти; орган управления государственным внебюджетным фондом; органы местного самоуправления, Центральный банк РФ, бюджетное учреждение, осуществляющие контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, перечисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей пени и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы РФ. В рамках бюджетного процесса администраторы доходов бюджета осуществляют мониторинг, контроль, анализ и прогнозирование поступлений, представляют проектировки на очередной финансовый год. Понятие администратора доходов бюджета было впервые введено в бюджетное законодательство РФ в 2005 году, а начиная с 1 января 2009 г. все операции по исполнению бюджетов по доходам отражаются на лицевых счетах администраторов доходов бюджетов, открытых в УФК по субъектам РФ.

Роль администраторов доходов бюджета в условиях реформирования бюджетного процесса приобретает особое значение. Это предопределяет следующее правило: в бухгалтерских балансах администраторов должны быть учтены не только все обязательства, но и активы, возникающие в форме *налоговых требований*. То же относится к активам, возникающим в процессе управления имуществом, которые должны быть отражены в бухгалтерских балансах администраторов доходов бюджета.

Исполнение бюджета по расходам осуществляется в порядке, установленном соответствующим финансовым органом с соблюдением требований БК РФ в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете соответствующего бюджета. Исполнение бюджета по расходам предусматривает:

- принятие бюджетных обязательств;
- подтверждение денежных обязательств;
- санкционирование оплаты денежных обязательств;
- подтверждение исполнения денежных обязательств.

Исполнение бюджета по расходам связано с реализацией принципа подведомственности расходов бюджетов, согласно которому исключена возможность получения распорядителями и получателями бюджетных средств бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств от иных кроме вышестоящих для них главных распорядителей или распорядителей бюджетных средств. Реализация этого принципа позволяет, контролируя параметры утвержденного бюджета, обеспечить гибкость и вариантность детализации этих параметров главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств.

Учет операций по исполнению бюджета, осуществляемых участниками бюджетного процесса в рамках их бюджетных полномочий, производится на лицевых счетах, открываемых в Федеральном казначействе или финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования).

В случае и порядке, установленных финансовым органом, при организации исполнения бюджета по расходам может предусматриваться утверждение и доведение до главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств предельного объема оплаты денежных обязательств в соответствующем периоде текущего финансового года (предельные объемы финансирования). Предельные объемы финансирования устанавливаются в целом в отношении главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств ежемесячно или поквартально нарастающим итогом с начала текущего финансового года либо на соответствующий квартал на основе заявок на финансирование главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств.

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

Финансовый год в Российской Федерации завершается 31 декабря.

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

Главное управление Федерального казначейства существовало в статусе департамента Министерства финансов РФ. В соответствии с Указом Президента от 09.03.2004 г. № 314 Федеральное казначейство было образовано в статусе *федеральной службы* с приемом правоприменительных функций Министерства финансов РФ по обеспечению исполнения федерального бюджета. Федеральное казначейство осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, Центральным банком РФ, общественными объединениями и иными организациями. В систему территориальных органов входят управ-

ления по субъектам РФ и отделения по городам и районам. Таким образом, создана трехуровневая структура органов Федерального казначейства.

В настоящее время *Федеральное казначейство выполняет следующие функции:*

- доводит до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи, лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования;
- ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета;
- открывает в Центральном банке РФ и кредитных организациях счета по учету средств федерального бюджета и иных средств в соответствии с законодательством РФ, устанавливает режимы счетов федерального бюджета;
- открывает и ведет лицевые счета главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
- ведет сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета и другие.

Бюджетным кодексом РФ установлено, что исполнение федерального бюджета осуществляется на основе отражения всех операций и средств федерального бюджета в системе балансовых счетов Федерального казначейства. *Единый счет федерального бюджета (единый счет Федерального казначейства) находится в Банке России.* Регламентация исполнения федерального бюджета по доходам, процедуры санкционирования и финансирования расходов, сокращение расходов, использование дополнительно полученных доходов, регламентируются Бюджетным кодексом РФ. Исполнение федерального бюджета по расходам осуществляется с использованием лицевых счетов бюджетных средств, открываемых в едином учетном регистре Федерального казначейства для каждого главного распорядителя, распорядителя и получателя средств бюджета.

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

- с открытием и ведением лицевого счета финансового органа (уполномоченного органа) соответствующего бюджета;
- с открытием администраторам, главным распорядителям, распорядителям и/или получателям средств соответствующего бюджета лицевых счетов для учета операций по кассовым выплатам из бюджета в соответствии с *Соглашением* об осуществлении органами Федерального казначей-

ства отдельных функций по исполнению бюджета субъекта РФ (местного бюджета) в условиях кассового обслуживания ими исполнения бюджета.

Соглашение заключается между исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (местной администрацией) и органом Федерального казначейства – в случае передачи органам Федерального казначейства отдельных функций по исполнению бюджета при кассовом обслуживании исполнения бюджета субъекта РФ, местного бюджета на срок не менее календарного года. Кассовое обслуживание исполнения соответствующего бюджета по кассовым выплатам в условиях открытия и ведения лицевых счетов администраторам, главным распорядителям, распорядителям и/или получателям средств соответствующего бюджета может осуществляться с доведением до администраторов, главных распорядителей, распорядителей и/или получателей средств бюджета органами Федерального казначейства в соответствии с Соглашением:

- объемов финансирования расходов на основании реестров на финансирование, представленных в органы Федерального казначейства финансовыми органами, главными распорядителями, распорядителями средств бюджета;

- лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования расходов на основании расходных уведомлений, представленных в органы Федерального казначейства финансовыми органами, главными распорядителями, распорядителями средств бюджета;

- бюджетных назначений и объемов финансирования по источникам на основании уведомлений по источникам, представленных в органы Федерального казначейства администраторами.

7.4. Государственный и муниципальный финансовый контроль

К числу приоритетных задач любого современного государства, независимо от формы правления и государственного устройства, относится осуществление контроля за исполнением государственного бюджета и государственными финансами. Более того, возможность не только воздействовать на формирование государственных доходов, но и контролировать распоряжение государственными средствами является важнейшим инструментом в руках государства для достижения его политических целей.

Роль финансового контроля проявляется в результатах практического использования функций финансов – распределительной и регулирующей, которые неразрывны и должны быть реализованы в интересах повышения эффективности использования финансовых ресурсов. Адекватное отражение взаимосвязи данных функций в создании соответствующих контрольных органов, в регулировании их деятельности формирует необходимую правовую базу эффективного использования финансовых ресурсов.

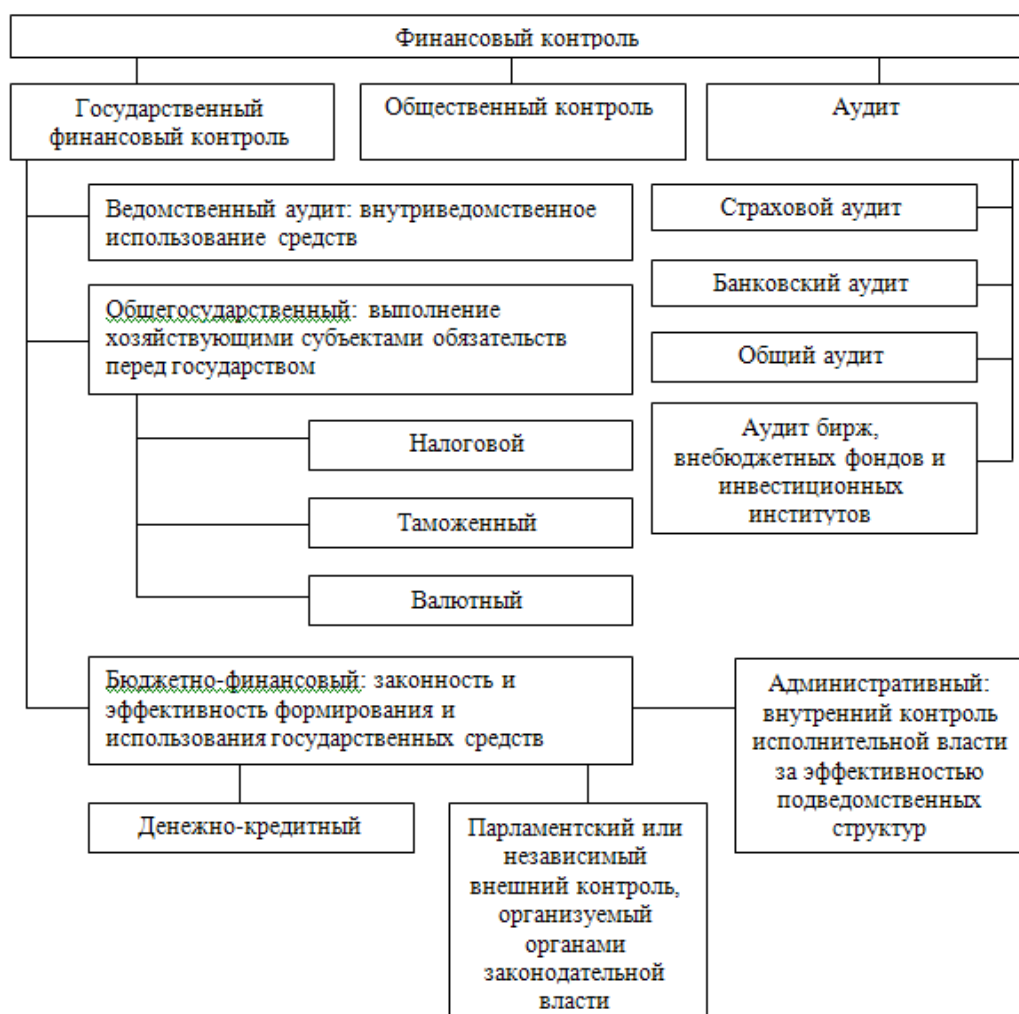


Рис. 7.3 Система организации финансового контроля в развитых странах с рыночной экономикой

В рыночных условиях финансовый контроль должен быть направлен на ускорение экономического и социального развития, пресечение бесхозяйственности и хищений, проверку своевременности выполнения обязательств перед бюджетом и внебюджетными фондами, взаимных платежей между хозяйствующими субъектами. С его помощью возможно решение проблем рационального использования всех ресурсов, сохранности денежных средств и материальных ценностей субъектами всех форм собственности, использования государственных и муниципальных финансовых ресурсов по целевому назначению.

Финансовый контроль осуществляется на всех стадиях финансовой деятельности, т. е. в процессе формирования, распределения (перераспределения) и использования фондов денежных средств. Он направлен на проверку соблюдения финансового законодательства и целесообразности деятельности всех государственных и муниципальных органов власти. Од-

нако финансовый контроль охватывает финансовую деятельность не только государственных, муниципальных, но и иных организаций, физических лиц, граждан -предпринимателей в целях поддержания законности и правопорядка в сфере финансов.

Финансовый контроль является сложной, многоаспектной категорией. С одной стороны, это функция государственного управления, по отношению к которому он выступает средством, инструментом реализации политики государства. С другой стороны, сам финансовый контроль можно рассматривать как управленческую деятельность, имеющую свои методы, способы, формы реализации. Раскрытию сущности контроля способствует рассмотрение его во всех аспектах своего проявления. Однако определяющим его назначение в обществе является выявление его соотношения с государственным управлением. В этой связи представляется, что наиболее полной характеристике финансового контроля способствует рассмотрение его в системе категорий "цель – средство – результат".

Целью государственного управления является достижение в обществе правового порядка, деятельности, строящейся в строгом соответствии с требованиями закона, которая закрепляется в нормативно-правовых актах.

Для достижения названной цели государство организует проведение контроля во всех сферах и областях общественной жизни, в том числе в сфере финансов, в процессе осуществления финансовой деятельности. Следовательно, финансовый контроль, в том числе государственный финансовый контроль, выступает средством достижения стоящей перед государством цели — установления правопорядка.

Соответственно, целью финансового контроля является также достижение правопорядка, а не только соблюдение законности, как принято говорить об этом в специальной литературе. Подобный подход не отражает всех аспектов финансового контроля, ограничивает его социальное назначение. Поскольку обеспечение законности не является конечной целью правового регулирования, а является условием достижения стабильности, урегулированности правом различных общественных отношений, соответственно и финансовый контроль не сводим только к тому, как субъекты финансовых отношений соблюдают законодательство страны. Учитывая противоречивый характер последнего, цели государства были бы упрощены и сведены лишь к некоей констатации — имеет место правонарушение или нет. Функции финансового контроля, направления его деятельности позволяют ему выступать каналом "обратной связи", дающим информацию о необходимости изменения законодательства, правоприменительной практики и т. п.

Государственный финансовый контроль – это система мероприятий по контролю:

- за экономической обоснованностью, соблюдением законодательных и нормативных правовых актов, норм, стандартов и правил использования государственных средств, полнотой и своевременностью формирования и исполнения федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов, сохранностью, эффективным и целевым использованием государственных финансовых и материальных ресурсов, налоговых льгот, кредитных и заемных средств, привлеченных под гарантии государства, а также иных форм государственной поддержки;

- за исполнением международных финансовых обязательств Российской Федерации, состоянием государственного внутреннего долга, соблюдением налогового, таможенного, валютного законодательства и законодательства о рынке ценных бумаг;

- за осуществлением операций с негосударственными средствами в целях выявления необычных (нетрадиционных для финансово-хозяйственной деятельности субъекта правоотношений) сделок, требующих повышенного внимания и дополнительного контроля.

Многообразие финансовых отношений, субъектом которых выступает государство, обуславливает широкую сферу деятельности государственного финансового контроля. Это бюджетный, налоговый, денежно-кредитный, валютный, страховой, таможенный и другие виды финансового контроля, осуществляемого государственными органами в пределах своей компетенции.

Перечень задач, решаемых органами государственного финансового контроля, весьма разнообразен. Поэтому необходимо разделение функций, полномочий и предметов ведения между институтами государственного финансового контроля путем закрепления за каждым органом определенной сферы деятельности, т. е. его компетенции.

Можно выделить три формы государственного финансового контроля в Российской Федерации:

- общегосударственный (парламентский и административный);
- ведомственный;
- специальный финансовый контроль (бюджетный, налоговый и т. д.).

Общегосударственный финансовый контроль направлен на все хозяйствующие субъекты независимо от формы собственности или ведомственной подчиненности. Он осуществляется органами государственной власти и государственного управления общей компетенции (например, прокуратурой) а также специальными контрольными органами, основная функция которых — государственный финансовый контроль (например, налоговыми органами). Объектом этого контроля является прежде всего

соблюдение финансового законодательства и финансовых интересов государства.

Достижение поставленных перед финансовым контролем в первую очередь государственным финансовым контролем, целей требует реализации определенных задач (направлений), которые можно свести к следующему:

а) обеспечение соблюдения действующего законодательства в области составления и исполнения бюджетов, налогообложения юридических и физических лиц;

б) проведение проверки выполнения финансовых обязательств перед государством и муниципальными органами всеми субъектами финансовых правоотношений;

в) проверка правильности использования государственными и муниципальными учреждениями, организациями и предприятиями находящихся в их хозяйственном ведении или оперативном управлении денежных средств (бюджетных средств, банковских ссуд и т. д.);

г) обеспечение правомерности и эффективности использования государственных внебюджетных фондов и правильности осуществления валютных операций.

д) проверка соблюдения правил совершения различных финансовых операций, расчетов, хранения денежных средств названными ранее субъектами, правильности ведения бухгалтерского учета во всех объектах контроля;

е) выявление резервов роста финансовых ресурсов государства, а также внутренних резервов производства, более экономного и эффективного расходования материальных и денежных ресурсов;

ж) превентивная задача, состоящая в предупреждении и предотвращении возможных нарушений финансового законодательства и финансовой дисциплины;

з) проверка законности деятельности государственных и муниципальных органов, участвующих в финансовой деятельности.

Результатом реализации названных задач является достижение правопорядка в процессе осуществления финансовой деятельности. Финансовый контроль обеспечивает, таким образом, обратную связь, что является необходимым условием принятия правильных управленческих решений. Правильно поставленный финансовый контроль способствует избежанию ошибок.

Общегосударственный финансовый контроль может осуществляться в формах:

- парламентского финансового контроля;
 - административного финансового контроля.
- Видами парламентского финансового контроля являются:*
- непосредственный парламентский финансовый контроль;

• финансовый контроль, осуществляемый счетными органами при Федеральном Собрании РФ и при законодательных органах субъектов Российской Федерации.

Видами административного финансового контроля являются: финансовый контроль, осуществляемый Президентом РФ, Правительством РФ и правительствами субъектов Федерации.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль, согласно БК РФ, осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения. Государственный (муниципальный) финансовый контроль подразделяется на *внешний и внутренний, предварительный и последующий*.

Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью соответственно Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля).

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ, местных администраций (органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля), Федерального казначейства (финансовых органов субъектов РФ или муниципальных образований).

Предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы РФ.

Последующий контроль осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы РФ в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности.

Объектами государственного (муниципального) финансового контроля (объекты контроля) являются:

– главные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) доходов бюджета, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;

– финансовые органы (главные распорядители (распорядители) и получатели средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты) в части соблюдения ими целей и условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, предоставленных из

другого бюджета бюджетной системы РФ;

- государственные (муниципальные) учреждения;
- государственные (муниципальные) унитарные предприятия;
- государственные корпорации и государственные компании;
- хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческие организации с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах и некоторые другие категории участников экономических отношений.

Методами осуществления государственного (муниципального) финансового контроля являются проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций.

Под проверкой понимается совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учета и бюджетной (бухгалтерской) отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период.

Под ревизией понимается комплексная проверка деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной (бухгалтерской) отчетности.

Результаты проверки, ревизии оформляются актом.

Проверки подразделяются на камеральные и выездные, в том числе встречные проверки.

Под камеральными проверками понимаются проверки, проводимые по месту нахождения органа государственного (муниципального) финансового контроля на основании бюджетной (бухгалтерской) отчетности и иных документов, представленных по его запросу.

Под выездными проверками понимаются проверки, проводимые по месту нахождения объекта контроля, в ходе которых в том числе определяется фактическое соответствие совершенных операций данным бюджетной (бухгалтерской) отчетности и первичных документов.

Под встречными проверками понимаются проверки, проводимые в рамках выездных и (или) камеральных проверок в целях установления и (или) подтверждения фактов, связанных с деятельностью объекта контроля.

Под обследованием понимаются анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля.

Результаты обследования оформляются заключением.

Под санкционированием операций понимается совершение разрешительной надписи после проверки документов, представленных в целях осуществления финансовых операций, на их наличие и (или) на соответ-

ствие указанной в них информации требованиям бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Ведомственный финансовый контроль — это внутренний контроль отдельных государственных ведомств (министерств, концернов, органов управления исполнительной власти). Его проводят специализированные подразделения, созданные внутри ведомств, — органы ведомственного финансового контроля. Объект этого контроля — производственная и финансовая деятельность подведомственных предприятий, организаций и учреждений. Финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, проводят: Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор), Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований, главные распорядители, распорядители бюджетных средств.

Специальный финансовый контроль (бюджетный, банковский, налоговый), осуществляемый Министерством финансов РФ и министерствами (управлениями) финансов субъектов Федерации, Центральным банком РФ, а также главными управлениями Центрального банка РФ в субъектах Федерации, Федеральной налоговой службой, Федеральной таможенной службой и другими контролирующими органами.

Бюджетно-финансовый контроль проводится в бюджетно-финансовой сфере. Предмет контроля – процессы формирования и использования финансовых ресурсов государства.

Контроль этих процессов включает:

- контроль законности и эффективности использования государственных (прежде всего бюджетных) средств;
- контроль исполнения бюджетов всех уровней власти и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- контроль денежного обращения, использования кредитных ресурсов, состояния государственного внутреннего и внешнего долга и государственных резервов;
- контроль предоставления финансовых и налоговых льгот и преимуществ;
- контроль сохранности и использования государственного имущества, закрепленного за государственными органами, предприятиями и учреждениями, и иного имущества, находящегося в собственности государства.

Счетная палата Российской Федерации является ключевым независимым органом в системе государственного финансового контроля страны, действующим на постоянной основе. Образование Счетной палаты предусмотрено действующей Конституцией РФ (ст. 101) и необходимо для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета. Принятие решения об образовании данного органа находится в компетенции Феде-

рального собрания РФ. Деятельность Счетной палаты РФ сегодня регламентируется Федеральным законом от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». Ключевые направления ее функционирования связаны с осуществлением контрольно-ревизионной, экспертно-аналитической, информационной деятельности.

Муниципальный финансовый контроль не входит в систему государственного финансового контроля.

В 2008 г. Минфин России утвердил Положение о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля (приказ Минфина России от 29 декабря 2008 г. № 146н). Этот документ устанавливает требования к организации и осуществлению государственного финансового контроля федеральными органами исполнительной власти, а также органами исполнительной власти субъектов РФ и исполнительно-распорядительными органами (должностными лицами) муниципальных образований. В нем на основе международно-признанных стандартов, а также обобщения отечественной практики государственного финансового контроля установлены стандарты планирования, документирования, отчетности, контроля и надзора, сбора доказательств. Обеспечено единство подходов к организации и осуществлению государственного финансового контроля в стране.

Одной из существенных новаций бюджетного законодательства является создание в органах исполнительной власти подразделений *внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля)*, которые должны осуществлять разработку и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также готовить и осуществлять меры, направленные на повышение эффективности использования бюджетных средств.

Надо подчеркнуть, что государственный контроль не является атрибутом какого-либо одного режима, чаще тоталитарного. Он всегда присущ любому государству, стремящемуся обеспечить реализацию политики, законов и иных актов, охрану государственных интересов. Вопрос в том, каковы цели и механизмы контроля и его поддержка в обществе, насколько он помогает устойчивости институтов государства, обеспечению прав и свобод граждан, прогрессивному социально-экономическому развитию.

Очевиден характер прямой зависимости реальной политической власти государственного органа от его компетенции в финансовой сфере.

Именно это определяет особое значение механизма финансового контроля, отражающего в конечном счете не только состояние управления государственными финансами, но и подлинное соотношение законодательной и исполнительной власти в государстве.

В нашей стране контроль всегда рассматривался в качестве одной из функций государства. Менялись его задачи, структуры и методы осу-

ществления. Накоплен большой опыт, в котором есть и положительные моменты (массовость, гласность и др.), и отрицательные уроки. К последним можно отнести сужение функций контроля до рамок деятельности специальных органов, слабую результативность. И с учетом этого сегодня предстоит создавать эффективную и демократическую систему государственного контроля.

Во всех странах с устоявшимися демократическими формами управления и с развитой рыночной экономикой действует эффективная система государственных контрольно-ревизионных органов. При этом организация контроля рассматривается там не как самоцель, а как неотъемлемая часть управления общественными финансами и материальными ресурсами, одним из средств реализации права граждан на получение ими достоверной информации об использовании государственных средств.

В систему государственного контроля входят органы парламентского и правительственного контроля, которые функционируют параллельно и тесно взаимодействуют между собой. При этом органы парламентского контроля осуществляют внешний контроль, а органы правительственного контроля — внутренний контроль. Безусловным правилом является верховенство парламентского контрольно-ревизионного органа.

Учреждения парламентского контроля, которые главным образом следят за законностью, правильностью и эффективностью использования средств из государственного бюджета, действует во всех странах. В США — это Главное контрольное управление Конгресса во главе с Генеральным контролером, в Великобритании — Национальный ревизионный совет во главе с Генеральным ревизором, в Канаде — ведомство Генерального ревизора, в Японии — контрольно-ревизионное управление, в Индии — парламентские комитеты государственной отчетности, бюджетных предположений, по делам государственных предприятий, в Финляндии — 5 Государственных ревизоров, в Австралии, ФРГ, Франции, Венгрии, а также в Европейском сообществе — Счетные палаты.

В большинстве стран параллельно с парламентскими действуют также правительственные контрольно-ревизионные системы. В США — это Административно-бюджетное управление при Президенте, система инспекторских служб в федеральных ведомствах, Президентский совет по борьбе с финансовыми злоупотреблениями в правительственных учреждениях ("Совет по частности и эффективности"); в Индии — это служба Генерального инспектора и ревизора (департамент ревизий и счетоводства Индии); в Финляндии — это Ревизионное управление государственного хозяйства, входящее в Министерство финансов, в Канаде — это ведомство Генерального контролера и т. д.

В некоторых странах созданы специальные органы, контролирующие не только бюджетно-финансовые вопросы, но и всю работу государственного аппарата по существу. В Японии, например, такую

функцию выполняет Управление административного контроля при канцелярии Премьер-министра. В его задачу входит подготовка предложений по совершенствованию системы и структуры государственного управления, укрепление служебной дисциплины государственных чиновников, борьба с коррупцией, с бюрократизмом, разработка проблем, волнующих различные слои населения, для решения которых требуется взаимодействие нескольких ведомств.

Контрольно-ревизионные органы зарубежных стран осуществляют главным образом контроль за расходованием государственных средств и использованием государственного имущества. В рамках этой глобальной задачи они контролируют расходование средств министерствами, ведомствами и Другими органами управления, отпущенных на их содержание и на реализацию государственных программ, проверяют производственно-финансовую деятельность частных фирм по выполнению правительственных заказов. При этом проверяется законность, целесообразность и эффективность производимых расходов.

В зарубежных государствах накоплен достаточно разнообразный и интересный опыт использования контрольно-счетных органов. Для обмена опытом, накопленным в области государственного финансового контроля, изучения и обобщения достижений национальных контрольно-счетных органов создан ряд международных организаций. Так, в связи с тенденциями к глобализации мировой экономики, бизнеса и торговли, усилением роли государственного контроля и регулирования иностранных инвестиций при ООН созданы Международная организация высших органов государственного финансового контроля и аналогичные организации, объединяющие высшие контрольные органы стран Европы и Азии. Для обмена опытом контрольной деятельности в странах Европы на региональном уровне создана Европейская организация региональных органов государственного финансового контроля (ЕВРОРАИ). В частности, важным результатом обобщения международного опыта организации деятельности контрольно-счетных органов стало принятие на IX Конгрессе Международной организации высших органов государственного финансового контроля в октябре 1977 г. документа, известного как Лимская декларация, или Декларация руководящих принципов финансового контроля, которая закрепляет общепризнанное в международном сообществе мнение, что контрольно-счетные органы являются непременным атрибутом демократического общества, обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами.

В ней провозглашены общепринятые в мировой финансовой практике следующие функции государственного финансового контроля, осуществляемые независимыми специальными институтами финансового контроля:

- контроль источников поступления бюджетных средств;

- контроль расходования бюджетных средств;
- контроль эффективности использования государственной и муниципальной собственности, проведения ее приватизации, национализации;
- контроль использования средств внебюджетных фондов;
- контроль за обращением средств бюджета и внебюджетных фондов в банках и иных кредитно-финансовых учреждениях;
- контроль эффективности предоставления и законности использования льгот по налогообложению, государственных дотаций и иных финансовых преференций;
- пресечение расточительства и финансовых злоупотреблений законодательными методами посредством нейтрализации лазеек в действующем законодательстве.

В соответствии с положениями Лимской декларации, контроль – это не самоцель, а неотъемлемая часть общегосударственной системы регулирования общественных отношений, вскрывающая допущенные отклонения от принятых стандартов и имевшие место нарушения принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на более ранней стадии, с тем, чтобы иметь возможности принять соответствующие корректирующие меры, а в необходимых случаях – привлечь виновных к ответственности, взыскать причиненный государству ущерб и вместе с тем разработать и осуществить мероприятия, направленные на предотвращение возникновения подобных нарушений в дальнейшем.

Очень важным сегментом бюджетных правоотношений является применение мер принуждения за бюджетные нарушения.

Общеизвестно, что уровень правонарушений, в том числе и бюджетных, существенно снижается, если уровень контроля обеспечивает наступление за них неотвратимой ответственности.

Бюджетным нарушением признается совершенное в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров (соглашений), на основании которых предоставляются средства из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, действие (бездействие) финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, за совершение которого главой 30 БК РФ предусмотрено применение бюджетных мер принуждения.

Бюджетная мера принуждения за совершение бюджетного нарушения применяется финансовыми органами и органами Федерального казначейства (их должностными лицами) на основании уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа государственного (муниципального) финансового контроля.

К финансовому органу, главному распорядителю бюджетных

средств, распорядителю бюджетных средств, получателю бюджетных средств, главному администратору доходов бюджета, главному администратору источников финансирования дефицита бюджета, совершившему бюджетное нарушение, *могут быть применены следующие бюджетные меры принуждения:*

– бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

– бесспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

– бесспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета;

– приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций);

– передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

Порядок исполнения решения о применении бюджетных мер принуждения устанавливается финансовым органом. Под уведомлением о применении бюджетных мер принуждения понимается документ органа государственного (муниципального) финансового контроля, обязательный к рассмотрению финансовым органом, содержащий основания для применения предусмотренных БК РФ бюджетных мер принуждения. При выявлении в ходе проверки (ревизии) бюджетных нарушений руководитель органа государственного (муниципального) финансового контроля направляет уведомление о применении бюджетных мер принуждения финансовому органу. Бюджетные меры принуждения, предусмотренные БК РФ, подлежат применению в течение 30 календарных дней после получения финансовым органом уведомления о применении бюджетных мер принуждения. Орган государственного (муниципального) финансового контроля направляет уведомление о применении бюджетных мер принуждения не позднее 30 календарных дней после даты окончания проверки (ревизии). Финансовый орган принимает решение о применении бюджетных мер принуждения, предусмотренных кодексом, на основании уведомлений о применении бюджетных мер принуждения. Федеральное казначейство (финансовые органы субъектов Российской Федерации или муниципальных образований) применяет бюджетные меры принуждения (за исключением передачи уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств), в соответствии с решениями финансового органа об их применении.

Виды бюджетных нарушений и бюджетные меры принуждения, применяемые за их совершение:

- нецелевое использование бюджетных средств;
- невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита;
- перечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом;
- нарушение условий предоставления бюджетного кредита;
- нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов.

Нецелевым использованием бюджетных средств признаются направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств. Нецелевое использование бюджетных средств, совершенное главным распорядителем бюджетных средств, распорядителем бюджетных средств, получателем бюджетных средств, влечет передачу уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств. Нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в нецелевом использовании финансовыми органами (главными распорядителями (распорядителями) и получателями средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты) межбюджетных субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, а также кредитов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации, влечет бесспорное взыскание суммы средств, полученных из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации, и платы за пользование ими либо приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).

Невозврат, либо несвоевременный возврат бюджетного кредита финансовыми органами влечет бесспорное взыскание суммы непогашенного остатка бюджетного кредита и пеней за его несвоевременный возврат в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) бюджету, которому предоставлен бюджетный кредит, на сумму непогашенного остатка бюджетного кредита.

Неперечисление либо несвоевременное перечисление финансовым органом платы за пользование бюджетным кредитом влечет бесспорное взыскание суммы платы за пользование бюджетным кредитом и пеней за ее несвоевременное перечисление в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) бюджету, которому предоставлен бюджетный кредит, на сумму непогашенного остатка платы

за пользование бюджетным кредитом.

Нарушение финансовым органом условий предоставления бюджетного кредита, предоставленного одному бюджету бюджетной системы Российской Федерации из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации, если это действие не связано с нецелевым использованием бюджетных средств, влечет бесспорное взыскание суммы бюджетного кредита и (или) платы за пользование им и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).

Нарушение финансовым органом (главным распорядителем (распорядителем) и получателем средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты) условий предоставления межбюджетных трансфертов, если это действие не связано с нецелевым использованием бюджетных средств, влечет бесспорное взыскание суммы межбюджетного трансферта и (или) приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите нормативные документы, регламентирующие порядок формирования, рассмотрения и утверждения федерального бюджета?
2. Назовите материалы, включаемые в Бюджетное послание Президента РФ, охарактеризуйте значение этого документа?
3. Расскажите о порядке организации работы по формированию федерального бюджета на очередной год и плановый период в федеральных министерствах и ведомствах?
4. Расскажите о роли и функциях органов исполнительной власти субъектов РФ при формировании федерального бюджета на очередной год?
5. Перечислите документы, представляемые в Государственную Думу одновременно с внесением на рассмотрение в первом чтении проекта федерального закона «О федеральном бюджете на ... год и плановый период», назовите цели их представления?
6. Расскажите о процедуре рассмотрения проекта федерального бюджета в Государственной Думе во втором и третьем чтении?
7. Дайте характеристику параметрам федерального закона «О федеральном бюджете на ... год и плановый период»?
8. Определите роль органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ в развитии местных финансов?
9. При каких условиях органы местного самоуправления вправе принять к исполнению решения органов государственной власти, влекущие увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов?
10. Опишите стадии бюджетного процесса в РФ?

Тесты

1. Бюджетный процесс в РФ регулируется:

- а) Бюджетным кодексом РФ;
- б) Налоговым кодексом РФ;
- в) Федеральным законом «О федеральном бюджете»

2. Финансовый год в РФ длится:

- а) с 1 января по 1 октября;
- б) с 1 января по 31 декабря;
- в) с 1 ноября по 31 октября

3. Бюджетный период составляет:

- а) 1 год;
- б) 2 года;
- в) 3 года;
- г) 4 года

4. Федеральный бюджет принимается в (? __) чтениях:

- а) 2;
- б) 3;
- в) 4;
- г) 5

5. Составление проекта федерального бюджета относится к компетенции:

- а) Министерства финансов РФ;
- б) финансовых органов субъектов РФ;
- в) Федерального Собрания РФ;
- г) Федеральной службы финансово-бюджетного надзора.

6. Составление проекта местного бюджета относится к компетенции:

- а) Министерства финансов РФ;
- б) финансовых органов субъектов РФ;
- в) финансовых органов муниципальных образований;
- г) законодательных органов государственной власти субъектов РФ.

7. Федеральный закон о федеральном бюджете устанавливает:

- а) порядок рассмотрения и утверждения закона о федеральном бюджете;
- б) состав федеральных целевых программ, финансируемых из федерального бюджета;
- в) состав расходов, финансируемых исключительно из бюджетов субъектов РФ;
- г) источники финансирования дефицита местных бюджетов.

8. Утверждение закона о бюджете субъекта РФ относится к компетенции:

- а) Федерального Собрания РФ;
- б) Министерства финансов РФ;
- в) законодательных органов государственной власти субъекта РФ;
- г) исполнительных органов государственной власти субъекта РФ;

9. Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется:

- а) Министерством финансов;
- б) Федеральным казначейством;
- в) Центральным банком РФ (Банком России);
- г) Федеральной налоговой службой.

10. Сводная бюджетная роспись – это:

а) прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году;

б) 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;

в) документ, который составляется и ведется главным распорядителем бюджетных средств (главным администратором источников финансирования дефицита бюджета) в целях исполнения бюджета по расходам (источникам финансирования дефицита бюджета).

11. Составление проекта бюджета основывается на:

а) отчетных показателях исполнения бюджета предшествующего периода;

б) Бюджетном послании Президента РФ;

в) прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории;

г) Единой государственной денежно-кредитной политике Банка России;

д) основных направлениях бюджетной и налоговой политики.

12. Исполнение бюджета организуется на основе:

а) кассового плана;

б) сводной бюджетной росписи;

в) сводной бюджетной росписи и кассового плана.

13. Участниками бюджетного процесса являются:

а) Президент РФ;

б) высшее должностное лицо субъекта РФ, глава муниципального образования;

в) законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления;

г) исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований);

д) судебные органы;

е) Центральный банк РФ;

ж) коммерческие банки.

Задачи

1. Изобразите в виде схемы действующую в РФ систему государственного и муниципального финансового контроля. Какие органы играют в ней ключевую роль?

2. На основании первичной информации оцените интенсивность использования различных методов бюджетного контроля. Результаты представьте на графике.

3. Проанализируйте масштабы бюджетных нарушений на уровне РФ и субъектов РФ. Данные анализа сопроводите комментариями.

4. Представьте в виде схемы процедуру составления проекта федерального бюджета.

5. Представьте в виде таблицы преимущества и недостатки перехода на среднесрочное бюджетное планирование.

Глоссарий

Баланс доходов и расходов: шахматная проверочная ведомость, в которой в обязательном порядке по каждому виду расходов указывается величина финансирования по укрупненному виду источников финансирования (как из бюджетов различных уровней, так и внебюджетных источников).

Благотворительные фонды: особая форма организации финансовых отношений, которая характеризуется добровольным характером поступления денежных средств для образования фондов и использования имеющихся средств на благотворительные цели.

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

Бюджетирование: процесс составления бюджетов: планирование финансовых источников, величины и порядка их поступления, состава и размера расходов, организации их финансирования, объема и порядка покрытия бюджетного дефицита или использования бюджетного превышения доходов над расходами. Включает в себя как элемент административную организацию составления бюджетов.

Бюджетная единица: в зарубежной практике единица бюджетного процесса при децентрализованной системе управления бюджетными ресурсами. Это совокупность функциональных или структурных отделов вуза, выполняющих рабочие функции, которые как генерируют доходы, так и несут расходы. На уровне *бюджетной единицы* осуществляется финансовое и стратегическое планирование - определяется прогноз поступлений, потребность в финансовых ресурсах и подготавливается бюджет.

Бюджетная роспись: документ, который составляется и ведется главным распорядителем бюджетных средств (главным администратором источников финансирования дефицита бюджета) в соответствии с настоящим Кодексом в целях исполнения бюджета по расходам (источникам финансирования дефицита бюджета).

Бюджетная система Российской Федерации: основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Бюджетная ссуда: бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основе на срок не более 6 месяцев в пределах финансового года.

Бюджетное обязательство: обязанность, признанная органом, исполняющим бюджет (т. е. подразделение Федерального казначейства), совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока, возникающая в соответствии с законом о бюджете и со сводной бюджетной росписью.

Бюджетное устройство: организация бюджетной системы и взаимосвязей между ее отдельными звеньями.

Бюджетное финансирование: обеспечение необходимыми финансовыми ресурсами инвестиций в области развития сферы образования через расходование бюджетных средств в форме оплаты товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным контрактам, а также инвестиций в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц, осуществляемых в порядке бюджетного процесса.

Бюджетные полномочия: установленные настоящим Кодексом и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения,

права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

Бюджетный кредит: денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.

Бюджетный процесс: регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Внебюджетные фонды: система самостоятельных финансовых организаций, которые финансируют вложения в мероприятия общегосударственного или местного значения.

Внешний долг: обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

Внутренний долг: обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации, а также обязательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

Главный распорядитель бюджетных средств: орган государственной власти Российской Федерации (Минобрнауки России), имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и включенный в ведомственную классификацию расходов федерального бюджета.

Глобализация мировой экономики: процесс увеличивающейся взаимозависимости экономик различных стран мира вследствие роста трансграничных перемещений товаров и услуг, экспорта капиталов, интенсивного обмена информацией и технологиями, миграции рабочей силы.

Государственная собственность: совокупность имущества, относящегося к федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации, а также совокупности имущественных прав, связанных с владением, пользованием, распоряжением указанным имуществом и неимущественных прав, имеющих денежную оценку.

Государственные органы управления образованием: федеральные (центральные) государственные органы управления образованием, федеральные ведомственные органы управления образованием, государственные органы управления образованием субъектов Российской Федерации, созданные решением соответствующего органа исполнительной власти по согласованию с соответствующим законодательным (представительным) органом государственной власти.

Государственные финансы: финансы сектора государственного управления.

Государственный или муниципальный долг: обязательства, возникающие из государственных или муниципальных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, установленными настоящим Кодексом, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

Деньги: товар особого рода, стихийно выделившийся в общей массе товаров.

Дефицит бюджета: превышение расходов бюджета над его доходами.

Дефицитный денежный поток: характер денежного потока вуза, при котором поступление денежных средств существенно ниже его реальных потребностей в целенаправленном их расходовании.

Децентрализованная система управления финансовыми ресурсами: в зарубежной практике – система формирования бюджетов на уровне структурных единиц, с их последующим сведением в единый бюджет вуза.

Доходы бюджета: поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета.

Государственный и муниципальный кредит: денежные отношения между государством, муниципалитетами и юридическими, физическими лицами по поводу получения займов, предоставления кредита или гарантии.

Государственный долг Российской Федерации: долговые обязательства перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права.

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

Личное страхование: отношения по защите личных интересов физических лиц при наступлении определенных событий (страховых случаев) за счет денежных фондов, формируемых из уплачиваемых ими страховых взносов (страховых премий).

Межбюджетные отношения: взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Межбюджетные трансферты: средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Мировое соглашение: процедура достижения договоренности между должником и кредиторами относительно отсрочки и (или) рассрочки причитающихся кредиторам платежей или скидки с долгов.

Муниципальная собственность: совокупность имущества, относящегося к муниципальной собственности, а также совокупности имущественных прав, связанных с владением, пользованием, распоряжением указанным имуществом и неимущественных прав, имеющих денежную оценку.

Оперативное финансовое планирование: функция финансового менеджмента вуза, осуществляемая на базе текущих финансовых планов, которая направлена на формирование комплекса краткосрочных плановых заданий по финансовому обеспечению основных направлений деятельности вуза.

Операционный риск: это приводящий к финансовым потерям риск ненадлежащего функционирования процедур совершения операций и управленческих систем.

Перспективное финансовое планирование: функция финансового менеджмента вуза, отражающая финансовое обеспечение его стратегического развития в долгосрочном периоде на основе балансирования доходов и расходов вуза, а также источников финансирования.

План движения денежных средств: формализованный документ, содержащий планируемые значения поступлений и выбытий денежных средств с разбивкой по кварталам по основным видам деятельности вуза.

Платежный календарь: план балансирования притоков и оттоков денежных средств, составляемый на квартал с разбивкой на декады, месяцы, недели в зависимости от характера и потребностей планирования.

Получатель бюджетных средств: бюджетное учреждение или иная организация, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год.

Поток денежных средств: поступление или выбытие (расходование) денежных средств.

Правовой риск: риск потерь (обесценения активов или увеличения обязательств) в связи с невозможностью обеспечения принудительного исполнения сделок и обязательств по ценным бумагам другими сторонами.

Приток (отток) денежных средств: увеличение (уменьшение) денежных поступлений в результате хозяйственной деятельности, отдельных видов деятельности или хозяйственных операций вуза.

Профицит бюджета: превышение доходов бюджета над его расходами.

Процентный риск: риск ухудшения финансового положения вуза в результате неблагоприятных изменений рыночных процентных ставок.

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).

Распорядитель бюджетных средств: федеральный орган исполнительной власти, подведомственный Главному распорядителю бюджетных средств (Рособразование), осуществляющий функции государственного заказчика федеральных целевых, научно-технических, инновационных и иных программ в сфере образования.

Расходы бюджета: выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета.

Расходные обязательства: обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Рынок: сфера проявления экономических отношений между производителями и потребителями товаров.

Рыночный риск: риск возникновения финансовых потерь (убытков) вследствие изменения рыночной стоимости торгового портфеля, являющегося совокупностью ценных бумаг и других финансовых инструментов, имеющих рыночную стоимость и приобретенных с целью дальнейшей перепродажи, включая инструменты типа "РЕПО".

Страхование: экономическая категория, система экономических отношений, которые включают совокупность форм и методов формирования целевых фондов денежных средств и их использование на возмещение ущерба, обусловленного различными непредвиденными неблагоприятными явлениями (рисками).

Страховщики: страховые организации, имеющие соответствующую лицензию, представителей (агентов по выплатам) во всех субъектах федерации, являющиеся членами профессионального объединения страховщиков.

Страхователи: физические и юридические лица, в чьей собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении находятся подлежащие страхованию транспортные средства.

Страхование ответственности: отрасль страхования, в которой объектом страховых отношений выступает ответственность перед третьими лицами, которым может быть причинен ущерб вследствие какого-либо действия или бездействия страхователя.

Страховая услуга: трудовая целесообразная деятельность аппарата страховой компании и страховых посредников, результаты которой выражаются в полезном эффекте, удовлетворяющем страховые интересы клиентуры (страхователей).

Страховой фонд: представляет собой обязательный компонент любого воспроизводственного процесса (на макро-, мезо- и микроуровнях экономики), выступая в качестве экономического метода компенсации ущерба (убытков), возникающих в результате стихийных сил природы, несчастных случаев, действий третьих лиц и т.п.

Страховые резервы: специальные денежные фонды, формируемые за счет страховых премий, предназначенные для осуществления страховых выплат и используемые как временно свободные средства в качестве источника инвестиционной деятельности.

Страховой агент: физическое или юридическое лицо, действующее от имени страховщика и по его поручению в соответствии с предоставленными полномочиями.

Страховой брокер: юридическое или физическое лицо, зарегистрированное в установленном порядке в качестве предпринимателя и осуществляющее посредническую деятельность по страхованию своего имени на основании поручений страхователя либо страховщика (в договорах перестрахования).

Сострахование: организационно правовая форма страховой защиты, предполагающая объединение страховщиков для защиты от крупных рисков.

Срок страхования: период времени, в течение которого объекты страхования признаются застрахованными.

Страховой интерес: мера материальной заинтересованности физического или юридического лица в страховании. Выражается в страховой сумме и условиях страхового договора.

Страховой полис: документ установленного образца, выдаваемый страховщиком страхователю (застрахованному). Удостоверяет факт страхования, содержит условия договора.

Страховой рынок: система экономических отношений между страховщиком (продавцом) и страхователем (покупателем) по поводу купли – продажи страховой услуги и установления цены на ее в ходе реализации спроса и предложения.

Текущее финансовое планирование: функция финансового менеджмента вуза, осуществляемая в развитие перспективного финансового планирования, отражает способность вуза осуществлять расходы и получать доходы для их покрытия в целях обеспечения постоянной платежеспособности.

Финансы: отношения между людьми по поводу образования, распределения и использования фондов денежных средств.

Финансовая политика: совокупность государственных мероприятий по использованию финансовых отношений для выполнения государством своих функций.

Финансовое планирование: управление процессами создания, распределения, перераспределения и использования финансовых ресурсов на предприятии, реализующееся в детализированных финансовых планах.

Финансовые органы: Министерство финансов Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие составление и организацию исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации (финансо-

вые органы субъектов Российской Федерации), органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований, осуществляющие составление и организацию исполнения местных бюджетов (финансовые органы муниципальных образований).

Финансовый контроль: система мероприятий по проверке законности, целесообразности и эффективности действий по формированию, распределению и использованию финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении федерального правительства, а также региональных и местных органов власти.

Целевой капитал некоммерческой организации: сформированная за счет пожертвований, внесенных жертвователем (жертвователями) в виде денежных средств, часть имущества некоммерческой организации, переданная некоммерческой организацией в доверительное управление управляющей компании для получения дохода, используемого для финансирования уставной деятельности некоммерческой организации или иных некоммерческих организаций. В зарубежной практике соответствует понятию «эндаумент (эндаумент-фонд)»

Центр затрат: в зарубежной практике исходная единица бюджетного процесса при децентрализованной системе управления бюджетными ресурсами. Это совокупность функциональных или структурных отделов вуза, выполняющих рабочие функции, которые генерируют очень небольшие доходы либо имеют только расходные статьи. Центр затрат определяет плановую потребность в финансовых ресурсах вуза. На уровне финансового департамента и высшего финансового органа вуза общие расходы центров затрат распределяются по бюджетным единицам, преобразуясь в их косвенные расходы.

Централизованная система управления финансовыми ресурсами: в зарубежной практике - система формирования бюджета вуза на высшем уровне с фиксированным распределением средств по структурным единицам учебного заведения.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).
2. Федеральный закон от 31.07.1998 № 145–ФЗ «Бюджетный Кодекс Российской Федерации» (ред. от 08.03.2015) // Российская газета. – 12.08.1998. – № 153–154.
3. Федеральный закон от 30.11.1994 № 51–ФЗ «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» (ред. от 23.05.2015) // Российская газета. – 08.12.1994. – № 238–239.
4. Федеральный закон от 26.01.1996 № 14–ФЗ «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая)» (ред. от 06.04.2015) // Российская газета. – 06.02.1996. – № 23.
5. Федеральный закон от 31.07.1998 № 146–ФЗ «Налоговый Кодекс Российской Федерации» (часть первая) (ред. от 02.05.2015) // Российская газета. – 06.08.1998. – № 148–149.
6. Федеральный закон от 05.08.2000 № 117–ФЗ «Налоговый Кодекс Российской Федерации» (часть вторая) (ред. от 01.05.2015) // Российская газета. – 10.08.2000. – № 151–152.
7. Федеральный закон от 23.07.2013 № 251–ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» (ред. от 01.01.2015) // «Российская газета». – 31.07.2013. – № 166.
8. Федеральный закон от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (ред. от 08.03.2015) // «Российская газета». – 12.01.1993. – № 6.
9. Федеральный закон от 22.04.1996 № 39–ФЗ «О рынке ценных бумаг» (ред. от 06.04.2015) // «Российская газета». – 25.04.1996. – № 79.
10. Федеральный закон от 02.12.2013 № 349–ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (ред. от 02.04.2014) // «Российская газета», № 276, 06.12.2013.
11. Федеральный закон от 28.06.2014 № 201–ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» // «Собрание законодательства РФ». – 30.06.2014. – № 26.
12. Федеральный закон от 01.12.2014 № 384–ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (ред. от 20.04.2015) // «Российская газета», № 278, 05.12.2014.
13. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 30.03.2015) // «Российская газета», № 202, 08.10.2003.

14. Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2012 № 2524-р «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 31.12.2012, № 53 (ч. 2), ст. 8029.

15. Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2008 № 2043-р «Об утверждении Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года» // «Собрание законодательства РФ», 19.01.2009, № 3, ст. 423.

16. «Публичный годовой отчет о деятельности Пенсионного фонда РФ за 2013 год» [Электронный ресурс]: <http://www.pfrf.ru/about/> (дата обращения: 02.06.2014)

17. Доклад «О результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2014 год и плановый период 2015–2017 годов [Электронный ресурс]: <http://www.minfin.ru/ru/> (дата обращения: 02.06.2014)

18. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов (утв. Минфином РФ) [Электронный ресурс]: <http://www.minfin.ru/ru/reforms/budget/results/> (дата обращения: 05.06.2015)

19. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. - 703 с.

20. Белоножко М.Л. Государственные и муниципальные финансы: учебник / М.Л. Белоножко, А.Л. Скифская. — СПб: ИЦ «Интермедия», 2014. — 208 с.

21. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник для вузов. 4-е изд. / Под ред. О. Врублевской, М. Романовского. – СПб.: Питер, 2008. – 576 с.

22. Бюджет и бюджетная система : учеб. для вузов по направлению подгот. 080100 «Экономика» / М. П. Афанасьев, А. А. Беленчук, И. В. Кривоногов; предисл. А. Л. Кудрина, под ред. Мст. П. Афанасьева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2011. – 776 с. : а-ил. – (Университеты России)

23. Бюджетная система Российской Федерации : учеб. для вузов по специальности 080105 (060400) «Финансы и кредит» и др. экон. специальностям / Н. Б. Ермасова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2010. – 794 с. : z-табл.. – (Основы наук)

24. Бюджетная система Российской Федерации : учебник для бакалавров / [Л. Д. Андросова, И. В. Горский, В. В. Карчевский и др.]; под ред. Г. Б. Поляка. – Москва: Проспект, 2014. – 438 с. : а-ил

25. Казначейская система исполнения бюджета в Российской Федерации : учеб. пособие для вузов по экон. и сервис. специальностям / И. Г.

Акперов, И. А. Коноплева, С. П. Головач; под ред. И. Г. Акперова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: КНОРУС, 2009. – 633 с. : а-ил

26. Ковалев В.В. Финансовый менеджмент: теория и практика. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 1024 с.

27. Нечаев А.С., Антипин Д.А., Антипина О.В. Бюджетная система Российской Федерации: Учеб. пособие. — М.: ИНФРА-М, 2015. — 266 с. Доп. материалы [Электронный ресурс; Режим доступа <http://www.znaniium.com>]. — (Высшее образование: Магистратура).

28. Петров В. Мегарегулирование финансовых рынков Российской Федерации (правовые аспекты и первые итоги функционирования мегарегулятора). Режим доступа: <http://www.vegaslex.ru/text/79569>

29. Регулирование финансовых рынков: модели, эволюция, эффективность. // Абрамов А.Е., Радыгин А.Д., Чернова М.И. Режим доступа: <http://institutions.com/general/2328-regulirovanie-finansovyx-rynkov-modeli-evolyuciya-effektivnost.html>

30. Россия в цифрах 2014

31. Финансовые рынки и финансово-кредитные институты: Учебное пособие. Стандарт третьего поколения / Под ред. Г. Белоглазовой, Л. Кроливецкой. – СПб: Питер, 2013. – 384 с.: ил.

32. <http://www.minfin.ru>

33. <http://www.roskazna.ru>

34. <http://www.pfrf.ru>

35. <http://www.ffoms.ru>

36. <http://www.fss.ru>

37. <http://www.gks.ru>

38. <http://www.rosmintrud.ru>

39. <http://www.finmarket.ru/>

© Нечаев А.С., Антипин Д.А., Антипина О.В., 2016
© Иркутский национальный исследовательский технический университет,
2016

Учебное издание

А.С. Нечаев, Д.А. Антипин, О.В. Антипина

Государственные и муниципальные финансы

Учебное пособие