



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ДОНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(ДГТУ)**

В.В. МАЗИЙ

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И
МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ**

Учебное пособие

в вопросах и ответах

*Утверждено научным редакционно-издательским советом
университета в качестве учебного пособия*

Ростов-на-Дону, 2022

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	3
Тема 1. СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ ФИНАНСОВ.....	4
Вопрос 1.1. Предпосылки, условия и причины функционирования финансов	4
Вопрос 1.2. Социально-экономическая сущность и функции финансов как экономической категории.....	5
Вопрос 1.3. Финансовая система и ее звенья.....	8
Вопрос 1.4. Финансовая политика России на современном этапе.....	12
ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ №1:.....	15
ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ №1:.....	15
Тема 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ КАК ЭЛЕМЕНТ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОЙ СИСТЕМЫ.....	16
Вопрос 2.1. Принципы и звенья формирования финансово-кредитной системы	16
Вопрос 2.2. Сущность и функции государственных и муниципальных финансов.....	17
ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ №2:.....	21
Тема 3. БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО И БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА	22
Вопрос 3.1. Бюджетное устройство и его типы.....	22
Вопрос 3.2. Бюджетный федерализм.....	28
Вопрос 3.3. Основы межбюджетных отношений в РФ.....	30
ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ №3:.....	32
ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ №3	32
Тема 4. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ И ЕГО ДОХОДЫ	33
Вопрос 4.1. Экономическая роль и функции бюджета	33
Вопрос 4.2. Налоговые и неналоговые доходы федерального, региональных и местных бюджетов.....	37
Вопрос 4.3. Анализ состава, структуры доходной базы бюджета Ростовской области	38
ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ №4.....	51
ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ №4.....	51
Тема 5. РАСХОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА.....	52
Вопрос 5.1. Экономическое содержание расходов государственного бюджета	52
Вопрос 5.2. Основные направления расходования средств федерального бюджета.....	55
Вопрос 5.3. Основные принципы и методы бюджетного финансирования.....	61
ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ №5.....	64
Тема 6. ДЕФИЦИТ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА.....	65

Вопрос 6.1 Дефицит бюджета и оценка его уровня	65
Вопрос 6.2 Способы финансирования дефицита бюджета.....	71
Вопрос 6.3 Содержание и формы государственного кредита	74
ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ №6.....	78
ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ №6	78
Тема 7. ОСНОВНЫЕ ФУНКЦИИ И СТРУКТУРА РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВЫХ ОРГАНОВ	79
Вопрос 7.1. Правовой статус региональных и местных финансовых органов	79
Вопрос 7.2. Функции и типовая структура региональных и муниципальных финансовых органов	84
Вопрос 7.3. Взаимодействие финансовых органов с исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления	90
ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ №7.....	100
Тема 8 БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	101
Вопрос 8.1. Участники бюджетного процесса.....	101
Вопрос 8.2. Основные направления совершенствования бюджетного процесса в Российской Федерации	105
ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ №8.....	110
ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ №8	110
Тема 9 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ	111
Вопрос 9.1. Экономическая роль бюджетных отношений, формирующих основу финансовой базы государственного регулирования.....	111
Вопрос 9.2. Содержание основной функции бюджета - бюджетного регулирования.....	114
ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ № 9.....	118
ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ №9	118
ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ МАТЕРИАЛ (ГЛОССАРИЙ)	119
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:	137

ВВЕДЕНИЕ

Современная ситуация в Российской Федерации ярко свидетельствует о необходимости усиления регулирующей роли государства в финансовом секторе экономики. Главными проблемами в области государственных и муниципальных финансов являются: сбалансированность бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов; совершенствование налоговой системы; повышение эффективности использования государственной и муниципальной собственности; совершенствование бюджетного федерализма; обеспечение единства денежно-кредитной и финансовой политики, укрепление финансового контроля и другое. Направленность преобразований в государственном и муниципальном секторах экономики и изучение их закономерностей в условиях адаптации к новой среде хозяйствования являются предметом курса «Государственные и муниципальные финансы».

Главная задача учебного пособия в том, чтобы показать совокупность и взаимозависимость происходящих перемен в государственной финансовой сфере, их общую направленность, возможные альтернативы в реализации рыночных подходов к финансовому регулированию воспроизводственных процессов в экономике. Полученные знания позволят ориентироваться в потоке финансовой информации, изменениях законодательного и нормативного характера.

Учебное пособие предназначено для студентов вузов очной и заочной форм обучения, аспирантов, преподавателей и всех интересующихся данной проблематикой лиц.

Тема 1. СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ ФИНАНСОВ

Вопрос 1.1. Предпосылки, условия и причины функционирования финансов.

Вопрос 1.2. Социально-экономическая сущность и функции финансов как экономической категории.

Вопрос 1.3. Финансовая система и ее звенья.

Вопрос 1.4. Финансовая политика России на современном этапе.

Вопрос 1.1. Предпосылки, условия и причины функционирования финансов

Финансы (фр. *finance* от лат. *financia* — доход, платеж) возникли в условиях регулярного товарно-денежного обращения в связи с развитием государства и его потребностей в ресурсах. Сущность финансов, закономерности их развития, сфера охватываемых ими товарно-денежных отношений и роль в процессе общественного воспроизводства определяются экономическим строем общества, природой и функциями государства. Как историческая категория финансы появились одновременно с государством при расслоении общества на классы. Во времена первобытно-общинного строя не было классов, не было и государства. Первое крупное деление общества на классы — рабовладельцы и рабы и первое государство — рабовладельческое. Переход от рабовладельческой общественно-экономической формации к феодальной, привел к образованию феодальных государств. На ранних стадиях развития государства не существовало разграничения между ресурсами государства и ресурсами его главы: монархи распоряжались средствами страны как своей собственностью.¹ Лишь с выделением государственной казны и полным, отделением ее от собственности монарха (XVI—XVII вв.) возникают понятия:

¹ Финансы: Учебник для вузов / Под ред. Проф. Л.А. Дробозиной. –М.: ЮНИТИ, 2002.-527с.

- государственные финансы;
- государственный бюджет;
- государственный кредит.

В трудах известных экономистов, определены условия функционирования финансов:

1. наличие системы товарно-денежных отношений;
2. действие закона стоимости, который применяется там, где есть товарное производство;
3. функционирование государства².

Функционирование государства обусловлено следующими основными финансовыми и экономическими задачами:

-экономической стабилизации (обеспечения экономического роста, максимального количества рабочих мест для населения и стабильных цен);

-выделения ресурсов (обеспечения населения теми товарами и услугами, которые государство по разным причинам обеспечивает лучше, чем частный сектор);

-распределения (обеспечения некоторого перераспределения доходов и благосостояния по сравнению с той ситуацией, которая сложилась бы в отсутствии государственного регулирования и при активной роли частного сектора).

Вопрос 1.2. Социально-экономическая сущность и функции финансов как экономической категории

В повседневной жизни мы часто ассоциируем понятие «финансы» с деньгами и денежными отношениями. Выражение «финансы поют романсы», означающее отсутствие денег, в корне неверно. Эти категории не тождественны, между ними существуют различия. Так, *деньги*—это всеобщий

²Иванова О.Б. Государственные и муниципальные финансы:/ О.Б. Иванова, С.Н. Рукина, И.П. Денисова.-Ростов н/Д: Феникс, 2008. -308с.

эквивалент, измеряющий затраты труда и других ресурсов производителей, а *финансы*- это совокупность денежных стоимостных отношений, связанных с формированием и использованием различных денежных фондов в процессе распределения и перераспределения валового внутреннего продукта.

Обособление части денег в особую категорию «финансы» связано с появлением такого важного субъекта хозяйственной жизни, как государство. В отличие от чисто денежных отношений – финансовые обладают своим естественным атрибутом – регламентацией государством.

Взгляды экономистов на сущность и определения финансов с течением времени менялись, однако можно выделить наиболее известные определения категории «финансы».

Романовский М.В., являясь представителем Санкт-Петербургской школы финансовой науки, определяет *финансы* как совокупность денежных отношений, порождаемых и регламентируемых государством, связанная с распределением и перераспределением стоимости ВВП и части национального богатства, и выделяет следующие функции:

- формирование денежных фондов (доходов);
- использование денежных фондов (доходов);
- контроль процессов формирования и использования денежных фондов (доходов)³.

Представители Московской школы финансовой науки, академик Г.Б. Поляк, определяет *финансы* как экономические отношения, осуществляемые преимущественно в денежной форме между основными хозяйствующими субъектами –предприятиями, домашними хозяйствами и государством, выделяя следующие *функции* финансов:

- перераспределительная, меняющая структуру национального дохода общества;

³ Финансы и кредит: Учебник /Под ред. Проф. М. Романовского, О. Врублевской, Юрайт, 2013г.- 599с.

-регулирующая, меняющая мотивацию хозяйствующих субъектов для достижения целей общества на том или ином этапе его развития;

-контролирующая оценивающая и сопоставляющая эффективность использования перераспределительных денежных средств в целях изменения параметров такого перераспределения.

Дробозина Л.А. дает следующее определение: **финансы представляют собой экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства.**

Под централизованными финансами понимаются экономические отношения, связанные с формированием и использованием фондов денежных средств государства, аккумулируемых в государственной бюджетной системе и правительственных внебюджетных фондах, под децентрализованными финансами — денежные отношения, опосредующие кругооборот денежных фондов предприятий. Дробозина Л.А. выделяет функции: распределительная, контрольная, регулирующая и стабилизационная.

Мысляева И.Н. раскрывает определение финансов, как экономической категории, представляющей собой часть денежных отношений, которые опосредуют неэквивалентное движение денег, возникающее на стадии перераспределения созданного продукта и связаны с наличием государства как органа управления. Сущность финансов проявляется в их функциях. Финансы выполняют три основные функции: распределительную, регулирующую и контрольную.

Таким образом, вопросы функций финансов до сегодняшнего дня остаются дискуссионными.

Вопрос 1.3. Финансовая система и ее звенья

Функции и роль финансов реализуются через **финансовую систему**, с помощью которой осуществляется распределение и перераспределение денежных средств в экономике страны. Необходимо отметить, что содержание и структура финансовой системы по-разному трактуются в отечественной и зарубежной литературе. В западной литературе понятие "финансовая система" обычно определяется как совокупность финансовых рынков и финансовых инструментов, используемых для заключения финансовых сделок, обмена активами и рисками. Однако следует обратить внимание на ограниченность этого определения, так как оно связывает финансовую систему только с ее институциональными элементами. В отечественной литературе превалирует функциональный подход к содержанию финансовой системы, которая определяется как **совокупность взаимосвязанных сфер и звеньев финансовых отношений, обладающих особенностями в формировании и использовании фондов денежных средств.**

Каждому звену финансовой системы присущи специфические цели функционирования, а, следовательно, формы и методы образования и использования денежных фондов и доходов. Финансовая система России в целом состоит из двух укрупненных подсистем: государственных и муниципальных финансов, финансов хозяйствующих субъектов. В зависимости от конкретных форм и методов формирования доходов и денежных фондов они в свою очередь делятся на звенья (см. рис. 1).

Государственные и муниципальные финансы:

- бюджетная система;
- внебюджетные фонды;
- суверенные национальные резервные фонды;
- государственный кредит.

Финансы хозяйствующих субъектов:

- коммерческих предприятий и организаций;

- финансовых посредников (кредитных организаций, частных пенсионных фондов, страховых организаций и других финансовых институтов);
- некоммерческих организаций.



Рис. 1 Подсистемы и звенья финансовой системы

В настоящее время государственная бюджетная система России представлена следующими звеньями:

- федеральный бюджет;
- территориальные бюджеты субъектов РФ (республиканские бюджеты республик в составе РФ, краевые, областные, автономных областей, автономных округов и городские Москвы и Санкт-Петербурга);
- бюджеты муниципальных образований (местные бюджеты).

Современная бюджетная система России трех уровней определенным образом приблизилась к структуре бюджетных систем западных стран, имеющих федеративное устройство. Внебюджетные фонды создаются на определенный срок или действуют постоянно. Их формирование связано с необходимостью иметь независимые от принятия или непринятия

государственного бюджета целевые источники средств. В первую очередь это касается удовлетворения таких важнейших общественных благ, как социальное обеспечение и здравоохранение. Для аккумуляции и использования средств этих фондов государство применяет специфические формы и методы. В связи с этим правомерно их выделение в самостоятельное звено государственных финансов. По признаку целевой направленности использования средств внебюджетные фонды можно объединить в две группы: внебюджетные фонды социального назначения и внебюджетные фонды межотраслевого и отраслевого характера. Кроме того, образуются внебюджетные фонды территориального назначения.

В российской действительности концентрация значительных средств (почти равных федеральному бюджету) во внебюджетных фондах при ослаблении государственного финансового контроля в ряде случаев приводила к их неэффективному использованию. Для усиления контроля за распределением государственных финансовых ресурсов была произведена консолидация ряда государственных внебюджетных фондов в федеральном бюджете. Это касалось внебюджетных фондов, доходы которых формировались за счет обязательных платежей предприятий и организаций. Целевая направленность консолидированных фондов сохраняется. Консолидация не распространилась на государственные целевые внебюджетные фонды социального назначения: ПФР, ФСС, ФОМС.

Суверенные фонды, несмотря на их тесную взаимосвязь с федеральным бюджетом, в связи с происшедшими изменениями в БК РФ (гл. 13.2 ст. 96.9 и 96.10), сегодня правомерно относить к самостоятельному звену финансовой системы в связи с повышением их значимости, порядку распределения нефтегазовых доходов, специальному режиму сохранения и использования⁴.

⁴Финансы и кредит: учебник для бакалавров / под ред. М. В. Романовского, Г. Н. Белоглазовой. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2012. — 609 с. — Серия : Бакалавр. Социально-экономическое направление.

Государственный кредит выделяется в самостоятельное звено государственных финансов, так как ему присущи специфические формы финансово-кредитных отношений по привлечению средств в централизованные фонды государства. Государственный кредит представляет собой особую форму денежных отношений между государством и юридическими и физическими лицами. В данном случае государство выступает в качестве заемщика средств, а также кредитора и гаранта.

Необходимость государственного кредита связана с опережающим темпом роста государственных расходов над возможностями расширения собственной доходной базы, что позволяет обеспечить покрытие запланированных расходов бюджета в условиях его дефицита. Государственные заимствования необходимы и для преодоления временного разрыва в формировании доходов и расходов бюджетов всех уровней.

Финансы хозяйствующих субъектов, или финансы организаций и предприятий различных форм собственности,- относительно самостоятельное звено финансов. Именно здесь формируется основная часть доходов, которая в результате перераспределения по установленным государством правилам образует доходы бюджетов всех уровней, а также внебюджетных фондов. В то же время определенная часть бюджетных (финансовых) средств в форме прямого бюджетного финансирования, бюджетных ссуд, гарантий государства направляется на финансирование как текущей, так и инвестиционной деятельности предприятий, в соответствии с действующим законодательством.

В сфере финансов хозяйствующих субъектов выделяются следующие звенья: финансы коммерческих организаций, финансы некоммерческих организаций. Финансовые отношения каждого из этих звеньев имеют специфику, связанную с формами организации предпринимательской деятельности, формированием доходов и расходов, владением имуществом, выполнением обязательств .

Финансовая система представляет собой совокупность финансовых организаций (учреждений) и финансовых рынков, обеспечивающих с помощью различных финансовых инструментов формирование и использование денежных средств государства, организаций и населения.

Таким образом, финансовая система как структурированный объект состоит из трех взаимосвязанных подсистем каждая из которых, в свою очередь, включает несколько подсистем более низкого уровня. Так, в подсистеме финансов секторов экономики можно выделить три крупные взаимосвязанные сферы: финансы государства, финансы хозяйствующих субъектов, финансы граждан (домохозяйств). Реализация соответствующих отношений осуществляется через финансовые институты двумя способами: путем прямых финансовых отношений между отдельными субъектами названных сфер (а также внутри них) и опосредованных финансовых отношений между субъектами, т. е. через финансовые рынки и других финансовых посредников.

Вопрос 1.4. Финансовая политика России на современном этапе

Финансовая политика – часть экономической политики. Однако финансовая политика – это сложное, многослойное явление. Она, прежде всего, направлена на формирование максимально возможного объема финансовых ресурсов, которые являются материальной основой для решения конкретных задач и достижения поставленных целей. Финансовая политика рассматривается как самостоятельный и зачастую определяющий, конкретный вид политики. В теоретических разработках ученых за последние годы в определении финансовой политики обращается внимание как на роль государства в мобилизации финансовых ресурсов, так и на формы и методы организации финансов. Одни экономисты определяют финансовую политику как «совокупность мероприятий государства, проявляемых в системе форм и

методов мобилизации финансовых ресурсов, их распределения и использование для осуществления своих функций и задач». Другие же считают, что «финансовая политика – это совокупность методологических принципов, практических форм организации и методов использования финансов»⁵. Третьи под финансовой политикой понимают самостоятельную сферу деятельности государства в области финансовых отношений, направленную «...на обеспечение соответствующими финансовыми ресурсами реализации той или иной государственной программы экономического и социального развития».

От грамотного построения финансовой политики государства зависят темпы развития промышленности, сельского хозяйства, связи, транспорта и экономики в целом.

Финансовая политика включает в себя бюджетно-налоговую политику, а также инвестиционную и социальную политику. В основу бюджетной политики на 2015 гг. положены стратегические цели развития страны, которые сформулированы в указах Президента РФ от 07 мая 2012г., Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020г.; основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2018 года; а также основные положения Бюджетного послания Президента Российской Федерации.

Сокращение темпов роста мировой экономики не позволяет рассчитывать на увеличение доходной части бюджета за счет внешних источников, именно поэтому бюджет на 2015гг. и плановые 2016-2017гг. сформирован в условиях снижения прогнозируемых доходов. Бюджетная политика в кризисный период направлена на решение основных задач:

- обеспечение сбалансированности бюджета в долгосрочной перспективе при условии выполнения всех обязательств государства;

⁵Букина И.С., Маневич В.Е. Макроэкономическая ситуация и денежно-финансовая политика в России (научный доклад). – М.: Институт экономики РАН, 2013. – с.14

- оптимизация структуры расходов федерального бюджета (устранение нецелевых расходов, выявление резервов, перераспределение в пользу приоритетных направлений и проектов);
- развитие программно-целевых методов управления;
- обеспечение сбалансированности пенсионной системы;
- развитие налоговой системы России и повышение ее конкурентоспособности.

Необходимо отметить, что функционирование бюджетной политики невозможно без налоговой политики. В 2015 году перед Правительством стоит задача создания эффективной и стабильной налоговой системы, способной обеспечивать бюджетную стабильность в среднесрочной перспективе. Основными приоритетами налоговой политики является поддержка инвестиций, а также стимулирование деятельности в области инноваций. Необходимо сохранить и уровень налоговой нагрузки в тех отраслях экономики, в которых достигнут ее оптимальный уровень, учитывая требования устойчивости бюджетной системы России.

Мировые финансовые кризисы, негативно сказывающиеся на экономике России, указывают на слабые стороны финансовой политики и финансовой системы страны. Последствиями кризиса 2008г. явились: высокий уровень безработицы, инфляции, темпы падения экономических показателей. Бюджетная политика в 2015-2017г. нацелена на сокращение уровня нефтегазового дефицита федерального бюджета. Осуществление расчета бюджета по новым бюджетным правилам, введенным в действие с 1 января 2013 года, позволит максимально сократить зависимость казны от колебания цен на энергоресурсы, и приложит все усилия по повышению точности прогнозов доходов и расходов в долгосрочной перспективе. В текущем этапе развития происходит процесс корректировки направлений финансовой политики как одной из главных задач на среднесрочную перспективу.

Современная финансовая политика России направлена на формирование финансовой базы для перехода от экспортно-сырьевой модели к инновационному, социально ориентированному типу развития экономики, создание необходимых предпосылок для поддержания высоких темпов экономического роста в долгосрочном периоде, повышения уровня благосостояния населения и экономической стабильности.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ №1:

1. Дайте определение финансов, назовите условия их функционирования?
2. Функции финансов? Предпосылки возникновения финансов?
3. Дайте определение финансовой системы, перечислите ее основные звенья?
4. Задачи бюджетной политики в кризисный период?

ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ №1:

1. Проанализируйте и сравните количественный состав и содержание функций финансов различных авторов (не менее 5).
2. Представьте схематично классификацию форм проведения финансового контроля.
3. Подберите и проанализируйте динамику макроэкономических показателей развития Российской Федерации за последние 5 лет, результаты исследования представьте в виде графика.
4. Подберите и проанализируйте аргументацию сторонников распределительной и воспроизводственной концепции сущности финансов. Результаты должны быть оформлены в таблице.

Тема 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ КАК ЭЛЕМЕНТ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОЙ СИСТЕМЫ

Вопрос 2.1. Принципы и звенья формирования финансово-кредитной системы.

Вопрос 2.2. Сущность и функции государственных и муниципальных финансов.

Вопрос 2.1. Принципы и звенья формирования финансово-кредитной системы

Распределение и перераспределение созданного в обществе продукта, находит свое выражение в создании централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, которые в совокупности с кредитными ресурсами составляют финансово-кредитную систему страны.

Финансово-кредитная система включает две подсистемы: финансовую и кредитную, которые, в свою очередь, делятся на звенья, звенья на подразделения и т.д.

Финансовая подсистема делится следующим образом:

1. централизованные финансы:

- государственный бюджет;
- внебюджетные фонды;
- государственный кредит;
- финансы государственных предприятий;
- государственное страхование;

2. децентрализованные финансы:

- финансы коммерческих предприятий и организаций;
- финансы некоммерческих организаций;
- финансы кредитных организаций;
- финансы страховых организаций;

3. финансы домохозяйств⁶.

Централизованные финансы - это финансы государства, использующиеся для регулирования национальной экономики в целом, и аккумулирующие денежные средства хозяйствующих субъектов и граждан в бюджетных и внебюджетных фондах государства в целях удовлетворения общественных потребностей.

Децентрализованные финансы – это денежные средства хозяйствующих субъектов, составляющие основу финансовой системы, стабильность которой бесспорно зависит от устойчивости их финансового положения.

Финансовая и кредитная подсистемы тесно связаны между собой. Банковская система аккумулирует практически все денежные средства федерального бюджета. Коммерческие банки и учреждения Центрального банка осуществляют безналичные расчеты между плательщиком и получателем бюджетных средств. Центральный банк России является одним из главных источников информации при формировании федерального бюджета, а также при осуществлении мониторинга объемов и направлений использования бюджетных средств.

Основными принципами формирования финансово-кредитной системы являются следующие:

- наличие собственной финансовой базы;
- единство и взаимодействие всех элементов финансово-кредитной ;
- функциональное назначение каждой подсистемы и ее звеньев.

Вопрос 2.2. Сущность и функции государственных и муниципальных финансов

Государственные и муниципальные финансы являются важнейшим звеном финансовой системы, поскольку обеспечивают органы государственной

⁶ Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник. Изд. 3-е, перераб. И доп. М.: ИНФРА-М, 2012.-393. (Высшее образование -Бакалавриат)

власти и местного самоуправления денежными средствами для осуществления функций, предусмотренных Конституцией и прочими законодательными актами. Государственные и муниципальные финансы охватывают 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 типа государственного устройства, государственные финансы имеют трехуровневую структуру, представленную на следующей таблице:

Государственные и муниципальные финансы		
Финансы федеральных органов власти	Финансы органов власти субъектов РФ	Финансы органов местного самоуправления
Федеральный бюджет	Бюджеты субъектов РФ	Муниципальные бюджеты
Внебюджетные фонды государства	Внебюджетные фонды субъектов РФ	Внебюджетные фонды местных органов власти
Государственный кредит	Кредит субъектов РФ	Муниципальный кредит
Финансы казенных и государственных унитарных предприятий	Финансы государственных унитарных предприятий субъекта РФ	Финансы муниципальных унитарных предприятий

Все три уровня государственных и муниципальных финансов связаны между собой, образуя единую систему. Главным элементом в структуре государственных и муниципальных финансов выступают взаимосвязанные бюджеты, что обусловлено неравномерностью развития различных территорий, недостаточностью средств региональных и местных бюджетов и необходимостью обеспечения сбалансированности бюджетов.

Государственные и муниципальные финансы играют важную экономическую, социальную, политическую роль и выполняют следующие функции:

1) Функция *перераспределения*, осуществляется через систему централизованных фондов, благодаря которой происходит концентрация денежных средств в фондах государства, и их использование с целью удовлетворения общегосударственных потребностей. Результатом функции является:

- перераспределение доходов рентабельных отраслей в отрасли с низкой рентабельностью;
- содержание за счет бюджета учреждений непроизводственной сферы;
- перераспределение доходов между различными социальными группами населения;
- перераспределение доходов между различными территориальными образованиями.

2) *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. То же касается государственных займов, производительное использование которых может стимулировать рост национального 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 непроизводственного 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.

3) *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 контрольной функции государственных и муниципальных финансов в узком и широком смысле.

В узком смысле контрольная функция реализуется по следующим направлениям:

- контроль за правильностью и своевременным перечислением средств в централизованные фонды;

- контроль за соблюдением заданных параметров централизованных фондов денежных средств с учетом потребностей производственного и социального развития;
- 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 информировать о том, как поступают в распоряжение государства финансовые ресурсы от разных субъектов хозяйствования, соответствует ли размер централизуемых ресурсов государства объему его потребностей. Контрольная функция 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 основе которой предвидение изменений и своевременное реагирование на изменение порядка и условий финансирования.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ №2:

1. Что такое децентрализованные и централизованные финансы?
2. Назовите основные принципы формирования финансово-кредитной системы?
3. Перечислите функции государственных и муниципальных финансов?
4. Представьте структуру государственных финансов?
5. По каким направлениям реализуется контрольная функция?

Тема 3. БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО И БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА

Вопрос 3.1. Бюджетное устройство и его типы

Вопрос 3.2. Бюджетный федерализм

Вопрос 3.3. Основы межбюджетных отношений в РФ

Вопрос 3.1. Бюджетное устройство и его типы

Бюджетное устройство — это организация бюджетной системы, которая включает три важных характеристики:

- 1) структуру бюджетной системы;
- 2) организационные принципы построения бюджетной системы;
- 3) взаимосвязи бюджетов, объединенных в бюджетной системе.

Тип бюджетного устройства определяется типом государственного устройства. В унитарных государствах бюджетная система представлена двумя уровнями: государственным бюджетом и местными бюджетами. В федеративных государствах бюджетная система включает три звена: федеральный бюджет; бюджеты субъектов федерации; местные бюджеты. В условиях федерации местные бюджеты не включаются в бюджеты членов федерации, а расходы и доходы членов федерации не включаются в федеральный бюджет.

В настоящее время большая часть средств сосредоточена в федеральных бюджетах, что обусловлено все возрастающей ролью государства, расширением его экономических функций и необходимостью концентрации ресурсов в руках государства с тем, чтобы более эффективно использовать их по приоритетным направлениям.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ бюджетная система Российской Федерации представляет собой основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулирующую нормами

права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Согласно статье 10 Бюджетного кодекса РФ бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов следующих уровней:

1. федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;
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 поселений⁷.

Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района, образуют консолидированный бюджет муниципального района. Бюджет субъекта РФ и свод бюджетов муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют консолидированный бюджет субъекта РФ. В свою очередь, федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ в сумме составляют консолидированный бюджет РФ.

Консолидированный бюджет РФ не утверждается законодательным органом власти. Он в большей степени используется как счетная единица для свода статистических показателей и анализа показателей бюджетной системы. На основании данных консолидированного бюджета можно судить о том, какими ресурсами располагает государство на всех уровнях государственной власти; какие территориальные образования в большей степени нуждаются в финансовой помощи, а какие выступают донорами. Данные консолидированного бюджета используются для составления проекта

⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации, в действующей редакции от 26.12.2014, размещенный в справочно-информационной системе «Консультант Плюс» <http://www.consultant.ru>

федерального бюджета.

Вторая характеристика связана с рассмотрением принципов построения бюджетной системы. Бюджетная система РФ основана на следующих принципах:

- 1) единства бюджетной системы РФ;
- 2) разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ;
- 3) самостоятельности бюджетов;
- 4) равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- 5) полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- 6) сбалансированности бюджета;
- 7) эффективности и экономности использования бюджетных средств;
- 8) общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- 9) гласности;
- 10) достоверности бюджета;
- 11) адресности и целевого характера бюджетных средств.

Принцип единства бюджетной системы предполагает наличие единой правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, использование единых бюджетных классификаций, статистической и бюджетной информации, согласованные принципы построения бюджетного процесса. Он предполагает единый порядок ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, а также санкций за нарушение бюджетного законодательства.

Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы означает 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.

Принцип самостоятельности бюджетов означает право законодательных (представительных) органов государственной власти на каждом уровне бюджетной системы:

- самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;
- иметь собственные источники доходов бюджетов;
- иметь законодательно закрепленные регулирующие доходы и налоги;
- самостоятельно определять направления расходования бюджетных средств;
- определять источники финансирования дефицитов бюджетов;
- получить компенсацию расходов, возникших в результате решений, принятых вышестоящими органами власти и управления.

Принцип самостоятельности предполагает также недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения бюджета, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов. Нельзя также осуществлять компенсации за счет бюджетов других уровней потерь в доходах и дополнительных расходах, возникших в ходе исполнения законов о бюджете, за исключением случаев, связанных с изменением законодательства.

Недопустимо также устанавливать расходные обязательства, подлежащие исполнению одновременно за счет средств бюджетов двух и более уровней бюджетной системы РФ, или за счет средств консолидированных бюджетов, или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств.

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 Российской Федерации и местных

бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными Бюджетным кодексом РФ.

Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов и источников финансирования дефицитов бюджетов означает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах, согласно действующему налоговому и бюджетному законодательству. В соответствии с этим принципом все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе РФ.

Принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. При составлении, утверждении и исполнении бюджета следует исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны стремиться к экономному использованию бюджетных средств. Эффективность использования бюджетных средств может определяться двояко: 1) достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств; 2) достижение наилучшего результата с использованием определенного объема бюджетных средств.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов означает, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и отступлений из источников финансирования его дефицита, и предполагает, что доходы бюджета и поступления от источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов

целевых бюджетных фондов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ.

Принцип прозрачности (открытости) предполагает:

- 1) обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении;
- 2) полноту предоставления информации о ходе исполнения бюджетов;
- 3) открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, главным образом по вопросам, вызывающим разногласия;
- 4) федеральный бюджет может содержать секретные статьи, но они должны утверждаться только в его составе.

Принцип достоверности бюджета означает надежность и достоверность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории, на основании которого разрабатываются бюджеты разных уровней, а также реалистичность расчетов доходов и расходов бюджета.

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств предполагает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением их конкретного использования.

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

Принцип единства кассы означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых за пределами РФ, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством.

И, наконец, третья характеристика бюджетного устройства связана с системой взаимосвязи бюджетов разных уровней, которая в федеративных

государствах проявляется через систему бюджетного федерализма.

Вопрос 3.2. Бюджетный федерализм

Бюджетный федерализм — это система налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса, механизм регулирования федеративных отношений на базе специально организованных бюджетно-налоговых связей.

Базовыми *принципами* бюджетного федерализма являются:

- единство общегосударственных интересов и интересов населения как основа сбалансированности интересов всех трех уровней власти по бюджетным вопросам;
- сочетание централизма и децентрализации в разграничении бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов по вертикали бюджетной системы, распределение и перераспределение их между бюджетами различных уровней на объективной основе;
- высокая степень самостоятельности бюджетов и ответственность органов власти каждого уровня за его сбалансированность, бюджетную обеспеченность исходя из налогового потенциала соответствующих территорий при наделении властных структур необходимой для этого налоговой инициативой;
- активное участие членов Федерации в формировании и реализации бюджетно-налоговой политики государства, включая межбюджетные отношения.

Бюджетный федерализм предполагает распределение и перераспределение расходов и доходов на основе сочетания централизма и децентрализации, и может эффективно реализовываться только при законодательном распределении бюджетных полномочий, которое должно включать три аспекта:

- 1) разграничение доходных (налоговых) полномочий;
- 2) разграничение расходных полномочий;
- 3) выравнивание бюджетов.

Идеальная модель бюджетного федерализма предполагает, что объем доходных полномочий членов Федерации должен полностью соответствовать объему расходных полномочий, закрепленному за данным уровнем государственной власти, что возможно только теоретически.

Бюджетная система считается **вертикально сбалансированной**, если объем поступлений в совокупных бюджетах на каждом уровне власти в целом достаточен для осуществления их функций. Под **горизонтальной сбалансированностью** понимается общее соответствие доходов расходам бюджетов разных уровней.

Более важной и сложной задачей является обеспечение вертикального выравнивания. Даже при равенстве совокупных доходов и расходов бюджетов разных уровней, как правило, сохраняются существенные различия в бюджетном положении отдельных территорий и регионов. Чаще всего это обусловлено не зависящими от местных властей факторами: уровнем экономического развития территории; хозяйственной специализацией; численностью и плотностью населения; природно-климатическими особенностями и др. Вертикальное выравнивание происходит за счет дотаций, субсидий, субвенций, бюджетной ссуды, бюджетного кредита.

Важную роль в вертикальном выравнивании играют также собственные и регулирующие налоги и доходы.

Собственные доходы — это **налоги** или доходы, закрепленные за соответствующим бюджетом полностью или частично (в определенной доле или по разделенной налоговой ставке) **на** постоянной (долговременной без указания срока) основе в соответствии с действующим законодательством.

Регулирующие доходы — это доходы или налоги, по которым законодательными (представительными) органами власти вышестоящего

территориального уровня, при утверждении бюджета на очередной финансовый год, устанавливаются на временной (не менее чем на год) и на долговременной с указанием срока (не менее трех лет) основе нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты нижестоящего уровня.

Выравнивание может осуществляться также за счет предоставления отдельным регионам особого экономического режима. В мировой практике существуют три основных подхода центра к требованиям регионов о предоставлении особого экономического режима:

1. индивидуально-договорный подход;
2. создание специальных бюджетных режимов;
3. применение нормативно-расчетной формулы субсидий.

При этом используются два основных способа межбюджетного выравнивания:

1. Выравнивание региональных бюджетных доходов.
2. Выделение финансовой помощи для покрытия разницы между прогнозным объемом доходов и нормативным объемом расходов.

Существуют две основные модели бюджетного федерализма: децентрализованная и кооперативная, имеющие свои особенности.

Вопрос 3.3. Основы межбюджетных отношений в РФ

Межбюджетные отношения — это взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по поводу регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса⁸.

Цель межбюджетных отношений — создание исходных условий для сбалансированности бюджетов на каждом уровне с учетом возлагаемых на них

⁸ Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник. Изд. 3-е, перераб. И доп. М.: ИНФРА-М, 2012.-393. (Высшее образование -Бакалавриат)

задач и функций при соблюдении минимальных государственных социальных стандартов на всей территории страны исходя из имеющегося на соответствующих территориях налогового потенциала.

Межбюджетные отношения основываются на следующих принципах:

- распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы РФ;
- разграничения (закрепления) на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы РФ;
- равенства бюджетных прав субъектов РФ, равенства бюджетных прав муниципальных образований;
- выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных образований;
- равенства всех бюджетов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ.

С одной стороны, система межбюджетных отношений во многом зависит от финансовых возможностей федеральной власти, а, с другой — является важным фактором экономического развития и, соответственно, влияет на наполняемость федерального бюджета.

Воздействуя на процессы формирования межбюджетных отношений путем изменения принципов, методов, способов формирования бюджетных доходов и расходов, государство корректирует установленные бюджетные взаимосвязи, регулирует каналы прохождения и направления бюджетных потоков, уточняет пропорции распределения централизованных ресурсов и механизмы реализации их целевого назначения и, таким образом, обеспечивает управление межбюджетными отношениями.

Естественно, что полного соответствия налогового потенциала и других бюджетных доходов потребностям региональных и местных органов власти

достичь трудно, поэтому недостаток средств, как правило, приходится компенсировать за счет финансовых ресурсов вышестоящих бюджетов. Более того, ресурсы вышестоящих бюджетов могут и должны использоваться в целях воздействия на процесс формирования структуры расходов нижестоящих органов власти, отражающих приоритеты более высоких уровней власти.

Организация межбюджетных отношений предполагает существование единых подходов к организации всех видов финансовой помощи. Она должна в максимальной степени способствовать реализации потенциала их совокупного целенаправленного воздействия на экономику региона. В то же время разработка механизмов бюджетного выравнивания посредством оказания финансовой помощи регионам должна осуществляться таким образом, чтобы способствовать повышению заинтересованности государственной власти на местах в расширении собственной доходной базы, развитии инвестиционной активности, проведении структурных преобразований в экономике регионов.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ №3:

1. Дайте определение понятия «бюджетное устройство»?
2. Что такое бюджетный федерализм? Назовите его основные модели?
3. Что горизонтальное и вертикально выравнивание бюджетных систем?
4. Что является отличительной особенностью системы межбюджетных отношений в РФ?

ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ №3

1. Подберите и проанализируйте не менее пяти определений бюджета различных авторов.
2. Постройте схему бюджетной системы РФ.
3. Представьте схематично консолидированный бюджет РФ.
4. Проведите сравнительный анализ бюджетных посланий Президента РФ Федеральному Собранию за предыдущие годы и на предстоящий финансовый год.

Тема 4. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ И ЕГО ДОХОДЫ

Вопрос 4.1. Экономическая роль и функции бюджета

Вопрос 4.2. Налоговые и неналоговые доходы федерального, региональных и местных бюджетов

Вопрос 4.3. Анализ состава, структуры доходной базы бюджета Ростовской области

Вопрос 4.1. Экономическая роль и функции бюджета

Центральное место в системе государственных финансов занимают государственный бюджет и бюджеты муниципальных образований.

В узком смысле слова бюджет представляет собой финансовый план государства или местных органов власти, который составляется на один год (и плановый период) и имеет силу закона. Иногда под бюджетом понимают роспись доходов и расходов государства или централизованный фонд денежных средств. В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса РФ, бюджет — это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Существует и более широкое определение бюджета, когда под бюджетом понимают систему денежных отношений, возникающих у государства с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода в связи с образованием и использованием бюджетного фонда, предназначенного для финансирования народного хозяйства, социально-культурных мероприятий, нужд обороны и государственного управления. В этом случае бюджет представляет собой сложную систему экономических отношений, посредством которых, с одной стороны, осуществляется перераспределение созданного в обществе валового

национального продукта, а, с другой, происходит выделение денежных средств из централизованного фонда на финансирование отдельных функций государства, деятельности хозяйствующих субъектов, финансирование социальных потребностей отдельных категорий граждан.

Государственный бюджет неотделим от государства, поскольку трудно представить себе государство, которое, выполняя определенные функции, не располагало при этом необходимым количеством денежных средств. Размеры централизованных денежных средств увеличивались по мере того, как расширялись экономические функции государства.

Бюджет современного государства представляет собой сложный инструмент регулирования экономики, воздействия на хозяйственную конъюнктуру, а также осуществления государством мероприятий, направленных на стимулирование экономики, проведение антикризисных мероприятий, решение **социальных** проблем.

В экономической системе любого государства бюджет выполняет несколько важных функций: распределительную, регулирующую, стимулирующую и контрольную.

Посредством *распределительной* функции бюджета происходит перераспределение денежных средств между различными отраслями хозяйства, между производственной и непроизводственной сферами экономики, между отдельными территориями, а также между отдельными группами населения. В результате такого перераспределения складываются определенные пропорции между различными отраслями экономики, осуществляется поддержка регионов и муниципалитетов, имеющих недостаточную налоговую базу для формирования своих собственных бюджетов, наименее защищенные группы населения и граждане с низким уровнем доходов получают денежные средства, необходимые для обеспечения им нормального уровня жизни. Используя бюджет для межотраслевого и территориального перераспределения финансовых ресурсов, государство тем самым решает проблемы рационального

размещения производительных сил по территории страны, обеспечивая равномерное развитие отдельных регионов.

Бюджет выступает также важным инструментом *регулирования и стимулирования* экономики, повышения эффективности производства, средством привлечения дополнительных инвестиций для развития национальной экономики. Используя такой инструмент, как налоги, государство может стимулировать или, наоборот, сдерживать развитие отдельных отраслей экономики. Это осуществляется посредством определения перечня налогов, налоговых ставок или налоговых льгот для отдельных хозяйствующих субъектов или видов деятельности.

Регулирование и стимулирование экономики осуществляется также посредством бюджетного финансирования. Через бюджет оказывается поддержка таким отраслям, как сельское хозяйство, атомная промышленность, авиастроение, угольная промышленность, осуществляется финансирование фундаментальных научных исследований, космических программ. Поддержка отдельных отраслей осуществляется через предоставление льготных кредитов, финансирование высокоэффективных проектов. В результате получают дополнительные импульсы к развитию те отрасли, которые не всегда являются столь привлекательными для частного бизнеса, но без развития которых трудно представить себе нормальное и сбалансированное развитие любого национального хозяйства.

Контрольная функция бюджета реализуется при формировании доходов, а также в процессе бюджетного финансирования. Контрольная функция бюджета позволяет оценить, насколько полно и своевременно поступают доходы в бюджет от разных субъектов хозяйствования, а значит понять насколько правильно и своевременно осуществляется учет в отдельных хозяйственных звеньях, насколько рационально они ведут свое хозяйство, насколько велики их затраты и какова их прибыль.

Контрольная функция бюджета проявляется также на стадии исполнения

бюджета, при выделении бюджетных средств на финансирование тех или иных видов деятельности. При этом можно оценить, насколько эффективно расходуются средства, насколько соблюдается принцип целевого использования денежных средств, каковы реальные результаты бюджетного финансирования — способствуют ли они положительным изменениям или, наоборот, приводят к развитию негативных тенденций. Это позволяет вовремя скорректировать бюджетную политику и перераспределить финансовые ресурсы.

Таким образом, будучи экономической формой распределительных отношений и являясь частью финансов, государственный бюджет характеризуется теми же чертами, которые присущи финансам в целом. Однако есть и особенности, отличающие его от других сфер и звеньев финансовых отношений:

- 1) государственный бюджет является особой экономической формой перераспределительных отношений, связанной с обособлением части национального дохода в руках государства с целью удовлетворения потребностей всего общества и отдельных государственно-территориальных образований;
- 2) пропорции бюджетного перераспределения в большей степени, чем у других звеньев финансов, определяются потребностями расширенного воспроизводства в целом и задачами, стоящими перед обществом на каждом историческом этапе его развития;
- 3) область бюджетного распределения занимает центральное место в составе государственных финансов. Ни одно из других звеньев финансов не осуществляет такого многовидового (межотраслевое, межтерриториальное и т.п.) и многоуровневого (федеральный, региональный, городской и т.п.) перераспределения средств как бюджет;
- 4) сфера действия распределительной функции государственного бюджета определяется тем, что в отношении с бюджетом вступают почти все участники

общественного производства;

5) основным объектом бюджетного перераспределения является чистый доход. Однако это не исключает возможности перераспределения через бюджет и части стоимости необходимого продукта, а иногда и национального богатства.

Государственный бюджет — это основной финансовый план государства, имеющий силу закона. Его функционирование осуществляется посредством особых экономических форм — доходов и расходов, выражающих последовательные этапы перераспределения стоимости общественного продукта, концентрируемого в руках государства.

Вопрос 4.2. Налоговые и неналоговые доходы федерального, региональных и местных бюджетов

Доходы бюджета — это часть централизованных финансовых ресурсов государства, формируемая за счет перераспределения части национального дохода и используемая для выполнения государством и органами местного самоуправления своих функций.

Доходы бюджета — это более узкое понятие, чем понятие «доходы государства», поскольку в доходы государства входят, помимо бюджетных средств, ресурсы внебюджетных фондов, имущество государственного сектора, а также все накопленное богатство, которое принадлежит государству.

Главным источником доходов бюджетов разных уровней является ВВП и, прежде всего, такая его часть как национальный доход. Основным методом перераспределения национального дохода в условиях рыночной экономики являются налоги. В случае недостатка собственных финансовых ресурсов государство может использовать такой способ, как займы — внутренние или внешние, которые составляют кредитный источник формирования доходов бюджета. В самых крайних случаях государство может использовать и такой

метод, как дополнительная эмиссия денег.

В соответствии со статьей 41 Бюджетного кодекса РФ доходы бюджета включают следующие элементы: налоговые доходы, неналоговые доходы, и безвозмездные перечисления.

Налоговые доходы - это доходы от предусмотренных законодательством РФ 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 и муниципальной собственности;
- доходы от продажи материальных и нематериальных активов;
- доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства;
- административные платежи и сборы;
- штрафы, санкции, возмещение ущерба;
- доходы от внешнеэкономической деятельности;
- платежи за пользование природными ресурсами.

Вопрос 4.3. Анализ состава, структуры доходной базы бюджета Ростовской области

Структура бюджета каждого уровня позволяет судить об устойчивости или неустойчивости бюджета, отражает степень реализации концептуальных основ финансово-бюджетной политики, приоритетные направления финансирования расходов; характеризует уровень отношений центрального бюджета и бюджета субъектов Федерации.

В настоящее время сохраняется острая необходимость регулирования финансово-экономического потенциала регионов из-за крайне неравномерной территориальной мобилизации налоговых и неналоговых платежей; большого количества разнообразных факторов, определяющих потребности регионов в

бюджетных расходах; разнообразия структуры расходов и целого ряда других причин. Поэтому структуру доходов бюджетов субъектов Федерации необходимо анализировать в тесной увязке с проблемами межбюджетных отношений, устойчивости каждого бюджета.

Рассмотрим, прежде всего, основные характеристики областного бюджета Ростовской области (доходы, расходы, дефицит) (см. табл. 2.2).

Таблица 2.2 – Областной бюджет Ростовской области на 2011-2013гг. (тыс. руб.)⁹

Наименование показателя	2011	2012	2013
Доходы	100 676 780,5	115 682 238,6	118 235 406,6
Расходы	104 596 624,9	115 261 007,4	125 681 774,4
Бюджетный профицит (дефицит) в тыс.руб. и в % к объему расходов	-3 919 844,4 (3,74%)	+421 231,2	- 7 446 367,8 (-5,92)

Анализируя таблицу 2.2. , необходимо отметить, что традиционный дефицит областного бюджета, в процентном отношении к объему расходов неуклонно растет. Однако в 2012 г. бюджет Ростовской области был исполнен с профицитом, в то время как запланирован был с бюджетным дефицитом в размере 7 938 168,3 тыс. руб. или 6, 46 %.

Это объясняется тем, что в рассматриваемом периоде доходы областного бюджета превысили ожидаемые поступления (101%), а расходы на основные социальные статьи были сокращены (93,9%). Рассмотрим доходы бюджета Ростовской области, приведенные в сводной аналитической таблице 2.3. Анализ структуры доходов областного бюджета Ростовской области в 2011-2013 гг. показывает, что налоговые доходы в исследуемом периоде остаются основой формирования доходной базы областного бюджета. Причем их доля в

⁹ Таблица составлена автором на основе законодательных данных об областном бюджете Ростовской области

общем объеме доходов неуклонно увеличивается на 6,92% в 2012г. и в 2013г. на 2,36%. В целом прослеживается тенденция к увеличению налоговых доходов, что связано с постепенным преодолением кризисных последствий в экономике страны и снижением плановых показателей.

Таблица 2.3 – Структура доходов областного бюджета Ростовской области на 2011-2013гг. (в млн. руб.)

Источник дохода	2011 ¹⁰		2012 ¹¹		2013 ¹²	
	млн. руб.	% к итогу	млн. руб.	% к итогу	млн. руб.	% к итогу
Налоговые доходы	59 861,7	59,45	76 782,8	66,37	81 261,1	68,73
Неналоговые доходы	1 082,6	1,08	1 377,4	1,19	1574,1	1,33
Безвозмездные поступления	39 732,4	39,47	37 521,8	32,44	35 400,2	29,94
Итого доходов	100 676,7	100,00	115 682,2	100,00	118 235,4	100,00

Учитывая значительный удельный вес налоговых поступлений, формирующих областной бюджет Ростовской области за период 2011-2013 гг. целесообразно произвести детальный анализ состава, структуры и динамики налоговых доходов регионального бюджета в соответствии с бюджетной классификацией (см. табл. 2.4, прил. В).

Основная доля всех налоговых поступлений в областной бюджет Ростовской области в 2011-2013 г. обеспечивалась налогами на прибыль и доходы: в рассматриваемом периоде наблюдается снижение удельного веса поступлений этих налогов в общей сумме налоговых доходов бюджета, в 2012г. на 2,7% по сравнению с 2011г., и на 3,4% в 2013г. по отношению к

¹⁰ Областной закон Ростовской области от 27.06.2012г. № 884-ЗС «Об отчете об исполнении областного бюджета за 2011 год»

¹¹ Областной закон Ростовской области от 05.07.2013г. № 1109-ЗС «Об отчете об исполнении областного бюджета за 2012 год»

¹² Официальный портал Правительства Ростовской области www.donland.ru

предыдущему году. В тоже время необходимо отметить, что поступления в бюджет налога на прибыль в натуральном выражении в 2002 г. выросло на 50824,4 млн. руб. или на 28,7%., снизившись в 2013г. на 1843, 2 млн. руб. или на 8,1%. Снижение показателя налога на прибыль организаций связано со значительно завышенным бюджетным планом в 2013г., который был исполнен только на 94,6%.

Таблица 2.4 – Состав и структура налоговых доходов областного бюджета Ростовской области в 2011-2013 гг.

Источник дохода	2011		2012		2013	
	млн. руб.	% к итогу	млн. руб.	% к итогу	млн. руб.	% к итогу
Налог на прибыль организаций	17 735, 6	29,6	22 818,0	29,7	20 974,8	25,8
Налог на доходы физических лиц	21 340, 5	35,6	25 166, 9	32,8	27 096,9	33,3
Налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ	11 602,4	19,4	14 108,6	18,4	14 712,5	18,1
Налоги на совокупный доход	2 136, 4	3,6	2 907,7	3,8	3 858,4	4,7
Налог на имущество	6 833,1	11,4	11 497,2	14,9	14 243, 8	17,5
Налоги и сборы за пользование природными ресурсами	197,8	0,3	228, 5	0,3	189, 9	0,3
Госпошлина	15,9	0,03	53,6	0,07	182,3	0,3
Итого средств:	59 861,7	100,00	76 782,8	100,00	81 261,1	100,00

По данным аналитических материалов показатель оборота предприятий и организаций Ростовской области в 2011г. достиг 1 654,1 млрд. руб., в 2012г. 1878,0 млрд. руб. что выше на 13,5%. Индекс промышленного производства в

2010г. составил 116,4- в 2011г. -113,8, в 2012г.-106,7 к соответствующему периоду прошлого года, что говорит о некотором снижении налогооблагаемой базы. Основу формирования налога на прибыль организаций составляют предприятия обрабатывающего сектора экономики области. Положительная динамика оборота связана с ростом оборота по следующим видам деятельности: «Производство транспортных средств и оборудования», «Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий» и «Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табак». В то же время негативная динамика наблюдается по такому виду деятельности как «Производство машин и оборудования». Также значительный вклад в рост показателя оборота предприятий региона внесли организации оптовой и розничной торговли. Ведущими производителями отдельных видов продукции, многие из которых имеют общероссийское значение, в Ростовской области являются: ЗАО «Корпорация «Глория Джинс» (легкая промышленность), ОАО «Росвертол» (машиностроение), ЗАО «Эмпилс» (химическая промышленность), ГК «Астон», ООО «АгроСоюз «Юг Руси» (агропромышленный комплекс), ОАО «Донской табак» (табачная промышленность), ГК «Тавр», ОАО «Ростсельмаш» (машиностроение), «Таганрогский автомобильный завод».

Меньшую долю составляет налог на доходы физических лиц, она снизилась с 35,6% в 2011 году до 32,8% в 2012 г., увеличившись на 0,5% и составив 33,3%, в 2013г. По данным Росстата реальная заработная плата в 2013г. составляла 18,2 тыс. рублей, что так же больше предыдущего периода. Увеличение уровня доходов населения и обусловило увеличение налога на доходы физических лиц.

Далее следуют налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ (19,4% в 2011 году; 18,4% в 2012 году; 18,1% в 2013 году).

Аналитики Федеральной налоговой службы зафиксировали, что они показывают отрицательную динамику впервые после кризиса 2009 года. На

фоне восстановления экономики поступления налогов росли высокими темпами. Но уже в 2011 году темпы роста замедлились. Причина - проблемы с ростом российской экономики на фоне неблагоприятной мировой конъюнктуры, ухудшение финансового положения предприятий.

В состав налога на совокупный доход входит единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности, уплачиваемый с доходов, и с доходов за минусом расходов. С 1 января 2010 года ЕСН¹³ заменен обязательными страховыми взносами. Субъекты экономической деятельности, работающие по упрощённой системе налогообложения, или ЕНВД и платившие ЕСН по льготной ставке 14%, с 2011 были вынуждены платить такие же страховые взносы, как и все остальные: 34%.

Если учесть, что взносы в ФСС этой категорией плательщиков уплачиваются добровольно (ч. 2 ст. 2.1 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»), то минимальная совокупная сумма обязательных взносов во внебюджетные фонды составляет в настоящее время 35 664,66 руб. Для сравнения, в 2012 году аналогичная сумма обязательных страховых взносов была в два раза меньше - 17 208,25 руб.

По данным Министерства экономического развития Российской Федерации, результатом резкого повышения страховых взносов стало сокращение количества ИП более чем на 367 тыс. человек за период с декабря 2012 года по апрель 2013 года. Согласно исследованиям Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», за первое полугодие текущего года количество ИП сократилось примерно на 600 тыс. чел.³, что составляет почти 20% от их численности на начало года.

23 июля Президент РФ подписал Федеральный закон от 23 июля 2013 № 237-ФЗ «О внесении изменений в статью 22 Федерального закона «Об

¹³ Федеральный закон от 24.07.2009г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»

обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и статьи 14 и 16 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», которым установлены следующие правила расчета взносов, которые начнут действовать с 1 января 2014 года.

Таким образом, сумма обязательных взносов во внебюджетные фонды для самозанятых граждан с годовым доходом менее 300 тыс. руб. (с учетом утвержденного на 2013 год МРОТ) составит 19 425,06 руб., а если предприниматель участвует в системе обязательного социального страхования — 21 236,4 руб.

В 2013 году от налогоплательщиков, осуществляющих деятельность на территории Ростовской области, поступило в областной бюджет, администрируемых ФНС России налогов 81 261,1млн.руб., что на 4479 млн. руб., или на 5,8% выше показателя 2012 года¹⁴ (см. рис. 2.1).



Рисунок 2.1 – Структура поступивших в бюджет Ростовской области в 2013г. налогов и сборов

¹⁴ Сайт Управления федеральной налоговой службы по Ростовской области – URL: <http://r61.nalog.ru>

С помощью налогового регулирования государство создает необходимые условия для ускорения накопления капитала в отраслях, сферах производства. Мировая практика выработала и использует множество форм налогов, различающихся по своим основаниям. Это позволяет в большей мере охватывать все многообразие видов доходов налогоплательщиков, определенным образом воздействовать на различные стороны их хозяйственной деятельности и одновременно снижать негативные последствия перераспределения налогов.

Так, в зависимости от объекта налогообложения налоги делятся на прямые и косвенные. В структуре налоговых доходов прямые налоги преобладают. При этом общий уровень основных косвенных налогов изменяется в сторону увеличения. Они являются более надежным бюджетным источником, так как гораздо менее чем прямые налоги, зависят от циклических колебаний конъюнктуры и являются легко собираемыми.

Сохранение преобладающего значения прямых налогов при формировании доходов региональных бюджетов свидетельствует о стремлении Правительства области обеспечить большую устойчивость доходной базы областного бюджета, о его нацеленности на решение преимущественно макроэкономических (регулирующих) задач. Но это еще и общая тенденция бюджетной политики государства, ориентированной на максимальную концентрацию косвенных налогов в федеральный бюджет.

В составе доходов региональных бюджетов предусматриваются поступления и неналоговых платежей. Рассматривая неналоговые доходы областного бюджета Ростовской области, представленные в табл. 2.2, можно сделать вывод, что доля неналоговых доходов незначительна в общей сумме доходов областного бюджета: она увеличилась с 1,08% в 2011 г. до 1,33% в 2013 г.

Основу неналоговых поступлений бюджета Ростовской области составляют доходы от использования имущества, находящегося в

государственной и муниципальной собственности. В 2011г. поступило 615 611,8 тыс. руб., увеличившись в 2013г. до 661 280,5 тыс. руб. или на 7,4%. Достигнуть некоторого увеличения доходов стало возможным за счет за счет комплекса мер среди которых: внедрение рыночных механизмов (привлечение независимых оценщиков, принцип предоставления и реализации государственного имущества на аукционах и торгах) и уточнения невыясненных платежей по всем неналоговым доходам.

Таблица 2.5 – Структура неналоговых поступлений в областной бюджет Ростовской области в 2011-2013 гг.

Источник доходов	2011		2012		2013	
	тыс. руб.	% к итогу	тыс. руб.	% к итогу	тыс. руб.	% к итогу
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	615 611,8	56,9	607 286,7	44,1	661 280,5	42,0
Платежи при пользовании природными ресурсами	232 086,6	21,4	193 964,1	14,1	199 396,3	12,7
Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	23 506,8	2,2	72 205,0	5,24	95644,1	6,07
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	100787,9	9,28	155 726,5	11,3	106 496,0	6,72
Административные платежи и сборы	186,1	0,02	175,7	0,01	199,3	0,01
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	102 732,9	9,5	339 665,9	24,65	506 631,4	32,2
Прочие неналоговые доходы	7 773,0	0,7	8 483,2	0,6	4 443,1	0,3
Итого средств	1082685,1	100,00	1377507,1	100,00	1574090,7	100,00

Стратегическая цель Министерства имущественных и земельных отношений, финансового оздоровления предприятий, организаций Ростовской области - повышение эффективности использования государственного имущества области на основе рыночных механизмов в земельно-имущественных отношениях. Также в настоящее время действует Концепция управления государственным имуществом и приватизации Ростовской области¹⁵. Она предусматривает управление унитарными предприятиями и учреждениями и недвижимым имуществом (учет и ведение реестра областного имущества, контроль за использованием и сохранностью государственного имущества и т.д.), а также управление пакетами акций, находящихся в областной собственности. Согласно перечню государственного имущества Ростовской области, предназначенного для передачи во владение и (или) в пользование, субъектам малого и среднего предпринимательства передано 68 объектов. На 1 сентября 2013 года Ростовская область является собственником имущества 44 областных государственных унитарных предприятий, акционером 10 акционерных обществ, а также является собственником 107 объектов государственного имущества казны Ростовской области.

Основную долю в подгруппе «Платежи при пользовании природными ресурсами» занимает плата за негативное воздействие на окружающую среду. В относительном выражении доля платежей этой подгруппы в общем объеме неналоговых поступлений стабильно снижается в 2011 г. он оставял 21,7%, а в 2013 г. 12,7%, что объясняется передачей Комитетом по охране окружающей среды и природных ресурсов функции главного администратора доходов от платы за негативное воздействие на окружающую среду Росприроднадзору¹⁶.

Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства стабильно растут, так если в 2011г. они составляли 23 506,8 тыс. руб., в 2012 г. 72205 тыс. руб., увеличившись в 3 раза. В 2013г. доходы от платных услуг

¹⁵ Приложение № 1 к постановлению Главы Администрации Ростовской области от 11.10.2000г. №388 «Об утверждении Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Ростовской области»

¹⁶ Официальный сайт комитета по охране окружающей среды и природных ресурсов администрации Ростовской области –URL: <http://doncomeco.ru> .

вновь показали рост на 23439,1 тыс. руб. или 24,5%, что связано с расширением перечня платных государственных услуг.¹⁷ При этом наиболее популярными среди физических лиц являются такие платные услуги как: получение заграничного паспорта гражданином Российской Федерации, достигшим возраста 18 лет (2500 рублей), замена паспорта гражданина Российской Федерации в случае достижения возраста 20 или 45 лет (200 рублей). С 2010 года областные органы исполнительной власти оказывают более 350 государственных услуг в электронном виде на региональном портале госуслуг. Сегодня любой гражданин может узнать: как получить ту или иную государственную услугу, какое учреждение ответственно за её оказание, какие документы потребуется собрать, куда, когда и к кому можно обратиться для получения услуги и как, при необходимости, обжаловать результаты её оказания.

Основную долю в доходах от продажи материальных и нематериальных активов занимают доходы от продажи земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности (более 98% ежегодно). Снижение показателя как в относительном, так и в денежном выражении происходит за счет продажи основного имущества области в предыдущие годы. Согласно Областному закону от 23.12.2013г. № 77-ЗС «О прогнозном плане (программе) приватизации государственного имущества Ростовской области на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», в 2014 году предполагается приватизировать 2 областных государственных унитарных предприятия и 9 объектов иного государственного имущества казны Ростовской области.

Административные платежи и сборы, а также штрафы, санкции, возмещение ущерба подлежат зачислению, как правило, в местные бюджеты по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа или уплате сбора. Этим обусловлена незначительность данных поступлений в бюджете Ростовской области. Основную долю штрафов

¹⁷ Портал государственных и муниципальных услуг –URL: <http://gosuslugi.ru>

составляют денежные взыскания за нарушение Федерального закона «О пожарной безопасности» (от 30 до 50%). В целях увеличения доходов по данному направлению в марте 2011 года был рассмотрен и принят в первом чтении законопроект, ужесточающий наказание за нарушение требований пожарной безопасности¹⁸.

Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ занимают существенное место в структуре доходов Ростовской области (см. табл. 2.6, прил. В).

Безвозмездные поступления из бюджетов других уровней уменьшаются с 39 732 278,8 тыс. руб. в 2011г. до 35 400 191,2 тыс. руб. в 2013г., то есть фактически на 10,9% за анализируемый период. Их основной объем поступает из федерального бюджета.

В 2011-2013гг. были предусмотрены только дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации являются инструментом решения общегосударственных задач на региональном уровне и способствуют повышению эффективности использования бюджетных ресурсов.

Однако, учитывая ограниченные возможности федерального бюджета, в дальнейшем предполагается оптимизация соответствующих субсидий, в том числе их консолидация в рамках ключевых направлений государственной политики. Более эффективной, стимулирующей, в ряде случаев может быть замена некоторых видов субсидий на гранты для субъектов Российской Федерации, предоставляемых в качестве поощрения за выполнение возложенных на них полномочий.

Наибольшую долю субвенций, предоставляемых Ростовской области, занимает субвенция на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан (от 55 до 65% ежегодно).

¹⁸ Сайт Российской газеты – URL: <http://rg.ru>

Таблица 2.6 – Структура безвозмездных поступлений в областной бюджет Ростовской области в 2011-2013 гг.

Источник доходов	2011		2012		2013	
	тыс. руб.	% к итогу	тыс. руб.	% к итогу	тыс. руб.	% к итогу
Дотации бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований	12 445 817,2	31,3	9 972 248,8	26,6	10 432 517,7	29,5
Межбюджетные субсидии	11 184 100,8	28,1	11 648 378,5	31,0	12 378 976,1	34,9
Субвенции бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований	7 974 122,0	20,1	7 252 253,8	19,3	7 279 836,1	20,6
Иные межбюджетные трансферты	5 896 623,1	14,8	5 829 119,1	15,5	2 983 794,4	8,4
Прочие безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы	1 416 458,5	3,56	1 523 493,7	4,06	1 697 066,1	4,79
Безвозмездные поступления от государственных организаций	468 629,3	1,18	1 221 988,7	3,26	681 061,9	1,9
Доходы бюджетов от возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет	725 469,1	1,8	252 641,4	0,7	399 518,0	1,1
Возврат остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет	-378 941,2	-0,9	-178 322,0	-0,5	-452 579,1	1,3
Итого безвозмездных поступлений	39 732 278,8	100,00	37 521 798,0	100,00	35 400 191,2	100,00

Также в 2010 году губернатор области Василий Голубев подписал распоряжение о распределении субвенций в объеме около 3 млрд. 33 млн. рублей, поступивших в областной бюджет из федерального бюджета. Средства

предназначены для обеспечения жильем ветеранов, вставших на квартирный учет как нуждающиеся в улучшении жилищных условий. В результате комплексного анализа состава и структуры доходов регионального бюджета Ростовской области выявлено, что основной удельный вес в составе доходов его бюджета занимают налоговые доходы, формируемые путем отчислений от федеральных налогов - налога на прибыль организаций, налога на доходы физических лиц и др. Исследование показало низкую степень развития неналоговых поступлений в бюджет региона, которые при эффективном использовании такой составляющей, как доходы от имущества, находящегося в областной собственности, могут служить резервом роста собственных доходов бюджета.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ №4

1. Дайте определение понятию «государственный бюджет»?
2. Назовите функции бюджета?
3. В чем принципиальное отличие понятий «доходы бюджета» и «доходы государства»?
4. Что включают в себя налоговые доходы бюджета?
5. Перечислите состав неналоговых доходов бюджета?

ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ №4

1. Рассмотрите изменение наиболее крупных статей расходов федерального бюджета на текущий год, рассчитайте их удельный вес. Результаты представьте в таблице.
2. Проанализируйте основные источники доходов федерального бюджета, за последние годы, рассчитайте их удельный вес, результаты представьте в таблице.

Тема 5. РАСХОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА

Вопрос 5.1. Экономическое содержание расходов государственного бюджета

Вопрос 5.2. Основные направления расходования средств федерального бюджета

Вопрос 5.3. Основные принципы и методы бюджетного финансирования

Вопрос 5.1. Экономическое содержание расходов государственного бюджета

Государственные расходы — одна из сторон финансовой деятельности государства, неразрывно связанная с процессом аккумуляции денежных средств, в государственный фонд. Независимо от источников поступления все расходы государства имеют единые принципы их использования. Они распределяются в соответствии с социально-экономическими программами правительства, а размер государственных расходов определяется задачами и потребностями, выраженными в этих программах.

В условиях рынка государственные расходы находятся в определенном соотношении с расходами коммерческих структур, общественных, религиозных и иных негосударственных организаций. Это соотношение определяется экономической политикой государства, уровнем благосостояния населения, размерами государственного сектора в экономике и другими факторами. Государственные расходы занимают главное место в системе общественных расходов, это широкое понятие, охватывающее как расходы бюджетов всех уровней, внебюджетных фондов, так и расходы государственных предприятий, расходы по государственному страхованию и предоставлению кредитов. При этом центральное место в системе государственных расходов занимают расходы бюджета.

Расходы государственного бюджета представляют собой денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций

государства и местного самоуправления. Они выражают экономические отношения, на основе которых происходит процесс использования средств централизованного фонда денежных средств государства по различным направлениям.

Расходы бюджетов разнообразны и зависят от множества факторов: уровня социально-экономического развития страны; административно-территориального устройства государства; внутренней и внешней политики; приоритетов государства.

Для определения роли и значения бюджетных расходов их классифицируют по определенным признакам. Существует несколько классификаций расходов бюджета: экономическая, ведомственная и функциональная. В рамках экономической классификации расходов бюджетов большое значение имеет деление всех расходов на текущие и капитальные расходы.

Текущие расходы связаны с предоставлением бюджетных средств юридическим и физическим лицам на их содержание и покрытие текущих потребностей. Эти расходы обеспечивают текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений. Они включают затраты на государственное потребление (содержание экономической и социальной инфраструктуры, государственных отраслей народного хозяйства, закупки товаров и услуг гражданского и военного назначения, текущие расходы государственных учреждений); оказание государственной поддержки (субсидии, субвенции, текущие трансферты) нижестоящим органам власти, государственным и частным предприятиям, транспортные платежи, выплату процентов по государственному долгу и другие расходы.

В составе текущих расходов выделяют целевые статьи, ряд из которых относится к числу *защищенных статей*. Защищенными называются такие статьи бюджета, которые не подлежат сокращению в результате

секвестирования бюджета. К их числу относятся:

- 1) заработная плата с начислениями;
- 2) пенсии, стипендии, государственные пособия и другие выплаты населению;
- 3) расходы на питание в организациях систем правоохранительной деятельности, в лечебно-профилактических учреждениях, домах для инвалидов, детских домах, школах, детских садах, детских дошкольных учреждениях, дневных профессионально-технических училищах, институтах-интернатах для инвалидов, специальных школах и т.п.;
- 4) приобретение медикаментов и перевязочных материалов;
- 5) приобретение мягкого инвентаря (расходы на приобретение постельных принадлежностей, штор, ковровых дорожек, матрацев, подушек, одеял) и обмундирования (приобретение фирменной одежды, обуви, халатов, курток и т.п.);
- 6) компенсации за продовольственное обеспечение (расходы на выплату продовольственных пайков прикомандированным военнослужащим, работникам судов, органов прокуратуры, налоговой службы и т.п.);
- 7) оплата специального топлива и горюче-смазочных материалов (расходы на бензин, керосин, дизельное топливо, мазут и другое по системам национальной обороны, государственной безопасности, органов пограничной службы и правоохранительной деятельности, бюджетным организациям);
- 8) оплата коммунальных услуг.

Капитальные расходы представляют собой денежные затраты, связанные с вложением в основной капитал и в прирост запасов. Они обеспечивают инновационную и инвестиционную деятельность и включают капиталовложения за счет бюджета в различные отрасли народного хозяйства; инвестиционные субсидии; долгосрочные бюджетные кредиты государственным и частным предприятиям; расходы на проведение капитального ремонта и иные расходы, связанные с расширением

производства.

На протяжении длительного времени основную часть расходов федерального бюджета РФ составляют текущие расходы — примерно 90% всех расходов. На долю капитальных расходов приходилось чуть меньше 10%. Такая ситуация не является нормальной, поскольку использование государственного бюджета в качестве инструмента развития предполагает использование более 20% расходов на капитальные расходы.

Вопрос 5.2. Основные направления расходования средств федерального бюджета

Объем расходов федерального бюджета в 2016 году по сравнению с 2013 годом в номинальном выражении увеличится на 3 004,9 млрд. рублей, или на 22,4 %, при тенденции к сокращению их доли в ВВП с 20,1 % в 2013 году до 18,9 % в 2016 году. В реальном выражении общий объем расходов по сравнению с предыдущим периодом в 2014 году уменьшится на 1,1 %, в 2015 году увеличится на 4,4 %, в 2016 году увеличится на 1,1 %. В 2014 году по сравнению с 2007 годом расходы увеличиваются на 8,0 трлн. рублей, или в 2,3 раза.

Формирование расходов федерального бюджета на 2014 - 2016 годы осуществляется Правительством России с учетом бюджетных правил исходя из:

- 1) необходимости финансового обеспечения принятых («длящихся») расходных обязательств;
- 2) дополнительных бюджетных ассигнований в 2014 - 2016 годах на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года;
- 3) индексации на уровень инфляции публичных нормативных и приравненных к ним обязательств, пенсий военнослужащих, социальных пенсий, стипендиального фонда;
- 4) индексации объема дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на выравнивание бюджетной обеспеченности;

- 5) оптимизации расходных обязательств федерального бюджета, включая: комплекс мер, направленных на сбалансированность пенсионной системы; перенос реализации отдельных заданий государственной программы вооружений на 2011 - 2020 годы на период после 2016 года;
- 6) сокращение на 5 % расходов на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд;
- 7) приостановление на 2014 год индексации оплаты труда и денежного довольствия военнослужащих.

Структура расходов федерального бюджета на 2013-2016 годы по разделам классификации расходов бюджетов по отношению к общей сумме расходов представлена в следующей таблице:

Структура расходов федерального бюджета на 2013 - 2016 годы (млрд. рублей)

	2013 год		2014 год		2015 год		2016 год	
	закон	в % к ВВП	проект	в % к ВВП	проект	в % к ВВП	проект	в % к ВВП
ВСЕГО	13 387,3	20,1	13 960,1	19,0	15 361,5	19,3	16 392,2	18,9
Условно утверждаемые расходы					384,0	0,5	819,6	1,0
ВСЕГО (без учета условно утверждаемых)	13 387,3	20,1	13 960,1	19,0	14 977,5	18,8	15 572,6	17,9
в том числе:								
Общегосударственные вопросы	920,8	1,4	1 031,0	1,4	1 040,5	1,3	1 047,4	1,2
Национальная оборона	2 098,4	3,2	2 489,4	3,4	3 026,9	3,8	3 378,0	3,9
Национальная безопасность и правоохранительная	2 048,2	3,1	2 059,6	2,8	2 103,1	2,6	2 092,2	2,4
Национальная экономика	1 798,8	2,7	2 279,6	3,1	2 120,1	2,7	2 012,3	2,3
Жилищно-коммунальное	154,3	0,2	117,6	0,2	104,1	0,1	66,7	0,1
Охрана окружающей среды	24,5	0,0	29,6	0,0	30,6	0,0	32,0	0,0
Образование	681,5	1,0	593,4	0,8	623,5	0,8	639,2	0,7
Культура, кинематография	98,7	0,1	96,0	0,1	95,3	0,1	97,4	0,1
Здравоохранение	515,0	0,8	470,7	0,6	412,3	0,5	421,4	0,5
Социальная политика	3 864,4	5,8	3 536,8	4,8	4 075,9	5,1	4 374,0	5,0
Физическая культура и спорт	62,0	0,1	78,9	0,1	100,7	0,1	98,8	0,1
Средства массовой информации	75,3	0,1	68,8	0,1	53,8	0,1	49,5	0,1
Обслуживание государственного и	408,4	0,6	452,5	0,6	503,7	0,6	568,6	0,7
Межбюджетные трансферты общего характера	637,0	1,0	656,4	0,9	687,0	0,9	695,2	0,8

В структуре общего объема расходов федерального бюджета по-прежнему наибольший удельный вес составляют расходы, направляемые на социальную политику (2014 год - 25,3 %, 2015 год - 26,5 %, 2016 год - 26,7 %), затем - расходы на национальную оборону (17,8 %, 19,7 %, 20,6 %) , расходы на национальную экономику (16,3 %, 13,8 %, %), расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность (14,8 %, 13,7 %, 12,8 % соответственно).

Необходимо отметить, что в 2014-2016 годах структура расходов федерального бюджета по отношению к ВВП претерпела некоторые изменения по сравнению с предыдущим бюджетным циклом. Наибольший удельный вес по-прежнему занимают расходы, направляемые на социальную политику и национальную оборону, затем - расходы на национальную экономику и расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность.

Увеличение расходов в 2014 году по сравнению с 2013 годом по разделу «Национальная экономика» в основном обусловлено резервированием бюджетных ассигнований, предусмотренных по подразделу «Общеэкономические вопросы», на финансовое обеспечение в объеме до 343,9 млрд. рублей реализации по решениям Правительства Российской Федерации дополнительных мер по поддержке отраслей экономики, малого и среднего предпринимательства, рынка труда, монопрофильных муниципальных образований и социальной поддержке граждан, в том числе путем предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации на указанные цели.

Условно утверждаемые расходы федерального бюджета предусматриваются на 2015 год в сумме 384,0 млрд. рублей, или 2,5 % общей суммы расходов, на 2016 год - 819,6 млрд. рублей, или 5 % общей суммы расходов. Частью третьей статьи 184¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что общий объем условно утверждаемых расходов в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на плановый период на первый год планового периода устанавливается в объеме не менее

2,5 % общего объема расходов бюджета, на второй год планового периода - в объеме не менее 5 % общего объема расходов бюджета.

Объемы бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств, в 2014 году по сравнению с 2013 годом увеличиваются на % и составят 627,7 млрд. рублей, в 2015 и 2016 годах по сравнению с предыдущим годом увеличиваются на 8,8 % и на 5 % и составят 683,0 млрд. рублей и 717,6 млрд. рублей соответственно. В структуре общих расходов федерального бюджета указанные расходные обязательства составят: в 2014 году - 4,5 %, в 2015 и 2016 годах - 4,4 % (в 2013 году - 4 %).

При этом индексация социальных выплат (компенсаций, пособий) запланирована на уровне инфляции, предусмотренной в законопроекте на 2014 год - 5 %, на 2015 и 2016 годы - 4,5 %.

В соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» проект федерального бюджета на 2014 - 2016 годы впервые сформирован не только в функциональной классификации расходов, но и в программной структуре по 39 государственным программам, сгруппированным по 5 направлениям.

Сравнительный анализ объемов бюджетных ассигнований на реализацию госпрограмм по направлениям в 2013 - 2016 годах представлен в следующей таблице.

Расходы на реализацию государственных программ на 2014 год планируются в объеме 8 161,1 млрд. рублей, на 2015 год - 8 422,6 млрд. рублей, на 2016 год - 8 547,9 млрд. рублей, что составляет лишь 58,2 %, 56,2 % и 54,9 % общего объема расходов федерального бюджета соответственно.

Наибольший удельный вес в общем объеме расходов федерального бюджета (без условно утвержденных расходов) на реализацию государственных программ составляют программы, включенные в направления

«новое качество жизни» (около 40 %) и «инновационное развитие и модернизация экономики» (около 25 %).

Анализ формирования федерального бюджета в программном формате, в том числе по отдельным государственным программам, представлен в подразделе 6 заключения «Анализ формирования федерального бюджета в программном формате» и в приложении № 8 к заключению «Анализ государственных программ Российской Федерации».

(млрд. рублей)

Наименование	2013 год (Закон № 216-ФЗ)*	2014 год проект	2015 год проект	2016 год проект
Расходы федерального бюджета, всего	13 387,3	13 960,1	15 361,5	16 392,2
Условно утвержденные расходы			384,0	819,6
Расходы федерального бюджета без условно утвержденных из них:	13 387,3	13 960,1	14 977,5	15 572,6
Расходы на реализацию государственных программ, всего	7 733,2	8 161,1	8 422,6	8 547,9
доля в общем объеме расходов без условно утвержденных в том числе по направлениям:	57,8	58,5	56,2	54,9
I. Новое качество жизни (12 программ)	3 349,9	3 408,2	3 410,2	3 422,5
доля в программной части, %	43,3	41,8	40,5	40,0
II. Инновационное развитие и модернизация экономики (17 программ)	1 872,0	2 034,4	2 085,8	2 057,0
доля в программной части, %	24,2	24,9	24,8	24,1
III. Обеспечение национальной безопасности (1 программа)	9,1	2,3	1,5	1,5
доля в программной части, %	0,1	0,0	0,0	0,0
IV. Сбалансированное региональное развитие (5 программ)	678,1	740,2	778,6	787,1
доля в программной части, %	8,8	9,1	9,2	9,2
V. Эффективное государство (4 программы)	1 084,3	1 115,1	1 193,8	1 239,7
доля в программной части, %	14,0	13,7	14,2	14,5
Расходы на реализацию государственных программ	739,7	861,0	952,7	1 040,2
доля в программной части, %	9,6	10,5	11,3	12,2
Расходы на непрограммную деятельность	5 654,1	5 799,0	6 555,0	7 024,7
доля в общем объеме расходов без условно утвержденных в том числе:	42,2	41,5	43,8	45,1
Финансовое обеспечение развития пенсионной системы	2 850,3	2 307,4	2 776,0	3 058,3
Закрытые расходы, включая обеспечение	2 242,4	2 556,8	3 028,7	3 310,9
Прочие непрограммные расходы	561,4	934,8	750,3	655,6

Предельные объемы расходов по государственным программам на 2014 - 2016 годы и на период до 2020 года для реализации приоритетных направлений государственной политики в рамках бюджетных ограничений должны были быть предусмотрены долгосрочной бюджетной стратегией Российской Федерации, что позволило бы создать стимулы и расширить возможности

ответственных исполнителей указанных государственных программ по выявлению резервов и перераспределению расходов на наиболее приоритетные задачи внутри государственных программ с целью достижения наилучших результатов использования финансовых ресурсов. Однако, до настоящего времени указанная стратегия не принята.

В соответствии с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс Российской Федерации в 2013 году, формирование федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов осуществлялось с учетом новой бюджетной классификации расходов, направленной на увязку расходов с целями и планируемыми результатами государственной политики в структуре государственных программ.

Новая бюджетная классификация расходов снижает прозрачность федерального бюджета, разбивка общего объема расходов только до групп видов расходов затрудняет анализ обоснованности объемов отдельных расходов¹⁹.

Так, например, не представляется возможным сопоставить объем расходов 2013 года на оплату взносов в международные организации с планируемыми на 2014 - 2016 годы бюджетными ассигнованиями на указанные цели, так как в законопроекте не выделены планируемые ассигнования по виду расходов 862 «Взносы в международные организации» (указан вид расходов 800, который в соответствии с Указаниями о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденными приказом Минфина России от 1 июля 2013 г. № 65н, включает в себя 21 подгруппу вида расходов).

В условиях ограничения бюджетных расходов в соответствии с бюджетными правилами и необходимостью их оптимизации и перераспределения с учетом обеспечения выполнения указов Президента

¹⁹ Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (утверждено Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 10 октября 2013 г. № 41К (932))

Российской Федерации повышается актуальность системы мер по модернизации управления общественными финансами, в первую очередь по повышению эффективности бюджетных расходов и бюджетной дисциплины, усилению контроля за использованием государственных средств.

Вопрос 5.3. Основные принципы и методы бюджетного финансирования

Осуществление расходов бюджета достигается при помощи *бюджетного финансирования*, которое представляет собой систему предоставления денежных средств предприятиям, организациям, учреждениям из централизованного денежного фонда государства на финансирование расходов, предусмотренных бюджетом. Бюджетное финансирование базируется на определенных принципах, характеризуется специальными методами и формами предоставления бюджетных средств.

Важную роль в организации рациональной системы бюджетного финансирования играют *принципы* бюджетного финансирования. К ним относятся:

1) Получение максимального эффекта при минимуме затрат. Бюджетные средства могут и должны предоставляться при условии, что эффект от их использования будет максимальный. Этот эффект может выражаться двояким образом. Во-первых, в решении максимального количества задач социально-экономического развития страны при заданном объеме денежных средств. Во-вторых, в увеличении притока в бюджет денежных средств за счет роста доходов получателей бюджетных ассигнований.

2) Целевой характер использования бюджетных ассигнований. Он обеспечивается за счет выделения бюджетных средств конкретным получателям. Юридические лица получают средства из бюджета только на заранее обусловленные цели, что строго контролируется. Соблюдение этого принципа препятствует неэффективному использованию бюджетных

ассигнований.

3) Предоставление бюджетных средств только в меру использования ранее выделенных ассигнований. Это позволяет финансовым органам, с одной стороны, осуществлять действенный и эффективный контроль за деятельностью предприятий, организаций, учреждений. С другой стороны, более рационально распоряжаться ограниченными бюджетными средствами.

4) Безвозвратность бюджетных ассигнований. Предоставление бюджетных средств осуществляется без условий их обязательного возврата в госбюджет.

5) Бесплатность бюджетных ассигнований означает, что за выделенные бюджетные средства получатели бюджетных ассигнований не обязаны платить государству какие-либо средства в виде процентов, части доходов и т.п.

В практике бюджетного финансирования используются следующие методы финансирования:

- 1) сметное финансирование;
- 2) программное финансирование;
- 3) финансирование на покрытие части издержек, возмещение которых не обеспечивается за счет цены продукции (услуги);
- 4) финансирование капиталовложений.

Наибольшее распространение в практике бюджетного финансирования имеет *сметное финансирование*. Этот метод получил широкое распространение при финансировании государством сферы образования, культуры, искусства, здравоохранения, физической культуры, спорта и социального обеспечения. При сметном финансировании объем расходов определяется на основе взаимосвязанных смет, которые разрабатываются применительно к каждому бюджетному учреждению. Сметы, в свою очередь, разрабатываются на основе утвержденных норм расходов на одну счетную единицу, которая определяется применительно к каждому бюджетному учреждению в зависимости от основного вида его деятельности. Например, это может быть количество учеников, число больничных коек, проведенных

операций и т.п.

Смета, составленная на основе бюджетных норм расходов, является финансовым планом учреждений социально-культурной сферы. Смета не имеет доходной части, а является подтверждением необходимости финансирования тех расходов, которые в ней определены. На основе смет финансовые органы определяют общий объем расходов.

Программное финансирование как метод бюджетного финансирования широко используется при финансировании научных учреждений. В соответствии с этим методом общий объем выделяемых средств определяется не на основе составленной сметы, а в зависимости от значимости той или иной научной темы. Общий объем денежных средств по каждой теме выделяется непосредственно научным учреждениям — Российской академии наук, отраслевым академиям, учебным заведениям и др., которые, в свою очередь, исходя из объемов общей суммы составляют конкретные сметы расходов.

Метод финансирования на покрытие части издержек, возмещение которых не обеспечивается за счет цены продукции (услуги), широко используется в отношении зрелищных учреждений, услуги которых являются платными. Это театры, кинотеатры, художественные галереи и т.п. Поскольку эти учреждения имеют особую социальную значимость, цены на их услуги не могут быть установлены на уровне, позволяющем возмещать все затраты. Поэтому государство дотирует их деятельность из бюджета, но не в полном объеме, а в объеме тех средств, которых недостаточно для покрытия затрат. Объем этих дотаций определяется исходя из реальной разницы доходов и затрат, возникающих на конец текущего финансового года.

Финансирование капиталовложений — это предоставление денежных средств на создание новых, расширение, реконструкцию, техническое перевооружение действующих основных фондов производственного и непроизводственного назначения. Как метод бюджетного финансирования широко используется в различных отраслях народного хозяйства. При

финансировании капиталовложений средства выделяются на ограниченный круг объектов, вошедший в специальный перечень строек, утвержденных Правительством РФ. Именно правительство определяет приоритетные направления, для которых необходима государственная поддержка за счет средств федерального бюджета. Эти средства могут предоставляться на безвозвратной и возвратной основах.

Для открытия финансирования на безвозвратной основе государственные заказчики предоставляют Министерству финансов РФ выписки из утвержденного перечня строек и объектов с указанием объемов капиталовложений и государственные контракты (договоры подряда) на сооружение объектов для федеральных нужд. Открытие финансирования государственным заказчикам производится Минфином РФ путем перечисления средств после утверждения объемов централизованных капиталовложений и перечня строек для федеральных нужд. В свою очередь, государственные заказчики перечисляют средства федерального бюджета непосредственно заказчикам (застройщикам) в пределах выделенных сумм.

Правительство РФ выделяет средства из федерального бюджета на безвозмездной основе для строительства, реконструкции и технического перевооружения негосударственным предприятиям только при условии оформления этой части средств в качестве доли государственной собственности.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ №5

1. Что такое текущие и капитальные расходы?
2. Какие статьи бюджета относятся к защищенным статьям?
3. Дайте определение понятию «секвестирование расходов»?
4. Назовите основные принципы бюджетного финансирования?
5. Что такое сметное финансирование?
6. Перечислите основные направления совершенствования бюджетного процесса?

Тема 6. ДЕФИЦИТ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА

Вопрос 6.1 Дефицит бюджета и оценка его уровня

Вопрос 6.2 Способы финансирования дефицита бюджета

Вопрос 6.3 Содержание и формы государственного кредита

Вопрос 6.1 Дефицит бюджета и оценка его уровня

В процессе принятия и исполнения бюджета большое значение приобретает сбалансированность доходов и расходов. Если доходы превышают расходы, то возникает *профицит*. Но чаще всего расходы превышают доходы. В таком случае возникает *дефицит*.

Дефицит бюджета обусловлен разными причинами. В одних случаях государство может сознательно идти на увеличение дефицита бюджета. В частности, в целях стимулирования экономической активности и совокупного спроса в период спада производства правительство может принять специальные решения, направленные на увеличение уровня занятости (например, финансирование программ по созданию новых рабочих мест) или существенно снизить налоги. В итоге увеличиваются расходы бюджета или снижаются его доходы, возникает дефицит. Но этот дефицит сознательно создан государством. Такой дефицит называется *структурным дефицитом*.

В отличие от структурного *циклический дефицит* в меньшей степени зависит от сознательной бюджетно-налоговой политики государства. Он обусловлен общим спадом производства, который происходит на стадии кризиса и является результатом циклического развития экономики. В условиях спада производства снижаются налоги, доходы государства, а значит, возникает дефицит.

Выделяют также *активный* и *пассивный дефициты*. Активный дефицит возникает в результате превышения расходов над доходами, а пассивный — в

результате снижения налоговых ставок и прочих поступлений, что является следствием замедления темпов экономического роста, недоплат и т.п.

Различают краткосрочную и долгосрочную несбалансированность бюджета. Несбалансированность имеет *краткосрочный* характер, если превышение расходов над доходами ограничивается рамками одного финансового года и является отражением изменений макроэкономической ситуации по сравнению с той, в которой составлялся бюджет. Это происходит главным образом из-за отсутствия необходимого опыта макроэкономического прогнозирования, недостаточного учета возможного изменения целого ряда обстоятельств. Например, сокращение объемов поступлений в бюджет может произойти в результате падения экспортных цен, сокращения объемов производства ниже предусмотренного уровня, сдвигов в структуре спроса на изготавливаемую продукцию и снижение ее конкурентоспособности. Увеличение дефицита государственного бюджета может быть также вызвано неожиданно резким ростом государственных расходов в связи с ростом уровня инфляции сверх предусмотренной величины, расширением трансфертных платежей в сочетании с введением налоговых льгот, что является весьма популярной мерой перед очередными выборами.

Долгосрочная несбалансированность бюджета связана с увеличением разрыва между государственными расходами и доходами на протяжении ряда лет и обусловлена причинами, которые носят более устойчивый характер. Так, в большинстве развитых стран на протяжении последних 15 лет наблюдается устойчивая тенденция к росту дефицита национальных бюджетов. Это обусловлено следующими факторами:

- 1) увеличение числа социальных выплат, а значит, социальной нагрузки на бюджет;
- 2) неблагоприятная демографическая ситуация, связанная со старением населения, в результате чего увеличиваются расходы на выплату пенсий, ассигнования на здравоохранение и т.п.;

3) либерализация налогового законодательства и как следствие этого снижение величины налоговых ставок (без соответствующей корректировки государственных расходов);

4) возрастание объема внешней задолженности.

В целом состояние государственного бюджета определяется тремя основными факторами:

1) долгосрочной тенденцией в динамике налоговых поступлений и государственных расходов;

2) стадией экономического цикла, в которой находится экономика в рассматриваемый период;

3) текущей политикой государства в области бюджетных расходов и доходов.

Очень часто, особенно в нашей стране и в других странах, происходит искусственное либо завышение, либо занижение истинной величины бюджетного дефицита.

Так, искусственное занижение дефицита бюджета может осуществляться с помощью следующих инструментов:

1) «налоговой амнистии», которая позволяет налогоплательщикам, ранее уклонявшимся от уплаты налогов, внести за один раз всю сумму, равную определенной части общего налогового сбора;

2) мероприятий по сбору просроченных налоговых платежей;

3) введением временных или добавленных налогов;

4) отсрочками выплат заработной платы работникам государственного сектора;

5) отсрочкой обязательной индексации заработной платы в соответствии с динамикой уровня инфляции;

6) распродажей государственных активов;

7) наличием скрытого дефицита, обусловленного квазибюджетными расходами. К числу последних относят централизованные кредиты,

предоставляемые на льготных условиях Центральным банком. Кроме того, Центральный банк может финансировать отдельные операции, связанные с госдолгом, покрывать убытки от мероприятий по стабилизации обменного курса валюты, рефинансировать сельское хозяйство и т.п. В результате этого растут убытки ЦБ и усиливается инфляция, а дефицит не растет.

Искусственное завышение размеров дефицита государственного бюджета может происходить в результате следующих обстоятельств. Во-первых, при оценке величины государственных расходов не всегда учитывается амортизация в государственном секторе экономики. Во-вторых, важной статьей государственных расходов является обслуживание государственного долга. Однако очень часто величина процентных выплат по долгу завышается за счет инфляционных выплат. При высоких темпах инфляции, когда различия в динамике номинальных и реальных процентных ставок весьма значительны, это завышение государственных расходов может быть весьма существенным. Возможны даже ситуации, когда номинальный (официальный) дефицит и государственный долг растут, а реальный дефицит и долг снижаются, что существенно затрудняет оценку проводимой правительством политики. Поэтому при измерении бюджетного дефицита обязательно необходима поправка на инфляцию. С учетом этой поправки определяют *реальный бюджетный дефицит*, который представляет собой разницу между номинальным дефицитом и величиной процента по государственному долгу, умноженной на темп инфляции. Общий дефицит бюджета за вычетом инфляционной части процентных платежей представляет собой *операционный дефицит*.

Наличие дефицита бюджета еще не является сигналом экономического неблагополучия. Очень часто дефицит рассматривается как важный инструмент экономической политики государства, прежде всего макроэкономического регулирования. Умелое обращение с этим инструментом позволяет государству решить достаточно широкий круг экономических и

социальных проблем. Однако необходимо иметь в виду, что длительная несбалансированность бюджета может оказывать негативное воздействие на размеры совокупного спроса и доходы, уровень цен, состояние платежного баланса. Поэтому стратегической целью для любого государства, безусловно, является сбалансированный бюджет.

В России в соответствии с Бюджетным кодексом РФ Государственная Дума может принять только сбалансированный бюджет. Поэтому наряду с доходными статьями федеральный бюджет должен включать дефицит в качестве балансирующей статьи. В то же время в расходной части бюджета выделяется специальная статья «Расходы по обслуживанию и погашению государственного долга». Этим российская бюджетная практика отличается, например, от американской. В США бюджет может приниматься с дефицитом, т.е. он изначально не является сбалансированным. При этом источники погашения долга, так же как и доходы по выданным кредитам, поступающие в счет погашения долга, вынесены за рамки бюджета.

В случае принятия бюджета на очередной финансовый год с дефицитом необходимо определить источники финансирования дефицита бюджета.

Источники финансирования дефицита различаются по уровням бюджетной системы. Так, источниками финансирования дефицита федерального бюджета являются:

1) внутренние источники:

- кредиты, полученные РФ от кредитных организаций в валюте РФ;
- государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени РФ;
- бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности;
- поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной

собственности;

- поступления от продажи государством принадлежащих ему акций организаций;
- поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней;

2) внешние источники:

- государственные займы, осуществляемые в иностранной валюте путем выпуска ценных бумаг от имени РФ;
- кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, международных финансовых организаций, предоставляемые в иностранной валюте.

Для финансирования дефицита бюджета субъекты РФ и муниципальные образования могут привлекать только внутренние источники в следующих формах:

- государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени субъекта РФ или муниципального образования;
- бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- кредиты, полученные от кредитных организаций;
- поступления от продажи имущества, находящегося в собственности субъектов РФ и муниципальной собственности;
- поступления от приватизации организаций, находящихся в собственности субъектов РФ и муниципальной собственности.

Бюджетным кодексом РФ установлены предельные размеры дефицита бюджетов разных уровней. Так, размер дефицита федерального бюджета на очередной финансовый год не должен превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга РФ.

Размер дефицита бюджета субъекта РФ не может превышать 15% объема

доходов его бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета. Если в Законе о бюджете утвержден размер поступлений от продажи имущества, предельный размер дефицита бюджета субъекта РФ может превышать эту сумму, но не более чем на величину поступлений от продажи имущества.

Размер дефицита местного бюджета не может превышать 10% объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из федерального и регионального бюджетов. Причем поступления из источников финансирования дефицита местного бюджета могут направляться на финансирование исключительно инвестиционных расходов и не могут быть использованы для финансирования расходов на обслуживание и погашение муниципального долга.

Если в качестве источника сокращения дефицита регионального или местного бюджетов рассматривается продажа имущества, то, согласно Бюджетному кодексу РФ, предельный размер дефицита соответствующих бюджетов может превышать указанные ограничения, но не более чем на величину поступлений от продажи имущества.

Вопрос 6.2 Способы финансирования дефицита бюджета

В России, используются следующие основные способы финансирования бюджетного дефицита:

- 1) кредитно-денежная эмиссия (монетизация);
- 2) долговое финансирование (внутреннее и внешнее);
- 3) увеличение налоговых поступлений в госбюджет, а также доходов от приватизации, продажи госимущества.

Последний, третий способ вряд ли можно отнести к способам, используемым исключительно для финансирования дефицита бюджета. Он широко применяется и просто в целях пополнения доходов бюджета. Поэтому

к собственно источникам финансирования дефицита бюджета в большей степени относятся первый и второй способы.

Монетизация как способ сокращения дефицита бюджета представляет собой увеличение количества денег в обращении (в том числе за счет банковского финансирования). Хотя этот способ используется государством очень редко, в исключительных случаях, поскольку он является чисто инфляционным, однако его не стоит исключать из арсенала методов финансирования дефицита бюджета'.

При монетизации увеличивается количество денег в обращении, темпы роста денежной массы существенно превосходят темпы роста реального ВВП, что приводит к повышению среднего уровня цен. При этом все экономические агенты платят своеобразный инфляционный налог и часть их доходов перераспределяется в пользу государства через возросшие цены. У государства образуется дополнительный доход — сеньораж, т.е. новый доход от печатания денег.

Денежная эмиссия может быть неинфляционной только при значительных темпах экономического роста, поскольку растущая экономическая активность сопровождается увеличением спроса на деньги, который и поглощает часть дополнительной денежной массы. Но при этом большое значение приобретает воздействие таких факторов, как инфляционные ожидания, размер денежной базы и предпочтения экономических агентов.

Менее болезненным и более управляемым способом решения проблемы дефицита государственного бюджета является *долговое финансирование*. В результате долгового финансирования дефицит бюджета покрывается за счет займов, осуществляемых государством как внутри страны, так и за ее пределами. На основании этого формируется внешний и внутренний долг государства.

Объективная необходимость использования долгового финансирования для удовлетворения потребностей общества обусловлена сегодня многими

факторами, прежде всего увеличением расходов государства. Проведение активной социальной политики, обеспечение обороноспособности, международная деятельность и т.п. требуют от государства постоянного увеличения бюджетных расходов. Между тем доходы государственного бюджета всегда ограничены возможностями налогообложения. В этом смысле государственный кредит помогает ослабить противоречие между все увеличивающимися потребностями общества и ограниченными средствами государства.

Применение государственных займов для финансирования дополнительных государственных расходов определяется также значительно меньшими их негативными последствиями для экономики по сравнению, например, с дополнительной эмиссией. С другой стороны, практика долгового финансирования является политически более благоприятной для правительства, чем повышение налогов. В странах, где дефициты бюджета запрещены и финансирование через эмиссионный банк также недопустимо, доходная часть государственного бюджета может финансироваться только через налоги. Но увеличение налогов всегда негативно воспринимается гражданами, мнение которых для правительства является небезразличным, особенно во время выборов. Поэтому посредством кредитного финансирования правительство может значительно увеличить свои расходы, не усиливая столь непопулярное налоговое бремя. Это, кстати, и объясняет тот факт, почему в последнее время кредитное финансирование стало одним из популярных инструментов экономической политики в большинстве развитых стран, задолженности которых в последние два-три десятилетия значительно возросли.

Долговое финансирование может стимулировать экономический рост. Увеличивая свои расходы за счет займов, государство тем самым предъявляет спрос на инвестиционные и потребительские товары. При этом начинает действовать положительный эффект мультипликатора, оказывая

стимулирующее влияние на другие отрасли хозяйства и занятость.

Вместе с тем надо иметь в виду, что совокупный объем государственной задолженности не может быть слишком высоким. В противном случае государственный долг становится трудно управляемым. Увеличение государственных расходов осложняет проблему контроля будущих дефицитов, а постоянно растущие процентные выплаты по государственному долгу существенно ограничивают возможность применения правительством бюджета в качестве стабилизационного рычага воздействия на экономику. При этом внешняя задолженность может стать серьезным фактором не только экономического, но и политического значения. Непомерно высокие выплаты из государственного бюджета по долгам отвлекают средства от финансирования социальных, экономических, оборонных и прочих программ правительства.

Вопрос 6.3 Содержание и формы государственного кредита

Важным средством увеличения финансовых возможностей государства выступает государственный кредит, который является вторым после налогов методом финансирования расходов бюджета.

Государственный кредит представляет собой совокупность экономических отношений, возникающих между государством, с одной стороны, юридическими и физическими лицами — с другой, при котором государство выступает в качестве заемщика, кредитора и гаранта.

Чаще всего государство выступает как заемщик, когда привлекает денежные средства у кредитных организаций, иностранных государств или частных лиц. В таком случае количество денежных средств, сосредоточенных в руках государства, увеличивается. Реже государство выступает как кредитор, т.е. предоставляет деньги в займы. Результатом такого рода отношений является сокращение количества денег, которыми располагает государство. Если же государство выступает как гарант, т.е. берет на себя ответственность за

погашение займов или выполнение обязательств третьими лицами, то количество денежных средств, которыми располагает государство, не меняется. Однако если должник не смог в срок и в полном объеме рассчитаться со своими кредиторами, то государство как гарант будет вынуждено расплатиться за него. В таком случае расходы государственного бюджета, а значит, его дефицит могут увеличиться.

Государственный кредит представляет собой важное звено финансовой системы, обслуживающее прежде всего централизованные фонды денежных средств. Будучи элементом государственных финансов, государственный кредит соединяет в себе черты финансовой и кредитной категорий.

Государственный кредит предоставляется на возвратной, платной, срочной основе, имеет целевой характер и материальное обеспечение. Все эти характеристики роднят его с традиционными видами банковского и коммерческого кредита. Однако государственный кредит имеет ряд особенностей. В отличие от банковского кредита государственный кредит:

- 1) предоставляется главным образом на покрытие дефицита бюджета, в то время как банковский кредит предоставляется для финансирования текущих нужд хозяйствующих субъектов;
- 2) привлекая средства хозяйствующих субъектов и граждан, государственный кредит выступает как вторичное перераспределение национального дохода;
- 3) обеспечивается всем имуществом, находящимся в собственности государства, составляющем государственную казну. Поэтому государственный кредит является более надежным для кредиторов видом кредитования;
- 4) не имеет строго целевого характера использования, тогда как средства, заимствованные у кредитных организаций, могут быть использованы только на определенные цели;
- 5) сокращает количество денег в обращении. Банковский кредит может, наоборот, быть причиной появления избыточной денежной массы;

6) погашение государственного кредита осуществляется за счет налогов или новых займов. Для банковского кредита источником погашения являются денежные средства хозяйствующих субъектов;

7) находит свое непосредственное выражение в формировании внутреннего и внешнего долга.

Государственный кредит, прежде всего государственные займы, так же как и налоги, является важным источником доходов бюджета. Однако налоги и займы играют в бюджетном процессе разную роль.

Налоги носят принудительный характер, они безвозвратно уплачиваются государству, представляют собой одностороннее движение стоимости и не требуют дополнительных расходов по возмещению.

Займы, напротив, чаще всего не являются принудительными. Исключение составляют лишь отдельные случаи принудительного их размещения, как это было, например, в СССР в 40—50-е гг. Заимствованные средства не безвозвратно предоставляются государству, они подлежат возврату, и по этим средствам выплачивается определенный процент. Поэтому займы, в отличие от налогов, могут увеличивать государственные расходы. Кроме того, займы, будучи платными, уже не могут быть отнесены к одностороннему движению стоимости. Они предполагают встречное движение стоимости в виде процента и могут свободно обращаться на рынке.

Государственный кредит выполняет две основные функции — фискальную и регулирующую.

Посредством фискальной функции осуществляется формирование централизованного денежного фонда, и в доход государства поступают дополнительные средства. Эти средства могут быть использованы как для финансирования расходов государства, так и для погашения дефицита бюджета.

Посредством фискальной функции денежные ресурсы перераспределяются между федеральным бюджетом, международными финансово-кредитными

организациями, юридическими и физическими лицами, а также бюджетами разных уровней.

Регулирующая функция государственного кредита проявляется в том, что, вступая в кредитные отношения, государство тем самым воздействует на состояние денежного обращения, уровень ставок на рынке денег и капитала, на производство и занятость.

Посредством государственного кредита государство может уменьшить количество денег в обращении. Это происходит в том случае, когда государство размещает свои займы среди различных групп населения или хозяйствующих субъектов. Размещая свои займы, государство снижает платежеспособный спрос населения. При этом если заемные средства государство использует в производительных целях, то произойдет абсолютное сокращение наличной денежной массы. Если заемные средства будут использоваться на выплату заработной платы, то количество наличных денег останется без изменения. Если же государственные заимствования финансируются за счет привлечения накоплений хозяйствующих субъектов, а полученные денежные средства направляются на выплаты населению, то количество денег в обращении возрастает.

Государственные займы можно классифицировать по нескольким признакам:

1) в зависимости от срока привлечения средств государственные займы делятся на краткосрочные (до 1 года), среднесрочные (от 1 года до 5 лет) и долгосрочные (свыше 5 лет). В соответствии с Бюджетным кодексом РФ долговые обязательства РФ не могут превышать 30 лет;

2) в зависимости от того, кто является эмитентом, государственные займы делятся на займы, размещенные центральным правительством, правительством членов федерации и местными органами власти;

3) в зависимости от места размещения государственные займы делятся на внутренние и внешние;

- 4) по методам размещения государственные займы бывают принудительные и добровольные;
- 5) в зависимости от обращения на рынке государственные займы делятся на рыночные и нерыночные;
- 6) в зависимости от обеспеченности государственные займы делятся на залладные и беззалладные;
- 7) по форме выплаты дохода государственные займы делятся на: выигрышные, процентные, с нулевым купоном;
- 8) по условиям погашения государственные займы делятся на займы с правом досрочного погашения и без права досрочного погашения;
- 9) по способам погашения выделяют государственные займы, погашаемые единовременно и по частям.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ №6

1. Назовите основные причины бюджетного дефицита?
2. Какие виды дефицита бюджета Вы знаете?
3. Назовите основные способы финансирования дефицита бюджета?
4. В чем плюсы и минусы монетизации как способа финансирования дефицита бюджета?
5. Какова структура внутреннего и внешнего долга РФ?

ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ №6

1. Проанализируйте структуру внешнего долга РФ на начало текущего года.
2. Охарактеризуйте динамику внешней задолженности РФ за последние 5 лет.
3. Представьте схематично классификацию государственных займов.

Тема 7. ОСНОВНЫЕ ФУНКЦИИ И СТРУКТУРА РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВЫХ ОРГАНОВ

Вопрос 7.1. Правовой статус региональных и местных финансовых органов

Вопрос 7.2. Функции и типовая структура региональных и муниципальных финансовых органов

Вопрос 7.3. Взаимодействие финансовых органов с исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления

Вопрос 7.1. Правовой статус региональных и местных финансовых органов

Бюджетный кодекс Российской Федерации относит финансовые органы субъектов Российской Федерации и местные финансовые органы к категории участников бюджетного процесса. Правовой статус участников бюджетного процесса устанавливается Бюджетным кодексом Российской Федерации (п. 2 ст.1).

Для того чтобы понять, какой правовой статус установлен для региональных и местных финансовых органов Бюджетным кодексом Российской Федерации, необходимо определить:

- а) понятие «финансовый орган»;
- б) правовой статус финансового органа;
- в) полномочия финансовых органов.

В соответствии со статьей 6 БК РФ — «финансовый орган» — Министерство финансов Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие составление и организацию исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации (финансовые органы субъектов Российской Федерации), органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований, осуществляющие

составление и организацию исполнения местных бюджетов (финансовые органы муниципальных образований)

Федеральное законодательство прямо не устанавливает, что финансовый орган субъекта Российской Федерации должен быть наделен правами юридического лица. При этом статья 48 Гражданского кодекса Российской Федерации определяет понятие юридического лица следующим образом: «Юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс или смету».

Также как и в случае с финансовым органом субъекта Российской Федерации, из действующей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации не следует однозначного ответа, должен ли муниципальный финансовый орган наделяться правами юридического лица.

Федеральным законом от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дается определение органа местного самоуправления и должностного лица местного самоуправления:

– органы местного самоуправления - избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

– должностное лицо местного самоуправления - выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (см. статью 34 Федерального закона 131-ФЗ). Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования и местная администрация обладают правами юридического лица (статьи 35 и 37 указанного Федерального закона соответственно).

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования, в нее могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации (пункт 8 статьи 37 указанного Федерального закона). Таким образом, финансовые органы муниципальных образований в силу действующего федерального законодательства могут как обладать, так и не обладать правами юридического лица. Вместе с тем, исходя из сложившихся реалий, **в поселениях**, где органы местного самоуправления крайне малочисленны, ***создание финансового органа как отдельного юридического лица (наделение финансового органа правами юридического лица) нецелесообразно***, поскольку приведет к увеличению расходов на содержание органов местного самоуправления и к усложнению системы управления в муниципальном образовании.

Бюджетным кодексом Российской Федерации устанавливаются бюджетные полномочия участников бюджетного процесса. Применительно к

субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет:

- бюджетные полномочия органов власти и местного самоуправления в зависимости от уровня бюджетной системы (органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления);
- бюджетные полномочия различных ветвей власти (законодательных (представительных) и исполнительных органов);
- бюджетные полномочия финансовых органов;
- бюджетные полномочия руководителей финансовых органов.

При этом понятие бюджетных полномочий законодательно определено следующим образом: «Бюджетные полномочия органов государственной власти (органов местного самоуправления) – установленные законодательством Российской Федерации права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса».

Бюджетные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации определены статьей 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Перечень бюджетных полномочий органов государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, несколько шире с учетом особенностей организации местного самоуправления в данных субъектах Российской Федерации. Бюджетные полномочия органов местного самоуправления (статья 9 Бюджетного кодекса Российской Федерации) по своему составу во многом сходны с полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Органы местного самоуправления муниципальных районов осуществляют также следующие бюджетные полномочия:

- установление в соответствии с федеральными законами и законами

субъектов Российской Федерации нормативов отчислений в бюджеты поселений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджеты муниципальных районов;

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

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

- составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района.

Органы местного самоуправления поселений 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.

Бюджетным кодексом Российской Федерации также определено, что отдельные бюджетные полномочия исполняют уполномоченные исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченные органы местного самоуправления. Как правило, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления реализации таких полномочий закрепляются за финансовыми органами. К таким полномочиям относятся управление государственным и муниципальным долгом, осуществление

государственных и муниципальных заимствований, предоставление государственных и муниципальных гарантий, предоставление бюджетных кредитов, установление порядка и сроков возврата в бюджет субсидий и субвенций в случаях их нецелевого использования, а также в случаях их неиспользования в установленные сроки, некоторые другие полномочия.

Вопрос 7.2. Функции и типовая структура региональных и муниципальных финансовых органов

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» формирование финансового органа, как и иных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местный финансовый орган, как и иные органы местного самоуправления, образуется представительным органом местного самоуправления.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, представительный орган муниципального образования принимают нормативные правовые акты, определяющие функции и задачи региональных и муниципальных финансовых органов, в которых также определяют полномочия, которые предоставляются финансовым органам для выполнения их функций и решения задач.

К функциям финансовых органов можно отнести:

- проведение на территории субъекта Российской Федерации

(муниципального образования) единой государственной (муниципальной) финансовой, бюджетной, налоговой политики;

- координация деятельности в этой сфере иных исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации (иных органов местного самоуправления);

- осуществление исполнительно-распорядительных полномочий по управлению государственными (муниципальными) финансами субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Взвешенная финансовая, бюджетная и налоговая политика предполагает ее предсказуемость и преемственность, долгосрочную сбалансированность бюджета и его устойчивость к неблагоприятным внешним воздействиям, обеспечение необходимого уровня доходов бюджета, стимулирование экономического роста на территории региона (муниципального образования).

Реализация функций осуществляется финансовыми органами через решение стоящих перед ними *задач*:

- составление проекта регионального (местного) бюджета и проекта перспективного финансового плана субъекта Российской Федерации (муниципального образования);

- исполнение регионального (местного) бюджета;

- ведение бухгалтерского учета исполнения бюджета, составление отчета об исполнении регионального (местного) бюджета и консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (для региональных финансовых органов и финансовых органов муниципальных районов);

- осуществление в пределах своей компетенции государственного (муниципального) финансового контроля;

- координация деятельности исполнительных органов государственной власти (органов местного самоуправления) по вопросам осуществления государственного финансового контроля;

- концентрация финансовых ресурсов на приоритетных направлениях

социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования), обеспечение устойчивости финансов субъекта Российской Федерации (муниципального образования);

- разработка концепций управления государственным (муниципальным) долгом, программ государственных (муниципальных) заимствований и их реализация в установленном порядке, осуществление государственных (муниципальных) заимствований от имени субъекта Российской Федерации (муниципального образования), управление государственным (муниципальным) долгом;

- организация межбюджетных отношений в субъекте Российской Федерации (в муниципальном районе);

- составление сводной росписи регионального (местного) бюджета;

- методическое руководство финансово-экономическими службами при исполнительных органах государственной власти (органах местного самоуправления) по вопросам составления проекта бюджета и его исполнения;

- иные задачи в сфере проведения единой государственной (муниципальной) финансовой, налоговой и бюджетной политики на территории субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Своевременная и качественная подготовка проекта бюджета на очередной финансовый год является одной из главных задач финансового органа. Закон (решение) о бюджете на очередной финансовый год в совокупности с перспективным финансовым планом являются основными инструментами проведения не только собственно бюджетной политики, но и финансовой политики в целом. При их подготовке необходимо обеспечить выполнение установленных законами, нормативными правовыми актами органов государственной власти и органов местного самоуправления, договорами и соглашениями расходных обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования). Это предполагает организацию учета и ведение реестра расходных обязательств, определение методов оценки

объема расходных обязательств, правил и процедур расчета средств, необходимых для их выполнения в среднесрочной перспективе и в очередном финансовом году. При разработке проекта бюджета финансовый орган должен обеспечить соблюдение установленных бюджетным законодательством требований к срокам его подготовки, содержанию, обосновывающим материалам.

Финансовый орган организует исполнение бюджета субъекта Федерации (муниципального образования). Решение этой задачи предполагает достижение минимального по значению и максимально обоснованного отклонения от утвержденных законом (решением) о бюджете параметров.

Своевременное и качественное формирование отчетности об исполнении бюджета позволяет оценить выполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации, муниципального образования, предоставить участникам бюджетного процесса необходимую для анализа, планирования и управления бюджетными средствами информацию, обеспечить подотчетность деятельности органов власти и органов местного самоуправления, администраторов бюджетных средств, оценить финансовое состояние бюджетных учреждений.

Финансовый орган осуществляет контроль за операциями главных распорядителей, распорядителей и получателей средств бюджета, за целевым и эффективным использованием бюджетных средств, соблюдением требований бюджетного законодательства, обеспечивает соблюдение финансовой дисциплины, ответственности и подотчетности в использовании бюджетных средств, способствуя повышению эффективности и прозрачности управления государственными финансами.

В рамках бюджетного процесса особое место занимает разработка и проведение долговой политики субъекта Федерации (муниципального образования), концентрация оперативных полномочий в едином подразделении финансового органа, включая расширенный и централизованный учет всех

долговых обязательств, что позволяет обеспечить устойчивость и сбалансированность бюджета. Применение различных долговых инструментов, доступность информации о них, о финансовом положении и активах региона (муниципального образования) во многом влияют на инвестиционную привлекательность территории.

Решение задачи организации межбюджетных отношений обеспечивается путем предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам муниципальных образований в рамках единой нормативно-правовой и методологической базы, реалистичной оценки объема обязательств, связанных с реализацией делегированных полномочий.

Финансовый орган для осуществления стоящих перед ним задач наделен широкими полномочиями в соответствии с законодательством.

Структура регионального (муниципального) финансового органа утверждается руководителем финансового органа в пределах штатной численности работников, установленной высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (представительным органом местного самоуправления). Нормативными правовыми актами органов государственной власти субъекта Российской Федерации (органов местного самоуправления) может быть установлена обязанность руководителя финансового органа согласовывать структуру финансового органа с вышестоящим должностным лицом, координирующим и контролирующим деятельность финансового органа.

В соответствии с функциями и решаемыми финансовым органом задачами в его структуру представляется целесообразным включить следующие структурные подразделения (должности):

1. Руководство финансового органа.
2. Структурное подразделение (должности), обеспечивающие деятельность руководства финансового органа.
3. Структурное подразделение (должности), осуществляющее

- прогнозирование и исполнение доходной части регионального (местного) бюджета.
4. Структурное подразделение (должности), осуществляющее бюджетное планирование и непосредственно составляющее проекты бюджета и перспективного финансового плана.
 5. Структурное подразделение (должности), открывающее и ведущее лицевые счета главных распорядителей, распорядителей и бюджетополучателей средств регионального (местного) бюджета и выполняющее другие функции регионального (муниципального) казначейства.
 6. Структурное (ые) подразделение (ия) (должности) отраслевого финансирования.
 7. Структурное подразделение (должности), организующее финансирование капитальных расходов.
 8. Структурное подразделение (должности), решающее вопросы управления государственным (муниципальным) долгом, осуществления государственных (муниципальных) заимствований и предоставления за счет средств регионального (местного) бюджета бюджетных кредитов и ссуд.
 9. Структурное подразделение (должности), осуществляющее государственный (муниципальный) финансовый контроль.
 10. Структурное подразделение (должности), отвечающее за организацию межбюджетных отношений (для финансовых органов субъекта Российской Федерации и финансовых органов муниципальных районов).
 11. Структурное подразделение (должности), осуществляющее автоматизацию бюджетного процесса и информационное обеспечение деятельности финансового органа.
 12. Структурное подразделение (должности), ведущее бухгалтерский учет исполнения бюджета и формирование отчетности об исполнении

бюджета.

13. Структурное (ые) подразделение (ия) (должности), осуществляющее(ие) кадровое, юридическое, хозяйственное, транспортное и иные виды обеспечения деятельности финансового органа и организацию делопроизводства.

Вид структурного подразделения (департамент, комитет, управление, отдел, сектор) определяется руководителем финансового органа исходя из установленной в субъекте Российской Федерации (в муниципальном образовании) системы органов государственной власти (системы органов местного самоуправления). В свою очередь, самостоятельные структурные подразделения могут иметь в своем составе управления, отделы, сектора. В штатное расписание включаются должности государственной (муниципальной) гражданской службы, предусмотренные законодательством Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, а также могут включаться должности, не являющиеся должностями государственной (муниципальной) гражданской службы. При формировании структуры финансового органа учитываются в обязательном порядке требования нормативных правовых актов, определяющих нормативную численность соответствующих подразделений.

Вопрос 7.3. Взаимодействие финансовых органов с исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления

Финансовые органы регионального и местного уровня при решении возложенных на них задач и реализации полномочий, рассмотренных в настоящей теме, осуществляют взаимодействие с исполнительными органами государственной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления. Типовая схема такого взаимодействия на примере разработки проекта регионального и местного бюджета, представлена на рисунке. На практике конкретная схема зависит от

того, каким образом законодательство субъекта Российской Федерации, уставы и нормативные правовые акты органов местного самоуправления определяют систему органов государственной власти и систему органов местного самоуправления в конкретном регионе, конкретном муниципальном образовании, как распределены функции и полномочия между исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, местная администрация муниципального образования организуют разработку проекта соответствующего бюджета, а финансовый орган осуществляет непосредственную разработку проекта бюджета.

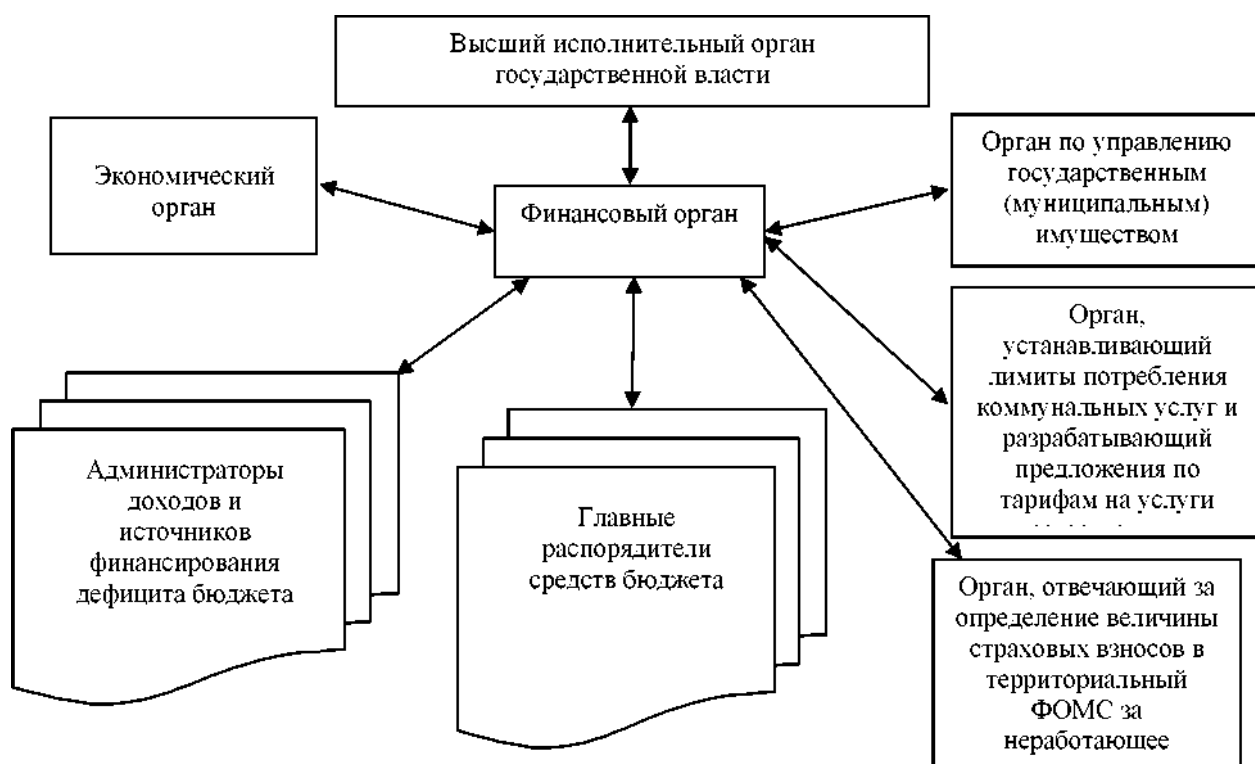


Рис. 3.1. Схема взаимодействия финансовых органов с исполнительными органами государственной власти (органами местного самоуправления) при формировании проекта регионального (местного) бюджета.

В ходе взаимодействия с исполнительным органом государственной власти (органом местного самоуправления), осуществляющим управление государственным (муниципальным) имуществом, финансовый орган обменивается с ним информацией, необходимой для формирования доходной части бюджета и составления материалов, представляемых в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации одновременно с проектом бюджета в законодательный (представительный орган).

С органом, устанавливающим лимиты потребления коммунальных услуг бюджетными учреждениями и разрабатывающим предложения по тарифам на услуги естественных монополий (наличие такого органа более характерно для регионов, чем для муниципальных образований, которые не имеют полномочий по регулированию тарифов на услуги естественных монополий), финансовый орган взаимодействует по вопросам формирования расходов на оплату бюджетными учреждениями коммунальных услуг и погашения кредиторской задолженности бюджетных учреждений по коммунальным услугам.

Орган, отвечающий за определение величины страховых взносов в территориальный ФОМС за неработающее население, как и орган, устанавливающий лимиты потребления коммунальных услуг и разрабатывающий предложения по тарифам на услуги естественных монополий, как и экономический орган и орган по управлению государственным (муниципальным) имуществом, является и главным распорядителем средств бюджета, и администратором доходов (в части доходов бюджетных учреждений от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности). Тем не менее, рассматривая схему взаимодействия, он выделен в отдельную позицию, учитывая важность правильного определения величины страховых взносов за неработающее население, так как это, с одной стороны, составляет значительную часть расходов регионального бюджета, а с

другой стороны, существенно влияет на размер бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования, который в соответствии с бюджетными полномочиями, определенными Бюджетным кодексом Российской Федерации, утверждается законом субъекта Российской Федерации.

С главными распорядителями средств регионального (местного) бюджета финансовый орган взаимодействует по вопросам методологии планирования расходов бюджета, формирования ведомственной структуры расходов бюджета.

С администраторами доходов и источников финансирования дефицита бюджета финансовый орган взаимодействует, соответственно, по вопросам формирования доходной части бюджета и определения размера поступлений от продажи имущества, находящегося в государственной собственности субъекта Российской Федерации. По другим источникам финансирования дефицита бюджета, как правило, является сам финансовый орган.

Наиболее тесным и, в то же время, наиболее сложным является взаимодействие финансового с экономическим органом. Причем это проявляется не только при разработке проекта бюджета.

Действующая система взаимодействия между финансовым и экономическим органами сложилась исторически и характеризуется достаточно сильным пересечением задач и полномочий финансового и экономического органов как в процессе бюджетного планирования, так и в управлении общественными финансами в целом. В таблице 3.1 приведены сферы ответственности финансового и экономического органов регионов и муниципальных образований.

Как видно из приведенной таблицы, во многом деятельность финансового и экономического подразделений является либо взаимно дополняющей, либо пересекающейся. Например, финансовые органы отвечают за прогнозирование доходов бюджета. При этом экономические подразделения ответственны за разработку социально-экономического прогноза, который является основой для разработки целевых программ, перспективного

финансового плана и проекта бюджета. Фактически прогноз бюджетных доходов является частью социально-экономического прогноза.

Таблица 3.1 Сферы ответственности финансового и экономического органов субъектов Федерации и муниципальных образований

Финансовый орган	Экономический орган
Разработка и реализация налоговой политики, прогноз доходов бюджета Разработка перспективного финансового плана	Прогнозирование социально-экономического развития
Формирование проекта бюджета и организация исполнения бюджета	Разработка и реализация целевых программ и планов деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления
Текущие расходы, бюджетная сеть, оплата труда, пособия	Структурные реформы и программы развития, капитальные расходы
Управление долгом, заимствования, гарантии и кредиты	Разработка и реализация инвестиционной политики
Взаимодействие с организациями финансовой инфраструктуры	Регулирование торговли и предпринимательской деятельности
Финансовый контроль	Разработка и реализация тарифной политики
Бухгалтерский учет исполнения бюджета, активы и пассивы	Государственное (муниципальное) имущество и государственный (муниципальный) сектор экономики
Регулирование межбюджетных отношений	Региональное (муниципальное) развитие
Финансовый орган	Экономический орган
Объемы и лимиты бюджетных закупок	Процедуры бюджетных закупок

Аналогичная ситуация возникает с разработкой долговой и инвестиционной политики. За первую отвечает финансовое подразделение, за вторую - экономическое. В то же время долговая политика и инвестиционная должны быть тесно согласованы друг с другом (кроме вопросов краткосрочных заимствований с целью управления ликвидностью). Существующая практика показывает, что они, как правило, плохо согласованы между собой. Это приводит к тому, что администрации субъектов Федерации и муниципальных образований достаточно редко используют долговые инструменты для финансирования инвестиционных проектов.

Также следует отметить пересечение деятельности финансовых и экономических органов в области политики территориального развития. Экономический орган отвечает за разработку соответствующих программ. При этом организация межбюджетных отношений - фактически определение финансового обеспечения разрабатываемых программ - лежит на финансовом органе исполнительной власти.

Таким образом, существующая система управления финансами на региональном и местном уровнях характеризуется значительными пересечениями функций финансовых и экономических органов исполнительной власти. В ряде случаев это приводит к отсутствию согласованных действий и единой политики администрации в целом по ряду ключевых моментов.

Совершенствование взаимодействия между органами государственной власти, органами местного самоуправления играет существенную роль в решении задач административной реформы, проводимой в соответствии с одобренной Правительством Российской Федерации Концепцией, больше всего - в оптимизации функционирования органов исполнительной власти. Это, в свою очередь, позволит достичь одну из целей административной реформы: повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

В условиях одновременного проведения административной и бюджетной реформ вопрос взаимодействия между финансовыми и экономическими органами становится ключевым вопросом взаимосвязи между административной и бюджетной реформами, особенно наряду с внедрением методов и процедур бюджетирования, ориентированного на результат.

При переходе к бюджетированию, ориентированному на результат, происходит удлинение горизонта бюджетного планирования, так как результаты расходования бюджетных средств, как правило, не могут проявиться в течение одного или даже двух лет, резко повышается значимость прогноза. Если раньше основное значение имел прогноз на год, а среднесрочные параметры носили сугубо оценочный характер, то в новых условиях нужен полноценный прогноз на 3 года. С другой стороны, возможность формирования трехлетних бюджетных проектировок усиливает обратное влияние бюджетной политики на экономический рост.

В рамках многолетнего бюджета появляется возможность планирования реформ и крупных инвестиционных проектов, в том числе - за счет финансово обоснованных заимствований. Для расчета «отдачи» такого рода «расходов развития» необходимо объединение усилий как финансового, так и экономического органов.

В рамках программно-целевого бюджетирования финансовый орган анализирует, достаточные ли результаты извлекаются из имеющихся ресурсов, а экономический орган - достаточно ли ресурсов для достижения желаемых целей. При отборе бюджетных целевых программ оба эти органа анализируют мероприятия: финансисты оценивают, правильно ли рассчитаны затраты, экономисты - соответствуют ли эти мероприятия поставленным целям. Точно так же при распределении бюджета принимаемых обязательств нужно исходить, с одной стороны, из реально имеющихся ресурсов, с другой - из заданных политических приоритетов. При этом финансовые органы в основном занимаются текущими расходами, а капитальные расходы входят в сферу

вопросов экономических органов. Только эффективное взаимодействие финансовых и экономических органов позволит достичь эффективного планирования и ожидаемого результата.

Еще одно направление бюджетной реформы, непосредственно связанное с результатами реформы административной, - это расширение самостоятельности ведомств в планировании и расходовании финансовых ресурсов. Для этого требуется интеграция решений по выработке экономической политики и требований по ее реализации различными отраслевыми органами государственной власти и органами местного самоуправления в рамках единой стратегии. Отраслевым органам удобнее работать по единым правилам и методологии, в соответствии с которыми определяется общий объем ресурсов и их распределение между заданными целями.

Таким образом, в условиях реформирования бюджетного процесса возникает объективная необходимость в совершенствовании взаимодействия финансовых и экономических органов. В этой связи представляется интересным международный опыт разделения функций между финансовыми и экономическими органами государственной власти и организации взаимодействия между ними на национальном (государственном) уровне.

В большинстве развитых стран, которые наиболее продвинулись в направлении внедрения БОР (бюджетирования, ориентированного на результат), основные функции, которые выполняет Минэкономразвития России и Минфин России, как правило, объединены и выполняются одним исполнительным органом.

В Австралии, Великобритании, Нидерландах, Новой Зеландии, Канаде, США, Германии, Швеции Министерство финансов (в случае с Францией - Министерство экономики, финансов и промышленности) наряду с выработкой финансовой политики (включая налоговую, бюджетную, страховую, валютную сферы, сферу государственного долга, бухгалтерского учета и т. д.), занимается

вопросами экономической политики, включая анализ и прогнозирование социально-экономического развития, мониторинг социально-экономических процессов, государственное регулирование экономики, таможенно-тарифную политику, инвестиционную деятельность, а ряде случаев - внутреннюю и внешнюю торговлю.

Если в каких-то странах параллельно и существует Министерство экономики (например, в Нидерландах, Новой Зеландии), то его функции существенно отличаются от функций российского Минэкономразвития и могут включать, к примеру, вопросы промышленной и региональной политики, деятельность в сфере малого и среднего бизнеса, вопросы конкуренции и т. п.

В некоторых странах (Австралия, США) параллельно с Министерством финансов существуют исполнительные органы, которые занимаются государственным бюджетом, однако в их компетенцию входят либо технические функции по содействию правительству в подготовке и управлении бюджетом, либо вопросы контроля за его исполнением (Офис управления и бюджета в США).

В некоторых странах СНГ (Армения, Киргизская Республика), а также ряде стран Европы (Чехия, Босния и Герцеговина) функции обоих министерств объединены в рамках компетенции министерства финансов. То же самое можно сказать и о развивающихся странах (Индия, Таиланд, Бангладеш).

В других странах с переходной экономикой (Латвия, Эстония, Венгрия) существуют и Министерства финансов, и Министерства экономики, однако функция выработки экономической политики, включая макроэкономический анализ и прогнозирование, также является прерогативой Министерства финансов.

В целом можно выделить три основных типа структуры финансово-экономического блока:

1. Разделенные финансовые и экономические органы;
2. Частично разделенные финансовые и экономические органы;

3. Объединенные финансово-экономические органы.

В большинстве стран имеется только один сводный финансово-экономический орган. Необходимо отметить, что анализ международного опыта был осуществлен на национальном уровне, но аналогичные процессы происходят и на субнациональном уровне.

По мере разворачивания бюджетной и административной реформ, будут обостряться недостатки нынешней «сдвоенной» структуры финансово-экономического блока исполнительной власти. Тем не менее, большинство недостатков нынешней системы могут быть нивелированы путем внедрения четких регламентов взаимодействия и, что еще более важно - создания межведомственных координационных органов, в которых на практике бы возникали новые, «объединенные» технологии принятия и реализации решений.

Теоретически возможны несколько вариантов реформирования финансово-экономического блока:

- 1) сосредоточение сводных функций либо в финансовом, либо в экономическом органе;
- 2) в экономический орган передаются функции бюджетного планирования, а в финансовый – инвестиционные программы, регулирование государственных или муниципальных закупок;
- 3) сводные функции выполняет финансовый орган;
- 4) передача функций бюджетного планирования в экономический орган;
- 5) собрать все сводные функции в новый орган, сохранив финансовый и экономический органы в качестве «линейных» ведомств.

В то же время само создание любого нового органа может оказаться сложной задачей, тем более - применительно к выполнению системообразующих функций. Кроме того, реформированный финансово-экономический блок может стать ареной ведомственной конкуренции, только уже не двух, а трех участников.

Помимо совершенствования взаимодействия с экономическими органами, при проведении бюджетной и административной реформ перед финансовыми органами стоит задача организовать эффективное взаимодействие с другими исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления по вопросам, связанным с внедрением механизмов управления, ориентированного на результат, среди которых:

- создание и внедрение комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности, конкурентного распределения ресурсов между ведомствами;
- разработка показателей эффективности использования финансовых ресурсов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления;
- разработка и внедрение управленческого учета, позволяющего распределять ресурсы по поставленным задачам, а также обеспечивать контроль за достижением результатов;
- разработка и внедрение системы внутреннего аудита, позволяющей оценивать эффективность деятельности структурных подразделений и должностных лиц, ответственных за решение поставленных задач, а также проводить оценку эффективности бюджетных расходов;
- финансовые аспекты управления подведомственными органам исполнительной власти организациями;
- создание методологической и нормативно-правовой базы по перечисленным вопросам.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ №7

1. Дайте определение понятию «финансовый орган»?
2. Назовите основные функции региональных и муниципальных финансовых органов?

Тема 8 БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Вопрос 8.1. Участники бюджетного процесса

Вопрос 8.2. Основные направления совершенствования бюджетного процесса в Российской Федерации

Вопрос 8.1. Участники бюджетного процесса

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

Бюджетный процесс включает четыре стадии бюджетной деятельности, закрепленные Бюджетным кодексом РФ:

1. составление проектов бюджетов;
2. рассмотрение и утверждение бюджетов;
3. исполнение бюджетов;
4. составление отчетов об исполнении бюджетов и их утверждение.

В соответствии с бюджетным законодательством **участниками бюджетного процесса** являются:

1. Президент Российской Федерации, который представляет ежегодное бюджетное послание, утверждает бюджет и контролирует его исполнение
2. Органы законодательной (представительной) власти, которые рассматривают и утверждают бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за

исполнением бюджетов. На федеральном уровне такими органами выступают: Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания РФ.

3. Органы исполнительной власти (высшие должностные лица субъектов РФ, главы местного самоуправления, финансовые органы, органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов, и другие уполномоченные лица) — составляют проект бюджета; вносят на рассмотрение и утверждение законодательного (представительного) органа; осуществляют исполнение бюджета, в том числе сбор доходов, управление государственным долгом, ведомственный контроль за исполнением бюджета; предоставляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов власти.

4. Органы денежно-кредитного регулирования — Банк России и кредитные организации, осуществляющие операции со средствами бюджетов. Банк России совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики; обслуживает счета бюджетов; осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам РФ.

5. Органы государственного и муниципального финансового контроля — контролируют исполнение соответствующих бюджетов; проводят экспертизы проектов бюджетов, федеральных и региональных целевых программ и иных нормативных актов бюджетного законодательства РФ, субъектов РФ, актов органов местного самоуправления. Они осуществляют предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

6. Главные распорядители бюджетных средств — органы государственной власти РФ, имеющие право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств. Главный распорядитель бюджетных средств: определяет задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг для

подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств; утверждает сметы доходов и расходов подведомственных учреждений; составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств; осуществляет контроль получателей бюджетных средств в части обеспечения целевого использования бюджетных средств, своевременного их возврата, предоставления отчетности, выполнения заданий по предоставлению государственных или муниципальных услуг.

7. Распорядители бюджетных средств — органы государственной власти или органы местного самоуправления, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств. Он составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным получателям бюджетных средств и направляет их в орган, исполняющий бюджет. Распорядитель бюджетных средств утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений, осуществляет контроль за их использованием.

8. Главные администраторы (администраторы) доходов бюджетов. Главный администратор: формирует перечень подведомственных ему администраторов доходов бюджетов; 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. Администратор доходов бюджета: осуществляет начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним; осуществляет взыскание задолженности по платежам в бюджет; принимает решение о возврате излишне уплаченных платежей в бюджет; принимает решение о зачете (уточнении) платежей в бюджеты бюджетной системы РФ; формирует и представляет главному администратору доходов бюджета сведения и бюджетную отчетность, необходимые для осуществления полномочий

соответствующего главного администратора доходов бюджета.

9. Главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета. Главный администратор: 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 и исполняет соответствующую часть бюджета; организует и осуществляет ведомственный финансовый контроль в сфере своей деятельности; формирует бюджетную отчетность главного администратора источников финансирования дефицита бюджета. Администратор источников финансирования дефицита осуществляет контроль за полнотой и своевременностью поступления в бюджет источников финансирования дефицита бюджета; обеспечивает поступления в бюджет и выплаты из бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета; формирует и представляет бюджетную отчетность.

10. Получатели бюджетных средств — составляют и исполняют бюджетную смету; обеспечивают результативность, целевой характер использования выделенных бюджетных ассигнований; вносят соответствующим главным распорядителям (распорядителям) бюджетных средств предложения по изменению бюджетной росписи; ведут бюджетный учет; представляют бюджетную отчетность соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств.

Вопрос 8.2. Основные направления совершенствования бюджетного процесса в Российской Федерации

Бюджетные преобразования и реформы в современной России имеют весьма длительную историю. К начальному этапу реформ в бюджетном секторе представляется возможным отнести преобразования в сфере межбюджетных отношений, осуществленные в период 1999-2005. Основные направления развития межбюджетных отношений были закреплены в «Концепции реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999-2001 годах»²⁰ и в «Программе развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года»²¹. Согласно этим нормативным актам, главные задачи реформы межбюджетных отношений состояли в изменении финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней на основе укрепления бюджетного федерализма, повышения бюджетной дисциплины, прозрачности распределения бюджетных средств. В результате реформы был совершен переход к системе делегирования и разграничения полномочий, проведена бюджетно-налоговая децентрализация. Рассмотрим основные этапы преобразований в бюджетной сфере, которые коснулись бюджетного процесса и его участников.

Второй этап бюджетной реформы (2004-2006) был направлен на преобразование бюджетного процесса, что было закреплено в «Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах»²². Целью реформы бюджетного процесса было «создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики». При этом главным механизмом совершенствования системы управления государственными (муниципальными) финансами стало управление результатами.

²⁰ Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 № 862 «О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах» // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: [http://base.garant.ru/179167/\(19.03.2014\)](http://base.garant.ru/179167/(19.03.2014)).

²¹ Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: [http://base.garant.ru/183645/\(19.03.2014\)](http://base.garant.ru/183645/(19.03.2014)).

²² Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 г. Москва «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // Российская газета. № 3490. 01.06.2004. URL: [http://www.rg.ru/2004/06/01/budzh-et-dok.html\(19.03.2014\)](http://www.rg.ru/2004/06/01/budzh-et-dok.html(19.03.2014)).

В российской практике управления общественными финансами реализация мероприятий по внедрению принципов управления по результатам бюджетирования, ориентированного на результаты (БОР), началась с издания Постановления Правительства РФ от 22 мая 2004г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

В ходе реформы 2004-2006гг., бюджетный процесс претерпел значительные изменения:

- были разработаны новая бюджетная классификация и план счетов бюджетного учета, обеспечивающие учет доходов и затрат по функциям и программам;
- были выделены бюджеты действующих и принимаемых обязательств; в частности, был сформирован Реестр расходных обязательств РФ.
- был осуществлен переход к трехлетнему финансовому планированию;
- был осуществлен переход от сметного финансирования бюджетных организаций к БОР, которое обеспечивало связь бюджетных расходов с их результативностью;
- были упорядочены процедуры составления и рассмотрения бюджета, и др.

После бюджетной реформы 2004-2006 годов практически все компоненты бюджетного процесса имели программно-целевую ориентацию. Хотя результаты реформы оцениваются положительно, при ее реализации на практике зачастую возникали некоторые «инфраструктурные» сложности. Например, несмотря на декларируемый переход к программно-целевому управлению и БОР, финансирование бюджетных учреждений осуществлялось в соответствии с принципами сметного финансирования. Как правило, смета утверждалась на год и в большей степени была ориентирована на покрытие расходов учреждения и не учитывала результатов деятельности и качества услуг учреждений. Кроме того, бюджетные учреждения были ограничены в возможностях изменения сметы в течение года, например, при необходимости переброски ресурсов с одной статьи расходов на другую.

Сложившаяся ситуация подтвердила необходимость реформирования бюджетных учреждений и, в частности, изменения принципов их финансирования. Однако, несмотря на то, что идея реорганизации бюджетных учреждений была озвучена еще в «Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004-2006г.», она была реализована лишь в 2010-2011 годах.

В результате преобразований все бюджетные организации разделены на 3 группы:

- казенные учреждения;
- бюджетные учреждения;
- автономные учреждения²³.

Среди положительных последствий реформы бюджетных учреждений, по нашему мнению, можно отметить переход от сметного финансирования бюджетных и автономных учреждений к субсидированию. В отличие от сметы, субсидия предполагает большую степень свободы в определении направлений расходования средств. Реформа бюджетных учреждений значительно расширила возможности автономных и бюджетных учреждений в части осуществления предпринимательской деятельности. Расширение объемов оказания платных услуг существенно снизило зависимость бюджетных и автономных учреждений от их учредителей, увеличило возможности учреждений по обновлению оборудования, повышению зарплаты и т. п. Кроме того, расширение объемов оказания платных услуг является дополнительным источником финансирования как коммерческой, так и некоммерческой деятельности в случае несвоевременного поступления субсидий на финансирование государственного (муниципального) задания.

Вместе с тем рост объемов оказания платных услуг влечет за собой риск коммерциализации бюджетных и автономных учреждений, риск подмены бесплатных услуг платными услугами. Защитой от подмены бесплатных услуг платными услугами является прописанное в Федеральном законе № 83-ФЗ

²³ Жаворонкова Е.Н. Реформа бюджетной системы России на современном этапе. Ж. Государственное управление, № 4, 2014г.

правило, согласно которому бюджетные и автономные учреждения могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь сверх норматива, установленного государственным (муниципальным) заданием.

В некоторой степени еще одним механизмом защиты от коммерциализации бюджетных и автономных учреждений является, на наш взгляд, повышение степени открытости результатов деятельности бюджетных и автономных учреждений. В частности, Федеральный закон № 83-ФЗ содержит требование к публикации отчетов о деятельности бюджетных и автономных учреждений, открытость и доступность для внешних пользователей ряда учредительных и финансово-экономических документов.

В настоящее время не существует унифицированных форм отчетов о деятельности государственных (муниципальных) учреждений. Состав и форма отчетов, как правило, разрабатываются и утверждаются государственными органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя.

В настоящее время Министерство финансов РФ осуществляет шаги, направленные на совершенствование системы отчетности организаций общественного сектора. При этом основным инструментом являются Международные стандарты финансовой отчетности для общественного сектора (МСФООС). Приказом Министерства финансов РФ от 25.11.2011 № 160н МСФООС официально вводятся в действие на территории Российской Федерации.

МСФООС приняты как ориентир для разработки собственных федеральных стандартов для государственного сектора. В настоящее время разработаны и обсуждаются следующие проекты федеральных стандартов для государственного сектора:

- «Обесценение активов»;
- «Аренда»;
- «Основные средства»;
- «Представление бухгалтерской (финансовой) отчетности»;

- «Концептуальная основа бухгалтерского учета и отчетности в государственном секторе»;
- «Концептуальная основа разработки и утверждения национальных стандартов»²⁴.

Масштаб изменений, происходящих в настоящее время в системе отчетности организаций государственного сектора, позволяет говорить о новом этапе бюджетной реформы, цель которого состоит в сближении международных и федеральных стандартов финансовой отчетности в государственном секторе.

Совет по Международным стандартам финансовой отчетности общественного сектора определяет МСФООС как показанные «к применению организациями общественного сектора, за исключением коммерческих организаций с государственным участием (КОГУ)»²⁵. В ряде источников МСФО — это «набор документов (стандартов и интерпретаций), регламентирующих правила составления финансовой отчетности, необходимой внешним пользователям для принятия ими экономических решений в отношении организации». В международной практике акцент делается именно на раскрытии информации для внешних пользователей, то есть на саму отчетность. В РСБУ даже в определении финансовой отчетности содержится указание на ее связь с бухгалтерским учетом, в законе «О бухгалтерском учете» статьи с 13 по 18 регламентируют формирование отчетности.

Таким образом, финансовая отчетность, составленная по РСБУ, в высокой степени зависит от бухгалтерского учета. В пользу данного утверждения свидетельствует тот факт, что бухгалтерский учет в России основан на использовании ряда методов, в числе которых счета, двойная запись и пр. Тогда как в МСФООС нет упоминания о бухгалтерских счетах,

²⁴ Федеральные стандарты для государственного сектора // Министерство финансов РФ [Официальный сайт]. URL: <http://www.minfin.ru/ru/budget/sfo/fsfo/>

²⁵ См. п. 3 Предисловий в: Международные стандарты финансовой отчетности для государственного сектора // Министерство финансов РФ [Официальный сайт]. URL: [www.minfin.ru/ru/budget/sfo/msfo/\(20.02.2014\)](http://www.minfin.ru/ru/budget/sfo/msfo/(20.02.2014)).

корреспонденции счетов; МСФООС оперируют скорее элементами отчетности: активами, обязательствами, капиталом, доходами, расходами.

Отчеты о финансовом положении и финансовых результатах, составленные по МСФООС, содержат больше информации, позволяющей получить представление о масштабах экономики отчитывающегося субъекта, затратах на предоставление отдельных государственных услуг, кредиторской и дебиторской задолженности бюджета, объеме и формировании профицита (дефицита). Кроме того, смещение акцента с бухгалтерского учета на раскрытие информации о хозяйственных операциях, повышение значимости профессионального суждения бухгалтера при отражении хозяйственных операций, отказ от приоритета формы над содержанием хозяйственных операций не только повысят информативность отчетности организаций, применяющих МСФО и МСФООС, но и потребуют изменения общей концепции бухучета и отчетности в России.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ №8

1. Назовите основных участников бюджетного процесса?
2. Какие основные документы лежат в основе составления проекта федерального бюджета?
3. Что такое принцип единства кассы в процессе исполнения бюджета?
4. Кто и когда составляет отчеты об исполнении бюджета?
5. Назовите основные направления совершенствования бюджетного процесса?

ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ №8

1. Пользуясь справочниками и периодическими изданиями, соберите сведения о международных финансовых институтах, в которых участвует Россия, и проведите сравнительный анализ.
2. Дайте определение следующим ключевым понятиям: мировые (международные) финансы, мировой финансовый рынок, валютный рынок, особенности российского валютного рынка.

Тема 9 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ

Вопрос 9.1. Экономическая роль бюджетных отношений, формирующих основу финансовой базы государственного регулирования

Вопрос 9.2. Содержание основной функции бюджета - бюджетного регулирования

Вопрос 9.1. Экономическая роль бюджетных отношений, формирующих основу финансовой базы государственного регулирования

Специфика бюджетных отношений как части финансовых отношений, складывающихся между государством и юридическими и физическими лицами, состоит в том, что они:

во-первых, возникают в распределительном процессе, неизменным участником которого является государство, будучи при этом одновременно и прямым участником воспроизводственного процесса;

во-вторых, они связаны с формированием и использованием централизованных фондов денежных средств, предназначенных для удовлетворения общегосударственных потребностей, в целях выполнения его функций и задач.

Таким образом, бюджетные отношения которые формируют бюджетную политику государства (а не наоборот), строятся прежде всего на заинтересованности граждан и хозяйствующих субъектов в получении от государства тех или иных услуг, которые они, по существу, уже оплатили как участники распределения национального дохода посредством передачи государству части доходов в виде налогов и других обязательных платежей. Но при этом и государство, и его граждане в равной мере заинтересованы и в

макроэкономической стабилизации, и в экономическом росте воспроизводственного потенциала всего общества.

В условиях перехода к рыночной экономике груз экономических и социальных проблем, ранее решаемых на уровне министерств и ведомств методами централизованного директивного планирования, лег на бюджетную систему, управляемую органами исполнительной и законодательной ветвей власти.

Если при административно-распределительной системе первостепенная регулирующая роль принадлежала плану экономического и социального развития, то в современных условиях она переходит к бюджету—единственному экономическому инструменту, утверждаемому на государственном уровне в качестве закона, обязательного к исполнению государственными и негосударственными структурами, хозяйствующими субъектами производственной и непроизводственной сфер, учреждениями и населением. В этих условиях бюджет должен стать не только основой, формирующей финансовое хозяйство страны, способной наладить финансовое планирование и реальное финансовое прогнозирование через проведение на государственном уровне единых финансовой, бюджетной и налоговой политик, но и одним из важнейших инструментов, обеспечивающих экономический рост государства.

В связи с этим меняются функции бюджета, его экономическая структура, содержание и роль в экономической жизни страны. При этом на первый план выходит такая его характерная особенность, как регулирующая роль бюджета в сочетании с регулирующей ролью свободных рыночных процессов. Это регулирование обеспечивает оптимальное соотношение концентрации государственных финансовых ресурсов в бюджетной системе страны с объемом и потребностью в особых общественных товарах и услугах, предоставляемых государством всем участникам рыночных отношений наряду с теми товарами и

услугами, которые создаются частным сектором, занимающим основное место в экономике.

Поэтому современные бюджетные отношения не ограничиваются законодательно утвержденным порядком формирования доходов и осуществления расходов федерального, региональных и местных бюджетов. Они развиваются в правовом поле функционирования всей финансовой системы, включающем не только принципы построения и функционирования бюджетной системы и структурные взаимосвязи ее составляющих. Оно включает и правовое положение всех субъектов бюджетных отношений (налогоплательщиков, бюджетополучателей и всех участников бюджетного процесса), а также правовое регулирование бюджетов различных уровней и межбюджетных отношений, определяющее основы бюджетного процесса.

Экономическое содержание бюджета реализуется в процессе централизации государством части доходов, созданных в первичном хозяйственном звене, которые расходуются на общегосударственные нужды, а также на цели выравнивания тех или иных экономических процессов, обеспечивающих стабильность системы конкурентного рыночного равновесия в рамках всего государства.

Как экономическая категория бюджет представляет собой форму финансовых отношений, включающих не только формальные отношения по поводу образования и расходования фондов денежных средств, предназначенных для финансирования функций органов государственной власти и местного самоуправления, но и отношения, связанные с реализацией взаимосвязей между элементами бюджетной системы, организацией бюджетного устройства и бюджетного процесса. Это, по существу, основа финансовой базы государственного регулирования рыночной экономики. Она представляет собой систему взаимосвязанных методов регулирования, обеспечивающих соответствие экономических и социальных интересов общества и его граждан в процессе реализации государством своих

функциональных обязанностей. Посредством этой системы осуществляется распределение и перераспределение части национального дохода на экономическое и социальное развитие Федерации в целом и ее субъектов.

В демократическом обществе бюджетные приоритеты отражают коллективную волю граждан, толкование которой возложено на представителей народа. От того, насколько продуманы и корректно встроены в структуру общегосударственной финансовой политики экономические механизмы, реализующие именно такое понимание бюджетных отношений, во многом зависит реальный баланс общегосударственных и региональных интересов, а значит, и целостность государства, стабильность состояния общества.

Российская демократия еще слишком далека от идеальной, и сегодня в России бюджет отражает не только коллективные предпочтения, а скорее предпочтения представителей верховной власти. На практике бюджетный процесс зачастую осуществляется под давлением и воздействием со стороны групп, представляющих, как правило, не самые многочисленные слои общества и их интересы. Хотя перестройка бюджетной системы под влиянием политических и экономических преобразований уже началась, бюджет еще не может в полной мере выполнять свои экономические функции, присущие ему в современной рыночной экономике, и пока не стал инструментом обеспечения ответственности государства перед населением.

Вопрос 9.2. Содержание основной функции бюджета - бюджетного регулирования

Экономическая сущность государственного бюджета реализуется через три основные его функции: бюджетного регулирования, контрольную и фискальную.

Содержание функции бюджетного регулирования характеризуется процессами распределения и перераспределения финансовых ресурсов между различными уровнями государственной власти, всеми субъектами бюджетных

отношений и разными подразделениями общественного производства. Сфера действия этой функции определяется тем, что в отношении с бюджетом вступают почти все участники общественного производства.

Основным объектом бюджетного перераспределения является чистый доход; однако это не исключает возможности перераспределения через бюджет и части стоимости необходимого продукта, а иногда и национального богатства. Таким образом, бюджетное регулирование — это организованная система управления бюджетным устройством государства. При этом под бюджетным устройством понимается организация взаимосвязи между звеньями бюджетной системы и участниками бюджетного процесса, основанная на правовых нормах. Бюджетное устройство включает: структуру бюджетной системы; принципы построения бюджетной системы, бюджетов и организации бюджетного процесса.

Следовательно, бюджетное регулирование должно обеспечивать достаточно устойчивое динамическое равновесие не только самой бюджетной системы как составной части финансовой системы государства, но и своей системы конкурентного рыночного равновесия. Одновременно бюджетное перераспределение финансовых ресурсов — это объективно обусловленная система оказания финансовой помощи нижестоящим уровням бюджетной системы — тем, которые, в силу исторически сложившихся экономических условий, не обеспечены достаточными средствами для осуществления своих полномочий. Кроме того, ресурсы вышестоящих бюджетов могут и должны использоваться для того, чтобы воздействовать на процесс формирования структуры расходов нижестоящих органов власти, отражающих приоритеты более высоких уровней власти.

Таким образом, содержание функции бюджетного регулирования реализуется в процессе формирования доходных источников всех уровней бюджетной системы на всех стадиях бюджетного процесса и их использования для проведения экономической политики государства, ориентированной на

обеспечение макроэкономической стабильности и рост общественного воспроизводства. Аккумулированные в бюджетной системе финансовые ресурсы посредством налоговых и других обязательных платежей хозяйствующих субъектов и граждан, затем в соответствии с проводимой государством социальной и инвестиционной политикой перераспределяются как в сферы материального производства, имеющие приоритетное значение для экономики страны, так и в сферу нематериального производства, находящуюся на содержании бюджета.

Благодаря этому свойству бюджет может «сигнализировать» о том, как поступают в распоряжение государства финансовые ресурсы от разных субъектов хозяйствования, соответствует ли размер централизуемых ресурсов государства объему его потребностей, достаточно ли эффективно «работают» в экономике прямые государственные инвестиции и .т.д. При этом в бюджетном процессе «высвечиваются» слабые места, «болевы точки» в экономике страны, и правительство имеет возможность посредством корректировки направления движения централизованных финансовых ресурсов воздействовать на активизацию деятельности тех или иных производств и сфер экономики.

Учитывая вышесказанное, можно констатировать, что регулирующая функция бюджета не носит ни запретительного, ни ограничительного характера, она позволяет лишь отслеживать и корректировать степень и формы разумного косвенного воздействия государства на воспроизводственный процесс.

Современное понимание регулирующей функции бюджета заключается в том, что вместо принципа командования она призвана реализовать принцип служения государства интересам общества. Суть последнего заключается в том, что бюджет объективно, через количественные характеристики формирования и использования фонда денежных средств государства, отображает экономические процессы, протекающие в структурных звеньях экономики. В иерархической структуре бюджетной системы федеративного государства выделяются три равноправных уровня — федеральный, региональные и

местные бюджеты. Но при этом основная координирующая роль принадлежит федеральному бюджету. Поэтому исходными макроэкономическими показателями для построения федерального бюджета являются:

1) объем валового внутреннего продукта на финансовый год и темп роста валового внутреннего продукта в финансовом году;

2) инфляция (темп роста цен) в расчете декабрь финансового года к декабрю отчетного года;

3) среднегодовой курс рубля к доллару США.

Одновременно с проектом федерального бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации должен формироваться перспективный финансовый план, содержащий данные о прогнозных возможностях федерального бюджета по мобилизации доходов, привлечению внутренних и внешних заимствований и финансированию основных федеральных расходов. Но для обеспечения координации общеэкономического развития государства перспективное финансовое планирование осуществляется на всех уровнях государственной власти в рамках консолидированного бюджета. Такой подход к формированию экономических ориентиров бюджетной политики должен сочетаться с комплексным прогнозированием финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ и законов. Все сказанное означает, что бюджет, по существу, является главным законом экономической жизни страны, в котором фиксируются не только цифры доходов и расходов, но и все параметры экономического развития. Решение задачи экономического роста предопределяется эффективностью управления всей бюджетной системой, которое охватывает как бюджетные отношения между органами власти различных уровней, так и структурные, технические и институциональные аспекты бюджетной системы и бюджетного процесса. Эти две стороны управления бюджетом практически невозможно разделить. Для того, чтобы повышалась эффективность государственных услуг, недостаточно только

наращивать их объемы; в равной степени необходимо создание условий для эффективного размещения и использования всех имеющихся в государстве ресурсов и поддержание определенного уровня экономической активности.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ № 9

1. Назовите исходные макроэкономические показатели для построения бюджета?
2. Какова роль функции бюджетного регулирования?
3. Проанализируйте недостатки существующей в России системы государственного финансового контроля и сформулируйте предложения по совершенствованию контроля за расходованием государственных и муниципальных финансовых ресурсов?

ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ №9

Верны или неверны следующие выражения?

	Да	Нет	Комментарии
1.Бюджет - это финансовый план территориального образования.			
2. Звеном бюджетной системы являются местные бюджеты.			
3.Обосновано ли применение термина "бюджетно-финансовая политика государства".			
4.Бюджет выполняет две функции распределительную и контрольную.			
5.Бюджетная политика – составная часть финансовой политики государства.			
6.Бюджетная система состоит из 2-х уровней: федерального бюджета и местных бюджетов.			

ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ МАТЕРИАЛ (ГЛОССАРИЙ)

Национальное богатство - совокупность материальных ценностей, природных и трудовых ресурсов, прочих экономических факторов в данной стране в заданный момент времени. В связи со сложностью денежного выражения некоторых его составляющих (например, интеллектуального потенциала населения) величина национального богатства вычисляется весьма приближенно.

Совокупный общественный продукт (СОП) - совокупность всевозможных товаров и платных услуг, произведенных в данной стране в данный момент времени и отраженных в официальной экономической статистике. Следует отметить, что величина совокупного общественного продукта не отражает однозначно уровень жизни, поскольку часть СОП тратится на чисто производственные цели. В результате возникает проблема двойного зачета стоимости.

Валовой национальный продукт (ВНП) - это СОП за вычетом промежуточного потребления, т.е. стоимости товаров и услуг, использованных в производственных целях в качестве сырья, полуфабрикатов и комплектующих, энергетических ресурсов и других производственных факторов разового использования, передающих всю свою стоимость вновь произведенному товару. При определении величины ВНП уже не происходит двойного зачета стоимости, но в эту величину еще входят некоторые компоненты производственного характера.

Конечный или чистый продукт (КП)- это величина ВНП, из которой полностью исключены производственные материальные затраты, такие, как амортизационные отчисления, т.е. затраты на обновление и ремонт изношенных основных производственных фондов.

Национальный доход (НД) - это совокупный доход всех субъектов экономики (производителей, потребителей) данной страны.

Валовой внутренний продукт (ВВП) - это сумма оплаты труда (ОТ),

чистой прибыли (ЧП), потребления основного капитала (ПК) и сальдо между косвенными налогами и субсидиями (СКН).

Макроэкономическое равновесие – это такое состояние национальной экономики, когда использование ограниченных производственных ресурсов для создания товаров и услуг и их распределение между различными членами общества сбалансированы, т. е. существует совокупная пропорциональность между: ресурсами и их использованием; факторами производства и результатами их использования; совокупным производством и совокупным потреблением; совокупным предложением и совокупным спросом; материально-вещественными и финансовыми потоками.

Финансы предприятий – совокупность экономических денежных отношений, связанных с формированием и использованием фондов денежных средств и накоплений предприятий, а также с контролем за формированием, распределением и использованием этих фондов накоплений.

Финансовая стратегия компании представляет собой обобщающую сложную многофакторно-ориентированную модель действий и мер, необходимых для достижения поставленных перспективных целей общей концепции развития в области формирования, аккумулирования, распределения и использования финансово-ресурсного потенциала компании.

Прибыль от реализации продукции – это разница между выручкой от реализации продукции (без НДС) и затратами на ее производство и реализацию.

Балансовая прибыль – это совокупность прибыли от реализации продукции, имущества, доходов от внереализационных операций, уменьшенная на сумму расходов по ним.

Чистая прибыль – прибыль, остающаяся в распоряжении предприятия, после уплаты налогов.

Экономическая эффективность (рентабельность) - относительный показатель, соизмеряющий полученный эффект с затратами или ресурсами (доходность).

Корпоративное налоговое планирование – это неотъемлемая часть управления финансово-хозяйственной деятельности организации в рамках единой стратегии ее экономического развития, представляющая собой процесс системного использования оптимальных законных налоговых способов и методов для установления желаемого будущего финансово состояния объекта в условиях ограниченности ресурсов и возможности их альтернативного использования.

Кривая Лаффера демонстрирует, что превышение оптимального уровня налогообложения ведет к потере полезности не компенсируемой поступлениями в бюджет, что противоречит всем критериям эффективности. Чрезмерно высокий налог начинает выполнять запретительную функцию, несвойственную налогам.

Издержки (затраты) – это денежное выражение затрат производственных факторов, необходимых для осуществления предприятием производственной и реализационной деятельности.

Постоянные затраты – издержки, сумма которых в данный момент времени не зависит непосредственно от величины и структуры производства и реализации продукции.

Переменные затраты – издержки, общая величина которых на данный период времени находится в непосредственной зависимости от объема производства и реализации, а также их структуры при производстве и реализации нескольких видов продукции.

Предельные издержки – средняя величина издержек прироста или издержек сокращения на единицу продукции, возникших как следствие изменения объемов производства и реализации более чем на 1 единицу.

Себестоимость продукции (работ, услуг) – стоимостная оценка используемых в процессе производства продукции (работ, услуг) затрат.

Свободная отпускная цена (оптовая) включает себестоимость, некоторую необходимую для предприятия норму прибыли, акциз (если товар

подакцизный) и НДС.

Дивиденд – любой доход, полученный акционером или участником от организации при распределении прибыли, остающейся после налогообложения, по принадлежащим акционеру или участнику акциям (долям).

Вексель - документ, составленный по установленной законом форме и содержащий безусловное абстрактное денежное обязательство; ценная бумага; разновидность кредитных денег. Различают вексель простой и переводной. Простой вексель представляет собой ничем не обусловленное обязательство векселедателя уплатить по наступлении срока определенную сумму денег держателю. Переводной вексель (тратта) содержит письменный приказ векселедателя (трассанта), адресованный плательщику (трассату), об уплате указанной в векселе суммы денег третьему лицу - держателю векселя (ремитенту). Трассат становится должником по векселю только после того, как акцептирует вексель, то есть согласится на его оплату, поставив на нем свою подпись (акцептованный вексель).

Международные финансовые организации - межгосударственные финансовые институты, специализирующиеся на кредитовании и других финансовых операциях в соответствии с уставами, утвержденными странами-членами.

Международный валютный фонд - ведущая международная валютно-финансовая организация, учрежденная в 1944 году в результате Бреттон-Вудских соглашений с целью поддержания стабильности международной валютной системы и снижения торговых и валютных барьеров между странами; координирует международное сотрудничество в валютно-финансовой сфере, финансирует страны-члены и консультирует их по различным экономическим вопросам, выпускает СДР; ресурсы МВФ состоят из взносов стран-членов и рыночных заимствований.

Международный банк реконструкции и развития - международная финансовая организация, учрежденная в результате Бреттон-Вудской

конференции в 1944 г.; первоначально ориентировался на восстановление экономики стран Западной Европы, а сегодня, главным образом, кредитует развивающиеся государства на рыночных условиях под правительственные гарантии; не конкурирует с коммерческими банками и аккумулирует свои ресурсы путем выпуска долгосрочных облигаций; группа МББР включает также Международную финансовую корпорацию, Международную ассоциацию развития, Многостороннее агентство гарантий по инвестициям и другие международные финансовые организации.

Лондонский клуб - неинституционализированное объединение коммерческих банков-кредиторов, созданное для переговоров с официальными заемщиками (в случае России объединяет свыше 600 банков, деятельность которых координируется Банковским консультационным комитетом во главе с "Дойче банком").

Парижский клуб - неинституционализированное объединение стран-кредиторов (Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Нидерланды, Норвегия, Россия, США, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция, Япония), созданное в 1956 году для обсуждения и урегулирования проблем задолженности суверенных государств; Россия - член Парижского клуба с 1996 г.

Государственный внебюджетный фонд - форма образования и расходования денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Государственный внебюджетный фонд - фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь. Расходы и доходы государственного внебюджетного фонда формируются в порядке, установленном федеральным законом, либо в ином порядке, предусмотренном Бюджетным кодексом РФ.

Инвестиционный фонд - находящийся в собственности акционерного общества либо в общей долевой собственности физических и юридических лиц имущественный комплекс, пользование и распоряжение которым осуществляются управляющей компанией исключительно в интересах акционеров этого акционерного общества или учредителей доверительного управления.

Паевой инвестиционный фонд - обособленный имущественный комплекс, состоящий из имущества, переданного в доверительное управление управляющей компании учредителем (учредителями) доверительного управления с условием объединения этого имущества с имуществом иных учредителей доверительного управления, и из имущества, полученного в процессе такого управления, доля в праве собственности на которое удостоверяется ценной бумагой, выдаваемой управляющей компанией.

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

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

Бюджетная система Российской Федерации - основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая законодательством РФ совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Доходы бюджета - поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета.

Расходы бюджета - выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета.

Дефицит бюджета - превышение расходов бюджета над его доходами.

Профицит бюджета - превышение доходов бюджета над его расходами.

Бюджетный процесс - регламентируемая законодательством РФ деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Сводная бюджетная роспись - документ, который составляется и ведется финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в соответствии с настоящим Кодексом в целях организации исполнения бюджета по расходам бюджета и источникам финансирования дефицита бюджета.

Бюджетная роспись - документ, который составляется и ведется главным распорядителем бюджетных средств (главным администратором источников финансирования дефицита бюджета) в соответствии с БК в целях исполнения бюджета по расходам (источникам финансирования дефицита бюджета).

Бюджетные ассигнования - предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

Бюджетный кредит - денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы РФ, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.

Целевой иностранный кредит (заимствование) - форма финансирования проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований Российской Федерации, которая предусматривает предоставление средств в иностранной валюте на возвратной и возмездной основах путем оплаты товаров, работ и услуг в соответствии с целями этих проектов. Целевые иностранные кредиты (заимствования) включают связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц, а также нефинансовые кредиты международных финансовых организаций.

Связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц - форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок товаров, работ и услуг за счет средств иностранных государств, иностранных юридических лиц в основном в стране кредитора.

Нефинансовые кредиты международных финансовых организаций - форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок преимущественно на конкурсной основе товаров, работ и услуг в целях осуществления инвестиционных проектов или проектов структурных реформ при участии и за счет средств международных финансовых организаций.

Государственный долг - долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией.

Внешний долг - обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов РФ и муниципальных образований перед РФ, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

Внутренний долг - обязательства, возникающие в валюте РФ, а также обязательства субъектов РФ и муниципальных образований перед РФ,

возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

Реструктуризация долга - основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств.

Государственные гарантии - способ обеспечения гражданско-правовых обязательств, в силу чего Российская Федерация - гарант дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается государственная гарантия, обязательства перед кредиторами этого лица полностью или частично.

Государственная долговая книга Российской Федерации - книга, в которую заносится информация о долговых обязательствах Российской Федерации. Информация в книгу заносится в срок, не превышающий три дня с момента возникновения соответствующего обязательства. В государственную долговую книгу Российской Федерации вносятся сведения об объеме долговых обязательств (в том числе гарантий) Российской Федерации, о дате возникновения обязательств, формах обеспечения обязательств, об исполнении указанных обязательств полностью или частично, а также другая информация.

Государственные кредиты, предоставляемые Российской Федерацией - кредиты (займы), по которым у иностранных государств, их юридических лиц и международных организаций возникают долговые обязательства перед Российской Федерацией.

Инвестиционная политика - система мероприятий по оптимальному размещению капиталовложений с целью достижения желаемой доходности, обеспечения безопасности и ликвидности инвестиций.

Инвестиционный климат - экономические, денежно-кредитные, финансовые и иные условия работы предприятий, оказывающие воздействие на результаты инвестирования финансовых ресурсов.

Целевой иностранный кредит (заимствование) - форма финансирования проектов, включенных в Программу государственных внешних заимствований Российской Федерации, которая предусматривает предоставление средств в иностранной валюте на возвратной и возмездной основе путем оплаты товаров, работ и услуг в соответствии с целями этих проектов. Целевые иностранные кредиты включают связанные кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, а также нефинансовые кредиты международных финансовых организаций.

Связанные кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм - форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок товаров, работ и услуг за счет средств правительств иностранных государств, банков и фирм в основном в стране кредитора.

Нефинансовые кредиты международных финансовых организаций - форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок преимущественно на конкурсной основе товаров, работ и услуг в целях осуществления инвестиционных проектов и проектов структурных реформ при участии и за счет средств международных финансовых организаций.

Расходные обязательства - обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (РФ, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Бюджетные обязательства - расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году.

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).

Денежные обязательства - обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому лицу и юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора или соглашения.

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 РФ.

Дотации - межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования.

Бюджетные полномочия - установленные РФ Бюджетным 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.

Смета доходов и расходов населенного пункта, другой территории, не являющейся муниципальным образованием, - утвержденный органом местного самоуправления поселения план доходов и расходов распорядителя (главного распорядителя) средств местного бюджета, уполномоченного местной администрацией поселения осуществлять в данном населенном пункте (другой территории), входящем (входящей) в состав территории поселения, отдельные функции местной администрации.

Кассовое обслуживание исполнения бюджета - проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

Единый счет бюджета - счет (совокупность счетов для федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ), открытый (открытых) Федеральному казначейству в учреждении Центрального банка РФ отдельно по каждому бюджету бюджетной системы РФ для учета средств бюджета и осуществления операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

Бюджетные инвестиции - бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества.

Финансовые органы - Министерство финансов РФ, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие составление и организацию исполнения бюджетов субъектов РФ (финансовые органы субъектов РФ), органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований, осуществляющие составление и организацию исполнения местных бюджетов (финансовые органы муниципальных образований).

Главный распорядитель бюджетных средств (главный распорядитель средств соответствующего бюджета) - орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным

фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Распорядитель бюджетных средств (распорядитель средств соответствующего бюджета) - орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) - орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено БК.

Бюджетное учреждение - государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы.

Бюджетная смета - документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств бюджетного учреждения.

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.

Администратор доходов бюджета - орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк РФ, бюджетное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством РФ контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы РФ.

Главный администратор доходов бюджета - определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк РФ, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета.

Лимит бюджетных обязательств - объем прав в денежном выражении на принятие бюджетным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде).

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.

Временный кассовый разрыв - прогнозируемая в определенный период текущего финансового года недостаточность на едином счете бюджета денежных средств, необходимых для осуществления кассовых выплат из бюджета.

Налог – обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и муниципальных образований.

Налоговая политика как совокупность научно обоснованных и экономически целесообразных тактических и стратегических правовых действий органов власти и управления способна обеспечить потребности воспроизводства и рост общественного богатства. Исходной установкой при проведении налоговой политики служит не только обеспечение правового порядка взыскания с налогоплательщиков налоговых платежей, но и проведение всесторонней оценки хозяйственно-экономических отношений, складывающихся под влиянием налогообложения. Следовательно, налоговая политика – это не автоматическое выполнение предписаний налоговых законов, а их совершенствование.

Инвестиционный налоговый кредит – такое изменение срока уплаты налога, при котором организации предоставляется возможность в течение

определенного срока и в определенных пределах уменьшать свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов.

Налоговая база - представляет собой стоимостную, физическую или иную характеристики объекта налогообложения.

Налоговая льгота – предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере.

Налоговая политика – комплекс экономических и финансово-правовых мероприятий, проводимых государством в сфере налогов и налогообложения в интересах корпоративных объединений и отдельных социальных групп населения, и выполняющих конкретные социально-экономические задачи, стоящие перед обществом. Налоговая политика является частью финансовой и экономической политики государства, меняется под влиянием социально-политической обстановки в стране.

Налоговое администрирование – действия административных органов по обеспечению контроля за соблюдением налогового законодательства и своевременностью уплаты налогов, сборов, пошлин, штрафов и пеней в бюджетную систему Российской Федерации и систему государственных внебюджетных фондов.

Налоговое бремя – сумма налогов, уплаченных физическим лицом или организацией, которая может не совпадать с фактически выплаченными налогами, т.к. существуют возможности переложения налогов либо нормального распределения налогового бремени; доля налоговых платежей в добавленной стоимости, произведенной предприятием.

Налоговый кодекс Российской Федерации – законодательный акт, который устанавливает систему налогов и сборов, а также общие принципы

налогообложения и сборов в Российской Федерации.

Налоговый контроль – совокупность приемов и способов действий государственных органов по выявлению нарушений налогового законодательства, связанных с правильностью исчисления и своевременностью уплаты налогов и сборов.

Налоговый механизм – комплекс или совокупность форм и методов управления налоговой системой и налогообложением в рамках проведения соответствующей налоговой политики.

Налоговый период – календарный год или иной период времени применительно к отдельным налогам, по окончании которого определяется налоговая база и исчисляется сумма налога, подлежащая уплате. Налоговый период может состоять из одного или нескольких отчетных периодов.

Налогообложение – процесс определения и исполнения налогового обязательства, обеспечивающих эффективность реализации налоговой политики государства.

Налогоплательщик (плательщик сбора) – организации и физические лица, на которых в соответствии с НК РФ возложена обязанность уплачивать соответственно налоги и (или) сборы. В порядке, предусмотренном НК РФ, 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.

Объект налогообложения – реализация товаров (работ, услуг), имущество, прибыль, доход, расход или иное обстоятельство, имеющее стоимостную, количественную или физическую характеристику, с наличием которого законодательство о налогах и сборах связывает возникновение у налогоплательщика обязанности по уплате налога. Каждый налог имеет самостоятельный объект налогообложения, определяемый в соответствии с частью второй НК РФ и с учетом положений статьи 38 НК РФ.

Порядок исчисления налога – способ расчета налога исходя из налоговой

базы и ставки налога.

Порядок уплаты налога – способ уплаты с указанием вида налога и приходящейся на него ставки налога.

Пеня – денежная сумма, которую налогоплательщик, плательщик сборов или налоговый агент должны выплатить в бюджет в случае задержки уплаты причитающихся сумм налогов или сборов.

Пошлина – сбор, взимаемый с организаций и физических лиц, при их обращении в государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и (или) к должностным лицам, которые уполномочены в соответствии с законодательными актами Российской Федерации, законодательными актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, за совершением в отношении этих лиц юридически значимых действий.

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).

Таможенные платежи – совокупность сборов, налогов и пошлин, уплачиваемых в бюджет юридическими и физическими лицами при перемещении ими товаров через таможенную границу. Взимание таможенных платежей контролируют таможенные органы.

Таможенная пошлина – обязательный денежный взнос, взимаемый таможней при перемещении товаров через таможенную границу.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008г. № 7-ФКЗ).
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998г. № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014г.).
3. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть 1 от 31.07.1998г. № 146-ФЗ (ред. от 08.03.2015г.).
4. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть 2 от 05.08.2000г. № 117-ФЗ (ред. от 08.03.2015г.).
5. Федеральный закон от 15.08.1996г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации» (ред. от 18.12.2006г.).
6. Федеральный закон от 24.07.2009г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» (ред. от 25.12.2012г.).
7. Областной закон Ростовской области от 08.12.2010г. № 5163-ЗС «Об областном бюджете на 2011 год».
8. Областной закон Ростовской области от 20.12.2011г. № 7753-ЗС «Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».
9. Областной закон Ростовской области от 24.12.2012г. № 1009-ЗС «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».
10. Областной закон Ростовской области от 27.06.2012г. № 884-ЗС «Об отчете об исполнении областного бюджета за 2012 год».
11. Информация об исполнении областного бюджета за 2013 год, размещенная на официальном сайте Правительства Ростовской области www.donland.ru
12. Областной закон Ростовской области от 18.09.2002г. № 265-ЗС «О транспортном налоге» (ред. от 22.02.2011г.).

- 13.Областной закон Ростовской области от 27.11.2003г. № 44-ЗС «О налоге на игорный бизнес» (ред. от 24.12.2010г.).
- 14.Областной закон Ростовской области от 27.11.2003г. №43-ЗС «О налоге на имущество организаций» (ред. от 24.12.2010г.).
- 15.Приложение №1 к постановлению Главы Администрации Ростовской области от 11.10.2000г. №388 «Об утверждении Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Ростовской области».
- 16.Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (утверждено Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 10 октября 2013 г. № 41К (932)
- 17.Федеральные стандарты для государственного сектора // Министерство финансов РФ [Официальный сайт]. URL: <http://www.minfin.ru/ru/budget/sfo/fsfo/>
- 18.Александров И. М., Субботина О. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник. – 4-е изд. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2012. – 446 с.
- 19.А. М. Годин, И. В Подпорина. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации /Годин А. М , И. В. Подпорина – М.: «Дашков и К», 2010. – 352 с.
- 20.Бюджетная система России : Учебник для студентов вузов, обуч. по эконо спец. / Под ред. Г. Б. Поляка. – М.: Проспект, 2013. – 438 с.
- 21.Финансы. Денежное обращение. Кредит/ Г.Б.Поляка. – М.: Юнити-Дана, 2009. – 640 с.
- 22.Финансы: Учебник для вузов / Под ред. Проф. Л.А. Дробозиной. –М.: ЮНИТИ, 2002.-527с.
- 23.Иванова О.Б. Государственные и муниципальные финансы:/ О.Б. Иванова, С.Н. Рукина, И.П. Денисова.-Ростов н/Д: Феникс, 2008. -308с.

24. Финансы и кредит: Учебник /Под ред. Проф. М. Романовского, О. Врублевской, Юрайт, 2013г.- 599с.
25. Финансы и кредит: учебник для бакалавров / под ред. М. В. Романовского, Г. Н. Белоглазовой. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2012. - 609 с.- Серия : Бакалавр. Социально-экономическое направление.
26. Букина И.С., Маневич В.Е. Макроэкономическая ситуация и денежно-финансовая политика в России (научный доклад). – М.: Институт экономики РАН, 2013. – с.14
27. Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник. Изд. 3-е, перераб. И доп. М.: ИНФРА-М, 2012.-393. (Высшее образование –Бакалавриат
28. Крохина Ю. А. Бюджетное право России/Под ред. Крохиной Ю.А.. М. : Изд-во Юрайт, 2013. –496 с.
29. Федотов Д. Ю. Особенности формирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации/ Федотов Д. Ю.// Финансы и Кредит. – 2011. – №8(440). – 18 с.
30. Школик О. А. Взаимосвязь региональных публичных финансов и государственной реформы игорного бизнеса/ Школик О. А.// Финансы и Кредит. – 2009. – №3(339). – 19 с.
31. Жаворонкова Е.Н. Реформа бюджетной системы России на современном этапе. Ж. Государственное управление, № 4, 2014г.
32. Сайт Президента РФ. – URL: <http://kremlin.ru>.
33. Сайт Министерства экономического развития Ростовской области. – URL: <http://mineconomikiro.ru>.
34. Сайт территориального органа службы федеральной государственной статистики по Ростовской области. – URL: <http://rostov.gks.ru>.
35. Сайт Управления федеральной налоговой службы по Ростовской области. – URL: <http://r61.nalog.ru>.

- 36.Сайт ассоциации контрольно-счетных органов России. –URL: <http://achci.ru>.
- 37.Официальный сайт комитета по охране окружающей среды и природных ресурсов администрации Ростовской области. –URL: <http://doncomeco.ru>.
- 38.Портал государственных и муниципальных услуг. –URL: <http://gosuslugi.ru>.
- 39.Сайт Российской газеты. – URL: <http://rg.ru>.
- 40.Городской портал. – URL: <http://rostov-times.ru>.
- 41.Сайт новостей Ростова-на-Дону и Ростовской области. –URL: <http://news61.ru>.
- 42.Информационный портал Ростова-на-Дону. – URL: <http://city61.ru>.