

Георгий Борисович Поляк

Заслуженный деятель науки Российской Федерации, академик, доктор экономических наук, профессор. Более тридцати лет проработал в системе Министерства финансов СССР, пройдя путь от инспектора Московского городского финансового управления до заведующего Отделом государственного бюджета Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов СССР. В настоящее время — проректор по научной работе Всероссийского заочного финансово-экономического института. С 1993 г. — член Государственной экспертной комиссии. В 1995 г. включен в состав Совета по местному самоуправлению при Президенте Российской Федерации. Известный специалист в области государственных и территориальных финансов, финансирования социальной сферы, финансового менеджмента. Автор свыше 240 научных публикаций, в том числе более 40 монографий и учебников, из них:

Бюджет Москвы (1968)

Генеральный план и бюджет Москвы (1973)

Бюджет города (1978)

Послевоенное восстановление народного хозяйства (1986)

Финансовое обеспечение социальной сферы (1988)

Ресурсы социального развития трудовых коллективов (1989)

Финансы местных советов (1991)

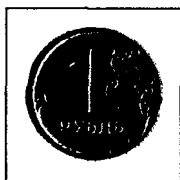
Финансовый менеджмент 1997)

Финансы предприятий (1998)

Предпринимательство (1999)

История мировой экономики (1999)

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИИ



BUDGETARY SYSTEM OF RUSSIA

Edited by Academician **G. B. Polyak**

Textbook

ЮНИТИ UNITY

Moscow. 1999

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИИ

Под редакцией академика **Г. Б. Поляка**

Рекомендовано Министерством образования Российской Федерации в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по экономическим специальностям

Москва • 1999

ББК 65.261.3(2Рос)я73

Б98

Всероссийский заочный финансово-экономический институт

Ректор акад. *А.Н. Романов*

Председатель Научно-методического совета проф. *Д.М. Дайитбегов*

Рецензенты:

кафедра "Финансы, денежное обращение и кредит" Государственного университета управления (зав. кафедрой д-р экон. наук, проф. Н.Ф. Самсонов) и д-р экон. наук, проф. Ю.В. Пешехонов

Главный редактор издательства *Н.Д. Эриашвили*

Бюджетная система России: Учебник для вузов/ Под ред.

Б98 проф. Г.Б. Поляка. - М.:

ЮНИТИ-ДАНА, 1999. - 550 с.

ISBN 5-238-00098-7.

Раскрываются особенности бюджетного устройства РФ в современных условиях, рассматриваются доходы и расходы бюджета, специфика бюджетной классификации в период становления и развития рыночных отношений в России.

Показаны особенности функционирования бюджета в условиях рыночной экономики, его структура, роль отдельных звеньев бюджетной системы: федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов. Особое внимание уделяется бюджетному процессу, особенностям отдельных его стадий, а также характеристике финансирования инвестиций и социальной сферы: образования, здравоохранения и социальных выплат. Законодательный материал отражен по состоянию на 1 января 1999 г.

Для студентов и аспирантов вузов, слушателей системы повышения квалификации и переподготовки кадров, финансовых работников, специалистов соответствующих служб.

ISBN 5-238-00098-7

ББК 65.261.3(2Рос)я73

© Коллектив авторов, 1999

© ООО "ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА", 1999.

Воспроизведение всей книги или любой ее части запрещается без письменного разрешения издательства

Авторский коллектив учебника «Бюджетная система России»

доктор экономических наук Г.Б. Поляк (введение, главы 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 19, 21, 22, §25.1)

доктор экономических наук А.А. Астахов (§26.2)

доктор экономических наук Л.А. Вафина (гл. 17)

кандидат экономических наук Н.С. Бароненко (гл. 14)

кандидат экономических наук Л.М. Бурмистрова (гл. 31)

кандидат экономических наук Л.А. Ермак (гл. 27,30)

кандидат экономических наук С.П. Колчин (§1.1, гл. 8, 9, 10, 11, 12, 13)

кандидат экономических наук Т.А. Краева (гл. 32)

кандидат экономических наук М.А. Лауфер (гл. 28)

кандидат экономических наук А.П. Пантелеев (гл. 20,23)

кандидат экономических наук Л.А. Юрченко (гл. 15, 16, 18, §23.6, гл. 24, §25.2, §26.1)

Оглавление

Введение	4
РАЗДЕЛ I. Бюджетное устройство и бюджетная система России	6
ГЛАВА 1. Бюджет, бюджетное устройство и бюджетная система	6
1.1. Экономическая сущность и содержание бюджета. Бюджетное устройство	6
1.2. Бюджетное устройство и бюджетная система	8
1.3. Бюджетная система дореволюционной России	9
1.4. Бюджетная система СССР	11
ГЛАВА 2. Бюджетное устройство Российской Федерации	15
2.1. Основы бюджетного устройства и построения бюджетной системы	15
2.2. Сущность финансово-бюджетного федерализма	17
2.3. Межбюджетные отношения	19
2.4. Методы бюджетного регулирования и способы распределения доходов между бюджетами	22
ГЛАВА 3. Бюджетные права федеральных и территориальных органов власти и управления	27
3.1. Бюджетное право	27
3.2. Бюджетные права органов государственной власти РФ	28
3.3. Бюджетные права органов местного самоуправления	31
ГЛАВА 4. Бюджеты Российской Федерации	37
4.1. Консолидированный бюджет	37
4.2. Федеральный бюджет Российской Федерации	40

4.3. Региональные бюджеты	44
4.4. Местные бюджеты	47
ГЛАВА 5. Бюджетная классификация	52
5.1. Назначение бюджетной классификации	52
5.2. Схемы бюджетной классификации	53
РАЗДЕЛ II. Бюджетный процесс	59
ГЛАВА 6. Бюджетное планирование	59
6.1. Финансово-бюджетная политика и бюджетный процесс	59
6.2. Сводное финансовое планирование	61
6.3. Бюджетное прогнозирование	65
6.4. Составление проектов бюджетов	68
ГЛАВА 7. Организация бюджетных процедур	71
7.1. Рассмотрение и утверждение проекта бюджета	71
7.2. Исполнение бюджета	77
7.3. Бюджетный контроль	81
7.4. Анализ бюджета	82
РАЗДЕЛ III. Доходы бюджета	86
ГЛАВА 8. Налоговые и неналоговые доходы бюджета	86
8.1. Сущность и функции налогов	86
8.2. Налоговая система и классификация налогов	88
8.3. Неналоговые доходы бюджета	93
ГЛАВА 9. Налог на прибыль (доход) организаций	95
ГЛАВА 10. Налог на добавленную стоимость	99
ГЛАВА 11. Акцизы	103
ГЛАВА 12. Таможенные пошлины	105
ГЛАВА 13. Налог на имущество организаций	108
ГЛАВА 14. Платежи в бюджет за природные ресурсы	111
14.1. Экономическая основа платежей за природные ресурсы	111
14.2. Платежи за пользование недрами	112
14.3. Сбор за право пользования объектами животного мира, морскими биологическими ресурсами	115
14.4. Лесной доход	116
14.5. Водный налог	117
14.6. Плата за землю	118
ГЛАВА 15. Налогообложение физических лиц	122
15.1. Экономическая сущность и значение налогов с населения	122
15.2. Подоходный налог с физических лиц	123
15.3. Налоги на имущество физических лиц	129
ГЛАВА 16. Местные налоги и сборы	134
16.1. Виды местных налогов и сборов	134
16.2. Местные налоги с физических лиц	135
ГЛАВА 17. Особенности налогообложения субъектов малого предпринимательства	138
ГЛАВА 18. Специфика налогообложения в оффшорных зонах	144
РАЗДЕЛ IV. Расходы бюджета	149
ГЛАВА 19. Расходы бюджета: планирование и финансирование	149
19.1. Система бюджетных расходов	149
19.2. Основы планирования бюджетных расходов	150
ГЛАВА 20. Расходы бюджета в сфере материального производства	153
20.1. Финансы предприятий и бюджет	153
20.2. Финансовое обеспечение расширенного воспроизводства	156
20.3. Расходы бюджетной системы на развитие и содержание агропромышленного комплекса	161
20.4. Финансовая помощь из бюджета отдельным отраслям народного хозяйства	163
20.5. Расходы на фундаментальные научные исследования и охрану окружающей среды	164
ГЛАВА 21. Финансирование жилищно-коммунального хозяйства	165
21.1. Жилищно-коммунальное хозяйство – важнейшая отрасль жизнеобеспечения человека	165
21.2. Финансирование жилищного хозяйства	167
21.3. Коммунальное хозяйство и бюджет	169
21.4. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства	173
ГЛАВА 22. Система финансирования расходов в непроизводственной сфере	175

ГЛАВА 23. Расходы на образование, подготовку кадров и культуру	179
23.1. Социальное значение бюджетных расходов на образование	179
23.2. Финансирование расходов на общеобразовательные школы	181
23.3. Финансирование расходов на школы-интернаты и дошкольные учреждения-интернаты	185
23.4. Финансирование расходов на подготовку кадров	186
23.5. Финансирование расходов на культуру	189
ГЛАВА 24. Финансовое обеспечение здравоохранения	191
24.1. Реформирование в здравоохранении	191
24.2. Бюджетные расходы на содержание учреждений здравоохранения	193
24.3. Планирование бюджетных расходов на здравоохранение	194
24.4. Назначение и методы медицинского страхования в Российской Федерации	198
ГЛАВА 25. Расходы на социальное обеспечение и социальную защиту населения	200
25.1. Расходы на социальное обеспечение	200
25.2. Расходы на мероприятия по социальной защите населения	202
ГЛАВА 26. Расходы бюджета на управление, национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства	204
26.1. Расходы на содержание органов государственной власти и управления	204
26.2. Особенности планирования и финансирования расходов на национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства	206
ГЛАВА 27. Финансирование государственных программ	212
27.1. Целевые бюджетные фонды: назначение и сущность	212
27.2. Дорожные фонды РФ	213
27.3. Фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы	217
27.4. Федеральный экологический фонд РФ	218
27.5. Федеральные фонды восстановления и охраны водных объектов и управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов	220
27.6. Государственный фонд борьбы с преступностью	222
27.7. Фонды развития таможенной системы и налоговой системы	222
27.8. Целевой бюджетный фонд Министерства РФ по атомной энергии	223
27.9. Федеральные целевые программы	223
ГЛАВА 28. Управление государственным внутренним долгом	227
28.1. Экономическое содержание государственного внутреннего долга	227
28.2. Формы и состав государственного внутреннего долга России	232
28.3. Управление государственным долгом	236
28.4. Управление внутренним государственным долгом в РФ	238
28.5. Виды долговых обязательств Российской Федерации	238
ГЛАВА 29. Финансовая помощь субъектам Федерации и муниципальным образованиям	244
29.1. Формы финансовой помощи территориальным бюджетам	244
29.2. Фонд финансовой поддержки регионов	245
29.3. Субвенции регионам из федерального бюджета	247
ГЛАВА 30. Система внебюджетных фондов	251
30.1. Экономическая природа внебюджетных фондов	251
30.2. Пенсионный фонд РФ	254
30.3. Фонд социального страхования РФ	256
30.4. Государственный фонд занятости населения РФ	257
30.5. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования	259
30.6. Страховые платежи в государственные социальные внебюджетные фонды	260
30.7. Другие федеральные внебюджетные фонды	261
30.8. Территориальные внебюджетные фонды	262
30.9. Отраслевые внебюджетные фонды	264
РАЗДЕЛ V. Экономическая и контрольная работа финансовых и налоговых органов по составлению и исполнению федерального и территориальных бюджетов	266
ГЛАВА 31. Финансовый и налоговый контроль составления и исполнения бюджета	266
31.1. Виды и органы финансового контроля	266
31.2. Формы и методы бюджетно-финансового контроля	271
31.3. Формы и методы налогового контроля	272
31.4. Методы и порядок проведения документальных проверок	274
ГЛАВА 32. Автоматизация информационных потоков в бюджетной системе	289

32.1. Приоритетная роль информационных технологий в бюджетном процессе	289
32.2. Особенности построения информационной системы управления финансами	291
32.3. Прогрессивные информационные технологии в налоговой системе	295
32.4. Автоматизация составления и исполнения бюджета на региональном уровне	298
Словарь терминов	300
Литература	314

Введение

Одним из важнейших институтов государства является *бюджетная система*. На протяжении тысячелетий существования государств финансовые ресурсы, мобилизуемые в бюджетную систему, обеспечивают государственным и территориальным органам власти выполнение возложенных на них функций. Бюджетная система позволяет осуществлять регулирование экономических и социальных процессов в интересах членов общества.

Бюджет, денежное обращение — это зеркало государства, барометр его экономического и социального состояния и политического положения. И как бы ни доказывали сторонники первенства духовности и нравственности общества над экономикой в целом и финансами в частности, многотысячелетняя история государств на нашей планете свидетельствует об обратном. С разрушением экономики, крахом финансов, отсутствием средств в бюджетной системе падают духовность, нравственность и культура в обществе.

В рыночной экономике, в условиях сузившихся возможностей государства оказывать влияние на экономические процессы в стране, значительно возрастает роль бюджетной системы как одного из важнейших инструментов государственного регулирования экономики.

Это предопределяет место, занимаемое бюджетной системой в экономике страны. В свою очередь это обуславливает значение учебной дисциплины «*Бюджетная система России*» в учебном процессе подготовки кадров для финансовых органов нашего государства.

Бюджетная система государства, являясь инфраструктурой экономического базиса, подвержена его влиянию. Изменения базиса приводят к изменению бюджетной системы и корректировке ее функций. Это отражается на структуре и содержании учебников по бюджетной тематике и значении, придаваемом каждому из разделов этих учебников.

В отличие от ранее издаваемых учебников, в которых главное внимание уделялось раскрытию влияния финансов, бюджета на развитие экономических и социальных процессов, работе контрольных органов и т. д., в данном учебнике значительно шире излагаются правовая основа функционирования бюджетной системы, бюджетный процесс, формирование доходной части всех видов бюджетов, сущность бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, методы распределения средств между звеньями бюджетной системы. При этом уделено внимание генезису возникновения и решения наиболее актуальных и в настоящее время проблем развития бюджетной системы России, бюджетного прогнозирования и планирования, формирования доходов отдельных видов бюджетов, рационального использования бюджетных средств.

В ходе подготовки данного учебника перед авторами стояла задача уделить главное внимание освещению специфических проблем развития бюджетной системы страны, не дублируя при этом вопросов, нашедших отражение в других учебниках, изданных в последние годы *Всероссийским заочным финансово-экономическим институтом*. Так, вопросы теории государственных финансов достаточно подробно освещены в изданных под редакцией проф. Л.А. Дробозиной учебниках «Общая теория финансов» (1995) и «Финансы» (1999), вопросы теории налогов — в учебниках проф. Л.П. Окуновой «Налоги и налогообложение в России» (1996), Т.Ф. Юткиной «Налоги и налогообложение» (1998); вопросы корпоративных финансов — в учебнике под редакцией проф. Г. Б. Поляка «Финансовый менеджмент» (1997) и учебнике под редакцией проф. Н.В. Колчиной «Финансы предприятий» (1998); вопросы теории формирования заемных источников бюджетной системы изложены в учебнике под редакцией проф. Е.Ф. Жукова «Общая теория денег и кредита» (1995).

В то же время авторы учебника «Бюджетная система России» стремились дать студентам развернутое и более конкретное изложение технологии бюджетного процесса в целом и каждого из его этапов, характеристики основных видов бюджетных доходов и направлений использования бюджетных ресурсов, методов проведения финансовых ревизий и проверок.

Все это обусловило следующую структуру учебника

В *разделе I* учебника характеризуется *бюджетное устройство Российской Федерации*, раскрываются экономическая сущность бюджета, построение бюджетной системы, даются основы бюджетного права, излагаются особенности формирования всех звеньев бюджетной системы России, особое внимание уделено межбюджетным отношениям, развитию методов бюджетного регулирования, формированию доходов территориальных бюджетов.

Раздел II посвящен изложению *основ бюджетного процесса*. Дается описание всех процедур бюджетного процесса (составление, рассмотрение, исполнение, контроль), в том числе и таких мало освещенных в литературе бюджетных этапов, как сводное финансовое планирование и бюджетное прогнозирование, анализ бюджета и др.

В *разделе III* анализируется *формирование доходов бюджетов*. Подробно характеризуются все виды налоговых и неналоговых бюджетных доходов.

В *разделе IV* рассматривается система *расходов бюджетов*. Даются особенности планирования и финансирования расходов в отраслях материального производства и в непромышленной сфере. Отдельно исследуются проблемы финансирования государственных программ, управления государственным долгом, оказания финансовой помощи территориям.

В *разделе V* сосредоточены главы, в которых характеризуется *экономическая и контрольная работа финансовых органов по составлению и исполнению бюджетов*. При подготовке этого раздела авторы стремились ознакомить студентов с правовыми основами организации такой работы, методами и формами проведения финансовых проверок и т. д.

Учитывая большое значение автоматизации информатизационных технологий в сфере управления, в том числе в области финансов и бюджета, впервые в учебник по дисциплине «Бюджет и бюджетная система» включен раздел, в котором излагаются основы и особенности *автоматизации бюджетной системы в России*.

Завершаются XX век и вместе с ним второе тысячелетие нашей эры. В такое неординарное время, на переломе столетий люди всегда пытались оценить свою деятельность, события за большой период времени, проанализировать тенденции, дать прогноз на будущее. Исходя из такой традиции наступил также момент подведения итогов развития в России научных знаний в области бюджета. Примерно за двухсотлетний период учеными-финансистами России были проведены научные исследования и опубликованы монографические работы, посвященные вопросам государственных и территориальных финансов и бюджетов. Эти исследования стали теоретической и методологической основой формирования и функционирования бюджетной системы России на протяжении двух веков ее истории. Именно поэтому в учебнике «Бюджетная система России» изложена *история бюджетной системы* дореволюционной России и СССР. Кроме того, во многих разделах учебника приводится перечень фамилий российских и советских ученых-финансистов, внесших наибольший вклад в разработку отдельных научных проблем в области бюджета. Студентам, изучающим дисциплину «Бюджетная система», полезно иметь представление об этих ученых и их трудах, ибо знание предшественников и их идей позволит будущим специалистам в этой области знаний и деятельности на основе проведенных в прошлом исследований развивать и совершенствовать бюджетную систему нашего государства, делать ее более пригодной к меняющимся в мире экономическим условиям.

РАЗДЕЛ I. БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО И БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИИ

ГЛАВА 1. Бюджет, бюджетное устройство и бюджетная система

1.1. Экономическая сущность и содержание бюджета. Бюджетное устройство

В формировании и развитии экономической и социальной структуры общества большую роль играет государственное регулирование, осуществляемое в рамках принятой на каждом историческом этапе политики. Одним из механизмов, позволяющих государству проводить экономическую и социальную политику, является финансовая система общества и входящий в ее состав — *государственный бюджет*. Именно через государственный бюджет производится направленное воздействие на образование и использование централизованных и децентрализованных фондов денежных средств.

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

С помощью государственного бюджета государственные власти получают финансовые ресурсы для содержания государственного аппарата, армии, осуществления социальных мероприятий, реализации экономических задач, т. е. для выполнения государством возложенных на него функций.

Государственный бюджет, являясь основным финансовым планом государства, дает органам власти реальную экономическую возможность осуществления властных полномочий. Бюджет отражает размеры необходимых государству финансовых ресурсов и определяет тем самым налоговую политику в стране. Бюджет фиксирует конкретные направления расходования средств, перераспределение национального дохода и внутреннего валового продукта, что позволяет ему выступать в качестве эффективного регулятора экономики.

В то же время бюджет правомерно рассматривать как экономическую категорию, которая выражает определенные экономические отношения. Бюджет — категория свойственная различным отношениям. Его возникновение и развитие связано с зарождением и формированием государства. Государство использует бюджет в качестве одного из основных инструментов обеспечения как непосредственно своей деятельности, так и важнейшего элемента проведения экономической и социальной политики.

Как экономическая категория бюджетные отношения являются составной частью финансовых отношений, следовательно, им присуща денежная форма и основные функции финансов.

Бюджет выполняет следующие задачи:

- перераспределение **ВВП**;
- государственное регулирование и стимулирование экономики;
- финансовое обеспечение бюджетной сферы и осуществления социальной политики государства;
- контроль за образованием и использованием централизованных фондов денежных средств.

Распределительная функция бюджета проявляется через формирование и использование централизованных фондов денежных средств по уровням государственной и территориальной власти и управления. В развитых странах через бюджеты разных уровней перераспределяется до 50% ВВП. С помощью бюджета государство регулирует хозяйственную жизнь страны, экономические отношения, направляя бюджетные средства на поддержку или развитие отраслей, регионов. Регулируя таким образом экономические отношения, государство способно целенаправленно усиливать или сдерживать темпы производства, ускорять или ослаблять рост капиталов и частных сбережений, изменять структуру спроса и потребления.

Перераспределение ВВП через бюджет имеет две взаимосвязанные, проистекающие одновременно и непрерывно стадии:

- 1) *образование доходов бюджета;*
- 2) *использование бюджетных средств (расходы бюджета).*

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

В процессе образования доходов бюджета происходит принудительное изъятие в пользу государства части ВВП, созданного в процессе общественного воспроизводства. На этой основе возникают финансовые взаимоотношения государства с налогоплательщиками.

Доходы бюджета имеют существенные различия по их плательщикам, объектам обложения, методам изъятия, срокам уплаты и др. Но вместе с тем они отличаются единством, так как преследуют одну цель — формирование доходной части бюджетов разных уровней. Им свойственны денежная форма и обезличенность.

Доходы бюджета могут носить налоговый и неналоговый характер. Основным *источником налоговых доходов* являются вновь созданная стоимость и доходы, полученные в результате ее первичного распределения (прибыль, заработная плата, добавленная стоимость, ссудный процент, рента, дивиденды и т. д.), а также накопления.

Неналоговые доходы бюджетов образуются в результате либо эномической деятельности самого государства, либо перераспределения уже полученных доходов по уровням бюджетной системы.

Структура бюджетных доходов подвижна и во многом определяется конкретными экономическими условиями. Например, в странах с высоким уровнем жизни основой налоговых доходов являются доходы с физических лиц, а в странах с низким уровнем жизни — косвенные налоги и налоги с юридических лиц.

Расходы бюджета — денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функции государства и местного самоуправления.

Через бюджетные расходы финансируются *бюджетополучатели* — организации производственной и непроизводственной сферы, являющиеся получателями или распорядителями бюджетных средств. Таким образом, расходы бюджета носят транзитный характер. В бюджете только определяются размеры бюджетных расходов по статьям затрат, а непосредственные расходы осуществляют бюджетополучатели. Кроме того, за счет расходов бюджета происходит перераспределение бюджетных средств по уровням бюджетной системы через дотации, субвенции, субсидии и бюджетные ссуды. Расходы бюджета носят в основном безвозвратный характер. На возвратной основе могут предоставляться только бюджетные кредиты и бюджетные ссуды. Структура бюджетных расходов ежегодно устанавливается непосредственно в бюджетном плане и зависит, как и бюджетные доходы, от экономической ситуации и общественных приоритетов.

Контрольная функция бюджета действует одновременно с распределительной и предполагает возможность и обязательность государственного контроля за поступлением и использованием бюджетных средств.

1.2. Бюджетное устройство и бюджетная система

Бюджетное устройство определяет организацию государственного бюджета и бюджетной системы страны, взаимоотношения между ее отдельными звеньями, правовые основы функционирования бюджетов, входящих в бюджетную систему, состав и структуру бюджетов, процедурные стороны формирования и использования бюджетных средств и др.

Составляющей частью бюджетного устройства является бюджетная система.

Бюджетная система — это совокупность бюджетов государства, административно-территориальных образований, самостоятельных в бюджетном отношении

государственных учреждений и фондов, основанная на экономических отношениях, государственном устройстве и правовых нормах.

Бюджетная система — главное звено финансовой системы государства.

Основы бюджетного устройства определяются формой государственного устройства страны, действующими в ней основными законодательными актами, ролью бюджета в общественном воспроизводстве и социальных процессах.

От формы государственного и административного устройства страны зависит также построение бюджетной системы. По степени распределения власти между центром и административно-территориальными образованиями все государства подразделяются на унитарные, федеративные и конфедеративные.

Унитарное (единое) государство — это форма государственного устройства, при которой административно-территориальные образования не имеют собственной государственности или автономии. В стране действуют единая конституция, общие для всех систем права и единые органы власти, централизованное управление экономическими, социальными и политическими процессами в государстве. Бюджетная система унитарного государства состоит из двух звеньев — *государственного и местных бюджетов*.

Федеративное (объединенное) государство — это форма государственного устройства, при которой государственные образования или административно-территориальные образования, входящие в государство, имеют собственную государственность и обладают определенной политической самостоятельностью в пределах распределенных между ними и центром компетенции. Бюджетная система федеративных государств трехзвенна и состоит из *федеративного бюджета, бюджетов членов федерации и местных бюджетов*.

Конфедеративное (союзное) государство — это постоянный союз суверенных государств, созданный для достижения политических или военных целей. Бюджет такого государства формируется из взносов входящих в конфедерацию государств. У государств — членов конфедерации действуют *свои бюджетные и налоговые системы*.

За более чем тысячелетнюю историю России ее бюджетное устройство и бюджетная система прошли путь от княжеской казны и системы унитарного государства до системы, основанной на федеральном государственном устройстве. Рассмотрим кратко ее историю.

1.3. Бюджетная система дореволюционной России

Первым источником поступлений в княжескую казну на Руси была *дань*, которую собирал князь с подвластных земель. Дань имела натуральную форму и собиралась в виде скота, мехов, меда, воска, продовольствия. Кроме того, в пользу князя собирались пошрины и штрафы: судебные — виры, дорожные — мыт, пошрина с брака — выводная куница. По мере укрепления власти князя устанавливались места сбора дани и ответственные за ее сбор лица, а сама дань принимает форму *подати*. С XIII в. начинает складываться система *посошного обложения*. Единицей обложения становится соха, дым, двор, тягло. В период татаро-монгольского ига в пользу ордынских ханов собирался налог «ордынский выход».

В XV в. с образованием Русского централизованного государства посошная подать стала собираться в пользу Московского князя. Доходами казны были также таможенный, соляной, кабацкий и другие сборы.

В XV в. в России начинает складываться двухзвенная бюджетная система унитарного государства, состоящая из великокняжеской казны (бюджета государства) и местных бюджетов, которые соответственно формировались за счет княжеских (т. е. государственных) налогов и местных сборов.

Местные налоги были введены в Русском государстве также в XV в. Для содержания царских наместников и волостителей, выполнения ими возложенных на них административных и судебных функций, для решения местных хозяйственных задач с местного населения собирались денежные и натуральные сборы: конское пятно (за клеймение), тамга (за продажу товара), весчие (за взвешивание), гостиное (за пользование торговым помещением), померное (за измерение) и др.

В 1551 г. Иван IV провел земскую реформу. В этом же году Стоглавый собор утвердил «Уставную земскую грамоту». В стране было введено земское самоуправление. Власть царских наместников была упразднена. Вместо них на местах стали земские старосты, которые руководили земскими избами, творившими суды и собиравшими налоги. Налог «посошный окуп», заменявший взимаемые с населения наместничьи сборы, начал поступать в *государеву казну*, из которой стали выделять средства на содержание земских изб и финансирование местных мероприятий.

В XVI в. сбором налогов стали ведать созданные территориальные органы — *чети*: Владимирская, Галицкая, Костромская, Новгородская, Устюжская. В первой четверти XVII в. на содержание стрельцов вводится *стрелецкая подать*. Население было обязано не только платить налоги, но и нести другие повинности (строительство и ремонт дорог и мостов, поставка подвод, прием на постой представителей власти). С городского населения, кроме того, взимались оброки с лавок, кузниц, мастерских, мельниц и др. С народов Поволжья, Урала, Сибири собирался ясак, главным образом мехами. Помимо прямых налогов существовали косвенные, которые стали поступать в казну с введением в середине XVI в. *винных откупов*.

Первый в России бюджет — *смета государственных доходов и расходов* — был составлен в 1645 г. В городах составлялись городские сметы доходов и расходов. Эта система действовала до петровских реформ.

В 1679 г. вместо стрелецкой подати и других сборов вводится *подворный налог*. Общая сумма налога назначалась правительством, а крестьянские общины и посады раскладывали ее между собой по дворам.

После проведения переписи населения в 1722 г. подворный налог заменяется *подушной податью*, которая взималась с лиц мужского пола (кроме дворянства, духовенства и чиновничества). Подушная подать была одним из главных источников доходов государственного бюджета. В 1796 г. на ее долю приходилось около 34% всех доходов.

Наряду с прямыми и косвенными налогами население, главным образом крестьянство, несло *мирские повинности*, которые имели натуральную и денежную формы. Повинности были обязательные (содержание органов волостного и сельского управления, содержание дорог и др.) и необязательные (строительство церквей, школ, больниц, содержание пожарной охраны и др.). Они взимались по раскладке среди населения. В 1851—1854 гг. мирские повинности законодательно были оформлены в *земские повинности* и *земские сборы*. Кочевые народы с 1824 г. платили кибиточную подать.

Реформы 60-х годов XIX в. внесли некоторые изменения в налоговую систему. В 1863 г. подушная подать с мещан заменяется *налогом с недвижимого имущества*. В 1865 г. вводится *промысловый налог*, т. е. сбор с документов на право заниматься торговлей и промыслами. В 1861 г. вместо винных откупов вводится *акциз* на производство спиртных напитков. В 1875 г. вместо подушной подати с крестьян введен *поземельный налог*. Он взимался с земли крестьян и дворян. Основную сумму (свыше 75%) этого налога вносили крестьяне. Важным источником бюджетных доходов были *косвенные налоги*, получаемые в основном от акциза и винной монополии, введенной в 1894 г.

Менялся и аппарат управления государственным и местными бюджетами. С созданием в 1802 г. функциональных министерств (Министерство внутренних дел, Министерство финансов и др.) на местах организуются подведомственные им государственные учреждения, то есть вертикальная система учреждений государственного управления. Например, территориальными органами Министерства финансов были на губернском уровне *казенные палаты*, на уездном — *казначейства*.

Казенные палаты раскладывали на население налоги, вели учет поступления налогов и расходов. Казначейства принимали и хранили средства, поступающие в казну в виде налогов, выдавали денежные средства на финансирование мероприятий, осуществляемых на местах. С 1817 г. они ведали казенными магазинами, торговавшими алкогольной продукцией,

контролировали винокуренные заводы. В свою очередь за деятельностью казенных палат и казначейств наблюдали губернаторы.

В 1864 г. вышло «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», в соответствии с которым в России были созданы органы местного самоуправления — *земства*. Представительным (распорядительным) органом земств были земские и уездные собрания. Членами этих органов были гласные (депутаты), избираемые по трем куриям (уездных землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских общин). Гласные собирались раз в год на сессию, на которой рассматривались хозяйственные и финансовые вопросы деятельности земств, утверждались сметы доходов и расходов земств и отчет о деятельности исполнительных органов земств. Исполнительным органом земств были губернские уездные управы, избираемые на три года. Председатели губернских управ утверждались министром внутренних дел, а уездных — губернаторами.

Земства ведали местными хозяйственными делами, местными дорогами, организацией школьного образования и медицинского обслуживания населения.

Финансовыми средствами для выполнения возложенных на земства функций были *земские бюджеты*, формировавшиеся за счет существовавших до этого и переданных земствам земских повинностей и сборов.

Земские повинности взимались независимо от уровня зажиточности плательщика и предназначались для финансирования целевых расходов, например, на содержание школ, больниц, пожарной охраны, полиции и др. Земские повинности устанавливались либо государством, либо губернскими и уездными земствами.

Другим источником земских бюджетов были земские сборы, которые взимались с земель и другого недвижимого имущества, с промысловых патентов, покупаемых за право заниматься каким-либо промыслом. Земские сборы составляли более 60% доходов земских бюджетов.

Крупным источником земских бюджетов (до 25% общих доходов) были пособия из государственного бюджета.

Земские бюджеты включали обязательные и необязательные расходы. Обязательные расходы были приоритетны и предназначались для финансирования содержания органов местного управления, тюрем, мировых судей, дорожного хозяйства и др. К необязательным расходам относились расходы на здравоохранение, содержание школ и др.

В волостях были *волостные бюджеты*, формировавшиеся за счет так называемых мирских доходов, в том числе волостных и сельских сборов, доходов от принадлежащего сельским обществам имущества, от сдачи в аренду мирских земель и др.

Городские бюджеты формировались за счет доходов от городских предприятий (боен, бань, водопроводов и др.), сдачи в аренду земельных участков, сборов с недвижимого имущества городских жителей, сборов с владельцев лошадей, конских экипажей и др.

Местные бюджеты не входили в состав государственного бюджета России. Таким образом, в России до революции действовала двухзвенная бюджетная система унитарного государства.

* * *

Вопросы государственных финансов, государственного и территориальных бюджетов, денежного обращения в стране всегда были в сфере *научных и практических интересов российских экономистов*.

Первой крупной работой по вопросам государственного бюджета, упорядочения его доходов и расходов следует считать подготовленный в 1809 г. *М.М. Сперанским «план финансов»*, который стал программой преобразования российских финансов и оказал большое влияние на их развитие в будущем.

В 1818 г. появилась работа декабриста *Н.И. Тургенева «Опыт теории налогов»*, которая положила начало российской науке о государственных финансах.

Наибольшее количество работ по этой проблематике вышло во второй половине XIX в. — начале XX в. В их числе:

Е. Ф. Канкрин. Краткое обозрение Российских финансов;
Л. И. Печорин. Исторический обзор государственных доходов и расходов;
И.Х. Озеров. Русский бюджет;
П.П. Мигулин. Русский государственный кредит;
И.И. Янжул. Основные начала финансовой науки;
М.И. Фридман. Конспект лекций по науке о финансах и др.

1.4. Бюджетная система СССР

В первые месяцы после Октябрьской революции 1917 г. вследствие развала органов государственного и местного управления, саботажа чиновников и банков поступление налогов в бюджетную систему практически прекратилось. Для финансирования неотложных нужд новые органы власти вынуждены были прибегнуть к контрибуции с имущих слоев населения, главным образом, как писали в то время, «с купцов и спекулянтов, нажившихся за время войны и расходующих непроизводительными своими капиталами».* До ноября 1918 г. в 57 губерниях в виде контрибуций было мобилизовано в бюджет 816,5 млн. руб.

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

Успешное существование нового строя напрямую зависело от состояния финансов в стране. Уже 17 мая 1918 г. открылся Всероссийский съезд представителей финансовых отделов Советов, на котором глава правительства В.И. Ленин, выступая с докладом, подчеркнул:

Мы должны во что бы то ни стало добиться прочных финансовых преобразований, но надо помнить, что всякие радикальные реформы наши обречены на неудачу, если мы не будем иметь успеха в финансовой политике.*

* *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. — Т. 36 — С. 351

Исходя из тяжелого экономического положения в стране было признано необходимым перейти к строгой централизации в области финансов, с тем чтобы обеспечить поступление средств в бюджет и их эффективное использование. Это положение стало основополагающим в формировании финансовой политики Советского государства на всех последующих этапах истории СССР.

Эти принципы были зафиксированы в июле 1918 г. в первой Конституции РСФСР, в статье 79 которой были сформулированы цели государственной финансовой политики:

Финансовая политика РСФСР в настоящий переходный момент диктатуры трудящихся способствует основной цели — экспроприации буржуазии и подготвления условий для всеобщего равенства граждан республики в области производства и распределения богатств. В этих целях она ставит себе задачей предоставить в распоряжение органов советской власти все необходимые средства для удовлетворения местных и общегосударственных нужд Советской республики, не останавливаясь перед вторжением в право частной собственности. Конституция 1918 г. установила федеративное устройство РСФСР и заложила основы бюджетного устройства государства. Принцип централизации всех финансов выразился в установлении единства государственного бюджета и всей финансовой системы Российской Федерации, включении государственных доходов и расходов в общегосударственный бюджет. Вместе с тем в Конституции предусматривалось разделение государственного и территориальных бюджетов (бюджетов автономных республик и областей), т. е. разделение государственных и территориальных доходов и расходов. Государственные бюджеты Украинской Социалистической Республики и Белорусской Социалистической Республики существовали отдельно.

В 1920 г. доходная часть государственного бюджета имела следующие состав и структуру (%):

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

Территориальные бюджеты формировались за счет: поступлений от налогов, устанавливаемых губернскими, уездными, городскими, волостными Советами, взимаемыми на местные нужды; надбавок (в пределах 40%) к государственному подоходному налогу; доходов от местных советских предприятий и имущества; ссуд и пособий из государственного бюджета.

Однако в условиях военного времени, экономической разрухи, отсутствия средств в местных бюджетах (например, в 1919 г. расходы местных бюджетов Петроградской губернии составили 950 млн. руб., а поступления от местных налогов — 44 млн. руб., или 4,6%) сессией ВЦИК в июне 1920 г. было принято решение о слиянии государственного и территориальных бюджетов.

С окончанием Гражданской войны, переходом к новой экономической политике (нэпу) и восстановлению народного хозяйства в связи с необходимостью стабилизации финансов, усиления хозрасчетных отношений, в том числе в местном хозяйстве, и повышения экономической деятельности местных Советов в октябре 1921 г. ВЦИК принял Постановление «О мерах по упорядочению финансового хозяйства», в соответствии с которым государственный и территориальные бюджеты были разъединены.

С образованием в 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик и выходом в 1924 г. Конституции СССР были внесены изменения в бюджетную систему. Образуется **государственный бюджет СССР**, в который вошли государственные бюджеты социалистических республик, составляющих СССР, был создан союзный бюджет, на который было возложено финансовое обеспечение общесоюзных нужд и мероприятий, главным образом в области хозяйственного и культурного строительства и оборонного значения.

При формировании доходной части всех бюджетов использовался *принцип подведомственности*, в соответствии с которым предприятия и хозяйственные организации были распределены между различными уровнями власти и вносили отчисления от прибылей в соответствующий бюджет. Таким образом, предприятия союзного подчинения, т. е. находившиеся в ведении союзных ведомств, вносили свои платежи из прибыли в союзный бюджет, а предприятия (республиканского, областного, городского подчинения) — в соответствующие бюджеты. В свою очередь из соответствующих бюджетов финансировались предприятия, организации и учреждения союзного, республиканского и местного подчинения.

Следовательно, доходы союзного бюджета формировались за счет общесоюзных государственных доходов, главным из которых были отчисления от прибылей предприятий союзного подчинения и общегосударственные налоги и доходы, например, доходы от внешнеэкономической деятельности.

Следует отметить, что местные бюджеты (бюджеты автономных республик, краевые, областные, городские, районные, а с 1929—1930 гг. — сельские бюджеты) не включались в состав бюджетов союзных республик и в государственный бюджет СССР.

Большую роль в развитии народного хозяйства и бюджетной системы СССР сыграла *налоговая реформа 1930—1932 гг.* Она заложила основы *налоговой системы*, главные элементы которой существуют и в настоящее время. В ходе реформы было унифицировано 86 действовавших ранее платежей в бюджет, устранена многократность обложения налогоплательщиков, укреплен финансовый контроль за хозяйственной деятельностью предприятий. Около 60 налогов и сборов были объединены в основные платежи — налог с оборота, отчисления от прибыли государственных предприятий и подоходный налог для кооперативных предприятий.

В ходе налоговой реформы был введен принципиально *новый метод формирования доходов территориальных бюджетов*. В соответствии с Постановлением ЦИК и СНК «О республиканских и местных бюджетах» от 21 декабря 1931 г.» в территориальные бюджеты стала передаваться часть государственных доходов — налога с оборота, поступлений от реализации государственных займов и др. Передача этих средств осуществлялась в порядке бюджетного регулирования в виде процентных отчислений от общегосударственных налогов и доходов, ставших регулирующими источниками для сбалансирования территориальных бюджетов. *Общность источников доходов* стала важным фактором усиления связи между всеми бюджетами, входящими в бюджетную систему СССР. В дальнейшем этот принцип стал распространяться на другие общегосударственные источники. Он используется и в ныне действующей бюджетной системе России.

Окончательное формирование бюджетной системы СССР связано с Конституцией 1936 г. Усиление централизованного начала в управлении народным хозяйством и финансами государства нашло отражение в статье 14 Конституции СССР, где было зафиксировано, что к ведению союзных органов власти относилось не только утверждение государственного бюджета СССР и отчета о его исполнении, но и установление налогов, поступающих в союзный бюджет, бюджеты союзных республик и местные бюджеты.

Тенденция к централизации выразилась и в Постановлении СНК СССР от 10 июля 1938 г., в соответствии с которым в государственный бюджет СССР были включены *местные бюджеты*. В 1938 г. в государственный бюджет СССР также был включен *бюджет государственного социального страхования*.

Таким образом вплоть до 1991 г. бюджетная система страны имела следующую схему построения:



Рис. 11. Бюджетная система СССР

В зависимости от степени централизации распределение финансовых ресурсов между бюджетами менялось, что можно проследить по следующим данным:

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

Огромная значимость бюджета в народном хозяйстве предопределяла особое внимание советских ученых к проблемам развития бюджетной системы. В числе наиболее крупных монографий по вопросам государственного бюджета СССР следует назвать:

- *Г.Г. Соловьев*. Государственные бюджеты (1928);
- *В.П. Дьяченко*. Советские финансы в первой фазе развития социалистического государства (1947);
- *К.Н. Плотников*. Бюджет социалистического государства (1948), Очерки истории бюджета советского государства (1954);
- *В.В. Лавров*. Бюджет страны социализма (1950);
- *Н.Н. Ровинский*. Государственный бюджет СССР (1951);
- *А.В. Бачурин*. Экономическое содержание бюджета при социализме (1957);
- *С.А. Ситарян*. Чистый доход и бюджет (1967);
- *А. Г. Зверев*. Роль бюджета в распределении общественного продукта и национального дохода (1967);
- *Я. Г. Либерман*. Государственный бюджет и социалистическое воспроизводство (1968);
- *Д.А. Аллаhverдян*. Финансово-кредитная система СССР (1982);
- *Г.К. Шеховцев*. Бюджет социалистического государства (1983);
- *В.М. Родионова*. Государственный бюджет и его роль в сбалансированном развитии экономики (1985).

Проблемам теории и практики развития территориальных бюджетов посвящены следующие монографии:

- *С.А. Котляровский*. Бюджет и местные финансы (1926);
- *В.Н. Твердохлебов*. Местные финансы (1928);
- *С.М. Лепский*. Местный бюджет и местные нужды (1929);
- *Н.А. Ширкевич*. Местные бюджета СССР (1965), Местные бюджеты (1991);
- *Г.Б. Поляк*. Бюджет Москвы (1968), Бюджет города (1978), Финансы местных Советов (1991);
- *Б. И. Филимонов*. Укрепление доходной базы местных бюджетов (1973);
- *Я. Б. Хесин*. Пути повышения устойчивости доходной базы местных бюджетов (1976);
- *М.В. Васильева*. Местные бюджеты в современных условиях (1987);
- *С.П. Соляникова*. Бюджеты территорий (1993).

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте государственный бюджет как механизм, позволяющий проводить государству экономическую и социальную политику.
2. Как проявляются а) распределительная и б) контролирующая функция бюджета?
3. Объясните, как вы понимаете термины «бюджетное устройство» и «бюджетная система».
4. Дайте краткий исторический обзор развития бюджетной системы в России.
5. Назовите и охарактеризуйте основные этапы развития бюджетной системы СССР.
6. Назовите российских и советских ученых и их работы, посвященные государственному бюджету.

ГЛАВА 2. Бюджетное устройство Российской Федерации

2.1 Основы бюджетного устройства и построения бюджетной системы

Основы бюджетного устройства Российской Федерации определяются Конституцией страны и ее государственным устройством как федеративной республики, субъектами Федерации которой являются республики в составе Российской Федерации, края, области, автономные округа.

В соответствии с Конституцией РФ (статьи 71 и 132) и Бюджетным кодексом РФ (статья 10) бюджетная система Российской Федерации состоит из трех уровней:

- федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- бюджетов субъектов Российской Федерации (региональных бюджетов) и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;
- местных бюджетов.

Бюджетная система Российской Федерации включает: федеральный бюджет, 21 республиканский бюджет республик в составе РФ, 55 краевых и областных бюджетов и бюджета городов Москвы и Санкт-Петербурга, один областной бюджет автономной области, 10 окружных бюджетов, автономных округов и около 29 тысяч местных бюджетов (районные, городские, поселковые и сельские бюджета).

Схему консолидированного бюджета Российской Федерации иллюстрирует рис. 2.1.

Бюджеты, входящие в бюджетную систему Российской Федерации, самостоятельны и не включаются друг в друга, т. е. бюджета субъектов Российской Федерации не включаются в федеральный бюджет, а местные бюджеты не включаются в региональные бюджета.

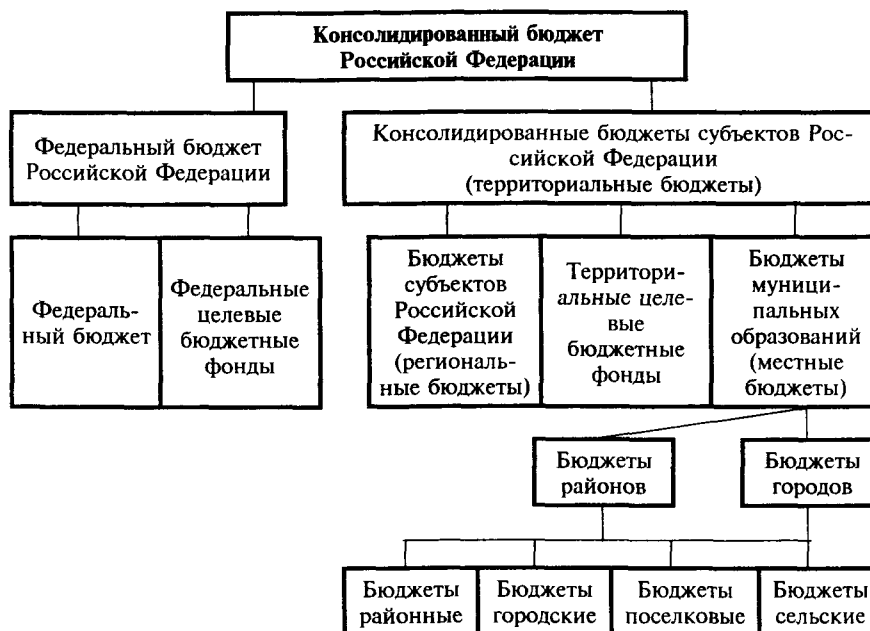


Рис. 2.1. Схема консолидированного бюджета РФ

Принципы функционирования бюджетной системы Российской Федерации следующие:

- единство бюджетной системы;
- разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы;
- самостоятельность бюджетов разных уровней;
- полнота отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- сбалансированность бюджета;
- эффективность и экономность использования бюджетных средств;
- общее покрытие расходов бюджета;
- гласность;
- достоверность бюджета;
- адресность и целевой характер использования бюджетных средств.

1. *Единство бюджетной системы* означает единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса, санкций за нарушения бюджетного законодательства, а также единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, региональных бюджетов и местных бюджетов.

2. *Разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации* — это закрепление (полностью или частично) соответствующих видов доходов и полномочий по осуществлению расходов за органами власти Российской Федерации,

органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

3. Важнейшим является принцип *самостоятельности всех бюджетов*:

1) право законодательных (представительных) органов государственной власти и органов местного самоуправления на каждом уровне бюджетной системы самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;

2) наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы, определяемых в соответствии с законодательством Российской Федерации;

3) законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов;

4) право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять направления расходования средств соответствующих бюджетов;

5) право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять источники финансирования дефицитов соответствующих бюджетов;

6) недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов.

4. *Полнота отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов* означает, что все доходы и расходы бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов и иные обязательные поступления подлежат отражению в бюджетах, бюджетах государственных внебюджетных фондов в обязательном порядке и в полном объеме. Все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе Российской Федерации.

5. *Сбалансированность бюджета* — каждый бюджет должен быть сбалансирован, т. е. объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

6. *Эффективность и экономность использования бюджетных средств* означает, что при составлении и исполнении бюджетов органы власти и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием определенного бюджетом объема средств.

7. *Общее покрытие расходов* означает, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов из источников финансирования его дефицита.

8. *Гласность* — это обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полнота представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления; обязательная открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти, либо между законодательным (представительным) и исполнительными органами государственной власти.

9. *Достоверность бюджета* означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета

10. *Адресность и целевой характер бюджетных средств* — бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей.

2.2. Сущность финансово-бюджетного федерализма

Конституцией Российской Федерации 1993 г. закреплено федеративное устройство нашего государства, которое основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Субъектами Российской Федерации являются республики в составе Российской Федерации, края, области, автономные округа, автономная область, города Москва и Санкт-Петербург.

В соответствии с Конституцией РФ разграничены *предметы ведения* и полномочия между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, в том числе в области бюджета. Каждый субъект Федерации имеет свой бюджет, средства которого предназначены для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам его ведения. В статье 15 Бюджетного кодекса он назван *региональным бюджетом*. Административно-территориальные (муниципальные) образования, составляющие территорию субъекта Федерации согласно Конституции РФ, имеют свои бюджеты. Бюджет субъекта Федерации (*региональный бюджет*) и свод бюджетов муниципальных образований (*местных бюджетов*) составляют **консолидированный бюджет субъекта Федерации**. В свою очередь свод региональных и местных бюджетов составляют *территориальные бюджеты*.

Федеративное устройство России, разграничение прав и полномочий между центром и субъектами Федерации являются предпосылкой финансово-бюджетного федерализма.

Финансово-бюджетный федерализм — это разделение полномочий между центральными органами власти, властями субъектов Федерации и органами местного самоуправления в области финансов, в частности, в бюджетной сфере.

Финансово-бюджетный федерализм реализуется главным образом в ходе бюджетного процесса при мобилизации бюджетных доходов и расходовании бюджетных средств.

Финансово-бюджетный федерализм базируется на следующих основных принципах:

- 1) законодательном разграничении полномочий по расходам между органами власти всех уровней управления;
- 2) обеспечении соответствующих органов власти необходимыми финансовыми ресурсами для выполнения ими возложенных на них функций;
- 3) обеспечении вертикального и горизонтального выравнивания доходов всех звеньев бюджетной системы;
- 4) наличии единых для каждого звена бюджетной системы формализованных прозрачных и всем понятных методов регулирования бюджетов;
- 5) самостоятельности и равноправия каждого бюджета, входящего в бюджетную систему, которые выражаются в самостоятельности бюджетного процесса, в том числе в определении направлений использования бюджетных средств, подконтрольности исполнения бюджета соответствующим представительным органом власти и т.д.

Быстрому развитию финансово-бюджетного федерализма в Российской Федерации способствовало принятие ряда федеральных законов.

1. В соответствии с Законом «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. субъектам Федерации не устанавливаются размеры доходов и расходов, они имеют право самостоятельно определять направления использования бюджетных средств.

2. Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27 декабря 1991 г. разделил все налоги на федеральные, региональные и местные, закрепив их за соответствующими бюджетами.

3. Важным этапом в развитии финансово-бюджетного федерализма стал Закон РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формулированию и использованию внебюджетных

фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» от 15 апреля 1993 г., в котором впервые в истории бюджета России был зафиксирован важнейший принцип формирования местных бюджетов, основанный на расчете минимального бюджета, т. е. объема доходов местного бюджета, покрывающего гарантируемые соответствующими вышестоящими органами власти минимально необходимые расходы. В свою очередь, минимальные расходы местных бюджетов должны рассчитываться на основе минимальных социальных и финансовых норм, т. е. показателей минимально необходимой обеспеченности населения важнейшими жилищно-бытовыми, социально-культурными и другими услугами.

4. В 1994 г. в соответствии с Указом Президента РФ №2268 в механизм финансово-бюджетного федерализма вводится новая форма перераспределения средств между федеральными и региональными бюджетами — *передача средств из федерального бюджета региональным бюджетом путем формирования фонда финансовой поддержки регионов и расчета размера выделяемых средств на основе специально разработанной формулы*. Этот метод стал также использоваться и во взаимоотношениях между региональными и местными бюджетами. Применение его способствует объективизации межбюджетного распределения средств.

Следует отметить, что процесс создания финансово-бюджетного федерализма в России не закончился. Предстоит решение ряда проблем:

1) полномочия всех уровней власти по расходам должны полностью соответствовать имеющимся у них полномочиям по доходам;

2) передача расходов с бюджетов верхнего уровня на бюджеты нижнего уровня должна быть полностью компенсирована одновременно передаваемыми доходами;

3) должны быть устранены встречные финансовые потоки, когда доходы, создаваемые на территории, изымаются в бюджет вышестоящего уровня, а затем в виде финансовой помощи, дотаций и субвенций передаются вниз;

4) следует максимально сократить использование такой формы межбюджетных отношений, как средства, передаваемые по взаимным расчетам.

С этой целью следует:

- более четко разграничить бюджетные полномочия между различными уровнями власти;
- фиксировать в федеральных и региональных законодательных актах согласованные пропорции в совместных налогах;
- создать более эффективный механизм корректировки диспропорций в формировании территориальных бюджетов;
- создать механизм межбюджетных отношений, основанный на принципах прозрачности, гласности, равенстве возможностей получения помощи и льгот для всех территорий;
- внедрить в практику формирования территориальных бюджетов нормативно-расчетные методы, основанные на разработке исполнительными органами власти и утверждении представительными органами власти минимальных государственных социальных стандартов, социальных и финансовых норм.

2.3. Межбюджетные отношения

Все бюджеты, входящие в бюджетную систему страны, взаимосвязаны в рамках межбюджетных отношений.

Межбюджетные отношения — это отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, связанные с формированием и исполнением соответствующих бюджетов.

Межбюджетные отношения основываются на следующих принципах:

- распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации;

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

В соответствии с этими принципами отдельные виды бюджетных расходов могут передаваться из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ и из бюджетов субъектов РФ — в местные бюджеты.

В основе процесса распределения расходов и доходов между звеньями бюджетной системы заложен *принцип равенства бюджетов* субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом и местных бюджетов с региональными бюджетами, который предполагает использование единой методики расчета нормативов финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг, нормативов расчета финансовой помощи территориальным бюджетам, а также единый порядок уплаты федеральных и региональных налогов.

Бюджетным кодексом РФ (ст.48) установлено, что при распределении налоговых доходов по уровням бюджетной системы налоговые доходы бюджетов субъектов РФ должны составлять не менее 50% от суммы доходов консолидированного бюджета РФ.

Во второй половине 90-х годов примерное распределение средств между отдельными звеньями бюджетной системы в Российской Федерации характеризовалось следующими данными (табл. 2.1).

Таблица 2.1. Распределение средств между звеньями бюджетной системы РФ (%)

Консолидированный бюджет РФ	100
Федеральный бюджет РФ	45-55
Консолидированные бюджеты субъектов РФ из них:	55-45
Бюджеты субъектов РФ (региональные бюджеты)	20-25
Местные бюджеты в том числе:	25-20
Городские бюджеты	16-20
Районные бюджеты	7,5-8
Поселковые бюджеты	0,5-0,7
Сельские бюджеты	1-1,3

Распределение главных бюджетных налогов между звеньями бюджетной системы иллюстрирует табл. 2.2.

Таблица 2.2. Распределение основных налогов между Федеральным, региональными и местными бюджетами России (%)

Наименование налога	Федеральный бюджет	Региональные бюджеты	Местные бюджеты
1. Налог на прибыль	33	40	27
2. НДС	66	21	13
3. Акцизы	84	13	3
4. Подоходный налог с физических лиц	9	24	67
5. Налог на имущество с физических лиц	—	4	96
6. Налог на имущество юридических лиц	—	44	56

7. Плата за недра	19	43	38
8. Земельные налоги и арендная плата за землю	26	25	49
9. Транспортный налог	—	51	49

Для обеспечения расходов территориальных бюджетов (республиканских, республик в составе Российской Федерации, краевых, областных, окружных, местных) они должны иметь соответствующие доходы.

Доходы территориальных бюджетов состоят из *собственных* и *регулирующих*.

Собственные доходы бюджетов — виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами законодательством Российской Федерации.

Это налоговые доходы, закрепленные за соответствующими бюджетами, бюджетами государственных внебюджетных фондов законодательством Российской Федерации, и неналоговые доходы, определенные нормативными актами, а также безвозмездные перечисления.

Собственные доходы составляют меньшую часть доходов территориальных бюджетов. Для финансового обеспечения выполнения возложенных на региональные и местные органы власти функций, экономического и социального развития территорий, сбалансированности территориальных бюджетов им из бюджетов вышестоящего уровня в порядке бюджетного регулирования передаются регулирующие доходы.

Регулирующие доходы бюджетов — это федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года) по разным видам таких доходов.

В соответствии со ст. 48 Бюджетного кодекса РФ нормативы отчислений определяются законом о бюджете того уровня бюджетной системы Российской Федерации, который передает регулирующие доходы.

К регулирующим доходам территориальных бюджетов относятся также *трансферты* — средства, поступающие из федерального и региональных фондов финансовой поддержки регионов, размер которых рассчитывается по установленным правительством методике и формуле.

Кроме отчислений от федеральных и региональных налогов, средств, поступающих из фондов финансовой поддержки для сбалансирования территориальных бюджетов, используются дотации, субвенции и субсидии.

Дотация — это средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов.

Субвенция — это средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах для осуществления целевых расходов.

В соответствии со ст. 78 Бюджетного кодекса в случае нецелевого использования субвенций и субсидий и нарушения сроков их использования сумма их может быть востребована органами власти, выдавшим эти средства.

Субсидия — это бюджетные средства, передаваемые бюджету другого уровня, юридическому или физическому лицам на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Нужно отметить, что дотация, субвенция и субсидия как методы наделения финансовыми ресурсами территориальных бюджетов несовершенны. Эти источники бюджетов лишены стимулирующих свойств, они создают у местных администраций иждивенческое настроение. Такая практика передачи средств не способствует развитию хозяйственной инициативы местных администраций, снижает их воздействие на экономические процессы на территории и

уменьшает на этой основе возможности перевыполнения доходной части их бюджетов, ослабляет финансовый контроль.

Тем не менее, отмечая все негативные стороны дотаций, субвенций и субсидий, полностью исключить их как методы наделения территориальных бюджетов необходимыми средствами нельзя. При формальном подходе к решению проблемы ликвидации дотации этих бюджетов и передаче им в больших размерах отчислений от неустойчивых источников доходов их положение может быть ухудшено. Это приведет к постоянным кассовым разрывам и необходимости многократного обращения за ссудами из вышестоящих бюджетов. В целом это осложнит финансирование плановых мероприятий.

Поэтому не везде и не всегда следует стремиться к замене дотаций, субвенций и субсидий любыми средствами. Они необходимы в тех населенных пунктах, где в силу сложившихся условий и проводимой политики в области охраны окружающей среды, наличия исторических памятников и других причин, экономический потенциал не может быть расширен в таких размерах, чтобы обеспечить территориальное формирование доходов. Местные же источники не в состоянии обеспечить покрытие необходимых расходов. Примером могут служить города и поселки-курорты, города — исторические и архитектурные заповедники, научные центры и др. Субвенции же следует выдавать целевым назначением на определенные мероприятия, на осуществление которых на местах не хватает средств.

Помимо отчислений от государственных доходов и налогов, трансфертов, дотаций, субсидий и субвенций, значительным источником формирования доходной базы территориальных бюджетов являются *средства, полученные из других бюджетов*. В порядке взаимных расчетов часть средств передается из вышестоящего бюджета в нижестоящий. Следует отметить, что при этом большая часть оседает в нижестоящих бюджетах. Так, если в 1997 г. в территориальные бюджеты поступило из федерального бюджета 22263 млрд. руб., то передано федеральному бюджету 214 млрд. руб. Следовательно, 22049 млрд. руб. осело в доходах территориальных бюджетов.

В значительной степени этот вид доходов в последние десятилетия заменял прямую дотацию. Из всех регулирующих доходов этот источник наименее пригоден для обеспечения территориальных бюджетов финансовыми ресурсами. Если отчисления от государственных доходов и налогов, трансферты, дотации, субвенции и субсидии заранее планируются в доходах этих бюджетов, то средства, передаваемые им в процессе исполнения бюджета, ставят их в еще большую зависимость от вышестоящих бюджетов.

Общую схему собственных и регулирующих доходов территориальных бюджетов можно представить в следующем виде (рис. 2.2).

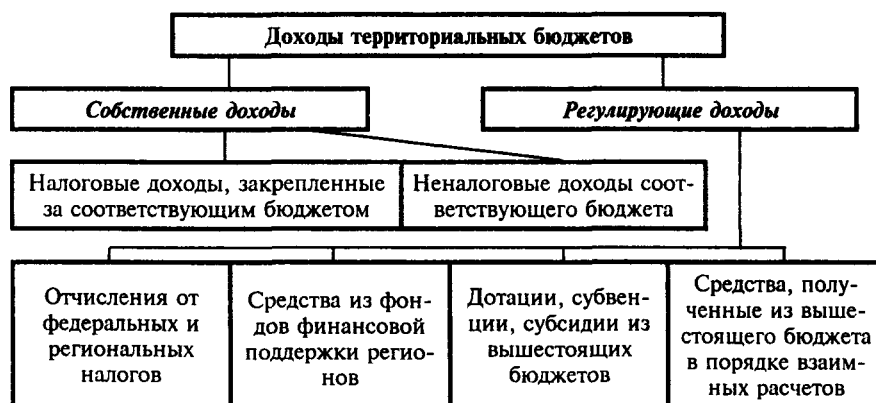


Рис. 2.2. Общая схема собственных и регулирующих доходов территориальных бюджетов

2.4. Методы бюджетного регулирования и способы распределения доходов между бюджетами

Методы распределения доходов между бюджетами менялись в ходе развития бюджетной системы России.

Модели распределения доходов. Для бюджетной системы дореволюционной России типичной была модель распределения доходов между бюджетами, которую можно назвать *горизонтальной*. Она характеризуется тем, что государственный бюджет и территориальные бюджеты (земские, городские) находились как бы в одной плоскости, за каждым бюджетом были закреплены свои налоги и сборы. При этом финансовая помощь территориальным бюджетам из государственного бюджета была затруднена, так как территориальные бюджеты не входили в государственный бюджет и для такой помощи не было правовых основ. В этих условиях действовала следующая модель формирования территориальных бюджетов:

$$P=D,$$

где P - размер доходов;

D — размер собственных доходов.

Размер бюджетных доходов определял размер расходов.

Такая система распределения доходов действовала во многих странах вплоть до середины XX в. С одной стороны, эта система обеспечивала в значительной мере финансовую независимость территориальных органов власти всех уровней, так как территориальные бюджеты формировались за счет собственных налогов. Однако по мере роста бюджетных расходов на общественные нужды (образование, здравоохранение, благоустройство населенных пунктов) собственные доходы территориальных бюджетов не могли обеспечивать эти расходы. В то же время не было достаточно действенного и законодательно установленного механизма оказания государством финансовой помощи территориям. Все это отрицательно отражалось на состоянии территориальных бюджетов, местном хозяйстве, социальном развитии общества.

Первый шаг в устранении этих недостатков распределения бюджетных доходов был сделан в СССР в 1931 г., когда бюджеты союзных республик были включены в государственный бюджет СССР, а работниками Наркомата финансов была создана новая модель распределения общегосударственных доходов. Эту модель можно назвать *веерной*. Суть ее заключалась в том, что несмотря на существование закрепленных за каждым бюджетным звеном налогов, вводился механизм долевых отчислений в территориальные бюджеты от общегосударственных доходов и налогов. В соответствии с принимаемыми законодательными актами сумма мобилизуемого на территории налога по утвержденным этими актами нормативам распределялась между центральным бюджетом (союзный бюджет), региональными бюджетами (республиканскими, краевыми, областными) и местными бюджетами (городскими, районным, поселковыми и сельскими).

Следовательно, в территориальные бюджеты помимо собственных доходов стали поступать регулирующие доходы. На местные бюджеты было возложено финансирование подавляющей части общегосударственных расходов, связанных с жизнеобеспечением населения (образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, местной и пищевой промышленности и др.). В свою очередь это предопределило изменение принципа формирования местных бюджетов. Размер местного бюджета стал определяться величиной расходов на местное хозяйство. Для обеспечения этих расходов из вышестоящего бюджета выделялся необходимый объем регулирующих доходов. Таким образом, местные бюджеты стали формироваться по следующей модели:

$$P=D_c+D_r,$$

где P — размер расходов;

D_c — размер собственных доходов;

D_r - размер регулирующих доходов.

Преимущества этой модели в том, что 1) достигается единство источников всех бюджетов, а следовательно, заинтересованность и ответственность органов власти всех уровней в развитии экономики на территории как налогообразующей базы; 2) создается механизм оказания финансовой помощи территориям; 3) правительство страны имеет реальные рычаги для регулирования экономического и социального развития территорий.

Преимущества этой модели были настолько очевидны, что она стала применяться позднее во многих странах, в том числе в государствах с рыночной экономикой.

Практически эта модель используется в России в настоящее время и в первую очередь во взаимоотношениях региональных и местных бюджетов.

Вместе с тем такой способ распределения средств между бюджетами имеет ряд недостатков: 1) низка доля собственных доходов территориальных бюджетов; 2) велик элемент субъективности верхних уровней власти при определении величины отчислений от налогов в нижестоящие бюджеты, а следовательно, существует и зависимость от них; 3) такая система способствовала развитию иждивенчества отдельных территорий, стремившихся больше получить средств из вышестоящих бюджетов, не прилагая усилия к развитию территориальной экономики; 4) велики встречные и неоправданные потоки движения финансовых ресурсов сначала с территории в вышестоящий бюджет, а затем снова в нижестоящий; 5) это ведет и к централизации средств в вышестоящем бюджете, к ущемлению территориальных потребностей, к остаточному финансированию социальной сферы и тем самым к противостоянию между центром и территориями.

Работы по совершенствованию механизма распределения средств между бюджетами. Большой вклад в эту работу внес *Научно-исследовательский финансовый институт (НИФИ) Министерства финансов*, в котором многолетние исследования, связанные с укреплением местных бюджетов, вел *Г.Б. Поляк*. В 70—80-е годы им были разработаны, обоснованы и в дальнейшем реализованы такие меры по совершенствованию межбюджетных отношений, как использование в качестве регулирующего источника платежей из прибыли предприятий союзного подчинения, а также введение долговременных, т. е. утвержденных на несколько лет, нормативов отчислений в местные бюджеты от регулирующих налогов.

С переходом к формированию местных бюджетов на основе долговременных нормативов отчислений от общегосударственных доходов актуальной стала проблема расчета величины этих нормативов, а следовательно, объективизации всего бюджетного планирования, которое должно было опираться на научно обоснованные показатели. Для расчета таких нормативов необходимо было решение ряда задач.

Прежде всего Г.Б. Поляк предложил разработку системы долговременных социальных нормативов, определяющих уровень обеспеченности населения набором благ и услуг. Эти нормативы предлагалось рассчитывать дифференцированно для каждого региона с учетом плановых показателей их развития и уровней обеспеченности населения, достигнутых в каждом регионе.

Затем на основе социальных нормативов должны были быть рассчитаны финансовые нормативы бюджетных расходов на содержание социально-культурных учреждений и коммунально-бытовых предприятий.

Далее предлагалась следующая модель формирования местных бюджетов.

С помощью социальных и финансовых нормативов должна была определяться нижняя граница размера затрат, которые могли быть произведены в регионах. Сверх этого уровня расходы могли быть произведены при условии изыскания в регионах дополнительных ресурсов. Финансирование мероприятий, связанных с экономическим и социальным развитием в регионах, предлагалось осуществлять в меру выполнения планов поступления средств в региональные бюджеты и в пределах имеющихся у местных органов власти средств, без оказания им помощи из вышестоящих бюджетов. Другими словами, расходная часть местного бюджета должна была определяться на основе плановых показателей развития региона и на базе социальных и финансовых нормативов затрат в расчете на одного жителя.

Темпы роста этих расходов не должны были превышать темпы роста доходов, аккумулируемых в государственный бюджет на территории региона.

Для повышения роли и ответственности местных органов власти за результаты экономического и социального развития им предлагалось предоставить права самим определять направления использования бюджетных средств, а в целях повышения заинтересованности в более эффективном использовании средств оставлять в их распоряжении неиспользованные ассигнования. Кроме того, для усиления гарантированности расходов местных бюджетов, а также для укрепления финансовой базы местной администрации и обеспечения стабильности финансирования плановых мероприятий в рамках местных бюджетов всех уровней надо было создать резервные фонды.

Таким образом, на основе механизма бюджетного регулирования, дифференцированных нормативов отчислений от общегосударственных доходов и платежей в местные бюджеты от прибыли предприятий вышестоящего подчинения обеспечивался гарантированный минимум доходов местных бюджетов. Тем самым гарантировалась в определенной мере социальная защищенность населения каждой административно-территориальной единицы.

Для привлечения дополнительных финансовых ресурсов на общерегиональные цели предусматривалось создание внебюджетных фондов экономического и социального развития с открытием для них в банках отдельных счетов и субсчетов для финансирования целевых программ и отдельных мероприятий.

Для углубления хозрасчетных отношений и развития принципа самофинансирования регионов к вопросу о формировании их бюджетов Г.Б. Поляк предлагал подойти с принципиально новой позиции. Он считал, что целесообразно отказаться от деления доходов местных бюджетов на собственные и отчисления от доходов вышестоящих бюджетов и перейти к территориальному принципу формирования и распределения государственных бюджетных доходов.

Для технического осуществления этого принципа им в 1986 г. была разработана, а затем представлена на обсуждение Научно-методологического совета Министерства финансов СССР модель формирования территориальных бюджетов, которая позже получила условное название «котловая» или «одноканальная» и была включена в концепцию перевода на новые принципы хозяйствования ряда регионов.

Суть этой модели заключается в следующем. Все платежи в бюджет предприятий и организаций союзного, республиканского и местного подчинения, государственные и местные налоги, все бюджетные доходы, мобилизуемые в регионе, должны направляться на открытый в каждом районе, городе общий счет государственного бюджета СССР. С этого счета по утвержденным Верховным Советом СССР долговременным нормативам банк распределяет средства между союзным бюджетом и бюджетом союзной республики независимо от воли предприятий и органов управления всех уровней. Для нижестоящих бюджетов норматив утверждается Верховным Советом союзной республики, сессиями областного, районного Совета народных депутатов.

Следовательно, каждое предприятие, каждый гражданин выступали плательщиками одновременно в союзный, республиканский и местный бюджеты. Союзный бюджет и каждый территориальный бюджет должны были получать свою долю от общей суммы средств, поступивших в государственный бюджет СССР на территории региона, т. е. от территориальных бюджетных доходов (ТБД).

С внедрением такого принципа распределения ТБД теряло смысл и разделение предприятий на союзные, республиканские и местные.

Формирование территориального бюджета на основе указанного принципа теснее связывало его с результатами экономического развития региона, позволяло уже на этапе бюджетного планирования соизмерять размер территориальных доходов с доходами территориального бюджета, реальнее планировать расходы бюджета, определять направления выявления резервов в региональной экономике. Повышались заинтересованность и ответственность союзных, республиканских и местных органов власти за конечные результаты

экономического развития всех предприятий, территорий, так как источником всех бюджетов будет общий ТБД.

В ходе перестройки механизма формирования бюджетов должен был быть решен ряд вопросов, в том числе и такой: кому должен быть установлен пятилетний норматив отчислений от ТБД? Предлагались следующие варианты:

- 1) норматив отчислений в процентах от общей суммы ТБД устанавливается для территориального бюджета, оставшаяся часть направляется в вышестоящие бюджеты;
- 2) по установленным нормативам в процентах от общей суммы ТБД средства направляются в вышестоящие бюджеты, оставшаяся часть — в местный бюджет;
- 3) в каждый из вышестоящих бюджетов направляется твердо зафиксированная абсолютная сумма ТБД, оставшаяся часть — в местный бюджет.

Далее предлагалось, что для повышения ответственности и заинтересованности нижестоящих территорий в конечных результатах хозяйственной деятельности всех предприятий более приемлемыми были второй и третий варианты, когда территориальные бюджеты формировались бы на основе остаточного принципа распределения ТБД после внесения в вышестоящие бюджеты сумм в виде своеобразного налога с территории.

Третий вариант интересен был не только для нижестоящих территорий, которым он давал максимальные возможности для выявления внутрирегиональных резервов, но и для вышестоящих, так как фиксированный норматив обеспечивал гарантированные объемы средств их бюджетов.

Необходимо было также определить, единый или дифференцированные нормативы следует применять. Если установить единый для всех территорий норматив формирования бюджетов, то в силу сложившихся уровней экономического и социального развития у части территорий бюджет, сформированный по этому нормативу, мог быть меньше достигнутого, а у части — больше. Для устранения этих противоречий предлагалось несколько путей:

- 1) возможно выделение из вышестоящих бюджетов дотаций и субвенций тем территориям, в бюджете которых будет недостаточно средств для финансового обеспечения социальных нормативов;
- 2) территории, у которых в результате применения единого норматива отчислений от территориального дохода будет выявлено в процессе планирования бюджетов средств больше, чем необходимо для удовлетворения социальных нормативов, должны перечислить эти средства в вышестоящий бюджет;
- 3) для регулирования бюджетов союзных республик предлагалось создание межреспубликанского фонда финансовой помощи. Формироваться он мог за счет отчислений от территориального дохода каждой республики. Для всех республик устанавливался единый норматив отчислений в этот фонд от ТБД. Выделение республикам средств из этого фонда определялось Верховным Советом СССР с учетом не только потребности каждой республики, но и ее вклада в национальный доход страны. Средства, спланированные республикой по единому нормативу отчислений от ТБД и превышающие ее потребность для удовлетворения по социальным нормативам, перечислялись в межреспубликанский фонд.

Определение для всех республик единых нормативов отчислений от ТБД в союзный бюджет и в межреспубликанский фонд и распределение последнего на основе решений Верховного Совета СССР создавали бы более здоровую обстановку в экономических взаимоотношениях союзных республик, так как устанавливались равные обязанности всех республик в формировании союзного бюджета и межреспубликанского фонда. Распределение межреспубликанского фонда Верховным Советом СССР делало процесс бюджетного планирования более демократичным и гласным, позволяло снизить влияние субъективных факторов на формирование территориальных бюджетов. Этот же принцип должен был использоваться в республиках для формирования нижестоящих бюджетов.

Предлагалось также составление двух территориальных бюджетов — бюджета эксплуатационных расходов и инвестиционного бюджета. Социальные нормативы в первую очередь должны были гарантировать поступление средств в бюджет для финансирования

эксплуатационных расходов, т. е. средств, необходимых для содержания уже действующих предприятий и учреждений. Инвестиционный же бюджет должен был формироваться в значительной мере за счет ресурсов, полученных сверх гарантированного минимума, т. е. средств, зависящих от конечных результатов хозяйственной деятельности в регионе.

Разработанная Г. Б. Поляком модель формирования местных бюджетов была использована как один из вариантов совершенствования в порядке эксперимента финансово-бюджетного механизма при подготовке концепций перевода на принципы самоуправления и самофинансирования Московской, Крымской, Курганской областей, Хакасской автономной области, городов Кировограда, Евпатории и др.

Однако с распадом СССР эта работа была прекращена. В 90-е годы некоторые элементы этой модели (объем территориальных бюджетных доходов, численность населения территории) были использованы при разработке механизма совершенствования межбюджетных отношений.

Контрольные вопросы

1. Назовите уровни бюджетной системы РФ. На основании каких законов осуществляется эта классификация?
2. Охарактеризуйте принципы функционирования бюджетной системы РФ.
3. Объясните термин «финансово-бюджетный федерализм».
4. Как вы понимаете: а) региональный бюджет, б) местный бюджет, в) территориальный бюджет?
5. Перечислите основные принципы финансово-бюджетного федерализма.
6. Какие законодательные акты способствовали развитию финансово-бюджетного федерализма?
7. Как вы понимаете термин «межбюджетные отчисления»?
8. Охарактеризуйте а) группу собственных б) группу регулирующих доходов территориальных бюджетов.
9. Назовите и кратко охарактеризуйте модели распределения доходов.

ГЛАВА 3. Бюджетные права федеральных и территориальных органов власти и управления

3.1. Бюджетное право

Бюджетное устройство страны, функционирование бюджетной системы, компетенции органов власти всех уровней в области бюджета регламентируются законодательством о бюджетных правах.

Бюджетное право — это совокупность юридических норм, регулирующих бюджетное устройство страны и бюджетный процесс, то есть порядок формирования и исполнения всех бюджетов, входящих в бюджетную систему государства, а также компетенцию всех органов власти в бюджетной сфере.

Процесс формирования и исполнения бюджетов осуществляется в соответствии с *бюджетными правоотношениями*, т. е. урегулированными нормами права общественными отношениями, к которым относятся отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в ходе составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы, контроля за их исполнением, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга.

Конституция страны — основополагающий акт бюджетного права.

В Конституции Российской Федерации 1993 г. заложены основы бюджетных прав федеральных, региональных и местных органов власти, которые сформулированы с учетом федеративного устройства государства.

В соответствии со *ст. 5 Конституции РФ* федеративное устройство Российской Федерации основано на государственной целостности и разграничении предметов ведения и

полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Предметы ведения в области бюджета очерчены в *ст. 71* Конституции **РФ**, где зафиксировано, что в ведении Российской Федерации находятся федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития.

В *ст. 72* Конституции РФ записано, что установление общих принципов налогообложения в Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В *ст. 1* «Протокола к Договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» зафиксировано, что к совместному ведению относится и установление общих принципов бюджетной системы Российской Федерации.

В *ст. 75* Конституции РФ отмечено, что система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения в Российской Федерации устанавливаются федеральными законами.

В развитие основных положений в области бюджетного права, зафиксированных в Конституции РФ, издаются специальные **законодательные акты**. В их числе следует отметить:

- Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. № 1734-1;

- Закон РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе **РФ**, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» от 15 апреля 1993 г. №4807;

- Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления» от 25 сентября 1997 г. №126-ФЗ;

- Бюджетный кодекс РФ от 31 июня 1998 г. № 145-ФЗ.

В этих актах определены бюджетные права представительных и исполнительных органов власти всех уровней, обеспечивающие им создание финансовой базы для выполнения возложенных на них функций по управлению страной и соответствующими территориями, проведению внутренней и внешней политики, управлению экономическими и социальными процессами.

Наиболее важным и емким из законодательных актов, изданных в 90-е годы в области бюджетного права, является **Бюджетный кодекс РФ**, в котором установлены общие принципы бюджетного законодательства, правовые основы функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовые положения субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, а также определены основы бюджетного процесса в Российской Федерации. Бюджетный кодекс законодательно зафиксировал компетенцию и полномочия органов власти всех уровней в бюджетной сфере.

3.2. Бюджетные права органов государственной власти РФ

Бюджетные компетенции и полномочия федеральных органов государственной власти закреплены в Конституции РФ и вышеперечисленных законодательных актах.

К ведению Российской Федерации в области регулирования бюджетных правоотношений относятся:

- установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации;

- разграничение налогов и других доходов между уровнями бюджетной системы, а также распределение в порядке межбюджетного регулирования доходов федерального бюджета между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации;

- разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, утверждение отчетов об их исполнении и осуществление контроля за их исполнением;
- определение основ формирования доходов, осуществления расходов из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- определение основ осуществления государственных и муниципальных заимствований, а также основ управления государственным и муниципальным долгом;
- установление порядка составления и рассмотрения проекта федерального бюджета, утверждения и исполнения федерального бюджета, осуществления контроля за его исполнением, составления отчетности об исполнении и утверждения отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- составление и рассмотрение проекта федерального бюджета, утверждение и исполнение федерального бюджета, осуществление контроля за его исполнением и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- установление федеральными законами порядка осуществления заимствований Российской Федерации, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, управления долгом Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- осуществление государственных заимствований Российской Федерации и предоставление кредитов иностранным государствам, а также управление государственным долгом Российской Федерации;
- установление порядка формирования доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- осуществление расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- установление порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам;
- предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам;
- установление порядка и условий предоставления бюджетных кредитов;
- установление минимальных государственных социальных стандартов, норм и нормативов финансовых затрат на единицу предоставленных государственных или муниципальных услуг;
- утверждение бюджетной классификации Российской Федерации;
- установление единых форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- формирование, обеспечение погашения и обслуживание внешнего долга, определение перечня и порядка осуществления государственных внешних заимствований;
- определение перечня и порядка формирования государственных внебюджетных фондов, управление их деятельностью;
- установление оснований и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Бюджетным кодексом РФ регламентируются также **полномочия федеральных органов власти** в сфере формирования бюджетных доходов и средств целевых бюджетных фондов.

Установлено, что новые виды доходов, их отмена или изменение возможны только путем внесения соответствующих изменений в налоговое законодательство Российской Федерации. Федеральные органы законодательной власти могут также устанавливать новые виды неналоговых доходов, отменять или изменять действующие после представления

федеральными органами исполнительной власти своего заключения и только путем внесения изменений в Бюджетный кодекс.

Федеральные органы исполнительной власти предоставляют неналоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в федеральный бюджет в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации в пределах лимитов предоставления налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей, определенных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

К ведению федеральных органов относится *разграничение бюджетных доходов и расходов* между федеральным и региональными бюджетами.

Разграничение налогов и сборов между бюджетами регламентируется:

- Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27 июля 1991 г. №146-ФЗ (гл.2, ст.13—15),
- Бюджетным кодексом **РФ** от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ, (раздел **II**, гл.7—9).

Разграничение расходов между звеньями бюджетной системы регламентируется Бюджетным кодексом РФ (раздел **III**, гл.11). Расходы разделяются на ассигнования, финансируемые исключительно из федерального, региональных и местных бюджетов, и на расходы, совместно финансируемые из бюджетов федерального, региональных и местных.

Бюджетным кодексом РФ определяется *порядок формирования и распределения целевых бюджетных фондов* (ст.54). Доходы федеральных целевых бюджетных фондов обособленно учитываются в доходах федерального бюджета по ставкам, установленным налоговым законодательством Российской Федерации, и распределяются между федеральными целевыми бюджетными фондами и территориальными целевыми бюджетными фондами по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Органы государственной власти **субъектов Российской Федерации** наделены бюджетными правами в соответствии с:

- Законом РФ «Об основах бюджетных прав...» от 15 апреля 1993 г. №4807-1;
- Законом РФ «О субвенциях республикам в составе РФ, краям, областям, автономной области, автономным округом, городам Москве и Санкт-Петербургу» от 15 июля 1992 г. №3303-1;
- Бюджетным кодексом **РФ**.

Субъекты Российской Федерации вправе издавать свои законодательные акты, регламентирующие бюджетные правоотношения на подведомственной территории.

В области регулирования бюджетных правоотношений к ведению субъектов Российской Федерации относятся:

- установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов субъектов Российской Федерации, утверждения и исполнения региональных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации;
- составление и рассмотрение проектов бюджетов Российской Федерации и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, утверждение и исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;
- распределение доходов от региональных налогов и сборов, иных доходов субъектов Российской Федерации между бюджетом субъекта Российской Федерации и местными бюджетами;
- определение порядка направления в бюджет субъекта Российской Федерации доходов от использования собственности субъекта Российской Федерации, доходов от налогов и сборов субъекта Российской Федерации, иных доходов бюджета субъекта Российской Федерации;

- разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетом субъекта Российской Федерации порядка и условий предоставления финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации;
- определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам;
- предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам;
- установление порядка и условий предоставления бюджетных кредитов;
- определение перечня и порядка осуществления государственных внутренних заимствований субъектов Российской Федерации;
- осуществление государственных внутренних и внешних заимствований субъекта Российской Федерации и управление государственным долгом субъекта Российской Федерации.

Представительные органы субъектов Российской Федерации вправе вводить региональные налоги и сборы, устанавливать размеры ставок по ним и вводить налоговые льготы в пределах прав, предоставленных налоговым законодательством Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут предоставлять налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджета субъектов Российской Федерации в пределах лимитов предоставления налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей, определенных законами субъектов Российской Федерации о бюджете. Вместе с тем органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе предоставлять отсрочки или рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджеты субъектов Российской Федерации в части суммы федерального налога или сбора, поступающей в бюджет субъекта Российской Федерации, только при отсутствии задолженности по бюджетным ссудам бюджета субъекта Российской Федерации перед федеральным бюджетом и соблюдении предельного размера дефицита бюджета субъекта Российской Федерации и размера государственного долга субъекта Российской Федерации, установленных Бюджетным кодексом РФ.

3.3. Бюджетные права органов местного самоуправления

Правовой основой функционирования местных бюджетов в Российской Федерации являются **законодательные акты**, изданные в 1991—1997 гг.

1. В *Конституции РФ* (ст. 132) зафиксировано, что органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы.

2. В *Законе «О местном самоуправлении в РСФСР»* (от 6 июня 1991 г. №1550-1) вопросам местного самоуправления посвящен отдельный раздел. В нем определен состав финансовых ресурсов местного самоуправления, которые формируются за счет бюджетных и внебюджетных средств, кредитных ресурсов, валютных средств местных органов самоуправления.

В Законе зафиксированы важные положения о том, что местные органы власти самостоятельно разрабатывают, утверждают и исполняют свои бюджеты, при этом вмешательство вышестоящих органов в бюджетный процесс не допускается.

В целях социальной защищенности населения в Законе закреплено за местными органами власти право на минимальный размер местных бюджетов в части текущих расходов.

Впервые в Законе записано, что для определения общего объема финансовых ресурсов, созданных и используемых на соответствующей территории, местными органами власти составляется *территориальный сводный финансовый баланс*. При этом государственные и общественные органы, предприятия, учреждения и организации представляют в местные органы власти сведения, необходимые для его составления.

Впервые в Законе признано право местных органов на создание и использование внебюджетных фондов финансовых ресурсов, а также валютных фондов, на объединение финансовых ресурсов местных органов власти и предприятий для финансирования общерегиональных мероприятий.

Новые права даны местным органам власти в распределении и использовании своих финансовых ресурсов. Местным органам предоставлены права:

- самостоятельно определять направления использования средств местных бюджетов;
- в пределах имеющихся у них средств увеличивать сверх централизованно устанавливаемых норм расходы на содержание жилищно-коммунального хозяйства, учреждений здравоохранения, народного образования, социального обеспечения, правоохранительных органов;
- устанавливать дополнительные льготы и пособия для усиления помощи отдельным категориям населения; образовывать резервные фонды.

3. В Законе «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономных областей, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» конкретизированы и развиты права местных органов власти в области финансово-бюджетных отношений. В общих положениях Закона сформулированы новые понятия минимальных социальных и финансовых норм, средней финансовой обеспеченности, принципы самостоятельности бюджетов, регулирования финансовых отношений. В нем отражены вопросы:

- определение уровня закрепления доходов, который должен быть не менее 70% доходной части минимальных бюджетов;
- порядок предоставления и использования дотаций и субвенций;
- принципы определения и утверждения нормативов отчислений от регулирующих налогов;
- распределение доходов между различными видами бюджетов.

В Законе регламентируется бюджетный процесс. В отдельном разделе даны общие принципы составления, рассмотрения проектов бюджетов и утверждения бюджетов. Закон определяет права местных органов власти при рассмотрении разногласий по формированию их бюджетов. Впервые зафиксировано положение об образовании при рассмотрении разногласий согласительных комиссий из представителей вышестоящих и нижестоящих органов власти. В Законе регламентируется также исполнение бюджета, контроль за использованием внебюджетных и валютных фондов, определены гарантии бюджетных прав местных органов власти, их ответственность за принятые ими решения по бюджетным вопросам, а также их право обращаться в арбитражный суд в случае нарушения вышестоящим органом власти их бюджетных прав.

4. Вопросы, касающиеся местных финансов, отражены в Законе «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». В этом законе все налоги, входящие в налоговую систему Российской Федерации, разделены на три группы:

- федеральные налоги;
- налоги республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных областей, автономных округов;
- местные налоги.

Установлена компетенция каждого органа власти, в том числе и местных органов власти, по отношению к соответствующим налогам, т. е. право этих органов вводить на подведомственной территории налоги, устанавливать ставки налогов, предоставлять плательщикам налоговые льготы, контролировать взимание налогов и т.д.

5. В Законе «О субвенциях республикам в составе РФ, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу» определены права территорий на получение финансовой помощи в виде целевых субвенций из вышестоящих

бюджетов и внебюджетных фондов, общие условия предоставления и использования субвенций; ответственность за соблюдение этих условий.

6. Дальнейшим шагом в развитии финансово-бюджетных прав местных органов самоуправления стал Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ). В Законе зафиксировано:

1) федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают муниципальным образованиям (городам, районам, поселкам, селам) минимальные местные бюджеты;

2) минимально необходимые расходы местных бюджетов устанавливаются законами субъектов Российской Федерации на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;

3) доходная часть минимальных бюджетов обеспечивается путем закрепления на долговременной основе федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации доходных источников.

Закон устанавливает, что финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ежегодно предусматриваются соответственно в федеральном бюджете и в бюджетах субъектов Российской Федерации. Кроме того, увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, возникшие в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, компенсируются органами, принявшими решения. Решения этих органов реализуются органами местного самоуправления в пределах, переданных им в качестве компенсации средств.

В соответствии с этим Законом население непосредственно путем местного референдума, на собраниях (сходах) граждан или представительные органы местного самоуправления с учетом мнения населения могут предусматривать разовое добровольное внесение жителями средств для финансирования местных мероприятий.

7. Важным этапом в формировании законодательных основ местных финансов стал вышедший 25 сентября 1997 г. *Федеральный Закон «О финансовых основах местного самоуправления»* (№126-ФЗ). Закон регламентирует порядок формирования и использования финансовых ресурсов местного самоуправления; финансовых взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти, субъектами хозяйствования и финансово-кредитными институтами; разграничения доходов и расходов между бюджетами.

В статье Закона «Местные финансы» впервые *определены состав местных финансов и принципы их формирования*. Местные финансы включают средства местных бюджетов, местные внебюджетные и валютные фонды, средства, мобилизуемые на финансовом рынке. Формирование и использование местных финансов основывается на принципах самостоятельности этих финансов, государственной финансовой поддержки, гласности формирования и использования финансовых ресурсов.

Важным положением, впервые устанавливаемым Законом, является новый принцип формирования местных бюджетов, суть которого заключается в том, что формирование этих бюджетов основывается на *государственных минимальных социальных стандартах и социальных нормах*.

В Законе определяется участие органов государственной власти в развитии местных финансов, выражающееся в регулировании местных бюджетов; распределении средств, выделяемых для финансирования федеральных и региональных программ между муниципальными образованиями.

Особое внимание в Законе уделяется процессу формирования и исполнения местных бюджетов как основной финансовой базы муниципальных образований. В разделе, посвященном местным бюджетам, устанавливается, что каждое муниципальное образование имеет право на собственный бюджет и получение в процессе бюджетного регулирования средств за счет источников федерального бюджета и региональных бюджетов.

Исходя из необходимости внесения существенных изменений в распределение налогового потенциала, создаваемого трудом населения муниципальных образований, в Закон включены статьи, в которых регламентируются вопросы формирования доходной части местных бюджетов, их взаимоотношений с федеральным и региональными бюджетами.

8. Вопросы местных бюджетов нашли отражение в *ст. 15 Налогового кодекса РФ*, где установлены виды местных налогов и сборов.

9. Компетенция органов местного самоуправления в бюджетной сфере определена в *ст. 9 Бюджетного кодекса*, в которой к ведению органов местного самоуправления в регулировании бюджетных правоотношений отнесено:

- установление порядка составления и рассмотрения проектов местных бюджетов, утверждения и исполнения местных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об исполнении местных бюджетов;
- составление и рассмотрение проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов;
- определение порядка направления в местные бюджета доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов и сборов, иных доходов местных бюджетов;
- определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;
- предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;
- определение порядка осуществления муниципальных заимствований;
- осуществление муниципальных заимствований и управление муниципальным долгом.

Бюджетным кодексом РФ также определены полномочия органов местного самоуправления по формированию доходов местных бюджетов. При этом представительные органы местного самоуправления могут вводить местные налоги и сборы, устанавливать размеры ставок по ним и устанавливать льготы по их уплате в пределах прав, предоставленных им налоговым законодательством Российской Федерации.

Органы местного самоуправления вправе предоставлять налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в местные бюджеты в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации в пределах лимитов предоставления налоговых кредитов, отсрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей, определенных правовыми актами. Однако органы местного самоуправления могут определять порядок предоставления отсрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей в части сумм федеральных налогов или сборов, поступающих в местные бюджеты, только при отсутствии задолженности по бюджетным ссудам местного бюджета перед бюджетами других уровней бюджетной системы Российской Федерации и соблюдении предельного размера дефицита местного бюджета и размера муниципального долга, установленных Бюджетным кодексом.

Большое значение в бюджетных правоотношениях имеет наличие прав у территориальных представительных и исполнительных органов власти при рассмотрении разногласий по отдельным показателям их бюджетов. В соответствии со статьей 20 Закона «Об основах бюджетных прав...» 1993 г. они имеют право вносить свои предложения по изменению и уточнению проектируемых вышестоящим органом власти показателей своих бюджетов. В случае их отклонений вышестоящий исполнительный орган власти обязан совместно с заинтересованным исполнительным органом составить протокол об имеющихся разногласиях. Протокол должен содержать обоснования предложений и обоснование отказа. Для рассмотрения возникающих в связи с отказом разногласий представительный орган образует согласительную комиссию, которая рассматривает спорные вопросы. Окончательное решение принимается вышестоящим представительным органом власти.

Не менее важными в бюджетном процессе являются **гарантии бюджетных прав территориальных органов власти.**

Эти вопросы также зафиксированы в Законе «Об основах бюджетных прав...». В частности, в ст. 25 Закона определено, что если в ходе исполнения бюджета вышестоящий орган власти принимает решение, приводящее к уменьшению доходов или увеличению расходов бюджета нижестоящего территориального уровня, то недостающие в связи с этим для сбалансирования минимального бюджета средства компенсируются вышестоящим органом власти, принявшим решение, за счет средств его бюджета.

Такая же ответственность вышестоящего органа власти наступает при нанесении ущерба нижестоящему бюджету от принятия им решения с нарушением своей компетенции.

В случае непредставления вышестоящим органам власти исходных данных, необходимых для составления проекта бюджета в установленный срок, нижестоящий представительный орган власти может утвердить свой бюджет исходя из нормативов отчислений от регулирующих доходов, утвержденных на текущий год, и в пределах видов доходов, предусмотренных законами Российской Федерации для поступления в соответствующий бюджет.

Ответственность за нарушение бюджетного законодательства установлена в Бюджетном кодексе РФ (ч. IV). В ст. 283 перечислены основания для применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства. В их числе:

- неисполнение закона (решения) о бюджете;
- нецелевое использование бюджетных средств;
- неперечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;
- неполное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;
- несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;
- несвоевременное зачисление бюджетных средств на счета получателей бюджетных средств;
- несвоевременное представление отчетов и других сведений, связанных с исполнением бюджета;
- несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о бюджетных ассигнованиях;
- несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о лимитах бюджетных обязательств;
- несоответствие бюджетной росписи закону (решению) о бюджете;
- несоответствие уведомлений о бюджетных ассигнованиях, уведомлений о лимитах бюджетных обязательств утвержденным расходам и бюджетной росписи;
- несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов, доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации;
- несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджета и государственных внебюджетных фондов;
- несвоевременное представление проектов бюджетов и отчетов об исполнении бюджетов; отказ подтвердить принятые бюджетные обязательства, кроме оснований, установленных Бюджетным кодексом;
- несвоевременное подтверждение бюджетных обязательств, несвоевременное осуществление платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам;
- финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись;
- финансирование расходов в размерах, превышающих размеры, включенные в бюджетную роспись, и утвержденные лимиты бюджетных обязательств;
- несоблюдение нормативов финансовых затрат на оказание государственных или муниципальных услуг;
- несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного или муниципального долга и расходов на обслуживание государственного или муниципального долга, установленных Бюджетным кодексом;

- открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений Банка России;

- иные основания в соответствии с Бюджетным кодексом и федеральными законами.

За нарушение бюджетного законодательства Бюджетным кодексом предусматриваются следующие *санкции*:

- предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;
- блокировка расходов;
- изъятие бюджетных средств;
- приостановление операций по счетам в кредитных организациях;
- наложение штрафа;
- начисление пени;
- иные меры в соответствии с Бюджетным кодексом и федеральными законами.

Правом применения санкций обладают руководители органов *Федерального казначейства*. Они имеют право:

- списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, используемых не по целевому назначению;

- списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, подлежащих возврату в бюджет, срок возврата которых истек;

- списывать в бесспорном порядке суммы процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, срок уплаты которых наступил;

- взыскивать в бесспорном порядке пени за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, просрочку уплаты процентов за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки;

- выносить предупреждение руководителям органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и получателей бюджетных средств о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;

- составлять протоколы, являющиеся основанием для наложения штрафов;

- взыскивать в бесспорном порядке пени с кредитных организаций за несвоевременное исполнение платежных документов на зачисление или перечисление бюджетных средств в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки;

- приостанавливать операции по счетам в кредитных организациях сроком до одного месяца.

Действия органов и должностных лиц органов *Федерального казначейства* могут быть обжалованы в установленном порядке.

* * *

Финансовое право и в его составе бюджетное право являются важной частью как юридической, так и финансовой науки и практики.

Наиболее крупные работы по этой проблематике издали:

- *А.М. Гурвич*. Бюджетное право по законодательству РСФСР (1918);

- *С.А. Котляревский*. Бюджетное право РСФСР (1925);

- *М.Д. Загряцков*. Бюджетное право местных Советов (1927);

- *С.Д. Крылов*. Бюджетное право СССР (1928);

- *Е.А. Ровинский, О.Н. Горбунова*. Бюджетные права местных Советов депутатов трудящихся (1972);

- *М. И. Пискотин*. Советское бюджетное право (1971);

- *В.В. Бесчеревных*. Развитие советского бюджетного права (1975);

- *Н.И. Химичева*. Субъекты советского бюджетного права (1979).

Большой вклад в подготовку законодательных актов по бюджетным правам государственных и местных органов власти внесли заслуженные деятели науки, профессора

В.П.Дьяченко, К.Н. Плотников, Г. Б. Поляк, В.М. Родионова, профессора Л. П. Павлова, К.Ф. Шеремет, М.Н. Ходорович.

Контрольные вопросы

1. Как вы понимаете термин «бюджетное право»?
2. Охарактеризуйте основополагающий акт бюджетного права.
3. Какие законодательные акты определяют бюджетные права органов власти всех уровней?
4. Какие вопросы бюджетного права отражены в Бюджетном кодексе РФ?
5. Назовите бюджетные права а) органов государственной власти РФ и б) органов местного самоуправления.
6. Охарактеризуйте гарантии бюджетных прав территориальных органов власти.

ГЛАВА 4. Бюджеты Российской Федерации

4.1. Консолидированный бюджет

Понятие *консолидированный бюджет* было включено в Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. в связи с упразднением Государственного бюджета Российской Федерации, в который входили все звенья бюджетной системы России.

В ст. 8 этого Закона зафиксировано, что единство бюджетной системы обеспечивается не только единой правовой базой, единством бюджетной классификации и документации, но и представлением необходимой статистической и бюджетной информации для составления консолидированных бюджетов. В ст. 165 Бюджетного кодекса РФ также отмечается обязанность Министерства финансов РФ составлять отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации.

Консолидированный бюджет Российской Федерации — это свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Консолидированный бюджет Российской Федерации включает федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации. В свою очередь консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации включает региональный бюджет, т. е. бюджет субъекта Российской Федерации, и местные бюджеты.

Консолидированные бюджеты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не рассматриваются и не утверждаются законодательными (представительными) органами власти всех уровней. Эти бюджеты являются в первую очередь статистическим сводом бюджетных показателей, характеризующим агрегированные данные по доходам и расходам, источникам поступления средств и направлениям их использования по территории в целом Российской Федерации и отдельных субъектов Российской Федерации.

1. Показатели консолидированных бюджетов используются в бюджетном планировании. В частности, при определении величины нормативов отчислений от регулирующих налогов в бюджеты субъектов Российской Федерации и размеров дотаций в расчет принимаются объемы консолидированных бюджетов административно-территориальных образований.

2. Важна роль показателей консолидированных бюджетов и при анализе формирования и использования централизованного финансового фонда страны, т. е. суммы всех финансовых ресурсов, поступающих в бюджетную систему. Так, используя показатель консолидированного бюджета Российской Федерации, определяют степень централизации финансовых ресурсов, создаваемых в стране и отражаемых в сводном финансовом балансе государства.

3. Без расчета показателей консолидированных бюджетов невозможно сводное финансовое планирование, так как многие показатели сводного финансового баланса государства и территориальных сводных финансовых балансов берутся из консолидированных бюджетов. В *доходной* части баланса используются следующие бюджетные данные: налог на добавленную стоимость и акцизы, подоходный налог с физических лиц, налог на имущество,

налоги на внешнюю торговлю, внешнеэкономические операции и доходы от внешнеэкономической деятельности, средства бюджетных целевых фондов, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, доходы от государственной собственности или деятельности, включая доходы от продажи имущества. *Расходная* часть сводного финансового баланса включает следующие бюджетные показатели: затраты на государственные инвестиции, расходы на социально-культурные мероприятия, финансируемые за счет бюджета, государственные дотации, расходы на воспроизводство минерально-сырьевой базы, расходы на науку из бюджета, расходы на оборону, расходы на содержание органов государственной власти, правоохранительных органов, судов прокуратуры, расходы по внешнеэкономической деятельности, образование резервных фондов и др.

4. Большую роль играют показатели консолидированных бюджетов в перспективном планировании в целом и перспективном финансовом планировании в частности. При разработке прогнозов экономического и социального развития государства, территорий используются финансовые показатели, в основе которых показатели консолидированных бюджетов.

Разработка экономико-математических моделей прогнозирования бюджетов также основана на данных консолидированных бюджетов. Для расчета финансовых ресурсов на перспективу исследуются корреляционные связи между объемами доходов консолидированных бюджетов и такими переменными, как ВВП, национальный доход, объем валовой продукции промышленности, сельского хозяйства.

5. Показатели консолидированных бюджетов используются также при расчетах, характеризующих различные виды обеспеченности жителей страны, территорий, например, бюджетные расходы на одного жителя на медицинское обслуживание, образование и другие среднедушевые бюджетные доходы. В свою очередь среднебюджетные показатели являются критериями для сравнительного анализа состояния отдельных территорий. Показатели консолидированного бюджета страны используются для сравнения с аналогичными показателями других государств.

Объем консолидированного бюджета Российской Федерации в 1997 г., состав его показателей характеризуют данные табл. 4.1.

Таблица 4.1. Доходы консолидированного бюджета Российской Федерации в 1997 г. (в ценах 1997 г.)

Статьи дохода	млрд. руб.	% к итогу
1. Налоговые доходы	594105	83,4
1.1. Налог на прибыль	104870	14,7
1.2. Подоходный налог с физических лиц	75235	10,6
1.3. Налог на добавленную стоимость	182812	25,7
1.4. Акцизы	64407	9,0
1.5. Налоги на имущество	47743	6,7
1.6. Платежи за использование природных ресурсов	37174	5,2
1.7. Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	27177	3,8
1.8. Прочие налоги, сборы и пошлины	28791	4,0
2. Неналоговые доходы	63950	9,0
2.1. Доходы от государственной собственности или от деятельности	9643	1,3
2.2. Доходы от продажи принадлежавшего государству имущества	23427	3,3
2.3. Доходы от реализации государственных запасов	5316	0,7
2.4. Доходы от внешнеэкономической деятельности	11584	1,6
2.5. Прочие неналоговые доходы	11933	1,7
3. Безвозмездные перечисления	9514	1,3
4. Поступления от целевых бюджетных фондов	45065	6,3

Итого доходов	712635	100
---------------	--------	-----

Как следует из таблицы, в бюджетных доходах РФ главенствуют налоговые доходы (более 80%). Наиболее весомыми доходами бюджета являются косвенные налоги — налог на добавленную стоимость и акцизы (около 35%). Если к ним прибавить импортные и экспортные пошлины, то их доля возрастает до 40%.

Налоги, связанные с производством (налог на прибыль, доход, прирост капитала), относительно невелики и составляют примерно 15% всех бюджетных доходов. Даже если к ним прибавить налоги на имущество предприятия, то в совокупности эти доходы составляют не более 22%.

Главная причина превалирования в бюджете косвенных налогов — резкий спад производства и снижение прибыли. В то же время высокий уровень государственных расходов вызывает необходимость привлечения в бюджет доходов за счет косвенного обложения.

Неналоговые доходы бюджета не превышают 10%. В их числе наиболее значительны поступления от целевых бюджетных фондов (6%) и доходы от продажи принадлежащего государству имущества (3%). Бывшие когда-то весомым источником доходы от внешнеэкономической деятельности составляют примерно лишь 1,5%.

Следует отметить, что в консолидированный бюджет Российской Федерации мобилизуется примерно 42—43% всех финансовых ресурсов, создаваемых в государстве.

Бюджетные расходы Российского государства можно проследить по данным табл. 4.2.

Таблица 4.2. Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации в 1997 г. (в ценах 1997 г.)

<i>Направление расходов</i>	<i>млрд. руб.</i>	<i>% к итогу</i>
1	2	3
1. Государственное управление	29013	3,5
2. Международная деятельность	2625	0,3
3. Национальная оборона	81377	9,7
4. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	59060	7,0
5. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	11512	1,4
6. Промышленность, энергетика и строительство	50244	6,0
7. Сельское хозяйство и рыболовство	31077	3,8
8. Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	4068	0,4
9. Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	23501	2,9
10. Развитие рыночной инфраструктуры	1183	0,1
11. Жилищно-коммунальное хозяйство	112554	13,4
12. Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	7521	0,9
13. Образование	112594	13,4
14. Культура и искусство	13934	1,6
15. Средства массовой информации	3405	0,4
16. здравоохранение и физическая культура	77103	9,2
17. Социальная политика	63503	7,6
18. Обслуживание государственного долга	41369	4,9
19. Пополнение государственных запасов и резервов	9464	1,1
20. Прочие расходы	67594	8,1
21. Мобилизационная подготовка экономики	708	0,1
22. Расходы целевых бюджетных фондов	36071	4,2
Всего расходов	839489	100

Как видим, 2/3 бюджетных ассигнований составляют непроизводительные расходы, в их числе расходы на управление и правоохранительную деятельность — более 10%, оборону — 10%, обслуживание государственного долга — 5%, социально-культурные расходы — более 30%.

Расходы же, связанные с развитием отраслей народного хозяйства, составляют 1/3 всех расходов консолидированного бюджета Российской Федерации, в том числе на промышленность, энергетику и строительство направляется примерно 6%, сельское хозяйство и рыболовство — 4%, транспорт, дорожное хозяйство, связь — 3%, жилищно-коммунальное хозяйство — 13%.

Все это свидетельствует о кризисе и снижении роли государства в экономическом процессе.

4.2. Федеральный бюджет Российской Федерации

Основные функции управления государством возложены на центральные органы власти. Для выполнения ими их обязанностей, для финансового обеспечения общегосударственных мероприятий формируется централизованный финансовый фонд — *федеральный бюджет*. В ст. 71 Конституции РФ зафиксировано, что в ведении Российской Федерации находятся федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития.

Через федеральный бюджет осуществляется процесс распределения и перераспределения внутреннего валового продукта и созданного национального дохода страны между отраслями народного хозяйства, регионами и социальными слоями населения. На федеральный бюджет возложено финансирование общегосударственных органов власти и управления, мероприятий, связанных с обеспечением обороноспособности государства, развитием науки, подготовки высококвалифицированных специалистов.

Средства федерального бюджета являются главным источником финансирования структурной перестройки экономики, конверсии предприятий военно-промышленного комплекса, развития перспективных направлений в сфере производства, пионерного освоения новых территориально-производственных комплексов.

Большую роль играет федеральный бюджет в поддержании и развитии искусства, культуры, средств массовой информации.

Для решения этих задач федеральный бюджет в соответствии с *Законом РСФСР «Об основах налоговой системы»* 1991 г. и *Налоговым кодексом Российской Федерации* 1998 г. наделен федеральными налогами и неналоговыми доходами.

Доходы федерального бюджета

1. К *налоговым доходам* федерального бюджета относятся:

- федеральные налоги и сборы, перечень и ставки которых определяются налоговым законодательством Российской Федерации, а пропорции их распределения в порядке бюджетного регулирования между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

- таможенные пошлины, таможенные сборы и иные таможенные платежи;

- государственная пошлина в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2. К *неналоговым доходам* федерального бюджета относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности, доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти Российской Федерации;

- доходы от продажи имущества, находящегося в государственной собственности, — в порядке и по нормативам, которые установлены федеральными законами и другими нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации;

- часть прибыли унитарных предприятий, созданных Российской Федерацией, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, — в размерах, устанавливаемых Правительством Российской Федерации;
- прибыль Банка России — по нормативам, установленным федеральными законами;
- доходы от внешнеэкономической деятельности;
- доходы от реализации государственных запасов и резервов.

Состав и структуру доходов федерального бюджета характеризуют данные табл. 4.3.

Таблица 4.3. Федеральный бюджет Российской Федерации за 1997 г.

<i>Наименование показателя</i>	<i>млрд руб</i>	<i>% к общей сумме</i>
I. Налоговые доходы	262580	76,2
<i>в том числе</i>		
1 Налог на прибыль	35675	10,6
2 Подоходный налог с физических лиц	1750	0,5
3 Налог на добавленную стоимость	128718	37,4
4 Акцизы	51854	15,1
5 Налоги на имущество	582	0,1
6 Платежи за использование природных ресурсов	7424	2,2
7 Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	27178	7,9
II. Неналоговые доходы	42670	12,4
<i>из них-</i>		
1 Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	18781	5,4
2. Доходы от внешнеэкономической деятельности	11551	3,3
3 Доходы от реализации государственных запасов	5316	1,5
III. Поступления от целевых бюджетных фондов	38913	11,4
Итого доходов	344379	100

Главным источником доходов федерального бюджета являются налоговые доходы (76%). Наиболее весомые налоги — налог на добавленную стоимость и акцизы — более 40% всех доходов бюджета, налог на прибыль составляет лишь 10%, налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции — около 8%, в их числе главное место занимают импортные пошлины.

Вторую группу составляют неналоговые доходы — 12%. В их числе: доходы от государственной собственности, от продажи принадлежащего государству имущества, от реализации государственных запасов, от внешнеэкономической деятельности.

Третья группа — поступления от целевых бюджетных фондов -11% (Федеральный дорожный фонд, Федеральный экологический фонд, Фонд развития таможенной системы и др.).

Кроме перечисленных выше налоговых и неналоговых доходов, для покрытия бюджетного дефицита используются *внутренние и внешние заимствования*. В числе заимствований на внутреннем финансовом рынке следует отметить привлечение средств по

государственным краткосрочным облигациям (ГКО), облигациям государственного сберегательного займа (ОГСЗ), облигациям государственных нерыночных займов (ОГНЗ). В 1997 г. эти источники поступили в бюджет в сумме 63222 млрд. руб. Внешними заимствованиями являются кредиты международных финансовых организаций, кредиты иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм. В 1997 г. по этим источникам поступило 62923 млрд. руб.

Расходы федерального бюджета

1. В соответствии с действующим в Российской Федерации законодательством исключительно из федерального бюджета финансируются следующие виды расходов:

- обеспечение деятельности Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов;
- функционирование федеральной судебной системы;
- осуществление международной деятельности в общенациональных интересах (финансовое обеспечение реализации межгосударственных соглашений и соглашений с международными финансовыми организациями, международного культурного, научного и информационного сотрудничества федеральных органов исполнительной власти, взносы Российской Федерации в международные организации, другие расходы в области международного сотрудничества);
- национальная оборона и обеспечение безопасности государства, осуществление конверсии оборонных отраслей промышленности;
- фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- государственная поддержка железнодорожного, воздушного и морского транспорта;
- государственная поддержка атомной энергетики;
- ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба;
- исследование и использование космического пространства;
- содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности или в ведении органов государственной власти Российской Федерации;
- формирование федеральной собственности;
- обслуживание и погашение государственного долга Российской Федерации;
- компенсация государственным внебюджетным фондам расходов на выплату государственных пенсий и пособий, других социальных выплат, подлежащих финансированию в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет средств федерального бюджета;
- пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, государственного материального резерва;
- проведение выборов и референдумов Российской Федерации;
- федеральная инвестиционная программа;
- обеспечение реализации решений федеральных органов государственной власти, приведших к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов бюджетов других уровней;
- обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
- финансовая поддержка субъектов Российской Федерации;
- официальный статистический учет и др.

2. Кроме того, средства федерального бюджета используются для *финансирования мероприятий регионального и местного значения*, включаемых в целевые региональные и местные программы.

По согласованию с региональными и местными органами власти совместно за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и средств местных бюджетов финансируются следующие виды расходов:

- государственная поддержка отраслей промышленности, строительства и строительной индустрии, сельского хозяйства, автомобильного и речного транспорта, связи и дорожного хозяйства, метрополитенов;
- обеспечение правоохранительной деятельности;
- обеспечение противопожарной безопасности;
- научно-исследовательские, опытно-конструкторские и проектно-изыскательские работы, обеспечивающие научно-технический прогресс;
- обеспечение социальной защиты населения;
- обеспечение охраны окружающей природной среды, охраны и воспроизводства природных ресурсов, обеспечение гидрометеорологической деятельности;
- обеспечение предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий межрегионального масштаба;
- развитие рыночной инфраструктуры;
- обеспечение развития федеративных и национальных отношений;
- обеспечение деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- обеспечение деятельности средств массовой информации;
- финансовая помощь другим бюджетам;
- прочие расходы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Состав и структуру расходов федерального бюджета за 1997 г. представляет табл. 4.4.

Таблица 4.4. Расходы федерального бюджета Российской Федерации за 1997 (в ценах 1997 г.)

<i>Направление расходов</i>	<i>Сумма млрд. руб.</i>	<i>% к итогу</i>
1. Государственное управление	10128	2,3
2. Международная деятельность	2625	0,6
3. Национальная оборона	81377	18,6
4. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	45228	10,4
5. Промышленность, энергетика, строительство	30251	6,9
6. Сельское хозяйство и рыболовство	9882	2,2
7. Фундаментальные научные исследования	10886	2,5
8. Охрана окружающей среды и природных ресурсов	2594	0,6
9. Транспорт, дорожное хозяйство, связь	3973	0,9
10. Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	6702	1,5
11. Образование	16451	3,8
12. Культура и искусство	2878	0,7
13. Здравоохранение	9798	2,2
14. Социальная политика	30841	7,1
15. Обслуживание государственного долга	41370	9,5
16. Прочие расходы	101251	23,3
<i>в том числе:</i>		
Финансовая помощь другим уровням власти	65261	14,9
17. Расходы целевых бюджетных фондов	30315	6,9
Итого расходов	436550	100

Спецификой федерального бюджета является финансирование за счет этого бюджета общегосударственных расходов на оборону, международную деятельность, фундаментальные

научные исследования. Через федеральный бюджет проходит финансирование 100% общегосударственных расходов на оборону и международную деятельность, 93% — на фундаментальные научные исследования, 76% — на правоохранительную деятельность, 89% — на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий.

Наибольший объем средств в расходах федерального бюджета занимают ассигнования на национальную оборону, вместе с расходами на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности они составляют примерно 1/3 всех бюджетных расходов.

Второе место (14%) занимают расходы на социально-культурные мероприятия. В объеме общегосударственных расходов на высшее образование средства федерального бюджета превышают 90%, профессионально-техническое и среднее специальное образование — примерно 50%, на социальную политику — около 50%, культуру и искусство более — 20%.

Третье место в расходах федерального бюджета занимают все возрастающие ассигнования на обслуживание государственного долга (более 9%).

Затраты на поддержку отраслей народного хозяйства составляют примерно 8% всех расходов. В то же время в общегосударственных расходах на промышленность, энергетику, строительство, расходы федерального бюджета превышают 40%, на сельское хозяйство — свыше 30%.

Федеральный бюджет является важным инструментом межрегионального перераспределения общегосударственных средств. За счет федеральных налогов формируется Фонд финансовой поддержки регионов, из федерального бюджета субъектам Российской Федерации выделяются дотации и субвенции. В 1997 г. в виде трансфертов, дотаций и субвенций, средств, перечисленных по взаимным расчетам, регионы получили около 70 трлн. руб.

4.3. Региональные бюджеты

Региональные бюджеты — центральное звено территориальных бюджетов. Они предназначены для финансового обеспечения задач, возложенных на государственные органы управления субъекта Российской Федерации.

В современных условиях все в большей степени региональные органы власти призваны обеспечить комплексное развитие регионов, пропорциональное развитие производственной и непроизводственной сфер на подведомственных территориях. Значительно возрастает их координационная функция в экономическом и социальном развитии территорий.

В последнее десятилетие наблюдается *регионализация* экономических и социальных процессов. Все в большей мере функции регулирования этих процессов переходят от центральных уровней государственной власти к региональным. Поэтому роль региональных бюджетов усиливается, а сфера их использования расширяется.

Через региональные бюджеты государство активно проводит экономическую политику. На основе предоставления региональным органам власти средств для увеличения их бюджетов осуществляется финансирование промышленности, сельского хозяйства, строительства и содержания дорог, охраны окружающей среды. При этом круг финансируемых мероприятий расширяется.

С помощью региональных бюджетов государство осуществляет выравнивание уровней экономического и социального развития территорий, которые в результате исторических, географических, военных и других условий отстали в своем экономическом и социальном развитии от других районов страны. Для преодоления такой отсталости разрабатываются *региональные программы*, финансируемые из региональных бюджетов.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ **доходы региональных бюджетов** формируются за счет собственных и регулирующих доходов.

Собственные доходы включают следующие региональные налоги и сборы:

- налог на имущество предприятий;
- налог на недвижимость;

- дорожный налог;
- транспортный налог;
- налог с продаж;
- налог на игорный бизнес;
- региональные лицензионные сборы.

К собственным доходам относятся также доходы от использования имущества, находящегося в собственности субъектов РФ, и доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти субъектов РФ.

Регулирующие доходы включают отчисления от федеральных налогов и сборов, распределенных к зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, а также дотаций, субвенций, субсидий и трансфертов, полученных за счет средств федерального бюджета.

Состав доходов региональных бюджетов характеризует табл. 4.5.

Таблица 4.5. Региональные бюджет Российской Федерации за 1997 год (в ценах 1997 г.)

<i>Наименование показателя</i>	<i>млрд. руб.</i>	<i>% к общей сумме</i>
I. Налоговые доходы	164550	64,7
1. Налог на прибыль	42616	16,8
2. Подоходный налог с физических лиц	23899	9,4
3. Налог на добавленную стоимость	32760	12,9
4. Акцизы	9416	3,7
5. Налог на имущество предприятий	22602	8,9
6. Платежи за использование природных ресурсов	17781	6,9
II. Неналоговые доходы	15158	6,0
<i>в том числе:</i>		
1. Доходы от государственной собственности или от деятельности	2878	1,1
2. Доходы от продажи принадлежавшего государству имущества	3843	1,5
III. Безвозмездные перечисления в том числе	74450	29,3
1. От других уровней власти	60717	23,9
<i>из них:</i>		
Дотации	237	0,1
Субвенции	2400	0,9
Средства, перечисляемые по взаимным расчетам	22260	8,7
Трансферты	35638	14,0
2. От целевых бюджетных фондов	5769	2,3
Итого доходов	254158	100

В доходах региональных бюджетов преобладают поступления от регулирующих источников (более 70%), в том числе отчисления от федеральных налогов составляют более 40%, а поступления в виде дотаций, субвенций, трансфертов — более 25%.

Таким образом, собственные доходы составляют менее 30%. Из них наиболее весомыми являются: налог на имущество предприятий — примерно 9%, доходы от государственной собственности — 1,1%, доходы от продажи принадлежавшего субъектам РФ имущества — 1,5%, поступления от целевых бюджетных фондов — 2,8%.

Основные направления использования средств региональных бюджетов:

- обеспечение функционирования органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- обслуживание и погашение государственного долга субъектов Российской Федерации;
- проведение выборов и референдумов субъектов Российской Федерации;
- обеспечение реализации региональных целевых программ;
- формирование государственной собственности субъектов Российской Федерации;
- осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации;
- содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- обеспечение деятельности средств массовой информации субъектов Российской Федерации;
- оказание финансовой помощи местным бюджетам;
- обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень;
- компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов местных бюджетов.

Состав и структуру расходов региональных бюджетов характеризует табл. 4.6.

Таблица 4.6. *Расходы региональных бюджетов за 1997 г. (в ценах 1997 г.)*

<i>Направление расходов</i>	<i>млрд. руб.</i>	<i>% к итогу</i>
1. Государственное управление	6598	3,4
2. Правоохранная деятельность и обеспечение безопасности	9732	4,8
3. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	617	0,3
4. Промышленность, энергетика и строительство	16127	8,0
5. Сельское хозяйство и рыболовство	15363	7,6
6. Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	1269	0,6
7. Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	10173	5,1
8. Жилищно-коммунальное хозяйство	33922	16,9
9. Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	561	0,2
10. Образование	20898	10,4
11. Культура и искусство	4841	2,4
12. Здравоохранение и физическая культура	25577	12,7
13. Социальная политика	1452	0,7
14. Прочие расходы	47952	23,9
<i>в том числе:</i>		
Финансовая помощь другим уровням власти	243	0,1
Расходы целевых бюджетных фондов	5756	2,9
Итого расходов	200838	100

Как видим, главное место (около 40%) в расходах занимают ассигнования на народное хозяйство (промышленность, энергетика, строительство, сельское хозяйство и рыболовство, транспорт, дорожное хозяйство, связь, жилищно-коммунальное хозяйство), на втором месте — расходы на социально-культурные мероприятия (образование, культура и искусство, здравоохранение и физическая культура, социальная политика) — более 25%; расходы на управление и содержание правоохранительных органов составляют примерно 8%.

Следует отметить, что региональные бюджеты являются наиболее весомым источником бюджетного финансирования расходов на сельское хозяйство и рыболовство (48% всех расходов консолидированного бюджета Российской Федерации), на транспорт, дорожное хозяйство и информатику — 43% расходов.

Велика роль региональных бюджетов в финансировании промышленности, энергетике и строительства — более 32% расходов консолидированного бюджета России, жилищно-коммунального хозяйства — 30%, здравоохранения — 33%, культуры и искусства — 34%.

Развитие производительных сил, рост производства новых видов химической и биологической продукции, химизация сельского хозяйства, увеличение числа городов и городского населения усиливают нагрузку на природу, приводят к резким нарушениям природной среды. Это отрицательно сказывается на условиях жизни населения и требует, в свою очередь, увеличения затрат общества на поддержание необходимого состояния окружающей среды. Поэтому одной из постоянно возрастающих статей расходов региональных бюджетов являются ассигнования на охрану окружающей среды, через которые проходит примерно 40% бюджетных расходов на эти цели.

До недавнего времени почти все финансирование охраны окружающей среды производилось за счет средств ведомств и предприятий. Но с переходом предприятий и организаций на самоокупаемость наблюдается тенденция к снижению участия предприятий в природоохранных мероприятиях, так как это ведет к удорожанию продукции и ухудшению их финансового состояния. Кроме того, следует отметить, что ведомственное финансирование охраны окружающей среды зачастую недостаточно эффективно, поскольку мероприятия не всегда скоординированы, а средства распыляются.

В этих условиях возрастает роль бюджетного финансирования, в том числе за счет региональных бюджетов. Все в большей степени по каналам этих бюджетов будут финансироваться мероприятия по развитию систем водоснабжения и канализации, мусоропереработке и захоронению бытовых отходов, защите водных, лесных, земельных ресурсов от результатов хозяйственной деятельности.

4.4. Местные бюджеты

Местное самоуправление — обязательный компонент демократического государственного строя. Оно осуществляется самим населением через свободно избранные им представительные органы. Для выполнения функций, возложенных на местные представительные и исполнительные органы, они наделяются определенными имущественными и финансово-бюджетными правами.

Финансовой базой местных органов власти являются их бюджеты. Бюджетные и имущественные права, предоставленные этим органам, дают им возможность составлять, рассматривать, утверждать и исполнять свои бюджеты, распоряжаться переданными в их ведение предприятиями и получать от них доходы.

Местные бюджеты — один из главных каналов доведения до населения конечных результатов производства. Через них общественные фонды потребления распределяются между отдельными группами населения. Из этих бюджетов в известной мере финансируется и развитие отраслей производственной сферы, в первую очередь местной и пищевой промышленности, коммунального хозяйства, объем продукции и услуги которых также являются важным компонентом обеспечения жизнедеятельности населения.

Экономическая сущность местных бюджетов проявляется в их назначении. Они выполняют следующие функции:

- формирование денежных фондов, являющихся финансовым обеспечением деятельности местных органов власти;
- распределение и использование этих фондов между отраслями народного хозяйства;
- контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организаций и учреждений, подведомственных этим органам власти.

Важное значение имеют местные бюджеты в осуществлении общегосударственных экономических и социальных задач — в первую очередь в *распределении государственных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры общества*. Эти средства проходят через систему местных бюджетов, включающих более 29 тысяч городских, районных, поселковых и сельских бюджетов. Осуществление государством социальной политики требует больших материальных и финансовых ресурсов.

В основе распределения общегосударственных денежных ресурсов между звеньями бюджетной системы заложены принципы самостоятельности местных бюджетов, их государственной финансовой поддержки. Исходя из этих принципов доходы местных бюджетов формируются за счет собственных и регулирующих источников доходов.

Доходную часть местных бюджетов характеризуют данные табл. 4.7.

Таблица 4.7. **Доходы местных бюджетов Российской Федерации за 1997 г.**

<i>Наименование показателя</i>	<i>млрд. руб</i>	<i>% к общей сумме</i>
I. Налоговые доходы	164974	64,3
<i>в том числе:</i>		
1. Налог на прибыль	26579	10,3
2. Подоходный налог с физических лиц	49586	19,3
3. Налог на добавленную стоимость	21334	8,3
4. Акцизы	3137	1,2
5. Налог на имущество физических лиц	442	0,2
6. Налог на имущество предприятия	24012	9,3
7. Платежи за использование природных ресурсов	11969	4,6
II. Неналоговые доходы	6122	2,3
<i>в том числе:</i>		
Доходы от государственной собственности или от деятельности	2132 2	0,8
Доходы от продажи принадлежавшего государству имущества	803	0,3
III. Безвозмездные перечисления	85665	33,3
<i>в том числе:</i>		
1. От других уровней власти	78230	30,5
Дотации	35896	14,0
Субвенции	12922	5,0
Средства, перечисляемые по взаимным расчетам	28869	11,2
Трансферты	543	0,2
2. От целевых бюджетных фондов	383	0,1
Итого доходов	256761	100

Собственные доходы не являются основными источниками формирования местных бюджетов. В 1997 г. их удельный вес составил 23%. В состав собственных доходов местных бюджетов входят:

Местные налоги и сборы:

- земельный налог;
- налог на имущество физических лиц;
- налог на рекламу;
- налог на наследство или дарение;
- местные лицензионные сборы.

В свою очередь, *земельный налог* включает: 1) земельный налог и арендную плату за земли сельскохозяйственного назначения, включая сельскохозяйственные угодья в составе лесного фонда; 2) земельный налог и арендную плату за земли несельскохозяйственного назначения; 3) доходы от централизации средств земельного налога и арендной платы за земли сельскохозяйственного назначения, земли городов и других населенных пунктов; 4) возмещение потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием сельскохозяйственных угодий.

Доходы от приватизации (собственности, принадлежащей муниципальным образованиям), в том числе:

- доходы от приватизации объектов государственной и муниципальной собственности;
- доходы от продажи земли;
- доходы от продажи квартир гражданам.

Средства обязательного медицинского страхования, средства внебюджетных и отраслевых фондов.

Местные органы власти заинтересованы в собственных источниках доходов. Они позволяют шире проявлять хозяйственную инициативу, добиваться увеличения платежей в бюджет.

Постоянно увеличивающиеся расходы местных бюджетов при недостаточном росте объема собственных доходов вызвали необходимость наделения средствами этих бюджетов. Это осуществлялось главным образом за счет регулирующих источников, т. е. средств, поступивших из источников вышестоящих бюджетов.

В число *главных регулирующих доходов* местных бюджетов входят отчисления:

- от налога на добавленную стоимость;
- от акцизов;
- от налога на прибыль (доход) предприятий;
- от подоходного налога с физических лиц.

Нормативы отчислений регулирующих доходов утверждаются вышестоящими территориальными органами власти в зависимости от общей суммы расходов местного бюджета и объема его собственных доходов.

По объему и экономическому значению ведущее положение в доходах местных бюджетов занимают отчисления от регулирующих налогов. Их роль заключается не только в обеспечении финансовыми ресурсами местных органов власти, но и в повышении их заинтересованности в мобилизации средств в вышестоящий бюджет, в повышении эффективности производства на подведомственной им территории.

Существующая система регулирования местных бюджетов имеет ряд достоинств. Она позволяет обеспечить необходимыми средствами местные бюджеты независимо от производительности местных источников, создает предпосылки к выравниванию уровней развития отдельных территориальных единиц, стимулирует местные органы власти к выполнению планов мобилизации федеральных и региональных налогов.

В то же время используемый метод регулирования местных бюджетов имеет недостатки. Основной из них — наличие элементов субъективности при формировании регулирующих доходов местных бюджетов, что выражается в не всегда объективном установлении величины нормативов отчислений от регулирующих налогов и выборе их состава. Этот недостаток будет устранен с введением в практику бюджетного планирования *государственных минимальных социальных и финансовых норм*. Речь идет о том, чтобы разработать и утвердить нормы минимальной обеспеченности каждого жителя набором социальных благ, в том числе по народному образованию, здравоохранению, жилищно-коммунальному обслуживанию и т. д.

Эти нормы должны быть дифференцированы по отдельным регионам страны с учетом климатических, исторических, этнических особенностей и уровня обеспеченности населения этими услугами.

Развитие экономического потенциала страны, увеличение населения, расширение процесса урбанизации являются основными факторами увеличения числа и объема местных бюджетов.

Рост местных бюджетов непосредственно связан с процессом урбанизации, следовательно, расширением социальной инфраструктуры. В общем объеме местных бюджетов постоянно увеличивается удельный вес городских и поселковых бюджетов.

Рост городских поселений, увеличение числа городских жителей, рост крупных городов, где бюджетные расходы на одного жителя в пять-семь раз выше, чем в малых городах, влекут за собой увеличение расходов городских бюджетов, темпы роста которых опережают темпы роста звеньев местных бюджетов.

Расходная часть местных бюджетов наиболее ярко отражает последствия экономических и социальных процессов в стране. Главные стороны деятельности местных органов власти — разработка и осуществление планов экономического и социального развития на подведомственной им территории. Увеличение числа поселений, особенно в новых районах освоения, осуществление мероприятий по развитию жилищно-коммунального хозяйства и улучшению благоустройства населенных мест, влекут расширение расходов местных бюджетов. Возрастание расходов связано с новым строительством и с повышением уровня затрат на содержание объектов жилищно-коммунального и культурно-бытового назначения.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ исключительно из местных бюджетов финансируются следующие функциональные виды расходов:

- содержание органов местного самоуправления;
- формирование муниципальной собственности и управление ею;
- организация, содержание и развитие учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, других учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
- содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;
- организация, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства;
- муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований;
- организация утилизации и переработки бытовых отходов (за исключением радиоактивных);
- содержание мест захоронения, находящихся в ведении муниципальных органов;
- организация транспортного обслуживания населения и учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
- обеспечение противопожарной безопасности;
- охрана окружающей природной среды на территориях муниципальных образований;
- реализация целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления;
- обслуживание и погашение муниципального долга;
- целевое дотирование населения;
- содержание муниципальных архивов;
- проведение муниципальных выборов и местных референдумов.

Направление использования средств местных бюджетов характеризуют данные табл.

4.8.

Таблица 4.8. Расходы местных бюджетов в 1997 г. (в ценах 1997 г.)

<i>Наименование показателя</i>	<i>млрд. руб.</i>	<i>% к итогу</i>
1. Государственное управление	12287	4,4

2. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	4100	1,4
3. Промышленность, энергетика и строительство	3866	1,5
4. Сельское хозяйство и рыболовство	5832	2,1
5. Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	9355	3,3
6. Жилищно-коммунальное хозяйство	78632	28,0
7. Образование	75245	26,8
8. Культура и искусство	6216	2,2
9. Здравоохранение и физическая культура	41728	14,9
10. Социальная политика	31209	11,1
11. Прочие расходы	11814	4,2
12. Расходы целевых бюджетных фондов	340	0,1
Итого расходов	280624	

Главным направлением использования средств местных бюджетов являются расходы, связанные с жизнеобеспечением человека. Это расходы на социально-культурные мероприятия, составляющие более половины всех расходов, и на жилищно-коммунальное хозяйство — примерно треть всех расходов. Следует отметить, что в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации на жилищно-коммунальное хозяйство средства местных бюджетов составляют 70%, на образование — 67% (на дошкольное воспитание — 83%, начальное и общее среднее образование — 87%), на здравоохранение и физическую культуру — 55%, социальную политику — 49%, культуру и искусство — 45%.

Роль местных бюджетов в финансировании отраслей народного хозяйства скромнее. Тем не менее, в общегосударственных расходах на промышленность, энергетику и строительство средства местных бюджетов составляют 8%, сельского хозяйства и рыболовства — 19%, транспорта, дорожного хозяйства, связи — 40%.

Структура расходов отдельных видов местных бюджетов не одинакова и зависит от объема хозяйства и подведомственности его территориальным органам различного уровня. Так, городским и районным органам власти подчинена подавляющая часть предприятий жилищно-коммунального хозяйства и поэтому удельный вес ассигнований на народное хозяйство в расходах этих бюджетов наиболее значителен и превышает 40%. В ведении же поселковых и сельских органов власти находятся в основном социально-культурные учреждения, в этих бюджетах подавляющая часть расходов приходится на финансирование социально-культурных мероприятий.

Одним из главных направлений использования финансовых ресурсов должно быть *финансирование развития местной производственной базы* как основы для получения в будущем собственных доходов.

Местным органам подведомственна подавляющая часть социально-культурных учреждений и в первую очередь учреждений народного образования и здравоохранения. Поэтому в расходах местных бюджетов значительно преобладают расходы на социально-культурные мероприятия. Если в городских бюджетах они составляют от 30 до 50% всех расходов, то в районных, поселковых и сельских бюджетах — от 60 до 80%.

В расходах местных бюджетов на социально-культурные мероприятия наиболее быстрыми темпами растут затраты на здравоохранение, просвещение и науку, что связано с развитием сети медицинских учреждений и расширением научных и проектных работ, финансируемых из этих бюджетов по проблемам градостроительства, комплексного развития административно-территориальных единиц, автоматизированных систем управления местным хозяйством и т. д.

Развитие урбанизации проявляется в ускоренных темпах роста, расходов местных бюджетов на финансирование народного хозяйства. Эти расходы имеют тенденцию к увеличению в связи с ростом и усложнением местного хозяйства, расширением жилищно-коммунального строительства, повышением стоимости основных фондов коммунального хозяйства и уровня его технического оснащения. Рост территории населенных пунктов ведет к удлинению коммуникаций, к увеличению эксплуатационных расходов. Преимущественный рост крупных городов, где расходы в расчете на одного жителя выше, — также важный фактор роста расходов местных бюджетов. Не следует игнорировать и тот факт, что с развитием урбанизации повышаются потребности жителей малых городов, поселков и сельских поселений, где все в больших масштабах развивается коммунальное хозяйство, и т. д.

Одной из актуальных проблем является улучшение благоустройства наших городов и сел. Этому должно способствовать более рациональное использование выделяемых на эти цели бюджетных ассигнований. Необходимо ликвидировать монополии действующих в городах служб, которые нередко создают видимость работы, занимаются приписками объемов выполненных работ, получая из городских бюджетов не заработанные средства. Целесообразно разбить городские территории на участки и сдавать подряды на их обслуживание на конкурсной основе между городскими специализированными организациями по благоустройству, жэковскими организациями. Конкурсность и состязательность между ними не только будут содействовать экономии средств, но и повысят качество работ по городскому благоустройству.

Контрольные вопросы

1. Объясните термин «консолидированный бюджет Российской Федерации».
2. Объясните, для каких целей используются показатели консолидированного бюджета.
3. Охарактеризуйте доходы и расходы консолидированного бюджета.
4. Охарактеризуйте основные функции федерального бюджета.
5. Перечислите налоговые и неналоговые доходы федерального бюджета.
6. Какие расходы финансируются исключительно из федерального бюджета?
7. Как формируются доходы региональных бюджетов? Назовите направления использования средств региональных бюджетов.
8. Какие функции выполняют местные бюджеты?
9. Охарактеризуйте систему регулирования местных бюджетов.
10. Представьте состав доходов местных бюджетов схемой.
11. Назовите основные направления расходов местных бюджетов.
12. Каковы основные направления повышения эффективности использования бюджетных средств?

ГЛАВА 5. Бюджетная классификация

5.1. Назначение бюджетной классификации

По составу, источникам, направлениям использования и другим признакам бюджетные доходы и расходы разнообразны. В целях обеспечения планирования и учета доходов и расходов в рамках единой бюджетной системы страны они классифицируются.

Бюджетная классификация представляет собой группировку бюджетных доходов и расходов по однородным признакам, расположенным и зашифрованным в установленном порядке.

Характер группировок и принципы их построения определяются социально-экономическим содержанием бюджетных доходов и расходов, структурой народного хозяйства и системой управления. Регламентация источников доходов и определение целей бюджетных затрат — обязательное условие функционирования и эффективности всего бюджетного процесса. Это, в частности, достигается группировкой доходов и расходов бюджета на условиях, обеспечивающих возможность объединения ряда

отдельных видов поступлений и затрат, позволяет осуществлять финансовый контроль в народном хозяйстве и обеспечивать соблюдение бюджетной дисциплины.

В основе бюджетной классификации лежит такая группировка показателей, которая дает представление о социально-экономическом, ведомственном и территориальном разрезе формирования доходов и направлении средств, их составе и структуре. *Ясность и четкость группировок* — важнейшие требования, предъявляемые к бюджетной классификации.

1) Умелое использование данных, сгруппированных по элементам бюджетной классификации, позволяет видеть реальную картину движения бюджетных ресурсов и активно влиять на ход экономических и социальных процессов.

2) Сопоставление плановых и отчетных данных, сравнение и анализ соответствующих показателей дают возможность делать обоснованные выводы и предложения о формировании и использовании бюджетных фондов, сосредоточении основных денежных ресурсов на ключевых направлениях экономического и социального развития.

3) Детализация, группировка доходов и расходов облегчают проверку включаемых в бюджет данных, сопоставление смет однородных ведомств, учреждений территориальных бюджетов за несколько лет, определение динамики поступлений и удельного веса различных доходов и расходов или степени удовлетворения каких-либо потребностей.

4) Классификация создает условия для объединения смет и бюджетов в общие своды, облегчает их рассмотрение и экономический анализ, упрощает контроль за исполнением бюджета, за полной и своевременной аккумуляцией средств, за использованием их по целевому назначению. Она дает возможность сопоставлять доходы с расходами по отчетам об исполнении бюджета, что способствует соблюдению финансовой дисциплины, экономному расходованию средств, контролю за выполнением финансовых планов.

5) В условиях самостоятельности всех звеньев бюджетной системы классификация дает основу для единого методологического подхода к составлению и исполнению всех видов бюджетов, для сравнимости бюджетных показателей в отраслевом и территориальном разрезе.

Бюджетная классификация обязательна для всех учреждений и организаций и строится в соответствии с требованиями, определенными бюджетным законодательством Российской Федерации.

По мере развития методов управления бюджетная классификация изменяется и совершенствуется.

В СССР до 1991 г. в бюджетной практике использовались две классификации:

- классификация доходов и расходов союзного бюджета и республиканских бюджетов союзных республик;
- классификация доходов и расходов республиканских бюджетов автономных республик и местных бюджетов.

Наличие двух классификаций объяснялось особенностями в доходной и расходной частях местных бюджетов, а также особенностями порядка кассового исполнения местных бюджетов учреждениями Госбанка СССР (по этим бюджетам в банке велись только текущие приходно-расходные счета).

Несмотря на частные отличия, общие основы единой системы группировок обеспечивали возможность свода всех бюджетов в единый Государственный бюджет СССР.

5.2. Схемы бюджетной классификации

Бюджетная классификация 1991 г. объединяла в одном документе однородные группировки доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы и отражала изменения в планировании, исполнении и учете бюджетных доходов и расходов.

Классификация 1991 г. была построена на принципах применения смешанных видов группировок:

1) расходы бюджета планировались и учитывались по ведомствам в соответствии с их финансовыми планами и сметами, где расходы распределялись по назначениям и

направлениям (народное хозяйство, социально-культурные мероприятия, управление, оборона и т. д.). При этом каждое ведомство было распорядителем определенных кредитов;

2) для доходов ведомственные различия незначительны, поскольку ведомства не являются их распорядителями. Поэтому к доходам применим принцип предметной классификации, т. е. каждое министерство, ведомство, объединение или предприятие вносит установленные ему платежи (налог с оборота, налог на прибыль и т. д.).

В основе классификации была заложена следующая схема:

- *раздел* (тип дохода и направление расхода),
- *глава* (министерство, ведомство);
- *параграф* (отрасль промышленности, организация, мероприятие, вид расхода, вид дохода);
- *статья* (в расходах — конкретное направление средств).

Изменения, произошедшие в бюджетной практике и связанные с изменениями в системе государственного устройства и управления, с самостоятельностью всех видов бюджетов, расширением прав органов государственного и местного управления в составлении и исполнении своих бюджетов, изменением в доходной и расходной частях бюджетов, а также расшифровкой отдельных статей доходов и расходов, потребовали введения новой бюджетной классификации.

Важнейшими требованиями к новой классификации были простота, наглядность и более четкое отражение источников доходов бюджета и направлений расходования средств. Необходимо было дать более подробную расшифровку подразделений классификации, особенно в части расходования средств. Важной задачей новой классификации было *обеспечение международной сопоставимости* состава и структуры показателей доходной и расходной частей бюджета, их истинное содержание (в первую очередь это относилось к показателям бюджетных расходов).

Бюджетная классификация 1997 г. была утверждена Федеральным законом «О бюджетной классификации Российской Федерации» (от 15 августа 1996 г. №115-ФЗ).

Согласно этому Закону бюджетная классификация включает:

- 1) классификацию доходов бюджетов Российской Федерации;
- 2) функциональную классификацию расходов бюджетов Российской Федерации;
- 3) экономическую классификацию расходов бюджетов Российской Федерации;
- 4) классификацию источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов Российской Федерации;
- 5) классификацию источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета;
- 6) классификацию видов государственных внутренних долгов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- 7) классификацию видов государственного внешнего долга и внешних активов Российской Федерации;
- 8) ведомственную классификацию расходов федерального бюджета.

1. Классификация доходов бюджетов Российской Федерации является группировкой доходов бюджетов всех уровней и основывается на законодательных актах Российской Федерации, определяющих источники формирования доходов бюджетов всех уровней.

Группы доходов состоят из статей доходов, объединяющих конкретные виды доходов по источникам и способам их получения.

Все бюджетные доходы объединены в четыре группы.

Группа «*Налоговые доходы*» (код 10000) включает следующие подгруппы:

- прямые налоги на прибыль (доход), прирост капитала (код 10100);
- налоги, взимаемые в зависимости от фонда оплаты труда (код 10200);
- налоги на товары и услуги, лицензионные и регистрационные сборы (код 10300);
- налоги на имущество (код 10400);
- платежи за пользование природными ресурсами (код 10500);

- налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции (код 10600);
- прочие налоги, пошлины и сборы (код 10700).

В свою очередь, подгруппы подразделяются на конкретные виды налогов, сборов и платежей. Например, налоги на имущество включают:

- налоги на имущество юридических лиц (код 10401);
- налоги на имущество предприятий (код 10402);
- налоги с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения (код 10403);
- налоги на операции с ценными бумагами (код 10404).

Группа «Налоговые доходы» (код 2000):

- доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности или деятельности (код 20100);
- доходы от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (код 20200);
- доходы от реализации государственных запасов (код 20300);
- доходы от реализации земли и нематериальных активов (код 20400);
- поступления капитальных трансфертов из негосударственных источников (код 20500);
- административные платежи и сборы (код 20600);
- штрафные санкции, возмещение ущерба (код 20700);
- доходы от внешнеэкономической деятельности (код 20800);
- прочие неналоговые доходы (код 20900).

Группа «Безвозмездные перечисления» (код 30000), в том числе:

- от нерезидентов (код 30100);
- от бюджетов других уровней (код 30200);
- от государственных внебюджетных фондов (код 30300);
- от государственных организаций (код 30400);
- от наднациональных организаций (код 30500).

Группа «Перечисления от государственных бюджетных фондов» (код 31000), в том числе:

- дорожный фонд (код 31100);
- экологический фонд (код 31200).

2. Функциональная классификация расходов бюджетов Российской Федерации является группировкой расходов бюджетов всех уровней, отражающей направление финансов на выполнение основных функций государства.

Первый уровень этой классификации составляют следующие *разделы*:

- государственное управление и местное самоуправление (код 0100);
- судебная власть (код 0200);
- международная деятельность (код 0300);
- национальная оборона (код 0400);
- правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности (код 0500);
- фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу (код 0600);
- промышленность, энергетика и строительная индустрия (код 0700);
- сельское хозяйство и рыболовство (код 0800);
- охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия, стандартизация и метеорология (код 0900);
- транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика (код 1000);
- развитие рыночной инфраструктуры (код 1100);
- жилищно-коммунальное хозяйство, градостроительство (код 1200);
- предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий (код 1300);
- образование (код 1400);
- культура и искусство, кинематография (код 1500);

- средства массовой информации (1600);
- здравоохранение и физическая культура (код 1700);
- социальная политика (код 1800);
- обслуживание и погашение государственного долга (код 1900);
- пополнение государственных запасов и резервов (код 2000);
- региональное развитие (код 2100);
- утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров (код 2200);
- прочие расходы (код 3000).

Второй уровень классификации — *подразделы, конкретизирующие направление бюджетных ассигнований на осуществление деятельности государственных и местных органов власти в определенной области.*

Например, раздел «Жилищно-коммунальное хозяйство, градостроительство» (код 1200) имеет следующие подразделы:

- жилищное строительство (код 1201);
- жилищное хозяйство (код 1202);
- коммунальное хозяйство (код 1203);
- архитектура и градостроительство (код 1204);
- прочие структуры коммунального хозяйства (код 1205).

3. Экономическая классификация расходов бюджетов Российской Федерации является группировкой расходов бюджетов всех уровней по экономическому содержанию.

Классификация включает следующие *разделы*:

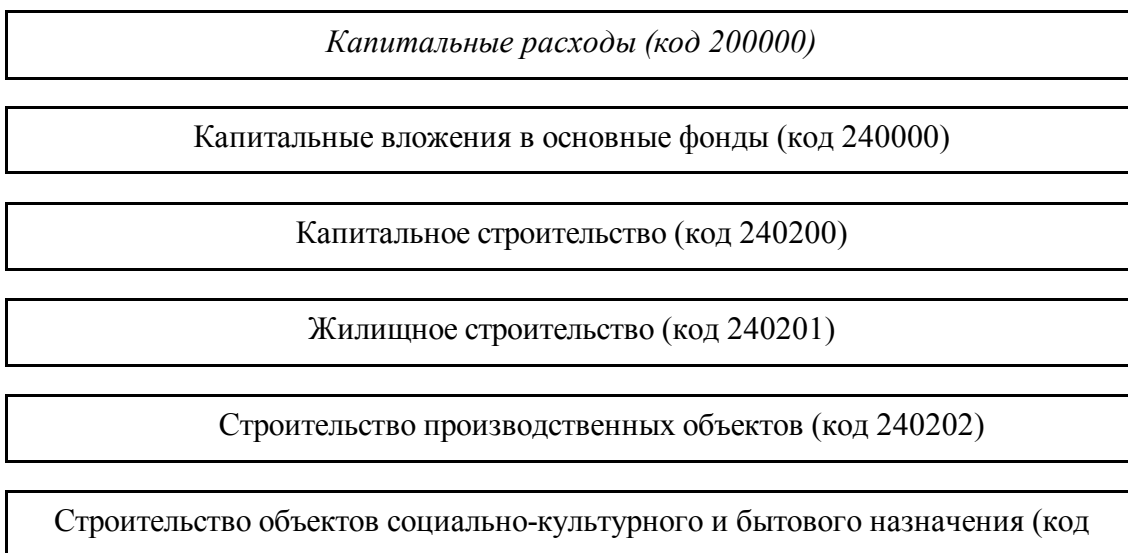
- текущие расходы (код 100000);
- капитальные расходы (код 200000);
- предоставление кредитов за вычетом погашения (код 300000).

Разделы делятся на *подразделы*:

- закупка товаров и оплата услуг (код 110000);
- выплата процентов (код 120000);
- субсидии и текущие трансферты (код 130000);
- капитальные вложения в основные фонды (код 240000);
- создание государственных запасов и резервов (код 250000);
- приобретение земли и нематериальных активов (код 260000);
- капитальные трансферты (270000);
- предоставление бюджетных ссуд (код 280000).

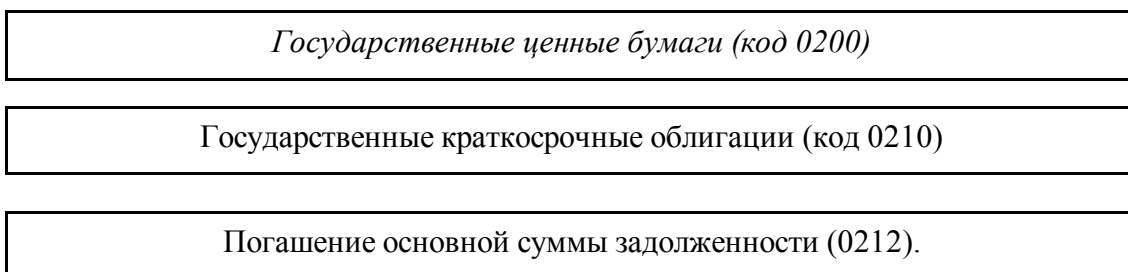
В свою очередь подразделы включают *виды расходов, подразделяемые на статьи затрат.*

Распределение бюджетных расходов по экономическому содержанию на четыре уровня можно проиллюстрировать на примере капитальных расходов:



4. Классификация источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов Российской Федерации является группировкой заемных средств, привлекаемых Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления для финансирования соответствующих бюджетов.

Классификация имеет трехступенчатую схему построения. Это можно продемонстрировать на следующем примере:



5. Классификация источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета является группировкой заемных средств, привлекаемых Правительством Российской Федерации для финансирования дефицита федерального бюджета.

Классификация имеет двухступенчатую схему. Например:

Кредиты международных финансовых организаций (код 0100)

Получение кредитов (код 0101)

Погашение основной суммы долга (0102)

6. Классификация видов государственных внутренних долгов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — это группировка долговых обязательств Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Это одноступенчатая классификация. Каждому показателю, включенному в классификацию, присвоен порядковый номер, например:

Государственные краткосрочные обязательства (код 016)

Государственный казначейский вексель (код 017)

акти
осуществляемых
Росс

еших
ельств,

в соответствии с законодательством

Государственные гарантии (код 018) и т.д.

Классификация имеет двухступенчатую схему построения. Например.

Внешний долг Российской Федерации (код 020),

Международных финансовых организаций (код 021)

Правительств иностранных государств (код 022)

Иностранных коммерческих банков и фирм (код 023).

8. Ведомственная классификация расходов федерального бюджета представляет собой группировку расходов, отражающую распределение бюджетных ассигнований по прямым получателям средств из федерального бюджета, а в рамках их бюджетов — по целевым статьям и видам расходов.

Первый уровень этой классификации — *перечень прямых получателей* средств из федерального бюджета. Это министерства, ведомства, организации, каждой из которых присвоен свой код.

Второй уровень этой классификации — *классификация целевых статей расходов федерального бюджета*, отражающая финансирование по конкретным направлениям

деятельности прямых получателей средств из федерального бюджета по определенным разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

Например:

- Содержание депутатов Государственной Думы и их помощников;
- Обеспечение деятельности Конституционного Суда РФ;
- Закупки вооружения и военной техники;
- Проведение статистических обследований и переписей и др.

Третий уровень классификации — *классификация видов расходов федерального бюджета*, детализирующая направление финансирования по целевым статьям. Например:

- Денежное содержание членов Верховного Суда РФ;
- Эксплуатация и ремонт зданий и сооружений;
- Капитальное строительство;
- Техническое оснащение;
- Информационное обеспечение и т. д.

Распределение расходов федерального бюджета по целевым статьям и видам расходов по прямым получателям средств из федерального бюджета можно проиллюстрировать на следующем примере:

<i>Российская академия медицинских наук</i>	(код 423)
Государственная поддержка Российской академии медицинских наук:	(код 1701)
содержание аппарата Академии	
содержание подведомственных структур	
прочие расходы	
Проведение фундаментальных исследований	(код 0601)
Проведение медицинских исследований	(код 1703)
Государственная поддержка учреждений здравоохранения системы	(код 1701)
Российской академии медицинских наук:	
больницы, родильные дома, клиники	
поликлиники, амбулатории, диагностические центры	
централизованные закупки лекарственных средств	
и медицинского оборудования	
прочие расходы	
Государственные инвестиции	(код 1701)
непрограммная часть Федеральной инвестиционной программы	
<u>Научно-исследовательские, опытно-конструкторские работы</u>	<u>(код 1703)</u>

Представительными органами субъектов Российской Федерации местного самоуправления утверждаются ведомственные классификации бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, которые являются группировкой расходов региональных и местных бюджетов, отражающей распределение бюджетных ассигнований по прямым получателям средств из соответствующих бюджетов в соответствии с организацией системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Контрольные вопросы

1. Как вы понимаете термин «бюджетная классификация»?
2. Объясните назначение бюджетной классификации.
3. Охарактеризуйте бюджетную классификацию 1991 г.
4. Представьте бюджетную классификацию 1997 г. схемой.
5. Дайте определения: а) классификации доходов бюджетов РФ, б) функциональной классификации расходов бюджетов РФ, в) экономической классификации расходов бюджетов РФ.

РАЗДЕЛ II. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

ГЛАВА 6. Бюджетное планирование

6.1. Финансово-бюджетная политика и бюджетный процесс

Выполнение государством возложенных на него функций связано с наличием у него необходимых финансовых ресурсов, а это в свою очередь требует концентрации в бюджете части денежных средств, создаваемых в государстве. В ходе мобилизации в бюджет этих средств и их использования возникают финансовые отношения между государством, налогоплательщиками и получателями бюджетных ассигнований. Эти отношения строятся в соответствии с финансово-бюджетной политикой, разрабатываемой и осуществляемой органами власти. Финансово-бюджетная политика включает действия государственных и территориальных органов власти в налоговой, денежно-кредитной, ценовой и других областях финансов.

Финансово-бюджетная политика — это совокупность действий и мероприятий, проводимых органами власти, по использованию финансовых отношений для выполнения ими своих функций и управлению бюджетной системой.

Финансово-бюджетная политика предполагает определение целей и задач в области финансов, разработку механизма мобилизации денежных средств в бюджет, выбор направлений использования бюджетных средств, управление финансами и бюджетной системой, организацию с помощью финансово-бюджетных инструментов регулирования экономических и социальных процессов.

Финансово-бюджетная политика осуществляется главным образом в ходе работ, производимых органами власти по мобилизации средств в бюджет и их использованию, т. е. в ходе бюджетного процесса.

Совокупность действий исполнительных и представительных органов власти по разработке и осуществлению финансово-бюджетной политики и управлению бюджетной системой и есть бюджетный процесс.

Финансово-бюджетная политика государства ежегодно определяется в *Бюджетном послании Президента Российской Федерации* Правительству Российской Федерации. На территориальном уровне она определяется решениями соответствующих органов власти. Эта политика реализуется в деятельности финансовых и налоговых органов, органа денежно-кредитного регулирования (Банк России), контрольно-счетных органов (контрольно-счетные палаты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, другие контрольные органы исполнительной власти).

В Российской Федерации *бюджетный период*, т. е. время совершения процесса исполнения бюджета, установлен с 1 января по 31 декабря, следовательно, он совпадает с календарным годом. Продолжительность бюджетного процесса значительно больше бюджетного периода, так как в бюджетный процесс включается время, необходимое для бюджетного планирования, последующего бюджетного контроля и других действий.

Органы, наделенные в соответствии с законодательством бюджетными полномочиями, т. е. правами и обязанностями участников бюджетного процесса, осуществляют бюджетный процесс. Такими полномочиями наделены:

- органы представительной и исполнительной власти;
- финансовые и налоговые органы;
- органы денежно-кредитного регулирования и органы государственного финансового контроля;
- главные распорядители бюджетных средств и распорядители бюджетных средств;
- государственные целевые внебюджетные фонды.

Представительные органы власти рассматривают и утверждают проекты бюджетов и отчетов об их исполнении.

Исполнительные органы власти осуществляют сводное финансовое планирование, составление проектов бюджетов, внесение проектов бюджетов на рассмотрение представительных органов власти, исполнение бюджетов, анализ и контроль за исполнением бюджетов.

Банк Российской Федерации совместно с Правительством России разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики государства, обслуживает денежные счета Казначейства Российской Федерации, счета государственных целевых внебюджетных фондов, счета территориальных бюджетов.

Главный распорядитель бюджетных средств — это орган исполнительной власти, первый прямой получатель бюджетных средств, имеющий право распределять средства между распорядителями и получателями бюджетных средств. Он готовит роспись бюджетных расходов по распорядителям бюджетных средств и бюджетополучателям, доводит до них уведомления о бюджетных назначениях, утверждает им сметы доходов и расходов, изменяет в случае необходимости распределение средств между статьями утвержденной для них сметы, осуществляет контроль за рациональным, целевым использованием бюджетополучателем бюджетных средств.

Распорядитель бюджетных средств — это орган исполнительной власти, распределяющий средства между бюджетополучателями, он доводит до них уведомления о бюджетных ассигнованиях, утверждает сметы доходов и расходов бюджетополучателей, контролирует целевое использование ими бюджетных средств.

Бюджетополучатель (бюджетное учреждение) — это организация, созданная органом исполнительной власти для осуществления функций некоммерческого характера (управление, оборона, социально-культурные мероприятия и др.) и финансируемая в сметном порядке из бюджета или внебюджетных фондов.

Контрольно-счетные органы (Счетная Палата Российской Федерации, контрольно-счетные палаты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) осуществляют контроль за исполнением соответствующих бюджетов и внебюджетных фондов, проводят внешний аудит отчетов об исполнении бюджетов и внебюджетных фондов.

Все перечисленные выше органы власти и учреждения являются участниками бюджетного процесса. Бюджетный процесс включает:

- сводное финансовое планирование и прогнозирование;
- составление, рассмотрение и утверждение проекта бюджета;
- исполнение бюджета в течение бюджетного года;
- анализ и контроль исполнения бюджета.

6.2. Сводное финансовое планирование

Кругооборот внутреннего валового продукта совершается в материально-вещественной и стоимостной форме. В ходе оборота валового продукта в стоимостной форме возникают финансовые отношения по поводу создания, распределения, перераспределения и потребления финансовых ресурсов. Управление процессами создания, распределения, перераспределения и потребления финансовых ресурсов осуществляется с помощью *финансового планирования*, объектом которого являются фонды денежных средств. Благодаря финансовому планированию обеспечивается сбалансированность народнохозяйственных, межотраслевых пропорций, определяются пути рационального использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов.

Финансовое планирование на общегосударственном и территориальных уровнях обеспечивается *системой финансовых планов*, которые увязываются с материальными и трудовыми балансами в стоимостном выражении. Каждый финансовый план решает задачи организации и управления финансами в конкретном звене управления.

В систему финансовых планов входят:

- перспективные финансовые планы;

- сводные финансовые балансы, составляемые на общегосударственном и территориальных уровнях управления.

Перспективное финансовое планирование на всех уровнях власти осуществляется в целях:

- обеспечения координации экономического и социального развития и финансовой политики;

- прогнозирования объемов финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения планируемых мероприятий;

- прогнозирования финансовых последствий реформ, программ;

- определения возможности реализации различных мер в области финансов.

Перспективный финансовый план разрабатывается на основе показателей прогноза экономического и социального развития государства. В нем содержатся данные о возможностях бюджета по мобилизации доходов и финансированию расходных статей бюджета. Этот план составляется на три года по укрупненным показателям бюджета. План ежегодно корректируется на показатели уточненного прогноза социально-экономического развития государства.

Сводный финансовый баланс — это баланс финансовых ресурсов, созданных и использованных в государстве или на определенной территории. Сводный финансовый баланс охватывает средства всех бюджетов, внебюджетных целевых фондов и предприятий, расположенных на соответствующей территории.

В нашей стране сводные финансовые балансы на общегосударственном уровне стали составляться в 30-х годах. Большой вклад в теорию и методологию составления таких балансов внесли *Н.М. Валуйский, В.А. Галанов, А.М. Ляндю, Н.С. Марголин, В.С. Павлов, В.Г. Пансков, Г.Я. Шахова.*

Составление сводного финансового баланса является подготовительным этапом разработки адресного финансового плана, т. е. бюджета. Сводный финансовый баланс государства позволяет увязать материальные и финансовые пропорции в народном хозяйстве, скоординировать показатели всех звеньев финансово-кредитной системы; обеспечить проверку сбалансированности прогноза экономического и социального развития государства, определить источники финансирования мероприятий, намеченных этим прогнозом; выявить резервы дополнительных финансовых ресурсов; произвести прогнозные финансовые расчеты; разработать направления финансовой политики.

Сводный финансовый баланс государства разрабатывается в Министерстве экономики РФ с участием Министерства финансов РФ на основе макроэкономических показателей. Схему основных показателей сводного финансового баланса, составляемого на *общегосударственном* уровне, иллюстрирует табл. 6.1.

Таблица 6.1. Структура сводного финансового баланса (общегосударственный уровень)

<i>Доходы</i>	<i>Расходы</i>
1. Прибыль	1. Затраты на государственные инвестиции, включая погашение кредиторской задолженности (кроме военного строительства)
2. Налог на добавленную стоимость и акцизы	2. Расходы на воспроизводство минерально-сырьевой базы
3. Подоходный налог с физических лиц	3. Государственные дотации
4. Налоги на имущество	4. Расходы предприятий за счет прибыли, остающейся в их распоряжении после уплаты налога, а также за счет амортизации
5. Средства для образования Фонда социального страхования. Пенсионного фонда. Фонда страховой медицины и Фонда занятости	5. Расходы на социально-культурные мероприятия, финансируемые за счет бюджета, а также внебюджетных фондов (без капитальных вложений)
6. Средства других бюджетных целевых фондов	
7. Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы	
8. Амортизационные отчисления	

9. Доходы от государственной собственности или деятельности, включая доходы от продажи госимущества	6. Расходы на науку за счет бюджета
10. Налоги на внешнюю торговлю, внешнеэкономические операции и доходы от внешнеэкономической деятельности	7. Расходы за счет средств других бюджетных целевых фондов
11. Прочие доходы	8. Расходы на оборону
Итого доходов	9. Расходы на содержание правоохранительных органов, судов и прокуратуры (без капитальных вложений)
	10. Расходы на содержание органов государственной власти (без капитальных вложений)
	11. Расходы по внешнеэкономической деятельности
	12. Расходы на образование резервных фондов
	13. Прочие расходы
	Всего расходов

Территориальное сводное финансовое планирование. Если сводное финансовое планирование на общегосударственном уровне базируется на разработанной в нашей стране методологии и многолетнем опыте, то составление сводного финансового баланса территорий началось сравнительно недавно. Хотя первые попытки подготовки сводных финансовых балансов в союзных республиках СССР были сделаны еще в 30-х годах, разрабатываемые в них финансовые балансы охватили лишь финансовые ресурсы, создаваемые и используемые в хозяйстве, подведомственном республиканским исполнительным органам власти.

Вопрос о разработке сводного финансового баланса, отражающего движение всех финансовых ресурсов на территории, стал ставиться экономистами лишь в 70-е годы. Существенный вклад в создание методологии разработки сводных финансовых балансов союзных республик внесли *И.А. Аветисян, О.Д. Василик, Т.Т. Тулебаев*.

Еще сложнее обстояло дело с разработкой сводного финансового баланса на областном, городском, районном уровнях. Только в середине 70-х годов в НИФИ Минфина СССР *Г. Б. Поляк* приступил к разработке методических основ составления такого баланса. Подготовленные им впервые в нашей стране Методические рекомендации по составлению сводного финансового баланса города прошли экспериментальную апробацию в отдельных городах и послужили основой составления таких балансов для областного и районного уровня. В середине 80-х годов такие балансы стали составляться во всех автономных республиках, краях, областях и крупных городах СССР.

Необходимость разработки территориальных сводных финансовых балансов обусловлена рядом факторов:

1) разработкой программ, предусматривающих объединение усилий территориальных органов власти и предприятий, расположенных на их территории, по экономическому и социальному развитию;

2) значительными финансовыми затратами на осуществление таких программ. Для обеспечения финансовыми ресурсами мероприятий, намеченных этими программами, необходимы координация и концентрация денежных средств бюджетной системы, средств ведомств и предприятий. Это, в свою очередь, требует разработки в регионе сводного финансового баланса;

3) необходимостью сведения воедино различных видов финансовых планов: финансовых планов хозяйственных предприятий и организаций, территориального бюджета, внебюджетных фондов и др., отражающих отдельные стороны и этапы распределения и перераспределения национального дохода, созданного и используемого на данной территории. Это позволяет иметь полную картину образования и использования всех финансовых ресурсов административно-территориальной единицы;

Основная задача территориального сводного финансового баланса — *определение объемов финансовых ресурсов*, созданных, поступивших и использованных в регионе (как централизованных, аккумулированных и перераспределяемых территориальными бюджетами, так и децентрализованных, т. е. ресурсов предприятий, организаций и внебюджетных фондов).

Планирование финансовых ресурсов сопровождается анализом достигнутого уровня мобилизации и использования финансовых ресурсов региона, выявлением степени соответствия этого уровня потребностям развития региона.

Информационной базой при разработке сводного финансового баланса региона являются: данные территориальных экономических, финансовых, статистических органов, функциональных подразделений территориальных органов власти, экономические нормативы и лимиты по основным показателям развития региона, показатели проектов планов экономического и социального развития территории, данные территориального бюджета, внебюджетных фондов, балансов доходов и расходов всех предприятий и организаций, расположенных на территории независимо от их ведомственной подчиненности.

Сводный финансовый баланс на территориальном уровне имеет следующий состав показателей (табл. 6.2).

Таблица 6.2. Структура сводного финансового баланса (территориальный уровень)

<i>Доходы</i>	<i>Расходы</i>
1. Прибыль	1. Затраты на инвестиции (кроме инвестиций, осуществляемых за счет прибыли, оставляемой в распоряжении предприятий), в том числе: за счет средств федерального бюджета; за счет средств региональных и местных бюджетов; за счет прочих источников
2. Налог на добавленную стоимость и акцизы	2. Расходы предприятий за счет прибыли, остающейся в их распоряжении после уплаты налога, а также за счет амортизации
3. Подоходный налог с физических лиц	3. Расходы на социально-культурные мероприятия, финансируемые за счет средств бюджета, а также внебюджетных фондов (без капитальных вложений), из них: народное образование, профессиональная подготовка кадров, культура, искусство и средства массовой информации; здравоохранение и физкультура; социальное обеспечение; государственные пособия и компенсационные выплаты населению
4. Налоги на имущество	4. Расходы на содержание предприятий и организаций жилищно-коммунального хозяйства за счет средств бюджета и внебюджетных фондов (без капитальных вложений)
5. Доходы от приватизации и коммерческого использования объектов государственной и муниципальной собственности	5. Расходы на научно-исследовательские работы (без капитальных вложений)
6. Ресурсные платежи	6. Расходы на содержание правоохранительных органов (без капитальных

	вложений)
7. Региональные и местные налоги	7. Расходы на содержание органов государственной власти и управления (без капитальных вложений)
8. Амортизационные отчисления	8. Текущие расходы на целевые программы, в том числе: региональные; местные
9. Средства для образования государственных и других специальных бюджетных и внебюджетных фондов — всего <i>в том числе</i> : Пенсионного фонда Фонда социального страхования Фонда страховой медицины Фонда занятости населения Дорожных фондов Экологических фондов Муниципальных фондов	9. Резервные фонды субъектов Российской Федерации и муниципальных образований
10. Прочие налоги и доходы	10. Погашение долгосрочных кредитов, выданных на капитальные вложения
11. Долгосрочные кредиты для финансирования капитальных вложений Итого доходов: Средства, выделяемые: 1. Из вышестоящих бюджетов, <i>в том числе</i> : дотации и субвенции средства Федерального фонда финансовой поддержки регионов средства Фонда государственной финансовой поддержки завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненных к ним местностей 2. Из государственных и муниципальных внебюджетных фондов Всего доходов	11. Прочие расходы Итого расходов: Взносы средств: 1. В вышестоящие бюджета — всего, <i>в том числе</i> : налог на добавленную стоимость акцизы налог на прибыль подходный налог с физических лиц прочие 2. Отчисления в государственные и другие специальные бюджетные и внебюджетные фонды Всего расходов и использования средств

Составление территориального сводного финансового баланса позволяет:

- достигнуть единства в экономическом и социальном развитии территории;
- точнее определить объемы финансовых ресурсов, имеющихся в регионе и необходимых для выполнения мероприятий, предусмотренных территориальной программой;
- сбалансировать материальные и финансовые ресурсы, используемые в регионе;
- повысить качество бюджетного планирования;
- скоординировать использование финансовых ресурсов как территориальных органов, так и предприятий, расположенных в регионе;
- концентрировать финансовые ресурсы на наиболее важных в каждый конкретный период направлениях экономического и социального развития территории;
- изыскать внутрирегиональные резервы для финансирования мероприятий, намеченных территориальными программами;
- наиболее эффективно использовать денежные средства, выделяемые государством для развития производства, социальной и производственной инфраструктуры в регионе;

- осуществлять действенный контроль за мобилизацией и использованием финансовых ресурсов;
- активнее воздействовать на формирование всех разделов территориальной программы;
- добиваться сочетания территориальных и ведомственных интересов.

Координация и концентрация средств в регионе, повышение эффективности их использования положительно отражаются на финансовом планировании, содействуют уменьшению потребности в финансовых ресурсах, выделяемых из бюджета.

6.3. Бюджетное прогнозирование

Со сводным финансовым планированием тесно связано *бюджетное прогнозирование*.

Важнейшее условие успешного ведения хозяйства — постоянное совершенствование методов его управления. Управлять — значит предвидеть. В связи с этим возрастает роль перспективного планирования, а значит и научного прогнозирования. Прогнозирование параметров натуральных показателей должно сопровождаться прогнозом финансовых ресурсов, так как невозможно качественное прогнозирование развития хозяйства без учета перспективы роста этих ресурсов.

В отличие от сводного финансового планирования осуществляемого, как правило, на более длительный период, бюджетное прогнозирование является адресным и рассчитано на бюджетный период, т. е. не более чем на год. Но так как основная подавляющая часть показателей сводного финансового баланса включает ряд бюджетных показателей, то при составлении перспективного сводного финансового баланса необходимо проводить прогнозные расчеты основных бюджетных показателей.

Под прогнозом развития бюджета подразумевается комплекс вероятностных оценок возможных путей развития его доходной и расходной частей.

Цель бюджетного прогнозирования — на основе сложившихся тенденций, конкретных социально-экономических условий и перспективных оценок разработать и обосновать оптимальные пути развития бюджета и на этой основе дать предложения по его укреплению. Своевременный учет результатов такого прогнозирования является важным условием для принятия наиболее эффективных мер в финансовой политике государства, региона.

Расчет прогнозируемых бюджетных показателей основан на иных методологических подходах, нежели расчеты показателей годового бюджета. Если показатели годовых и квартальных бюджетов определяются на базе прямых расчетов экономических и финансовых параметров, то при определении прогнозных бюджетных показателей, как правило, такой возможности нет из-за отсутствия необходимых статистических и отчетных данных.

Финансово-бюджетное прогнозирование является сравнительно молодой отраслью финансовой науки. Ее развитие было связано с необходимостью составления сводных финансовых балансов на перспективу. Существенный вклад в разработку методов перспективных финансовых расчетов внесли *А. М. Волков, В.А. Галанов, Л.П. Евстигнеева, В.С. Павлов, Г.Б. Поляк, Г.Я. Шахова*.

Бюджетное прогнозирование и в первую очередь прогнозирование территориальных бюджетов связано с распространением в 70-е годы практики разработки перспективных комплексных планов экономического и социального развития территорий, в которых необходимо было производить прогнозные расчеты бюджетных показателей как основы планирования финансового обеспечения мероприятий, предусмотренных этими планами. Методология прогнозирования территориальных бюджетов впервые в нашей стране была разработана и апробирована в 1976 г. *Г.Б. Поляком* в ходе подготовки и реализации комплексных планов экономического и социального развития административно-территориальных единиц. Проблемы территориального бюджетного прогнозирования отражены также в работах *С. К. Битокова, Н.М. Деметьевой, Т.Т. Тулебаева*.

При **разработке прогноза развития бюджета** могут быть использованы различные методы.

1) *Метод экстраполяции*, т. е. составление перспективы исходя из практики предшествующих периодов. Однако этот метод пригоден для прогнозирования лишь некоторых статей расходов и доходов бюджета, имеющих более или менее стабильный характер.

2) *Метод экспертных оценок*, т. е. прогноз, строящийся на базе оценок, сделанных и обоснованных компетентными специалистами в отдельных отраслях науки и народного хозяйства, также не лишен недостатков, поскольку имеет элемент субъективизма.

3) Применение этих двух методов одновременно; при этом используются как объективные тенденции развития, так и мнения экспертов.

Одним из способов экстраполяции основных финансовых закономерностей могут быть *линии регрессии*, надежность которых повышается при построении многошаговых корреляционных моделей, ставящих прогнозируемые бюджетные показатели в зависимость от нескольких переменных. Поэтому работу над бюджетным прогнозом следует начать с выявления и изучения факторов (переменных величин), влияющих на формирование бюджета. К таким факторам следует отнести развитие производительных сил страны и наличие общегосударственных финансовых ресурсов, демографические изменения, развитие отраслей хозяйства и др.

Для расчетов основных показателей федерального бюджета на перспективу могут быть использованы *корреляционные связи* между объемом доходов федерального бюджета и двумя переменными: произведенным национальным доходом и валовой продукцией промышленности и сельского хозяйства, а также связь между этими показателями и налогом на прибыль. Коэффициенты корреляции показывают большую тесноту в изучаемых связях, и это понятно: доходы бюджета формируются прежде всего за счет национального дохода, а связь между налогом на прибыль и самой прибылью очевидна.

При прогнозировании объема ресурсов бюджета на перспективу следует использовать глубокий *экономический и статистический анализ* сложившихся тенденций, позволяющий в среднем с определенной степенью вероятности нивелировать влияние множества факторов, выявить наиболее общее в совокупности тенденций. Качественный анализ показал, что статистические модели, с помощью которых определяются ресурсы федерального бюджета, дали хорошо согласовывающиеся данные, касающиеся его объема на ближайшую перспективу.

Уравнения регрессии с указанными выше двумя переменными величинами имеют линейный вид:

$$y = a_0 + a_1 x$$

где y — объем ресурсов федерального бюджета;

x — 1) произведенная в отраслях народного хозяйства продукция, 2) произведенный национальный доход;

a_0, a_1 — коэффициенты линии регрессии, определяющие ее конкретный вид на основе исходных данных.

При разработке этих моделей самостоятельную проблему представляет нахождение значений *независимых переменных* (национальный доход и произведенная продукция) в прогнозируемом периоде. Для их определения используются прогнозные расчеты указанных общих экономических показателей. Экономический анализ дополняется изучением темпов развития исследуемых показателей, их взаимными соотношениями, расчетами среднегодовых темпов исследуемых явлений по годам, сопоставлением их развития с темпами других экономических величин (производственными основными фондами, численностью населения и др.). Такой анализ необходим потому, что федеральный бюджет связан с реальными экономическими ситуациями и поэтому быстро реагирует на изменения в любой отрасли народного хозяйства, связан с политикой в области социальной защиты населения, изменениями в порядке финансирования основных затрат государства и т.д.

Прогнозирование развития территориальных бюджетов основывается на других показателях. Так как рост населения и изменения его структуры оказывают непосредственное влияние на развитие всех отраслей местного хозяйства, а следовательно, на развитие территориальных бюджетов, большое внимание в прогнозировании уделяется анализу перспектив демографических изменений.

Демографическое прогнозирование позволяет определять направления использования средств, т. е. выявлять приоритеты в финансировании отраслей местного хозяйства.

1) Функциональная зависимость объема территориальных бюджетов от роста численности населения описывается уравнениями:

$$y = a_0 + a_1 x; y = ax^3,$$

где y — объем территориальных бюджетов;

x — численность населения административно-территориальной единицы.

В первом случае использована *линейная модель*, во втором — *параболическая*. Коэффициенты корреляции этих уравнений показали большую тесноту в изучаемых связях. И это вполне понятно, так как размеры расходов территориальных бюджетов зависят в первую очередь от численности населения, для которого эти расходы предназначены.

С помощью этих экономико-математических моделей можно рассчитывать не только размеры общих расходов территориальных бюджетов, но и расходов на народное хозяйство, социально-культурные мероприятия.

2) Можно также спрогнозировать величину расходов на просвещение и здравоохранение. Для этих целей используется *многофакторная линейная модель*:

$$y = ax_1 + ax_2,$$

где y — расходы на социально-культурные мероприятия;

x_1 — расходы на просвещение;

x_2 — расходы на здравоохранение.

Подобная модель может быть применена при расчете прогнозных показателей расходов на содержание общеобразовательных школ, больниц и др.

В перспективе экономико-математический метод в сочетании с долгосрочными государственными минимальными социальными стандартами и нормами может найти широкое применение в бюджетном прогнозировании, обеспечив ему более объективную, научно разработанную основу.

6.4. Составление проектов бюджетов

Следующий этап бюджетного планирования — *процесс составления проекта бюджета*. Главная задача разработки проекта бюджета — определение объема денежных средств, централизуемых в бюджете с целью финансового обеспечения функций, возложенных на органы государственной власти и органы местного самоуправления, и мероприятий, предусмотренных прогнозом экономического и социального развития государства и территории.

Составление проекта бюджета является прерогативой Правительства Российской Федерации, исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. По их поручению проект бюджета разрабатывается Министерством финансов РФ и территориальными финансовыми органами.

Для составления проекта бюджета Министерство финансов РФ и территориальные финансовые органы должны быть обеспечены необходимой информационной базой, которая поступает им от соответствующего правительства, статистических, налоговых органов и других учреждений. Главным источником информации для составления проекта бюджета служит *прогноз социально-экономического развития* государства или территории, который в свою очередь разрабатывается на основе данных экономического и социального развития за отчетный период, тенденций развития на планируемый год и других показателей. При разра-

ботке проекта бюджета учитываются также основные положения финансово-бюджетной политики, принятой на соответствующий плановый период.

Проект федерального бюджета разрабатывается Министерством финансов РФ по поручению Правительства РФ. Работа над проектом бюджета начинается за двенадцать месяцев до начала планируемого года.

В задачу Министерства финансов входит разработка:

- проекта федерального бюджета;
- проектировок основных показателей федерального бюджета на среднесрочную перспективу, которые разрабатываются на базе среднесрочной программы Правительства Российской Федерации, среднесрочного прогноза социально-экономического развития России и сводного финансового баланса;
- проекта федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год.

В основу разработки проекта федерального бюджета закладываются направления планируемой финансово-бюджетной политики, определенной в Бюджетном послании Президента РФ Правительству Российской Федерации, и показатели разработанного Министерством экономики РФ прогноза социально-экономического развития России на планируемый год, уточненных параметров среднесрочного прогноза социально-экономического развития России, показателей сводного финансового баланса. Кроме того, используются показатели денежной программы, составляемой Центральным банком Российской Федерации, и показатели долгосрочных федеральных целевых программ, перечень которых определяется Правительством РФ на основе долгосрочных и среднесрочных прогнозов социально-экономического развития страны.

1) На первой стадии формирования проекта бюджета федеральными органами исполнительной власти разрабатываются *сценарные условия экономического и социального развития* на планируемый год, в которых отражены главные макроэкономические показатели и материалы для уточнения параметров среднесрочного прогноза экономического и социального развития страны.

После одобрения Правительством РФ этих сценарных условий Министерство финансов РФ разрабатывает *основные характеристики доходов и расходов федерального бюджета* на планируемый год и проектирования размеров основных доходов и расходов федерального бюджета на среднесрочную перспективу. Кроме того, рассматриваются предложения о минимальных размерах оплаты труда и пенсий, порядке индексации заработной платы работников бюджетной сферы и пенсий в планируемом году и на среднесрочную перспективу.

Все эти материалы и расчеты направляются на рассмотрение Правительства РФ. После их принятия Правительством они могут быть представлены в Совет Федерации и Государственную Думу по их запросу.

Затем Министерство финансов РФ направляет основные характеристики по доходам и расходам федерального бюджета федеральным органом исполнительной власти, а также доводит до органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации методику формирования межбюджетных отношений Российской Федерации с субъектами Российской Федерации на плановый год и среднесрочную перспективу.

2) На второй стадии разработки федерального бюджета федеральными органами исполнительной власти производится *распределение* предельных объемов бюджетных средств по показателям бюджетной классификации, а также адресное распределение финансовых ресурсов между главными распорядителями бюджетных средств. При этом Министерство экономики РФ определяет федеральные целевые программы, подлежащие финансированию, и согласовывает объемы их финансирования в плановом году и в среднесрочной перспективе.

Для проведения работы по составлению проекта бюджета в Министерстве финансов РФ используются материалы, расчеты и обоснования, поступающие от субъектов Российской Федерации, министерств и ведомств Российской Федерации. Эти материалы сначала анализируются специалистами, закрепленными за соответствующими министерствами. В ходе анализа уточняются расчеты показателей финансовых планов министерств, бюджетов

территорий, выявляются возможности мобилизации дополнительных доходов и экономии расходов. Затем расчеты с внесенными поправками рассматриваются у руководителей департаментов Министерства, а затем направляются в бюджетный департамент, который рассматривает представленные расчеты, вносит в них в случае необходимости поправки и направляет на решение руководства Министерства финансов РФ.

В случае, если у бюджетополучателей имеются разногласия по показателям бюджета, то несогласованные вопросы по этим показателям выносятся на рассмотрение *Межведомственной правительственной комиссии*.

Все работы по подготовке и согласованию с федеральными органами исполнительной власти показателей проекта федерального бюджета и сопутствующих ему материалов (проектов законодательных актов и др.) должны быть завершены до 15 июля года, предшествующего планируемому.

После согласования всех бюджетных расчетов с ведомствами и субъектами Федерации бюджетный департамент Министерства финансов РФ составляет окончательный проект федерального бюджета, который представляется в Правительство Российской Федерации.

Проекты территориальных бюджетов составляются финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Для составления проектов бюджетов территориальные финансовые органы имеют право на получение информации не только от территориальных органов исполнительной власти, но и от вышестоящих финансовых органов.

Финансовые органы субъектов Российской Федерации получают из Министерства финансов РФ следующие материалы:

- предполагаемые изменения налогообложения;
- расходы, передаваемые в бюджеты субъектов РФ, и объемы передаваемых соответствующих средств;
- порядок формирования Фонда финансовой поддержки субъектов РФ и распределение его средств;
- субвенции и дотации, предполагаемые к передаче субъектам **РФ**.

Финансовые органы муниципальных образований получают от финансовых органов субъектов Российской Федерации следующие материалы:

- предполагаемые изменения отчислений по закрепленным за местными бюджетами доходам;
- порядок формирования регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований и распределение его средств;
- субвенции и дотации, предполагаемые к передаче местным бюджетам.

Порядок организации и проведения работ по составлению проекта территориального бюджета аналогичен работам, проводимым в Министерстве финансов РФ.

В ходе работы по составлению проекта бюджета в случае несбалансированности доходов и минимально необходимых расходов территориальных бюджетов территориальный исполнительный орган власти представляет в вышестоящий исполнительный орган власти необходимые расчеты для обоснования размеров нормативов отчислений от регулирующих доходов, дотаций, субвенций, перечня доходов и расходов, подлежащих передаче из вышестоящего бюджета, а также данные об изменении состава объектов, подлежащих бюджетному финансированию.

Исполнительный орган субъекта Федерации и муниципального образования может вносить в вышестоящий исполнительный орган власти предложения по изменению и уточнению проектируемых вышестоящим органом власти бюджетных нормативов и показателей. Разногласия по этим вопросам рассматриваются вначале в вышестоящем исполнительном органе власти. Результаты рассмотрения разногласий отражаются в составляемом протоколе, в котором содержатся обоснование предложений и обоснование отказа. В случае необходимости решения этих вопросов на паритетных началах создается согласительная комиссия, решение которой доводится до сведения нижестоящих и

вышестоящих органов власти. Окончательное решение принимается вышестоящим представительным органом власти.

Кроме составления проекта бюджета на планируемый год, исполнительные органы власти субъектов Федерации и муниципальных образований в целях составления консолидированного бюджета Российской Федерации, обеспечения единой финансово-бюджетной политики государства должны подготовить и представить в вышестоящий орган исполнительной власти следующие документы и материалы:

- прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и муниципального образования на очередной год;
- основные направления бюджетной и налоговой политики субъекта Российской Федерации и муниципального образования на очередной год;
- прогноз сводного финансового баланса по территории субъекта Российской Федерации и муниципального образования на очередной год;
- прогноз консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на очередной год;
- адресную инвестиционную программу на очередной год;
- программу приватизации государственных предприятий на очередной год.

Дополнительно к этим материалам исполнительные органы субъектов Российской Федерации подготавливают:

- структуру внутреннего долга субъекта Российской Федерации и программу внутренних заимствований, предусмотренных на планируемый год для финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации;
- программу предоставления гарантий исполнительного органа субъекта Российской Федерации на планируемый год;
- оценку ожидаемого исполнения бюджета субъекта Российской Федерации за текущий год.

Контрольные вопросы

1. Объясните термины: а) «финансово-бюджетная политика», б) «бюджетный процесс».
2. Назовите органы, наделенные в соответствии с законодательством бюджетными полномочиями. В чем заключаются их права и обязанности?
3. Объясните роль и значение финансового планирования.
4. Что представляет собой система финансовых планов?
5. Охарактеризуйте сводный финансовый план: а) на федеральном уровне и б) территориальном уровне.
6. Как вы понимаете термин «бюджетное прогнозирование»?
7. Какие методы используются при разработке прогноза развития бюджета? Дайте их сравнительную характеристику.
8. На каких показателях основано прогнозирование развития территориальных бюджетов?

ГЛАВА 7. Организация бюджетных процедур

7.1. Рассмотрение и утверждение проекта бюджета

Получив от финансовых органов проекты соответствующих бюджетов, органы исполнительной власти рассматривают и при необходимости вносят поправки и дополнения.

Правительство Российской Федерации до 15 августа года, предшествующего планируемому, рассматривает прогноз социально-экономического развития России, проекты федерального бюджета и бюджетов государственных целевых фондов, проекты сводного финансового баланса и материалы, характеризующие финансово-бюджетную политику на планируемый год.

1. После изучения этих документов и работы с ними Правительство вносит на *рассмотрение Государственной Думы* Федерального Собрания Российской Федерации

проект федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год. Вместе с этим документом в Государственную Думу направляются:

- предварительные итоги социально-экономического развития Российской Федерации за истекший период текущего года;
- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на планируемый год;
- основные направления бюджетной и налоговой политики на планируемый год;
- прогноз сводного финансового баланса по территории Российской Федерации на планируемый год;
- прогноз консолидированного бюджета Российской Федерации на планируемый год;
- основные принципы и расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета субъектов Российской Федерации в планируемом году;
- порядок индексации заработной платы работников бюджетной сферы на планируемый год;
- федеральные целевые программы и федеральные программы по развитию регионов, предусмотренные к финансированию из федерального бюджета на планируемый год;
- федеральная адресная инвестиционная программа на планируемый год;
- расчеты по статьям классификации доходов федерального бюджета, разделам и подразделам функциональной классификации расходов и дефициту федерального бюджета на планируемый год;
- международные договора Российской Федерации, вступившие в силу для Российской Федерации и содержащие ее финансовые обязательства на планируемый год, включая нератифицированные международные договоры Российской Федерации о государственных внешних заимствованиях и государственных кредитах;
- программа государственных внешних заимствований Российской Федерации и предоставления государственных кредитов Российской Федерацией иностранным государствам на планируемый год, структура внешнего долга Российской Федерации по видам задолженности и с разбивкой по отдельным государствам в планируемом году;
- структура государственного внутреннего долга Российской Федерации и программа внутренних заимствований, предусмотренных на планируемый год для финансирования дефицита федерального бюджета;
- программа предоставления гарантий Правительства Российской Федерации на планируемый год и отчет о предоставлении гарантий за истекший период текущего года;
- программа развития государственных казенных предприятий и государственных унитарных предприятий.

Вместе с проектом федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год Правительство Российской Федерации вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов о бюджетах государственных федеральных внебюджетных фондов, о повышении минимального размера пенсии, о порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда, о приостановке или отмене федеральных законов, реализация которых требует осуществления расходов, но не предусмотрена в федеральном бюджете на планируемый год. Если требуется внесение изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации о налогах, а также о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на планируемый год, то Правительство Российской Федерации одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год вносит проекты соответствующих федеральных законов.

Кроме того, до 1 октября года, предшествующего планируемому, Правительство РФ представляет в Государственную Думу:

- 1) оценку ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий год и консолидированного бюджета Российской Федерации за отчетный год;

2) программу предоставления средств федерального бюджета на планируемый год на возвратной основе по каждому виду расходов и отчет о предоставлении средств на возвратной основе за отчетный год и истекший период текущего года;

3) поквартальное распределение доходов и расходов федерального бюджета на планируемый год.

Центральный банк Российской Федерации до 1 октября текущего года представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на планируемый год, предварительно согласованный с Президентом РФ и Правительством РФ.

2. Получив указанные выше документы и материалы, Совет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации или в период парламентский каникул Председатель Государственной Думы федерального Собрания Российской Федерации направляет его в Комитет Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам.

Совет Государственной Думы утверждает также комитеты, ответственные за рассмотрение отдельных разделов и подразделов федерального бюджета. По каждому разделу расходов федерального бюджета назначается не менее двух ответственных комитетов, одним из которых является Комитет по бюджету.

Рассмотрение в комитетах Государственной Думы поступивших материалов по проекту бюджета проводится депутатами совместно с приглашаемыми для этой работы экономистами, учеными, представителями министерств, ведомств, территориальных органов исполнительной власти, которые готовят заключения по разделам проекта бюджета, вносят предложения по доходам и расходам.

Совет Государственной Думы или в период парламентских каникул Председатель Государственной Думы на основании заключения Комитета по бюджету принимает решение о том, что проект федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год принимается к рассмотрению Государственной Думой либо подлежит возвращению в Правительство Российской Федерации на доработку. Проект федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год может быть возвращен на доработку в Правительство Российской Федерации, если состав представленных материалов не соответствует требованиям законодательных документов о бюджете. В случае необходимости доработанный законопроект со всеми необходимыми документами и материалами представляется в Государственную Думу Правительством Российской Федерации в десятидневный срок и вновь рассматривается Советом Государственной Думы.

3. Затем проект федерального закона о федеральном бюджете в течение трех дней направляется Советом Государственной Думы Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, комитеты Государственной Думы, другим субъектам права законодательной инициативы для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату Российской Федерации на заключение.

4. После рассмотрения проекта бюджета в комитетах он с замечаниями и предложениями депутатов выносится на обсуждение Государственной Думы, которая может обсуждать его в *четырёх чтениях*.

1) При рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год в первом чтении Государственная Дума рассматривает концепцию и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, основные направления бюджетной и налоговой политики, основные принципы взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации, программу государственных внешних заимствований Российской Федерации и предоставления государственных кредитов Российской Федерации иностранным государствам на планируемый год в части источников внешнего финансирования покрытия дефицита федерального бюджета. Рассматриваются также основные показатели федерального бюджета, в том числе: доходы федерального бюджета в разрезе групп, подгрупп и статей классификации доходов бюджетов Российской Федерации; распределение доходов от федеральных налогов и сборов между федеральным

бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации; размеры несбалансированности (дефицит) федерального бюджета в абсолютных цифрах и в процентах к расходам федерального бюджета на очередной финансовый год и источники покрытия дефицита; общий объем расходов федерального бюджета в целом.

В течение 15 дней со дня внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год комитеты Государственной Думы готовят и направляют в Комитет по бюджету заключения по проекту федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год с предложениями о принятии или об отклонении представленного законопроекта, а также предложения и рекомендации по вопросам, рассматриваемым в первом чтении. На основании заключений комитетов Государственной Думы по основным характеристикам федерального бюджета Комитет по бюджету готовит свое заключение по проекту федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год, а также проект постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О принятии проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в первом чтении» и представляет их на рассмотрение на пленарном заседании Государственной Думы.

На пленарном заседании Государственная Дума заслушивает доклад Правительства Российской Федерации и содоклады Комитета Государственной Думы по экономической политике и Комитета по бюджету и принимает решение о принятии или об отклонении указанного законопроекта. В случае принятия Государственной Думой законопроекта в первом чтении утверждаются основные показатели федерального бюджета.

В случае отклонения проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом чтении Государственная Дума может:

- передать указанный законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик федерального бюджета, состоящую из представителей Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства Российской Федерации, для разработки согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета исходя из рекомендаций, изложенных в заключении Комитета по бюджету, Комитета по экономической политике и заключении Комитета Совета Федерации по бюджету, налоговой политике, финансовому, валютному и таможенному регулированию, банковской деятельности;

- вернуть указанный законопроект в Правительство Российской Федерации на доработку;
- поставить вопрос о доверии Правительству Российской Федерации.

В случае отклонения проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом чтении и передачи его в согласительную комиссию она в течение 10 дней разрабатывает вариант основных показателей федерального бюджета, согласовывая эти показатели с внесенными на рассмотрение Государственной Думы законопроектами о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о налогах, программой государственных внешних заимствований Российской Федерации и предоставления государственных кредитов Российской Федерацией иностранным государствам на планируемый год в части источников внешнего финансирования покрытия дефицита федерального бюджета.

После окончания работы согласительной комиссии Правительство Российской Федерации вносит на рассмотрение Государственной Думы согласованные основные показатели федерального бюджета, а также законопроекты о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о налогах, о размерах тарифов взносов в государственные федеральные внебюджетные фонды, о повышении минимального размера пенсии, о порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда. Положения, по которым стороны не выработали согласованного решения, вносятся на рассмотрение Государственной Думы.

По итогам рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом чтении принимается постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О принятии проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в первом чтении».

Если Государственная Дума не принимает решение по основным характеристикам федерального бюджета по итогам работы согласительной комиссии, проект федерального закона о федеральном бюджете считается повторно отклоненным в первом чтении и Государственная Дума принимает одно из решений, указанных выше.

В случае отклонения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в первом чтении и возвращения его на доработку в Правительство Российской Федерации оно в течение 20 дней дорабатывает указанный законопроект с учетом предложений и рекомендаций, изложенных в заключении Комитета по бюджету, Комитета по экономической политике и вносит проект федерального закона о федеральном бюджете на рассмотрение Государственной Думы повторно в первом чтении. При повторном внесении указанного законопроекта Государственная Дума рассматривает его в первом чтении в течение 10 дней со дня его повторного внесения в Государственную Думу.

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

Проект федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год Государственная Дума рассматривает во втором чтении в течение 15 дней со дня принятия указанного законопроекта в первом чтении.

2) При рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении Государственная Дума утверждает расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации в пределах общего объема расходов федерального бюджета, утвержденного в первом чтении, размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и распределение его средств по субъектам Российской Федерации, общий объем бюджета развития и бюджета текущих расходов.

Субъекты права законодательной инициативы направляют в Комитет по бюджету поправки по расходам федерального бюджета, на основе которых Комитет по бюджету разрабатывает и вносит на рассмотрение Государственной Думы проект постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о принятии проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении и о распределении расходов федерального бюджета по разделам функциональной классификации, в том числе по бюджету развития и бюджету текущих расходов. Если Государственная Дума при рассмотрении этого законопроекта во втором чтении не поддерживает предложение Комитета по бюджету, она может рассмотреть на своем заседании альтернативные варианты сбалансированного распределения расходов федерального бюджета, предварительно рассмотренные Комитетом по бюджету и имеющие заключение Правительства Российской Федерации.

В целях нормализации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год Государственная Дума направляет в исполнительные и представительные органы субъектов Российской Федерации сведения о распределении доходов от федеральных налогов и сборов в бюджета субъектов Российской Федерации, утвержденном при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом чтении, а также сведения о размере Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и распределении его средств по субъектам Российской Федерации, утвержденных при рассмотрении указанного законопроекта во втором чтении.

Если Государственная Дума отклоняет проект федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении, она передает указанный законопроект в согласительную комиссию.

3) Проект федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год Государственная Дума рассматривает в третьем чтении в течение 25 дней со дня принятия указанного законопроекта во втором чтении.

Государственная Дума при рассмотрении в третьем чтении законопроекта рассматривает расходы федерального бюджета по подразделам функциональной классификации, всем уровням ведомственной классификации, федеральным целевым программам, Федеральной адресной инвестиционной программе на планируемый год в пределах расходов, утвержденных по разделам федерального бюджета во втором чтении; перечень защищенных статей федерального бюджета, программы предоставления гарантий Правительства Российской Федерации на планируемый год, программы предоставления средств федерального бюджета на возвратной основе по каждому виду расходов, программу государственных внешних заимствований Российской Федерации и предоставления государственных кредитов Российской Федерацией иностранным государствам.

Субъекты права законодательной инициативы направляют свои поправки по показателям федерального бюджета, рассматриваемым в третьем чтении, в Комитет по бюджету.

В течение десяти дней Комитет по бюджету проводит экспертизу поправок, готовит сводные таблицы поправок по разделам указанного законопроекта, рассматриваемых в третьем чтении, и направляет их в соответствующие профильные комитеты Государственной Думы. Дальнейшему рассмотрению подлежат исключительно поправки, прошедшие экспертизу в Комитете по бюджету и в Правительстве Российской Федерации.

Рассмотрение поправок по соответствующим подразделам функциональной классификации расходов федерального бюджета и всем уровням ведомственной классификации, перечню и объему расходов по федеральным целевым программам, Федеральной адресной инвестиционной программе на планируемый год, программе государственных внешних заимствований Российской Федерации и предоставления государственных кредитов Российской Федерации иностранным государствам, программам предоставления гарантий Правительства Российской Федерации и программам предоставления средств федерального бюджета на возвратной основе по каждому виду расходов проводится на совместных заседаниях Комитета по бюджету и соответствующего профильного комитета Государственной Думы. Если сумма ассигнований по принятым поправкам по подразделам соответствующего раздела функциональной классификации превышает сумму ассигнований, утвержденную во втором чтении по данному разделу, указанные комитеты проводят раздельное рейтинговое голосование по этим поправкам.

На пленарном заседании Государственной Думы при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете в третьем чтении рассматриваются три блока поправок:

- поправки, поддержанные Комитетом по бюджету и соответствующим профильным комитетом Государственной Думы;
- поправки, отклоненные Комитетом по бюджету и соответствующим профильным комитетом Государственной Думы;
- поправки, поддержанные одним комитетом и отклоненные другим комитетом Государственной Думы.

Общая сумма ассигнований по поправкам, поддержанным комитетами Государственной Думы, не должна превышать сумму расходов по соответствующему разделу функциональной классификации расходов федерального бюджета. Поправки, по которым имеются разногласия, выносятся на голосование на пленарном заседании Государственной Думы.

4) Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете в четвертом чтении в течение 15 дней со дня принятия законопроекта в третьем чтении. При рассмотрении законопроекта в четвертом чтении рассматриваются поправки к законопроекту, а также поквартальное распределение доходов, расходов и дефицита федерального бюджета.

На пленарном заседании Государственной Думы сначала рассматриваются поправки к законопроекту, утверждается поквартальное распределение доходов, расходов и дефицита федерального бюджета, а затем законопроект ставится на голосование в целом.

Принятый Государственной Думой Федеральный закон о федеральном бюджете в течение пяти дней со дня его принятия передается на рассмотрение Совета Федерации. После его рас-

смотрения и принятия Советом Федерации Федеральный закон о федеральном бюджете на планируемый год передается на рассмотрение Президента Российской Федерации для подписания и обнародования.

В случае непринятия проекта федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год до 1 января очередного финансового года федеральные органы исполнительной власти имеют право производить расходование бюджетных средств по соответствующим разделам расходов, подразделам, видам и предметным статьям функциональной и ведомственной классификаций ежемесячно в размере одной трети фактически произведенных сумм расходов за четвертый квартал текущего года до принятия Федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год.

Государственная Дума может также принять Федеральный закон о финансировании расходов из федерального бюджета в первом квартале на планируемый год. В этом случае федеральные органы исполнительной власти производят расходование бюджетных средств в соответствии с указанным Федеральным законом.

Порядок рассмотрения и утверждения представительными органами территорий бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов аналогичен рассмотренным выше процедурам.

7.2. Исполнение бюджета

Исполнение бюджета — это важнейший этап бюджетного процесса действия по мобилизации и использованию бюджетных средств, в процессе исполнения которых участвуют органы исполнительной власти, финансовые и налоговые органы, кредитные учреждения, юридические и физические лица—плательщики налогов в бюджет, получатели бюджетных средств.

Исполнение бюджета основано на следующих принципах:

1) *единства кассы*, предусматривающего зачисление всех поступающих доходов на единый бюджетный счет и осуществление всех предусмотренных расходов с единого бюджетного счета;

2) обеспечения бюджетных расходов и платежей в пределах *фактического наличия* средств на едином бюджетном счете.

Исполнение бюджета начинается после его утверждения органом представительной власти. В финансовых органах готовится *организационный план*, в котором предусматриваются задачи подразделений каждого финансового органа по обеспечению выполнения бюджета. Далее проводится работа по поквартальному распределению бюджета, направленная на равномерную мобилизацию бюджетных доходов и бесперебойное обеспечение денежными средствами мероприятий, финансируемых из бюджета.

В финансовом органе на основании показателей бюджета составляется *бюджетная роспись доходов и расходов*, которая утверждается исполнительным органом власти.

Бюджетная роспись представляет собой документ, содержащий детальные показатели доходов, средств заимствований и расходов утвержденного бюджета в соответствии с действующей бюджетной классификацией по срокам бюджетного года в разрезе распорядителей и получателей бюджетных средств, и направляется для сведения в органы представительной власти и контрольно-счетные органы.

Роспись доходов и расходов составляется по каждому главному распорядителю бюджетных средств и по всем разделам, главам и статьям бюджетной классификации. Она разрабатывается на основании балансов доходов и расходов, смет расходов бюджетополучателей. Утвержденная роспись доходов и расходов бюджета — документ, регламентирующий взыскание платежей в бюджет и открытие кредитов для финансирования мероприятий, предусмотренных в бюджете.

Кассовое исполнение бюджета, т. е. операции со средствами на бюджетных счетах по зачислению доходов бюджета и платежам за счет бюджетных средств, осуществляется либо

органом Федерального казначейства, либо уполномоченным банком, в котором открыт счет бюджета.

Исполнение бюджета по расходам означает обеспечение финансирования мероприятий, предусмотренных росписью расходов, и имеет ряд этапов.

1) *Утверждение и доведение бюджетных ассигнований до распорядителей и получателей бюджетных средств.* На основании бюджетной росписи в течение 20 дней со дня ее утверждения Финансовый орган и главные распорядители бюджетных ассигнований на период действия утвержденного бюджета доводят объемы ассигнований из бюджета вышестоящими распорядителями бюджетных средств до нижестоящих распорядителей и получателей через Федеральное казначейство посредством представления утвержденного распределения средств федерального бюджета либо через уполномоченные банки (для местных бюджетов).

2) *Принятие бюджетных обязательств бюджетополучателями.*

Бюджетное обязательство — это оформленное бюджетополучателями право предъявления требования к бюджету. На основании доведенных до получателей бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств они имеют право принятия обязательств на осуществление расходов. Лимиты бюджетных обязательств формируются финансовым органом и доводятся до всех получателей бюджетных средств.

На основании уведомлений о выделенном лимите бюджетных обязательств получатель средств бюджета обладает правом осуществления закупок, начисления установленных денежных выплат, принятия иных обязательств бюджета. Принятие обязательств при осуществлении закупок оформляется соответствующими договорами с поставщиками продукции, исполнителями работ и услуг.

3) *Подтверждение и выверка исполнения бюджетных обязательств.* Расходование бюджетных средств не может быть произведено без завершения исполнения бюджетных обязательств. Бюджетополучатель обязан представлять в финансовый орган документы, подтверждающие реализацию бюджетных обязательств.

4) *Расходы и платежи по реализованным бюджетным обязательствам.* Расходование бюджетных средств осуществляется в форме списания денежных средств бюджетных счетов в целях исполнения платежных обязательств бюджетов в пользу юридических и физических лиц. Основанием для расходования бюджетных средств является *платежный документ*, оформленный в порядке, установленном финансовым органом. При этом объем расходуемых бюджетных средств не может превышать исполненных подтвержденных бюджетных обязательств. Сумма денежных средств, списанных с бюджетного счета в целях исполнения платежного обязательства, представляет собой *кассовый бюджетных расход*.

В Российской Федерации с 1992 г. введено **казначейское исполнение федерального бюджета**. Для его осуществления в составе Министерства финансов РФ образовано *Федеральное казначейство*.

Основные функции Федерального казначейства в бюджетном процессе государства:

- организация исполнения федерального бюджета;
- контроль за его исполнением;
- управление бюджетными доходами и расходами;
- регулирование межбюджетных отношений;
- финансовое исполнение внебюджетных фондов;
- управление и обслуживание государственного внешнего и внутреннего долгов Российской Федерации;

- осуществление учета и отчетности по движению средств федерального бюджета.

При казначейском исполнении федерального бюджета регистрация поступлений, регулирование объемов и сроков принятия бюджетных обязательств, выдача разрешений на право осуществления расходов в рамках выделенных ассигнований, осуществление платежей от имени бюджетополучателей возлагаются на Федеральное казначейство.

Исполнение федерального бюджета осуществляется на основе:

- отражения Федеральным казначейством всех операций и средств федерального бюджета в системе балансовых счетов;
- централизации в Федеральном казначействе всех поступлений в федеральный бюджет и платежей из федерального бюджета;
- совершения Федеральным казначейством всех кассовых операций с использованием единого счета и управления этим счетом.

Кассовое исполнение федерального бюджета Российской Федерации возлагается на Федеральное казначейство.

Федеральному казначейству принадлежит право открытия и закрытия счетов федерального бюджета, а также определения их режима. Единый счет федерального бюджета - он же единый счет Федерального казначейства находится в Центральном банке Российской Федерации.

Таким образом, *исполнение федерального бюджета по доходам* включает:

- перечисление и зачисление доходов федерального бюджета на единый счет Федерального казначейства;
- распределение в соответствии с утвержденным федеральным бюджетом федеральных регулирующих налогов;
- возврат излишне уплаченных сумм доходов;
- учет доходов федерального бюджета и отчетность о доходах федерального бюджета в соответствии с Бюджетной классификацией.

Исполнение расходов федерального бюджета предусматривает осуществление процедур санкционирования и финансирования этих расходов.

Санкционирование расходов федерального бюджета включает в себя:

- утверждение и доведение бюджетных ассигнований из федерального бюджета;
- утверждение и доведение лимитов обязательств федерального бюджета;
- принятие обязательств федерального бюджета;
- подтверждение платежных обязательств федерального бюджета.

Финансирование расходов федерального бюджета осуществляется Федеральным казначейством. Действия по финансированию расходов также включают разрешение на формирование платежного документа и осуществление самого платежа.

Федеральное казначейство может также осуществлять исполнение территориальных бюджетов при заключении бюджетных соглашений между органами Федерального казначейства и территориальными органами власти.

В ходе исполнения бюджета возможны изменения плановой величины расходов. Изменение бюджетных ассигнований по сравнению с доведенными в уведомлении о бюджетных ассигнованиях для каждого бюджетополучателя может быть осуществлено введением режима сокращения расходов бюджета главным распорядителем бюджетных средств в пределах его полномочий.

Одна из основных причин изменения бюджетных ассигнований — невыполнение плана по доходам.

Если в процессе исполнения бюджета происходит снижение поступлений доходов бюджета или источников покрытия дефицита, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов не более чем на 5%, то руководитель финансового органа вправе самостоятельно принять решение и ввести режим сокращения расходов. При этом в решении о введении режима сокращения расходов должны быть указаны дата, с которой вводится режим сокращения, а также размеры сокращения.

Если же в процессе исполнения бюджета происходит снижение поступлений доходов бюджета или источников покрытия дефицита, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов не более чем на 10%, то орган исполнительной власти вправе принять решение и ввести режим сокращения расходов. При этом в решении о введении режима сокращения расходов должны быть указаны дата, с которой вводится режим сокращения, а также размеры сокращения. В этом случае сокращение

расходов осуществляется в одной и той же пропорции для всех видов расходов и бюджетополучателей, а также объектов, включенных в адресную инвестиционную программу.

Решения о сокращении расходов обнародуются в источнике официального опубликования нормативных актов либо доводятся до всеобщего сведения в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации или решений муниципальных образований. Уведомления распорядителей и получателей бюджетных средств о режиме сокращения расходов бюджета производятся не позднее чем за 15 дней до даты его введения.

В случае, если в процессе исполнения бюджетов происходит снижение поступлений в бюджет, что может привести к неполному финансированию по сравнению с утвержденным бюджетом более чем на 10% от годовых назначений, то исполнительный орган власти должен представить представительному органу власти проект закона об изменениях и дополнениях в закон о бюджете. Представительный орган власти рассматривает указанный проект во внеочередном порядке в течение 10 дней. Если этот законопроект не принимается в указанный срок, то исполнительный орган имеет право на пропорциональное сокращение расходов бюджета впредь до принятия законодательного решения по данному вопросу.

При перевыполнении плана по доходам дополнительно полученные средства могут направляться финансовым органом на уменьшение размеров дефицита бюджета и на выплаты, сокращающие долговые обязательства бюджета, без внесения изменений и дополнений в закон (решение) о бюджете. При этом подготавливается и утверждается дополнительная бюджетная роспись. Во всех других случаях финансирование расходов сверх утвержденного бюджета осуществляется после внесения изменений и дополнений в утвержденный бюджет.

Главный распорядитель бюджетных средств также может перемещать ассигнования между бюджетополучателями в пределах своей компетенции, но не более 5% от объема ассигнований, доведенных бюджетополучателю.

Бюджетные ассигнования для главного распорядителя бюджетных средств в расчете на финансовый год могут отличаться от утвержденных в росписи и законе о бюджете бюджетных ассигнований не более чем на 10% от утвержденных бюджетных ассигнований.

В свою очередь бюджетные ассигнования для каждого отдельного бюджетополучателя в расчете на финансовый год могут отличаться от утвержденных в росписи расходов и доходов бюджетных ассигнований не более чем на 15% от утвержденных бюджетных ассигнований.

Бюджетный учет и отчетность. В процессе исполнения бюджета все доходы, расходы, дефицит бюджета, а также все операции регистрируются в *бюджетном учете*, организуемом и осуществляемом финансовыми органами. Бюджетный учет ведется на основе плана счетов бюджетного учета в обособленных регистрах учета. Единая методология бюджетного учета устанавливается Правительством Российской Федерации.

Финансовые органы осуществляют также *бюджетную отчетность*. Отчетность об исполнении бюджета может быть оперативной, ежеквартальной и годовой. Единая методология отчетности об исполнении бюджетов устанавливается Правительством Российской Федерации. Единство отчетности об исполнении бюджета основывается на единстве структуры, единообразии форм и показателей, сроков ее формирования и предоставления.

Финансовые органы готовят отчеты об исполнении соответствующего бюджета на основании отчетов главных распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей.

Аудит исполнения бюджета. При рассмотрении отчета об исполнении бюджета в исполнительном органе субъекта Российской Федерации или местного самоуправления может назначаться *внутренний аудит отчета об исполнении бюджета*, осуществляемый органами Министерства финансов Российской Федерации согласно заключенным соглашениям между исполнительным органом субъекта Российской Федерации или местного самоуправления и Министерства финансов Российской Федерации.

В установленном порядке финансовые органы представляют квартальные и годовой отчеты об исполнении бюджета в представительные органы власти. Годовой отчет об исполнении бюджета представляется в контрольно-счетный орган представительного органа

власти. Квартальные отчеты об исполнении бюджета подлежат утверждению высшим исполнительным органам власти. Годовой отчет об исполнении бюджета подлежит утверждению представительным органом власти.

До начала рассмотрения отчета в представительном органе власти проводится *внешний аудит исполнения бюджета*, который осуществляется соответствующими контрольно-счетными органами представительных органов.

Орган представительной власти принимает решение по отчету об исполнении бюджета после получения аудиторского заключения соответствующего контрольно-счетного органа.

Если в ходе внешнего аудита бюджета будет выявлено несоответствие исполнения утвержденному, росписи доходов и расходов бюджета, бюджетным ассигнованиям, при условии, если не вводился режим сокращения расходов, соответствующий представительный орган имеет право принять решение об отклонении отчета об исполнении бюджета. В случае отклонения отчета представительным органом власти исполнительный орган имеет право обратиться в Прокуратуру Российской Федерации для проверки обстоятельств нарушения бюджетного законодательства и привлечения к ответственности виновных должностных лиц. Если законодательство субъектов Российской Федерации либо правовые акты местного самоуправления предусматривают ответственность исполнительного органа перед представительным (досрочное прекращение полномочий, выражение недоверия и другие), то представительный орган вправе возбудить процедуру привлечения к ответственности исполнительного органа либо его должностных лиц.

После утверждения отчетов об исполнении бюджетов исполнительные органы власти публикуют эти отчеты в открытой печати.

7.3. Бюджетный контроль

Контроль за исполнением бюджета — важный этап бюджетного процесса, осуществляемый представительными органами власти, Счетной Палатой Российской Федерации и контрольно-счетными палатами на местах, финансовыми и налоговыми органами.

Две формы контроля за исполнением бюджета. В Российской Федерации контроль за исполнением бюджета имеет две формы — парламентский и административный.

Парламентский контроль осуществляется соответствующими представительными органами. Он предполагает:

- право соответствующих представительных органов власти на получение от органов исполнительной власти необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета;
- право соответствующих представительных органов власти на получение от органов, исполняющих бюджеты, оперативной информации об исполнении бюджета;
- право соответствующих представительных органов власти на утверждение (неутверждение) отчета об исполнении бюджета;
- право создавать собственные контрольно-счетные органы (Счетную палату Российской Федерации, контрольно-счетные палаты представительных органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления), для проведения внешнего аудита бюджетов;
- право вынесения оценки деятельности исполнительных органов по исполнению бюджетов.

Административный контроль осуществляется Министерством финансов Российской Федерации, Казначейством Российской Федерации, финансовыми органами субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, главными распорядителями бюджетных средств, главными бухгалтерами бюджетных учреждений.

Административный контроль предполагает:

- право проведения проверок главных распорядителей и получателей бюджетных средств;

- право получения информации, необходимой для контроля за соблюдением бюджетного законодательства;
- право требовать устранения выявленных нарушений бюджетного законодательства;
- право давать обязательные для исполнения указания по устранению выявленных нарушений бюджетного законодательства, оформлять документы, являющиеся основанием для наложения мер ответственности.

1) Казначейство Российской Федерации осуществляет контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей бюджетных средств, распорядителей бюджетных средств, бюджетополучателей, уполномоченных банков, других участников бюджетного процесса.

2) Министерство финансов Российской Федерации осуществляет внутренний аудит главных распорядителей бюджетов, распорядителей бюджетов, бюджетополучателей. Оно может также осуществлять аудит бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в части средств, получаемых ими из федерального бюджета.

3) Министерство финансов Российской Федерации организует финансовый контроль и аудит юридических лиц — получателей гарантий Правительства Российской Федерации, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и инвестиций.

4) Финансовые органы субъектов Российской Федерации и местного самоуправления осуществляют контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей бюджетных средств, распорядителей бюджетных средств, бюджетополучателей, уполномоченных банков, других участников бюджетного процесса.

5) Главные распорядители бюджетных средств осуществляют контроль за бюджетополучателями в части обеспечения целевого использования бюджетных средств, своевременного их возврата и предоставления отчетности. Главные распорядители бюджетных средств проводят аудит казенных предприятий.

6) Контроль за исполнением федерального бюджета осуществляют Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Для этих целей создана Счетная Палата Российской Федерации. По указанию Совета Федерации и Государственной Думы она проводит в министерствах, ведомствах, учреждениях и на предприятиях проверки вопросов, связанных с формированием и исполнением доходной части федерального бюджета и использованием бюджетных средств. В Совет Федерации и Государственную Думу ею ежеквартально представляются отчеты о ходе исполнения федерального бюджета и дается ежегодное заключение по отчету Правительства РФ об исполнении бюджета.

Заключение Счетной Палаты по отчету Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета включает:

- заключение по каждому разделу и подразделу функциональной классификации и главному распорядителю бюджетных средств о том, сколько средств из кассовых расходов использовано по целевому назначению, а также указание случаев нецелевого использования бюджетных средств с выявлением руководителей органов государственной власти или бюджетополучателей, принявших решение о нецелевом использовании бюджетных средств, и должностных лиц Казначейства Российской Федерации, допустивших осуществление платежа;
- заключения по каждому разделу и подразделу функциональной классификации и главному распорядителю бюджетных средств сверх бюджетных ассигнований либо росписи бюджетных расходов;
- заключения по каждому случаю финансирования расходов, не предусмотренных в утвержденном федеральном бюджете либо росписи бюджетных расходов.

Кроме того, в заключение по отчету об исполнении бюджета входит *анализ*, характеризующий различные стороны исполнения бюджета.

7.4. Анализ бюджета

В ходе бюджетного года и по окончании его годового цикла центральные и территориальные финансовые органы постоянно проводят аналитическую работу по результатам составления и исполнения бюджета.

Цели бюджетного анализа:

- оценка конечных результатов составления и исполнения бюджета;
- обоснование финансово-бюджетной политики правительства и администраций территорий;
- обоснование параметров показателей при формировании бюджетов;
- выявление факторов и причин, оказавших влияние на невыполнение плановых показателей бюджета;
- обоснование принятия и проверка выполнения постановлений и решений органов власти в сфере управления;
- выявление резервов при составлении и исполнении бюджета;
- обеспечение полного, своевременного и стабильного выполнения плана мобилизации в бюджет доходов;
- обеспечение полного и своевременного выполнения плана финансирования мероприятий, предусмотренных в бюджете;
- выявление недостатков в деятельности получателей бюджетных средств, приводящих к нерациональному, нецелевому и неэффективному использованию бюджетных ассигнований;
- определение экономической и социальной эффективности бюджетных расходов;
- выявление недостатков в работе финансовых органов в ходе составления и исполнения бюджета и подготовка предложений по их устранению;
- совершенствование бюджетного процесса и межбюджетных отношений.

Кроме перечисленных выше общих для всех бюджетов задач, **анализ территориальных бюджетов** позволяет:

- определить уровень финансовой самодостаточности территории, состояние базы ее собственных доходов;
- определить уровень устойчивости территориального бюджета;
- выявить факторы, воздействующие на финансовое положение территории, и степень влияния этих факторов на территориальный бюджет;
- определить приемлемость и справедливость с точки зрения населения проводимой местной администрацией бюджетной политики.

Следует отметить, что в современной практике работы финансовых органов применяется главным образом *анализ исполнения бюджетных показателей*. Вопросы же, связанные с анализом состояния бюджетов, их устойчивости, еще недостаточно разработаны. В то же время в условиях кризисного состояния экономики в стране и в регионах, повышения роли территориальных органов власти и территориальных бюджетов в решении экономических и социальных задач проблемы устойчивости территориальных бюджетов, а следовательно, и анализ этих проблем очень актуальны.

Для проведения анализа бюджета используются определенные **методы и инструментарий**.

Наиболее простой метод — *сравнение*, когда бюджетные показатели отчетного периода сравниваются либо с плановыми, либо с показателями за предыдущий период (базисными). При сравнении показателей за предыдущий период необходимо добиться их сопоставимости, т. е. показатели следует пересчитать с учетом однородности составных элементов, инфляционных процессов в экономике, методов оценки и др.

Следующий метод — *группировки*, когда показатели группируются и сводятся в таблицы. Это позволяет проводить аналитические расчеты, обнаружить тенденции развития отдельных явлений и их взаимосвязи, факторы, влияющие на изменение показателей.

Метод *цепных постановок*, или *элиминирования*, заключается в замене отдельного отчетного показателя базисным. При этом все остальные показатели остаются неизменными. Этот метод позволяет определить влияние отдельных факторов на совокупный бюджетный показатель.

В качестве инструментария для бюджетного анализа могут использоваться *бюджетные коэффициенты* — относительные показатели финансового состояния территории, которые выражают отношения одних абсолютных бюджетных показателей к другим.

Бюджетные коэффициенты могут использоваться для сравнения показателей финансового состояния конкретной территории с аналогичными показателями других территорий, для выявления динамики развития показателей и тенденций изменения финансового состояния территории.

Анализ бюджета должен вестись отдельно по доходам и расходам.

Для бюджетного анализа могут использоваться:

1) *горизонтальный анализ*, в ходе которого сравниваются текущие показатели бюджета с показателями за прошлый период, а также плановые показатели с фактическими;

2) *вертикальный анализ*, в результате которого определяется структура бюджета, доля отдельных бюджетных показателей в итоговом показателе и их влияние на общие результаты;

3) *трендовый анализ*, который проводится в целях выявления тенденций изменения динамики бюджетных показателей. В ходе этого анализа сравниваются плановые или отчетные показатели за ряд лет. На основе ретроспективного анализа возможно прогнозирование бюджетных показателей на будущее;

4) *факторный анализ*, суть которого заключается в выявлении влияния отдельных факторов на бюджетные показатели (например, влияние на величину показателей расходов на социально-культурные мероприятия таких факторов, как численность контингента бюджетных учреждений, период функционирования этих учреждений, уровень цен, индексы инфляции и т. д.);

В ходе аналитической работы могут использоваться абсолютные показатели доходной и расходной частей бюджета, относительные показатели — бюджетные коэффициенты (бюджетной автономии, обеспеченности собственными доходами, соотношения собственных и регулирующих доходов и др.); выявляться тенденции развития бюджетных показателей, количественные и качественные стороны влияния отдельных факторов на процесс формирования и исполнения бюджета.

В качестве примера бюджетного анализа приведем **метод анализа устойчивости территориального бюджета**.

Уровень устойчивости территориального бюджета может определяться объемом средств, необходимых для обеспечения минимальных, детерминированных бюджетных расходов. *Минимальные бюджетные расходы* — понятие, неоднократно отраженное в законодательных актах Российской Федерации. Это средства, предусмотренные в бюджете для финансирования конституционно гарантированных мероприятий по жизнеобеспечению населения. Это бюджетные средства, направляемые на содержание учреждений, предприятий и организаций, состоящих на бюджете и предоставляющих бесплатные или на льготных условиях услуги и товары населению.

Устойчивость бюджета характеризуется четырьмя типами его состояния:

- 1) абсолютно устойчивым;
- 2) нормальным;
- 3) неустойчивым;
- 4) кризисным.

Нами предлагаются следующие методы определения степени устойчивости территориальных бюджетов.

- 1) *Абсолютно устойчивое* состояние бюджета возможно при условии, если

$$P_m < D_c + D_p,$$

где P_M — минимальные расходы бюджета;

D_c — собственные доходы бюджета;

D_p — регулирующие доходы бюджета.

2) *Нормальное* состояние

$$P_M = D_c + D_p.$$

3) *Неустойчивое* состояние

$$P_M = D_c + D_p + D_D,$$

где D_D — дополнительно привлеченные финансовые ресурсы (свободные остатки бюджетных средств, внебюджетные средства и др.).

4) *Кризисное* состояние:

$$P_M > D_c + D_p$$

Возможны и следующие *количественные критерии* для определения степени устойчивости бюджета.

1) Абсолютно устойчивое состояние бюджета возможно при следующих условиях:

$$D_c : D = 60-70\%,$$

$$D_p : D = 30-40\%,$$

$$З : P = 10-15\%,$$

где D — общая сумма бюджетных доходов;

P — общая сумма бюджетных расходов;

$З$ — бюджетная задолженность (в % к планируемым расходам бюджета).

2) *Нормальное* состояние бюджета:

$$D_c : D = 40-50\%,$$

$$D_p : D = 50-60\%,$$

$$З : P = 30-35\%,$$

3) *Неустойчивое* состояние:

$$D_c : D = 5-10\%,$$

$$D_p : D = 90-95\%,$$

$$З : P = 40-50\%,$$

Для анализа бюджета в качестве инструментария могут использоваться *бюджетные коэффициенты*. Они позволяют сравнивать характеристики бюджета за различные периоды времени, сравнивать показатели бюджета конкретной территории с аналогичными показателями бюджетов других территорий. Такие коэффициенты могут быть использованы в качестве нормативов (критериев) состояния бюджета. Эти критерии могут разрабатываться на базе наиболее успешно составленных и исполненных бюджетов, на базе групп бюджетов, сформированных по территориальному признаку, и т.д.

Для анализа бюджета предлагаем использовать следующие бюджетные коэффициенты:

1) Коэффициент соотношения регулирующих и собственных бюджетных доходов:

$$K_{p.c} = D_p : D_c$$

2) Коэффициент автономии:

$$K_a = D_c : D.$$

3) Коэффициент обеспеченности минимальных расходов собственными доходами:

$$K_{o.p} = D_c : P_M$$

4) Коэффициент бюджетного покрытия:

$$K_{б.п} = D : P_M$$

5) Коэффициент бюджетной задолженности

$$K_{б.з} = З : P.$$

6) Коэффициент бюджетной результативности региона:

$$K_{б.р} = D_T : Ч,$$

где D_T — территориальные бюджетные доходы,

$Ч$ — среднегодовая численность населения региона.

7) Коэффициент бюджетной обеспеченности населения

$$K_{б.о} = P : Ч.$$

С помощью этих инструментов достигается объективизация в оценке состояния территориальных бюджетов, выявляются факторы, влияющие на это состояние.

В свою очередь знание этих факторов и меры их влияния на бюджет позволяют определить причины негативных явлений в бюджетной сфере и более качественно готовить мероприятия по их устранению.

Бюджетный анализ может проводиться по результатам как составления, так и исполнения бюджета.

Анализ составления бюджета включает следующие направления исследований:

- анализ финансового состояния отраслей сферы материального производства;
- анализ ожидаемого исполнения бюджета текущего года;
- анализ показателей сводного финансового баланса;
- анализ доходной части проекта бюджета по источникам доходов;
- анализ расходной части проекта бюджета по направлениям использования бюджетных средств.

Анализ исполнения бюджета включает:

- анализ выполнения показателей поступления доходов по отдельным источникам и отраслям хозяйства;
- анализ исполнения плана расходов по направлениям финансирования и отраслям производственной и непроизводственной сферы;
- анализ исполнения долговых бюджетных обязательств;
- анализ кассового исполнения бюджета.

Проведение комплексного анализа бюджета позволяет получить необходимую информацию представительным и исполнительным органам власти для принятия решений при формировании и осуществлении финансовой политики, выявления резервов в мобилизации средств в бюджет, повышения эффективности их использования, усиления контроля за их освоением.

Контрольные вопросы

1. Расскажите, как происходит рассмотрение и утверждение проекта бюджета.
2. Какое место занимает в бюджетном процессе исполнение бюджета? Охарактеризуйте этот этап.
3. Поясните термин «бюджетная роспись».
4. Назовите этапы исполнения бюджета по расходам.
5. Поясните, что означает казначейское исполнение бюджета.
6. Охарактеризуйте две формы бюджетного контроля.
7. Назовите методы и инструментарий, используемые для анализа бюджета.
8. Охарактеризуйте метод анализа устойчивости территориального бюджета.

РАЗДЕЛ. III. ДОХОДЫ БЮДЖЕТА

ГЛАВА 8. Налоговые и неналоговые доходы бюджета

8.1. Сущность и функции налогов

Налоги возникли с появлением государства как один из методов мобилизации денежных средств. На ранних этапах исторического развития они взимались с населения и имели либо натуральную форму, либо форму трудовых повинностей. Вместе с доходами в виде дани, контрибуции (т. е. неналоговыми доходами) государство покрывало налогами свои расходы. Но с увеличением территорий, ростом экономической и политической мощи государство

начинает взимать налоги со своих подданных. С развитием товарно-денежных отношений налоги приобретают преимущественно денежную форму.

Таким образом, налоги как экономическая категория имеют исторический характер. Они менялись вместе с развитием государства. Современное государство, экономика которого основана прежде всего на рыночных отношениях, должно обеспечивать те интересы общества, решение которых слабо регулируется рынком или находится за пределами рыночных отношений. В состав таких интересов включаются:

- необходимость удовлетворения общественных потребностей (управление, оборона, обеспечение правопорядка, безопасность, социальные расходы и т.п.);
- необходимость регулирования экономической деятельности субъектов хозяйствования, наносящих вред окружающей среде, и т.д.;
- долгосрочные капиталовложения и переложение повышенных рисков с экономических субъектов на государство (например, освоение космоса).

Решение этих задач и обеспечивается через налогообложение.

Под **налогом** понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств, в целях финансового обеспечения деятельности государства и муниципальных образований.

Таким образом, к признакам налогов относят:

- легитимность (налоги взимаются только с законных операций),
- индивидуальную безвозмездность для налогоплательщика,
- принудительность.

Элемент налога — понятие, используемое при изучении конкретных налогов. Различают следующие элементы налога, без которых налог не может считаться установленным.

Налогоплательщик — организация или физическое лицо, на которых возложена обязанность уплачивать налоги.

Объект налогообложения — имущество, прибыль, доход, стоимость реализованных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) либо иное экономическое основание, имеющее стоимостную, количественную или физическую характеристики, с наличием которой у налогоплательщика законодательно связано возникновение обязательств по уплате налога.

Налоговая база — стоимостная, физическая или иная характеристика объекта налогообложения.

Налоговый период — календарный год или иной период времени применительно к отдельным налогам, по окончании которого определяется налоговая база и исчисляется сумма налога, подлежащая уплате.

Налоговая ставка — величина налоговых начислений на единицу измерения налоговой базы.

Порядок исчисления налога.

Порядок и сроки уплаты налога.

Функция налога — это проявление его сущности в действии, способ выражения его свойств.

Фискальная функция (от лат. *fiscus* — императорская казна) — основная функция налогов. Она предполагает, что налоги являются доходом государства и формируют доходную часть бюджетов разных уровней.

Регулирующая функция заключается в воздействии налогов на многие стороны общественно-экономических отношений. Налоги способны оказывать влияние на платежеспособный спрос, предложение, инвестиции, ресурсосбережение. Налоги в состоянии создавать или разрушать экономические условия для деловой активности, охраны окружающей среды и т. д. Развитые рыночные государства сознательно используют регулирующую функцию налогов в качестве одного из элементов экономической политики.

Поскольку налоги являются основным источником формирования бюджетных доходов, проблемы налогообложения всегда были в центре внимания государственных органов и работающих по их заданию экономистов — ученых и практиков.

* * *

Теоретические исследования в области налогообложения нашли отражение в следующих монографиях российских ученых:

- *Н.И. Тургенев*. Опыт теории налогов (1818);
- *В.Н. Твердохлебов*. О реформе прямых налогов (1916);
- *А.А. Тривус*. Налоги как орудие экономической политики (1925);
- *П.П. Гензель*. Влияние налогов на народное хозяйство СССР (1928);
- *Г.Л. Морьяхин*. Налоговая система СССР (1952);
- *Г.Л. Рабинович, М.А. Иваньков*. Налог с оборота и его роль в финансовом механизме (1982);
- *В.А. Сорокин*. Платежи предприятий в бюджет (1983);
- *Т.Ф. Юткина*. Налоговедение (1999).

8.2. Налоговая система и классификация налогов

Прямые и косвенные налоги. Систему налогов, поступающих в бюджеты разных уровней, можно классифицировать по разным признакам: по объектам обложения, по характеру построения налоговых ставок, по использованию и т. д. Исходя из *объектов обложения* различают прямые и косвенные налоги.

Прямые налоги — это налоги, взимаемые государством непосредственно с доходов или имущества налогоплательщика, например, подоходный налог с физических лиц, налог на прибыль с организаций, налог на имущество.

Исторически прямое налогообложение возникло как наиболее ранняя форма изъятия в доход государства части доходов налогоплательщиков. Прямые налоги подразделяются на реальные и личные.

Реальные налоги уплачиваются с отдельных видов имущества, товаров или деятельности независимо от финансового положения налогоплательщика.

Личные налоги учитывают финансовое положение налогоплательщика и взимаются у источника дохода или по декларации.

Косвенные налоги взимаются в виде надбавки к цене товара, с оборота реализации товаров, работ и услуг. К ним относятся акцизы, НДС, фискальные монополии, таможенные пошлины.

Универсальным косвенным налогом является налог на добавленную стоимость, им облагаются все товары, работы и услуги.

Индивидуальными акцизами облагаются отдельные виды товаров, услуг или обороты на определенной стадии воспроизводства (например, налог с продаж).

Фискальная монополия — специфический вид косвенного налога на товары, производство или реализация которых являются исключительной монополией государства. Как правило, государство монополизировало производство и реализацию товаров массового потребления — табак, спички, соль и т. п. Фискальная монополия может быть полной или частичной. При *полной* монополии государство монополизировало и производство, и реализацию определенного вида, при *частичной* — монополизировало или только производство, или только реализацию какого-то товара. Государственная фискальная монополия считается тяжелым косвенным налогом, поскольку в результате ее применения происходит удорожание товаров массового потребления, что сказывается на жизненном уровне населения. В Российской Федерации этот вид косвенного налогообложения не применяется.

Таможенные пошлины — косвенные налоги, применяемые во внешнеэкономической деятельности.

Во всех странах налоговые доходы бюджетов построены на основе разумного сочетания прямых и косвенных налогов.

Формирование рыночных отношений в России потребовало коренного и быстрого изменения форм мобилизации доходов бюджетов разных уровней.

Налоговые доходы бюджета. В 90-е годы была разработана новая налоговая система, в которой использован отечественный и зарубежный опыт. Основные черты налоговых доходов бюджетов проявляются в следующем:

1. Налоговые доходы базируются исключительно на *правовой основе*. Все налоги и сборы вводятся и отменяются только органами государственной власти, при этом фискальные полномочия органов каждого уровня четко оговорены законом.

2. Налоговое законодательство предусматривает четкое разделение налогов *по уровням государственной структуры*.

3. Налоговое законодательство предусматривает разделение налоговых поступлений в бюджеты разных уровней на *закрепленные и регулирующие*.

4. Налоговая система построена по *единым принципам, единому механизму* взимания налогов. Налоговый контроль за правильностью исчисления, своевременностью и полнотой уплаты налогов осуществляется со стороны налоговых органов и органов налогового контроля.

5. Разделение полномочий в сфере применения налогового законодательства между федеральным центром и регионами соответствует федеральному характеру Российского государства и демонстрирует *единый подход* к проблемам формирования доходной базы нижестоящих бюджетов на всей территории Российской Федерации.

Вместе с тем сложившийся механизм формирования доходной базы бюджетов разных уровней на основе налоговых поступлений нуждается в улучшении, что связано прежде всего с несовершенством налоговой системы. Налоговая система была разработана в сжатые сроки, что повлекло за собой множество погрешностей и противоречий в налоговом законодательстве. Был нарушен принцип стабильности установления налогов и их пригодности для различных категорий налогоплательщиков, многочисленные налоговые лазейки позволяли на законном основании уклоняться от уплаты налогов, что значительно сужало доходную базу бюджетов разных уровней. Процесс налогового законодательства не прекращался за все годы проведения налоговой реформы и привел к тому, что в настоящее время в стране действуют более 900 законов, подзаконных актов, инструкций, разъяснений, которые регулируют вопросы налогообложения.

С 1992 г. произошли кардинальные изменения в сфере экономики и политики. Многочисленность налогов и высокий уровень налогообложения стали тормозом для развития производительных сил, побуждают хозяйствующие субъекты применять способы уклонения от налогов, в результате чего бюджет недополучает значительные средства, снижается собираемость налогов и растет недоимка. В настоящее время в Российской Федерации насчитывается более 3 млн. предприятий и организаций. Примерно третья часть из них — это предприятия, которые прошли регистрацию, но не предоставляют отчетности и не платят налоги («мертвые души»). Из реально действующих предприятий 75% платят налоги нерегулярно или не в полном объеме, а также имеют задолженность по тем или иным видам налоговых платежей.

Важнейшее направление реформирования существующей в Российской Федерации налоговой системы связано с созданием и введением с 1998 г. Налогового кодекса **РФ**, призванного заложить правовой фундамент и основы налогообложения на длительный срок, создать такой налоговый механизм, который являлся бы важнейшим фактором экономического роста, с одной стороны, и позволил бы наделять бюджеты разных уровней достаточными финансовыми ресурсами, с другой.

Наиболее сложен и актуален, вызывает массу споров и противоречий вопрос о разделении налогов по уровням бюджетной системы.

В Налоговом кодексе РФ предусматривается значительное сокращение числа налогов, он отменяет многие неэффективные и нерыночные налоги. Налоговый кодекс призван регулировать принципы построения и функционирования налоговой системы Российской Федерации, порядок установления, изменения и отмены федеральных налогов, принципы

установления региональных и местных налогов, он определяет правовое положение налогоплательщиков, налоговых органов и органов налогового контроля. Правоотношения, возникающие в процессе налогообложения по федеральным, региональным и местным налогам, регулируются исключительно Налоговым кодексом, а также иными актами налогового законодательства, которые будут приняты в соответствии с Налоговым кодексом.

Налоговый кодекс разделяет бюджетные доходы по уровням государственной структуры и устанавливает принципы ясности, предсказуемости, единства и справедливости налоговой системы и налоговый федерализм.

В соответствии с первой частью Налогового кодекса Российской Федерации в зависимости от установления и зачисления средств в определенные бюджеты налоги и сборы подразделяются на *федеральные, региональные и местные*. Такое разделение налогов связано с федеративным устройством России, соответствует мировой практике и позволяет обеспечить бюджеты разных уровней своими собственными источниками доходов.

Федеральные налоги — основа налоговой системы. Перечень федеральных налогов, объекты налогообложения, виды льгот и ставок, плательщики, порядок взимания налогов и зачисления их в бюджет и внебюджетные фонды устанавливаются законодательными органами Российской Федерации в порядке, предусмотренном соответствующими процедурами принятия законодательных актов Государственной Думой РФ, Советом Федерации РФ и Президентом РФ.

Порядок принятия подзаконных актов, уточняющих и детализирующих налоговые законы, регламентируется Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. №1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации». Правилами предусмотрено, что к нормативным правовым актам относятся: постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции и положения. Они подлежат внесению в Государственный реестр нормативных актов, который ведется Министерством юстиции РФ, и соответственно имеют свой индивидуальный номер и дату государственной регистрации. Также подлежат регистрации все вносимые изменения и дополнения. При нарушении указанных требований нормативные документы как не вступившие в силу применяться не могут.

В состав федеральных налогов и сборов входят:

- налог на добавленную стоимость;
- акцизы на отдельные виды товаров (услуг) и отдельные виды минерального сырья;
- налог на прибыль (доход) организаций;
- налог на доходы от капитала;
- подоходный налог с физических лиц;
- взносы в государственные социальные внебюджетные фонды;
- государственная пошлина;
- таможенная пошлина и таможенные сборы;
- налог за пользование недрами;
- налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы;
- налог на дополнительный доход от добычи углеводородов;
- сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами;
- лесной доход;
- водный налог;
- экологический налог;
- федеральные лицензионные сборы.

Федеральные налоги и сборы вводятся в обязательном порядке и должны взиматься на всей территории Российской Федерации. Вместе с тем в отношении этих налогов определены права предоставлены не только федеральным органам, но и субъектам Федерации. Это касается регулирующих налогов. Однако компетенция субъектов Федерации ограничивается рамками той доли ставки, которая приходится данному субъекту Федерации.

Так, по налогу на прибыль с юридических лиц определена ставка до 30%, которая распределяется между федеральным и региональными бюджетами следующим образом: 11% — федеральный бюджет и не свыше 19% — бюджета регионов. В пределах закрепленной за ними ставки субъекты Федерации вправе устанавливать дополнительные льготы и создавать свой режим налогообложения.

Большинство федеральных налогов и сборов являются *регулирующими* бюджетными доходами.

Порядок бюджетного регулирования может быть установлен непосредственно в налоговых законах, специальным законодательством и путем установления нормативных отчислений от регулирующих доходов по каждому субъекту Федерации при утверждении федерального бюджета. Кроме того, в соответствии с отдельными соглашениями между федеральным центром и регионами для некоторых субъектов Российской Федерации (например, Татарстан, Башкортостан) могут быть установлены иные правила организации межбюджетных отношений, в том числе специальные налоговые режимы.

Между федеральным и региональными бюджетами распределяются:

- налог на прибыль организаций;
- налог на добавленную стоимость;
- акцизы на отдельные виды товаров и отдельные виды минерального сырья;
- подоходный налог с физических лиц;
- платежи за пользование природными ресурсами;
- налоги, зачисляемые в дорожные фонды.

Региональные налоги и сборы обеспечивают региональные бюджеты (республики, края, области, АО) собственными источниками финансирования своих расходов. Региональными налогами и сборами являются:

- налог на имущество организаций (регулирующий налог, частично зачисляемый в местные бюджеты);
- налог на недвижимость;
- дорожный налог;
- транспортный налог;
- налог с продаж;
- налог на игорный бизнес;
- региональные лицензионные сборы.

Региональные налоги и сборы устанавливаются законодательными органами субъектов РФ. Субъектам РФ предоставлены широкие полномочия в сфере установления конкретных элементов налогообложения: налоговых льгот, налоговых ставок, порядка и сроков уплаты. Кроме того, субъект РФ вправе устанавливать свои собственные формы отчетности по конкретным региональным налогам и сборам. Если субъект Федерации по какой-либо причине не реализует свои права, то, как правило, применяются предельные ставки и льготы, установленные федеральным законодательством.

Местные налоги и сборы представляют собой обязательные платежи юридических и физических лиц, поступающие в местные бюджеты. Они являются методом мобилизации финансовых ресурсов местных органов управления и поступают в местные бюджеты и специальные фонды.

В развитых капиталистических государствах местные налоги и сборы получили широкое развитие, на их долю приходится до 80% от всех поступлений в местные бюджеты. В Российской Федерации поступление местных налогов и сборов в доходную часть бюджетов городов и районов не одинаково и зависит от специфики территории, ее населенности и уровня развития. Доля местных налогов и сборов колеблется от 0,7 до 17%, и они не способны полностью покрыть финансовые потребности территорий.

К местным налогам и сборам относятся:

- земельный налог;
- налог на имущество физических лиц;

- налог на рекламу;
- налог на наследование или дарение;
- местные лицензионные сборы.

В большинстве зарубежных стран местные органы управления не имеют права налогового законодательства. Местное налогообложение должно быть санкционировано или одобрено центральной властью. Такой порядок позволяет реализовать принцип единства налогообложения на всей территории государства, обеспечивает одинаковую систему налоговых правоотношений для всех категорий плательщиков. Аналогичный порядок стал действовать и в Российской Федерации после вступления в силу первой части Налогового кодекса РФ. В соответствии с Кодексом (ст. 12. п.5) региональные и местные налоги не могут устанавливаться сверх данного перечня. Вместе с тем представительные органы местного самоуправления обладают в отношении местных налогов и сборов теми же правами, что и представительные органы власти субъектов РФ в отношении региональных налогов и сборов.

Бюджеты субъектов Российской Федерации и местных органов самоуправления не имеют собственной доходной базы, достаточной для покрытия своих бюджетных расходов. Недостаток средств в бюджетах разных уровней вызывает и финансовые противоречия между регионами, которые проявляются в борьбе за регулирующие источники доходов и разного рода дотации из федерального бюджета. Более 50% поступлений в федеральный бюджет обеспечивают несколько регионов, в том числе г. Москва, Ханты-Мансийская АО, Московская область, Санкт-Петербург, Свердловская область, Самарская область, Нижегородская область. Определенную роль в снижении зависимости местных бюджетов от централизованно выделяемых средств и наделяния их дополнительными источниками финансирования бюджетных расходов сыграл Федеральный Закон от 25 сентября 1997 г. №126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

В соответствии с этим Законом определены доли федеральных налогов и доли налогов субъектов Российской Федерации, закрепленные за местными бюджетами на *постоянной основе*. Эти налоги и сборы перечисляются налогоплательщиками в местные бюджеты. К ним относятся:

- 1) часть подоходного налога с физических лиц в пределах не менее 50% в среднем по субъекту Российской Федерации;
- 2) часть налога на прибыль организации в пределах не менее 5% в среднем по субъекту Российской Федерации;
- 3) часть налога на добавленную стоимость по товарам отечественного производства (за исключением драгоценных металлов и драгоценных камней, отпускаемых из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации) в пределах не менее 10% в среднем по субъекту Российской Федерации;
- 4) часть акцизов на спирт, водку и ликеро-водочные изделия в пределах не менее 5% в среднем по субъекту Российской Федерации;
- 5) часть акцизов на остальные виды подакцизных товаров (за исключением акцизов на минеральные виды сырья, бензин, автомобили, импортные подакцизные товары) в пределах не менее 10% в среднем по субъекту Российской Федерации.

Кроме того, органам местного самоуправления предоставлено право получать в местный бюджет предусмотренные законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации налоги с филиалов и представительств, головные предприятия которых расположены вне территории данного муниципального образования.

Конкретные размеры минимальных долей в процентах федеральных налогов, которые закрепляются на постоянной основе за местными бюджетами, определяются органами власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится данное муниципальное образование. Доли указанных налогов рассчитываются по фактическим данным базового года. Сверх этих долей органы власти субъекта Российской Федерации могут устанавливать *нормативы отчислений* в местные бюджеты от регулирующих доходов на краткосрочной (на планируемый финансовый год) и долгосрочной (не менее чем на три года) основе.

Если в границах территории муниципального образования имеются другие муниципальные образования, то источники доходов местных бюджетов разграничиваются между ними на основании закона субъекта Российской Федерации. За каждым муниципальным образованием закрепляются на постоянной основе собственные налоги и сборы, а также другие местные доходы. В отношении внутригородских муниципальных образований такое закрепление регламентируется уставом города.

подавляющая часть местных налогов и сборов поступает в местные бюджеты и используется исключительно для финансирования расходов, предусмотренных местными бюджетами. Однако в отдельных случаях федеральным законодательством могут быть предусмотрены нормативные отчисления от местных налогов и сборов в вышестоящие бюджеты. Так, например, земельный налог зачисляется на бюджетные счета соответствующих органов местного самоуправления, однако часть данных средств централизуется в федеральном бюджете для финансирования общегосударственных мероприятий по улучшению и восстановлению земель. Доля средств, подлежащая перечислению в федеральный бюджет, устанавливается в процентах к сумме земельного налога и арендной платы за сельхозугодья по субъектам Российской Федерации ежегодно при утверждении федерального бюджета.

8.3. Неналоговые доходы бюджета

Доходы бюджетов разных уровней формируются за счет налоговых и неналоговых доходов, а также доходов целевых внебюджетных фондов. Объем поступлений неналоговых доходов и их виды устанавливается в соответствующих бюджетах.

Состав неналоговых доходов определяется *Бюджетным кодексом РФ* и включает:

1. *Доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности*, в том числе:

- средства, получаемые в виде арендной платы либо иной платы за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в кредитных организациях;
- средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, под залог, в доверительное управление;
- средства от возврата государственных кредитов, бюджетных кредитов и бюджетных ссуд, в том числе средства, получаемые от продажи имущества и другого обеспечения, переданного получателями бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и государственных и муниципальных гарантий соответствующим органам исполнительной власти в качестве обеспечения обязательств по бюджетным кредитам, бюджетным ссудам и государственным и муниципальным гарантиям;
- плата за пользование бюджетными средствами, предоставленными другим бюджетам, иностранным государствам или юридическим лицам на возвратной и платной основах;
- доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям;
- часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов или иных обязательных платежей;
- другие доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

2. *Доходы от продажи или иного возмездного отчуждения имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности*, в том числе:

- средства от продажи уставного капитала организаций, находящихся в государственной или муниципальной собственности;
- средства от продажи акций, находящихся в собственности государства;

- доходы от реализации государственных запасов и резервов;
- доходы от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов, земли и нематериальных активов;
- иные доходы.

3. *Доходы от платных услуг*, оказываемых соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти. Органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

4. *Средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности*, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия.

5. *Доходы в виде финансовой помощи и бюджетных ссуд*, полученных от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

6. *Иные неналоговые доходы.*

Неналоговые доходы бюджетов разных уровней имеют существенные *отличия от налоговых поступлений*. Порядок их установления, исчисления и взимания регламентируется комплексом нормативных документов. Например, порядок перечисления средств, получаемых в порядке приватизации государственного или муниципального имущества, определяется законодательством Российской Федерации о приватизации, а взимание отдельных санкций — Гражданским и Уголовным кодексами Российской Федерации. Неналоговые доходы могут носить обязательный и необязательный характер, взиматься на добровольной и принудительной основе. У них не определены конкретные ставки, сроки уплаты, льготы и другие чисто налоговые элементы.

Как правило, большинство неналоговых доходов зачисляются в соответствующие бюджеты в полном объеме и являются их собственными доходами. За федеральным бюджетом закреплены доходы от внешнеэкономической деятельности, доходы от реализации государственных запасов и резервов и прибыль Банка России по нормативам, установленным федеральными законами.

Роль и значение неналоговых доходов федерального бюджета отражены в табл. 8.1.

Таблица 8.1. Доходы федерального бюджета

	1996		1997		1998	
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП
Доходы всего	328,1	14,5	343,4	13,4	319,4	11,9
<i>В том числе</i>						
налоговые	262,2	11,6	262,6	10,2	253,0	9,4
неналоговые	65,9	2,9	80,8	3,2	66,4	2,5

В 1998 г. произошло значительное сокращение общего объема поступлений неналоговых доходов и их доли в ВВП, что напрямую связано со снижением физического объема ВВП и общим кризисом российской экономики. Массовый отток иностранных капиталов с финансового и фондового рынков привел к снижению рыночной стоимости государственной собственности и невыполнению программы приватизации. В результате по неналоговым доходам не удалось выйти даже на уровень 1996 г.

Тенденция сокращения неналоговых поступлений сохраняется и в 1999 г. На 1999 г. неналоговые поступления в федеральный бюджет запланированы на уровне 33012,9 млн. руб., или 0,8% к ВВП.

Состав и структура неналоговых доходов федерального бюджета РФ на 1999 г. имеют следующий вид:

млн. руб. %

Неналоговые доходы — всего 33012,9 100

В том числе:

1. Доходы от имущества, находящегося в государственной собственности или от деятельности

из них:

перечисление прибыли Центрального Банка Российской Федерации 1000 3

дивиденды по акциям, принадлежащим государству 1500 4,5

доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности 4113,4 12,5

консульский сбор в рублевом исчислении 180 0,5

доходы от проведения всероссийских государственных лотерей 500 1,5

прочие поступления 615 1,9

2. Доходы от внешнеэкономической деятельности 23300 70,6

3. Прочие неналоговые доходы 1804,4 5,5

В структуре неналоговых доходов федерального бюджета Российской Федерации наибольшую долю составляют доходы от внешнеэкономической деятельности, а вторыми по значению являются доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности.

Резервом роста неналоговых доходов является увеличение доходов от имущества, находящегося в собственности государства, в частности, в виде дивидендов по акциям, от сдачи в аренду объектов недвижимости. С этой целью в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 685 «О мерах по обеспечению поступлений в федеральный бюджет доходов по использованию федерального имущества» утвержден порядок проведения инвентаризации федеральной собственности и план поступлений доходов от использования федерального имущества на 1998—2000 годы. В соответствии с этим Постановлением поступления средств в федеральный бюджет от аренды объектов федерального имущества установлены в сумме 1,6 млрд. руб., дивиденды от находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ — 1,35 млрд. руб.

Контрольные вопросы.

1. Как вы понимаете термин «налог»?
2. Объясните, в чем проявляется сущность налога.
3. Охарактеризуйте основные элементы налога.
4. Раскройте содержание функций налогов.
5. По каким признакам осуществляется классификация налогов, поступающих в бюджет?
6. Как вы понимаете: а) прямые налоги, б) косвенные налоги? Назовите основные косвенные налоги.
7. Расскажите о целях и назначении Налогового кодекса РФ.
8. Дайте краткую характеристику федеральным налогам и сборам.
9. Охарактеризуйте региональные налоги и сборы.
10. Расскажите о роли местных налогов и сборов.
11. Какой документ законодательно определяет состав неналоговых доходов федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ?
12. Перечислите все неналоговые доходы бюджетов разных уровней.
13. Какова доля неналоговых доходов в ВВП страны?
14. Какие меры принимает правительство для роста неналоговых доходов?

ГЛАВА 9. Налог на прибыль (доход) организаций

Налогообложение прибыли — важнейший элемент налоговой политики любого государства. Налог на прибыль служит значительным источником формирования доходной

части бюджетов разных уровней. В доходах консолидированного бюджета РФ этот налог стабильно занимает третье место после НДС и акцизов. В 1997 г. в федеральный бюджет РФ поступило 33,1 млрд. руб. налога на прибыль, или 1,2% к **ВВП**. На 1999 г. запланировано поступлений налога на прибыль в сумме 36 млрд. руб., что составляет 9% в налоговых доходах федерального бюджета, или 0,9% к ВВП.

Налог на прибыль был введен в результате налоговой реформы 1992 г. До этого формирование доходной базы бюджетов осуществлялось в виде платы за фонды, фиксированных (рентных) платежей, свободного остатка прибыли и отчислений от прибыли.

Налог на прибыль представляет собой прямой, федеральный и регулирующий налог. Его *плательщики*:

1) организации (в том числе бюджетные), являющиеся юридическими лицами по законодательству Российской Федерации, а также созданные на территории РФ организации с иностранными инвестициями, международные организации;

2) компании, фирмы, другие организации, образованные в соответствии с законодательством иностранных государств, которые осуществляют предпринимательскую деятельность в РФ через постоянные представительства;

3) филиалы и другие обособленные подразделения организаций, имеющие самостоятельный баланс и расчетные (текущие) счета;

4) организации, имеющие в своем подчинении территориально обособленные подразделения, не имеющие отдельного баланса и расчетного счета (текущего, корреспондентского).

Детализация плательщиков налога на прибыль обусловлена его регулирующим характером. Подробная роспись плательщиков позволяет зачислять налог в те региональные бюджеты, на территории которых налогоплательщик извлек доход.

Не являются плательщиками налога на прибыль организации любых организационно-правовых форм собственности по прибыли от произведенной ими сельскохозяйственной и охотохозяйственной продукции, Центральный банк РФ по прибыли от регулирования денежного обращения, организации малого бизнеса, перешедшие на упрощенную систему налогообложения.

Объект обложения налогом — **валовая прибыль предприятия**. В ее состав входят:

- прибыль от реализации продукции, прибыль от реализации основных средств и иного имущества организации;

- доходы от внереализационных операций, уменьшенные на сумму расходов по этим операциям (сальдо внереализационных результатов).

Прибыль от реализации продукции характеризует чистый доход организации, полученный в данном налоговом периоде. Остальные элементы валовой прибыли отражают в основном перераспределение ранее созданных доходов.

1. *Прибыль от реализации продукции* определяется как разница между выручкой от реализации продукции без НДС, акцизов, налога с продаж и затратами на производство и реализацию, включаемыми в себестоимость продукции.

Выручка от реализации продукции определяется двумя методами, выбор которых оставлен за организацией и устанавливается ее учетной политикой:

- по мере оплаты за реализованную продукцию (кассовый метод)
- по мере отгрузки продукции и предъявления покупателю расчетных документов (метод начислений)

Доходы в иностранной валюте подлежат налогообложению по совокупности с выручкой, полученной в рублях. При этом доходы в иностранной валюте пересчитываются в рубли по курсу ЦБ РФ, действовавшему на день поступления средств на валютный счет или в кассу предприятия. Прибыль, полученная за пределами РФ, включается в общую сумму прибыли в полном размере до вычета уплаченных в иностранных государствах налогов. Налоги, выплаченные в соответствии с законодательством иностранных государств, засчитываются

при уплате налога на прибыль в РФ в размерах, не превышающих сумм налога по российскому законодательству.

При определении себестоимости руководствуются Положением о составе затрат по производству и реализации продукции, включаемых в себестоимость продукции, которое утверждено Правительством РФ 5 августа 1992 г. за № 552, а также последующими изменениями и дополнениями. Документальным основанием отнесения расходов производственного назначения на себестоимость продукции являются:

1) их обоснованность технологией производства (технологические карты, сметы, ГОСТы, ОСТы, ТУ, квитанции и т. п.)

2) документальное подтверждение их приобретения (платежные поручения, счета, чеки, расходные кассовые ордера и т. п.)

3) наличие документации по списанию на себестоимость (акты типовых форм, требования, накладные и т. п.)

Несоблюдение хотя бы одного из этих требований ведет к тому, что для включения производственных затрат в себестоимость нет оснований, и они должны финансироваться из чистой прибыли, оставшейся в распоряжении организации после уплаты налогов.

Отдельные виды затрат для целей налогообложения включаются в себестоимость продукции в пределах установленных норм. Нормируются следующие целевые расходы:

• расходы по уплате процентов за пользование краткосрочным банковским кредитом: для целей налогообложения не принимаются выплаты процентов по просроченным кредитам, а в остальных случаях в себестоимость включаются выплаченные проценты в пределах учетной ставки Центрального банка **РФ**, увеличенной на три пункта;

- командировочные расходы;
- представительские расходы;
- расходы на рекламу;
- расходы на подготовку и переподготовку кадров;
- компенсация за использование личного автотранспорта в служебных целях.

2. При расчете *прибыли от реализации основных средств и иного имущества предприятия* для целей налогообложения принимается разница между продажной ценой и остаточной стоимостью этих средств и имущества, скорректированной на индекс инфляции. В качестве *индекса инфляции* используют индекс-дефлятор, который рассчитывается Государственным Комитетом РФ по статистике и ежеквартально публикуется в «Российской газете» 20-го числа следующего за отчетным кварталом месяца. Убыток от реализации основных средств и имущества не уменьшает налогооблагаемую прибыль.

3. В состав *доходов от внереализационных операций* включаются: доходы от долевого участия в деятельности других предприятий, от сдачи имущества в аренду (в оговоренных случаях); доходы по ценным бумагам, полученные санкции, проценты, начисленные кредитными организациями за пользование денежными средствами; суммы, безвозмездно полученные от других организаций при отсутствии совместной деятельности, кроме взносов в уставный фонд; прибыль по операциям прошлых лет и другие доходы, не связанные с производственной деятельностью.

В состав *расходов* от внереализационных операций входят: затраты по аннулированным производственным заказам, затраты на содержание законсервированных производственных объектов; убытки по операциям с возвратной тарой, уплаченные санкции, кроме уплаченных в бюджеты; суммы безнадежных долгов, убытки прошлых лет; налоговые платежи, относимые на финансовые результаты, и другие расходы, не связанные с производственной деятельностью.

В целях налогообложения *валовая прибыль уменьшается* на суммы:

• доходов, полученных от видов деятельности, облагаемых по особым ставкам (банковская, страховая, посредническая деятельность, прокат видео- и аудиокассет, производство и реализация сельскохозяйственной и охотохозяйственной продукции);

- отчислений в резервный или другие аналогичные по назначению фонды, создаваемые организациями, но не более 25% от уставного фонда и 50% налогооблагаемой прибыли организации;

В целях правильного определения объекта налогообложения плательщики должны вести раздельный бухгалтерский учет по видам деятельности.

Льготы, установленные действующим законодательством по налогу на прибыль, предусмотрены следующие:

1. *Из налогооблагаемой прибыли исключаются суммы:*

- направленные на финансирование капитальных вложений производственного назначения и жилищного строительства, а также на погашение кредитов банков, полученных и использованных на эти цели, включая проценты по ним. Льгота распространяется на отрасли сферы материального производства, не должна уменьшать налог на прибыль более чем на 50% и предоставляется при полном использовании организацией начисленного на последнюю отчетную дату износа (амортизации);

- направленные на содержание находящихся на балансе организации объектов социально-культурной сферы в пределах нормативов, утвержденных местными органами власти, а при их отсутствии — в пределах расходов на содержание аналогичных учреждений на данной территории;

- потраченные на благотворительные цели, но не более 3% облагаемой налогом прибыли, а в чернобыльские благотворительные организации — не более 5% облагаемой налогом прибыли;

- направленные на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, но не более 10% налогооблагаемой прибыли;

- некоторые другие затраты.

2. *Снижаются налоговые ставки на 50% для организаций, в которых инвалиды составляют не менее 50% в среднесписочной численности, причем в среднесписочную численность не включаются работники, работающие по совместительству.*

Полностью освобождаются от уплаты налога на прибыль в первые два года после государственной регистрации организации малого бизнеса, производящие сельскохозяйственную продукцию, продовольственные товары, медицинскую технику, изделия медицинского назначения, лекарственные средства и осуществляющие строительство объектов производственного, социального, жилищного и природоохранного назначения при условии, что выручка от льготированных видов деятельности превышает 70% в общем объеме выручки. В третий и четвертый годы работы они уплачивают налог в размере соответственно 25 и 50% от установленной ставки, если выручка от указанных видов деятельности составляет свыше 90% общей суммы выручки.

Полностью освобождаются от уплаты налога на прибыль религиозные организации по культовой деятельности, общественные организации инвалидов, организации, пострадавшие от радиоактивных загрязнений, и некоторые другие.

3. *Освобождаются от уплаты налога определенные виды деятельности:*

- производство технических средств профилактики и реабилитации инвалидности;
- продукция народных промыслов;
- производство продуктов детского питания, показ кино — видеопродукции для детей;
- размещение государственных ценных бумаг;
- некоторая другая деятельность.

4. *Освобождаются от уплаты налога определенные виды предприятий на определенный срок (налоговые каникулы).*

При использовании льгот следует иметь в виду, что постановлением Правительства РФ от 13 мая 1997 г. № 579 утвержден перечень товаров, прибыль от производства которых не подлежит освобождению от налогообложения.

Ставки. В настоящее время установлена ставка налога на прибыль в федеральный бюджет РФ — 11%, в бюджеты субъектов РФ — до 19%, а для прибыли от посреднической, банковской и страховой деятельности — до 27%.

Организация самостоятельно исчисляет налог на прибыль и перечисляет его в соответствующие бюджеты. Учетной политикой предприятия определяются методы расчетов с бюджетами по данному налогу. Наиболее распространен *авансовый метод*, т.е. авансовые взносы из предполагаемой прибыли с последующим перерасчетом по фактической прибыли на основании составленной квартальной или годовой отчетности. Организация предоставляет в налоговый орган по месту своей регистрации до 1-го числа каждого квартала справку о предполагаемой прибыли. Уплата авансовых взносов производится до 15-го числа каждого месяца квартала в размере 1/3 квартальной суммы. Указанная в справке сумма прибыли может быть пересмотрена, но не позднее чем за 20 дней до окончания отчетного квартала. Дополнительные авансовые взносы вносятся в бюджеты в пятидневный срок.

В случае разницы между авансовым взносом налога на прибыль и налогом от фактически полученной прибыли доплата или возврат (зачет) налога на прибыль осуществляется с учетом *ставки рефинансирования*, установленной в истекшем квартале ЦБ РФ. Некоторые организации (малые, бюджетные) платят налог на прибыль один раз в квартал.

С 1 января 1977 г. организация имеет право перейти на ежемесячную уплату налога на прибыль исходя из фактически полученной прибыли за предшествующий месяц.

Порядок уплаты налога на прибыль определяется организацией на календарный год и действует без изменения.

Контрольные вопросы

1. Объясните регулирующий характер налога на прибыль.
2. В какие бюджета поступает налог на прибыль?
3. Что является объектом обложения налога на прибыль?
4. Как рассчитывается прибыль: а) от реализации основного производства и б) от реализации основных средств и имущества?
5. Объясните суть: а) авансового метода расчетов по налогу на прибыль и б) метода расчета по налогу на прибыль исходя из фактически полученной прибыли.
6. Как классифицируются льготы по налогу на прибыль?
7. Какие ставки налога на прибыль установлены в настоящее время?

ГЛАВА 10. Налог на добавленную стоимость

Налог на добавленную стоимость (НДС) был предложен в 1954 г. французским экономистом *М. Лоре*. В Западной Европе налог был введен в конце 60-х — начале 70-х годов. В конце 60-х — в Германии, Дании, Франции, Швеции, Нидерландах, а в начале 70-х — в Бельгии, Англии, Италии, Люксембурге, Норвегии.

Широкому распространению НДС способствовали соответствующие решения Европейского Экономического Сообщества (ЕЭС), которые утверждали НДС в качестве основного косвенного налога для стран—участниц ЕЭС. Одним из необходимых условий вступления в эту влиятельную европейскую организацию является наличие в стране-претенденте функционирующей системы НДС, поэтому в настоящее время налог действует практически во всех странах Европы. На его долю приходится в среднем около 14% налоговых поступлений. Основными причинами роста популярности НДС являются:

- возможность вступления в ЕЭС;
- стремление увеличить государственные доходы за счет налогов на потребление. НДС способствует значительному увеличению поступлений в бюджет страны по сравнению с другими налогами;
- НДС позволяет оперативно проводить налоговые операции с помощью технических средств и определенной системы документооборота.

НДС относится к группе косвенных налогов. В Российской Федерации он был введен в действие с 1 января 1992 г. в результате проведения налоговой реформы.

НДС является *регулирующим федеральным налогом*. Законом о Федеральном бюджете на 1999 г. установлены следующие пропорции распределения НДС между федеральным и региональными бюджетами: 75 и 25% до 1 апреля 1999 г. и соответственно 85 и 15% с 1 апреля 1999 г. НДС на товары, ввозимые на территорию РФ, а также на драгоценные металлы и драгоценные камни из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ полностью поступают в федеральный бюджет. Причиной снижения доли поступлений от НДС в 1999 г. является возможность введения регионального налога с продаж, поступления от которого перекроют потери региональных бюджетов из-за сокращения НДС.

Прообразом НДС считается *налог с оборота*, за счет которого в значительной степени формировалась доходная база бюджета в бывшем СССР. Налог с оборота возник при проведении налоговой реформы 30-х годов и просуществовал около 60 лет. Эти годы были периодом господства плановой экономики и жесткого централизованного регулирования цен, производства, распределения и доходов граждан. Налог с оборота был своего рода регулятором цен. По отдельным товарам (автомобили, водка, табак) он существенно завышал цену по сравнению с себестоимостью и имел черты косвенного налога. Однако налог с оборота не носил всеобщий характер, не имел единой ставки. Этим поддерживался искусственно низкий уровень цен на некоторые виды продукции, в том числе на продукты питания, военную технику, медикаменты, детский ассортимент товаров, книги и т.д.

Налог с оборота целиком аккумулировался в бюджет. Главным методом его взимания был метод разницы цен, при котором сумма налога рассчитывалась вычитанием из оптовых цен промышленности (без оптово-сбытовых скидок) оптовых цен предприятия. Такая система обеспечивала потребности планового хозяйства и являлась органичным элементом плановой экономики.

Переход к рынку означал формирование свободных рыночных цен и соответственно ликвидацию директивно установленных оптовых и розничных цен. В новых условиях исчезла возможность централизованного установления налога с оборота в прежнем его виде, встал вопрос о замене налога с оборота другим налогом, способным обеспечить в прежнем объеме формирование доходной части бюджета. Изучение мирового опыта показало, что существуют два вида налогов, способных заменить налог с оборота. Это налог на добавленную стоимость и налог с розничных продаж. Они являются налогами на потребление и взимаются, когда люди тратят деньги, а не зарабатывают. При налоге на потребление дополнительный доход налогом не облагается до тех пор, пока доход не тратится. За последние 30 лет индустриальные страны постепенно переходили к налогам на потребление. Особенно популярным стал НДС, имеющий некоторые общие черты с налогом с оборота. И тот и другой многоступенчатые и взимаются на всех стадиях движения товаров до конечного потребителя. Однако в отличие от налога с оборота из начисленной суммы НДС вычитается НДС, уплаченный на всех предыдущих стадиях движения товаров. Являясь по сути налогом на потребление, при определенных условиях НДС может выступать фактором, сдерживающим производство.

Согласно ст.1 *Закона РСФСР «О налоге на добавленную стоимость»* (от 6 декабря 1991 г., в редакции Федерального закона от 7 августа 1995 г. № 128-ФЗ) налог на добавленную стоимость представляет собой форму изъятия в бюджет части добавленной стоимости, создаваемой на всех стадиях производства и определяемой как разница между стоимостью реализованных товаров, работ и услуг и стоимостью материальных затрат, отнесенных на издержки производства и обращения.

Таким образом, НДС имеет универсальный характер, поскольку взимается со всех товаров, работ и услуг в течение всего производственного цикла — от завода до магазина. Причем каждый промежуточный участник этого процесса уплачивает налог.

Добавленная стоимость представляет собой часть стоимости товаров, работ и услуг, которая создана живым трудом и включает в себя заработную плату и прибыль. Однако на законодательном уровне произошло разделение определения налога и порядка его исчисления. Закон определяет, что сумма налога на добавленную стоимость, подлежащая взносу в бюджет, определяется как разница между суммами налога, полученными от покупателей за

реализованные им товары, работы, услуги, и суммами налога, фактически уплаченными поставщикам за материальные ресурсы, работы, услуги, стоимость которых относится на издержки производства и обращения (ст. 7).

НДС имеет ряд преимуществ для бюджета: это стабильный, регулярный источник доходов. Он сложен для плательщика с точки зрения уклонения от уплаты. Чрезвычайно велико фискальное значение НДС. В 1997 г. в федеральный бюджет поступило 117,1 млрд. руб., или 4,4% ВВП. На 1999г. планируется мобилизация доходов федерального бюджета за счет этого источника в сумме 143,7 млрд. руб., что равнозначно 36% от всех налоговых поступлений, или 3,6% от ВВП. Несмотря на относительное уменьшение, НДС продолжает удерживать первое место в налоговых доходах федерального бюджета.

Плательщиками НДС являются российские и иностранные юридические лица, осуществляющие производственную и иную коммерческую деятельность, филиалы, отделения и другие обособленные подразделения, находящиеся на территории Российской Федерации, и индивидуальные частные предприятия.

Не являются плательщиками физические лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

Налогооблагаемый оборот для всех предприятий, кроме предприятий розничной торговли и общественного питания, определяется исходя из стоимости реализуемых товаров, работ и услуг без включения в них налога на добавленную стоимость.

Для предприятий розничной торговли и общественного питания налогооблагаемый оборот определяется исходя из стоимости реализуемых товаров, работ и услуг с включением в нее налога на добавленную стоимость.

При исчислении облагаемого оборота по подакцизным товарам, в него включается сумма акциза.

В налогооблагаемый оборот включаются обороты по реализации товаров, работ и услуг:

- на территории Российской Федерации по свободным или государственным регулируемым ценам;
- внутри предприятия для собственных нужд, затраты по которым не относятся на издержки производства и обращения, а также своим работникам. Эти обороты исчисляются по ценам реализации аналогичных товаров другим потребителям, а при отсутствии их—по фактической себестоимости;
- без оплаты при обмене их на другие товары, работы, услуги или при безвозмездной передаче.

В понятие *приобретенной продукции* включаются основные средства, в том числе здания и сооружения.

При *безвозмездной передаче*:

- 1) основных средств (кроме основных средств непромышленной сферы) с баланса на баланс они подлежат обложению НДС;
- 2) товаров, работ, услуг плательщиком налога является сторона их передающая:
 - обороты по реализации предметов залога;
 - средства, получаемые от других предприятий и организаций, за исключением средств, зачисляемых в установленном порядке в уставные фонды предприятий их учредителями, средств, объединяемых на осуществление совместной деятельности, и средств целевого бюджетного финансирования;
 - объемы строительно-монтажных работ, выполняемых хозяйственным способом;
 - доходы, полученные от передачи во временное пользование финансовых ресурсов при отсутствии лицензии на проведение банковских операций;
 - средства от взимания штрафов, пени, неустоек, полученных за нарушение договорных обязательств.

Налоговая ставка. При введении НДС по всем видам товаров, работ и услуг была установлена единая налоговая ставка — 28%, рассчитанная таким образом, чтобы поддержать доходы бюджета по данному источнику на уровне поступлений предыдущего года от двух

отмененных налогов — налога с оборота и налога с продаж. По мировым стандартам это была чрезвычайно высокая налоговая ставка, ее применение вызвало инфляционный рост цен и существенное снижение жизненного уровня населения. Поэтому с целью обеспечения минимального уровня социальной защиты с 1 июля 1992 г. на ограниченный круг товаров народного потребления (мука, крупа, макаронные изделия, молоко, кефир, творог и т. д.) была установлена пониженная ставка — 15%. С 1993 г. ставка налога на добавленную стоимость на продовольственные товары (за исключением подакцизных) и товары для детей по законодательно установленным перечням была снижена до 10%, по остальным товарам — до 20%. Перечни товаров, подлежащих налогообложению по ставке 10%, утверждаются специальным постановлением Правительства РФ. Эволюция ставок НДС в сторону снижения обусловлена отрицательным воздействием этого налога на реальное производство и невозможностью его полной и своевременной уплаты. В условиях длительного кризиса российской экономики НДС не остался нейтральным по отношению к конечным результатам деятельности предприятия, его взимание в полном объеме натолкнулось на ограниченный спрос, в результате чего предприятия нередко вынуждены выплачивать НДС за счет собственных источников. В 1999 г. недоимка по НДС превысила его фактические поступления в консолидированный бюджет РФ.

На предприятиях розничной торговли и общественного питания выделение сумм НДС по каждой торгово-хозяйственной операции затруднено. Поэтому предприятия производят исчисление сумм налога по расчетным ставкам, которые определяются как доля НДС в процентах к общей стоимости реализованных товаров с учетом НДС. Если стоимость товара без НДС составляет 100%, то цена реализации с учетом НДС в зависимости от установленной ставки (20 и 10%) составит 120 или 110%. *Расчетную ставку НДС* можно рассчитать по формуле:

$$C_p = C : (100\% + C) \times 100\%,$$

где C_p — расчетная ставка НДС;

C - ставка НДС.

Таким образом, расчетная ставка НДС по товарам, работам и услугам, цены на которые установлены с включением НДС, составит:

- 16,67% - при ставке НДС 20%
- 9,09% - при ставке НДС 10%.

Счет-фактура. Предприятия — плательщики налога обязаны выделять сумму НДС отдельной строкой во всех расчетных документах. С 1 января 1997 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 8 мая 1996 г. № 685 «Об основных направлениях налоговой реформы в Российской Федерации и мерах по укреплению платежной и расчетной дисциплины» при совершении операций по реализации товаров, работ и услуг все плательщики налога на добавленную стоимость обязаны составлять *счета-фактуры*. Постановлением Правительства РФ от 29 июля 1996 г. № 914 установлен порядок составления счетов-фактур, ведения журналов учета счетов-фактур, книг покупок и книг продаж.

Счета-фактуры — обязательный документ для всех плательщиков НДС и служат инструментом дополнительного контроля налоговых органов за полнотой сбора этого налога. С введением счетов-фактур возмещение НДС по приобретенным товарам, предназначенным для продаж, и материальным ресурсам, стоимость которых относится на издержки производства и обращения, допускается при обязательном наличии счетов-фактур, зарегистрированных в книге покупок у покупателя.

Периодичность уплаты НДС зависит от размеров среднемесячных платежей, подлежащих перечислению в бюджет:

- предприятия со среднемесячными платежами более 10 тыс. руб. уплачивают налог ежедекадно исходя из фактических оборотов по реализации товаров, работ и услуг за истекший календарный период;
- предприятия со среднемесячными платежами от 3 до 10 тыс. руб. перечисляют налог ежемесячно;

- предприятия со среднемесячными платежами до 3 тыс. руб. уплачивают налог раз в квартал;
- малые предприятия независимо от размера среднемесячных платежей уплачивают НДС ежеквартально.

Льготы. Законодательством определен широкий круг льгот по НДС. По своему назначению льготы подразделяются на социальные, экономические, прочие.

Значение *социальных* льгот состоит в том, чтобы способствовать развитию отдельных социальных услуг, обеспечить налоговые преимущества для определенных, нуждающихся в государственной поддержке групп населения. К ним относятся, например, освобождение от уплаты налога учреждений культуры, искусства, культы, образования, вывод из-под налогообложения квартирной платы, услуг городского пассажирского транспорта, ритуальных услуг и некоторые другие.

Экономические льготы применяются для стимулирования развития отдельных отраслей и экономических процессов. Среди перечня экономических льгот можно выделить экспортную льготу. Ее применение способствует повышению конкурентоспособности российских товаров на мировом рынке, устраняет возможность двойного налогообложения одних и тех же оборотов. Эта льгота не применяется при экспорте в страны СНГ, поскольку отсутствие обустроенных таможенных границ большой протяженности не позволяет перейти к применению НДС без существенных потерь для российского бюджета.

В группу *прочих* льгот входят такие льготы, как освобождение от НДС различных денежных, страховых операций, а также операций, связанных с обращением ценных бумаг, и некоторые другие льготы.

Контрольные вопросы

1. Объясните, почему в России был введен НДС.
2. Объясните универсальный характер НДС.
3. Какую роль играет НДС в формировании федерального и регионального бюджетов?
4. Что включается в понятие «налогооблагаемый оборот»?
5. Кто является плательщиком НДС?
6. Каким образом можно классифицировать льготы по НДС?
7. В какие сроки уплачивается НДС в соответствующие бюджеты?
8. Поясните роль счетов-фактур.

ГЛАВА 11. Акцизы

Акцизы — это вид косвенных налогов на товары, включаемых в цену или тариф.

Акцизы возникли в X—XI вв., когда акцизному обложению впервые стали подвергаться спиртные напитки. На протяжении последующих столетий взимание акцизов с крепких напитков получило широкое распространение. В 1817 г. взимание в России акцизов с крепких напитков было упорядочено принятием устава о питейном сборе, который определял акцизы с водки и пива и устанавливал объемы объектов обложения. В 1838 г. был установлен акциз на табак, а с 1886 г. надзор за плантациями табака, контроль за его хранением и продажей был возложен на акцизное ведомство. В 1848 г. в России был впервые введен акциз на спички, а с 1887 г. под акцизное обложение попали нефтяные масла.

Значение акцизов в доходах государства неуклонно возрастало, и к началу XX в. они обеспечивали около 70% всех бюджетных доходов. Объектами обложения выступали предметы первой необходимости (соль, сахар, чай, спички и т. д.) и товары массового потребления (спиртные напитки, табачные изделия).

После Октябрьской революции рост натурализации хозяйственных отношений привел к резкому снижению акцизного обложения и его приостановлению с начала 1920 г. В период НЭПа акцизное обложение было восстановлено, а доходы из этого источника в отдельные годы достигали 20% от всех налоговых доходов государственного бюджета. С укреплением планового хозяйства и административных рычагов воздействия на экономическую деятельность роль акцизов неуклонно снижалась, а налоговая реформа 1930 г. полностью

ликвидировала все акцизы. В начале 90-х годов XX в. в связи с происшедшими в России политико-экономическими преобразованиями вновь возникла потребность в акцизах как источнике доходов государственного бюджета.

В настоящее время акцизы устанавливаются, как правило, на высокорентабельные товары для изъятия в доход государства полученной производителями сверхприбыли. Перечень подакцизных товаров и ставки акцизов определяются исключительно Правительством РФ. В настоящее время к таким товарам относятся спирт этиловый из всех видов сырья, водка, ликеро-водочные изделия, вина, пиво, табачные изделия, автомобили, ювелирные изделия, нефть и нефтепродукты.

Регулирующее значение акцизов несколько меньше, чем других косвенных налогов. Акцизы на нефть, природный газ, легковые автомобили, бензин автомобильный, спирт этиловый (кроме пищевого) целиком зачисляются в федеральный бюджет. Акцизы на спирт этиловый из пищевого спирта, водку, ликеро-водочные изделия, спиртосодержащие растворы распределяются в равной пропорции между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации. Акцизы на остальные товары полностью поступают в бюджеты субъектов Федерации.

Акцизы играют весомую роль в формировании бюджетных доходов. В 1997 г. в федеральный бюджет поступило акцизов в сумме 50,4 млрд. руб., или 1,9% от ВВП. В 1999 г. запланировано поступление акцизов в сумме 87,1 млрд. руб., что составляет 21,8% ко всем налоговым доходам федерального бюджета и равнозначно 2,2% к ВВП.

Плательщиками акцизов являются предприятия и организации, производящие и реализующие подакцизные товары, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, в том числе филиалы и другие обособленные подразделения, имеющие отдельный баланс и расчетный счет, а также индивидуальные предприниматели.

Если подакцизные товары произведены за пределами РФ из давальческого сырья, принадлежащего юридическим лицам, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков на территории РФ, то налог уплачивают организации, оплатившие стоимость работ по изготовлению этих товаров и реализующие их.

Если организация-плательщик сдает в аренду основные средства, то для дальнейшей уплаты акциза предусмотрена следующая процедура: арендодатель обязан в трехдневный срок передать в свой налоговый орган сведения об арендаторе (юридический адрес, ИНН), и налоговый орган направляет эти сведения в налоговые органы, где зарегистрирован арендатор для последующих действий по взиманию акцизов. Налоговые инспекции ведут карточки лицевых счетов, в которых отражаются поступления акцизов по каждому плательщику.

Ставки акцизов устанавливаются либо в процентах к стоимости подакцизных товаров, либо в рублях на единицу измерения подакцизной продукции. Сетка акцизных ставок дана в Федеральном Законе от 29 декабря 1998 г. № 192-ФЗ «О первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой политики». Максимальная ставка в рублях предусмотрена для трубчатого табака — 168 руб. за 1 кг, максимальная ставка в процентах установлена для ювелирных изделий -15%. Ставки акцизов на энергоносители устанавливаются Правительством РФ.

Объект обложения зависит от типа ставок акцизов. Если ставки акцизов установлены в процентах, то налогооблагаемая база определяется исходя из отпускных цен подакцизных товаров без учета косвенных налогов.

Для предприятий, производящих подакцизные товары из давальческого сырья, стоимость этих товаров определяется исходя из максимальных отпускных цен без учета акциза на аналогичные товары собственного производства, а при их отсутствии — исходя из рыночных цен с учетом акциза, сложившихся в данном регионе на аналогичные товары в предыдущем отчетном периоде.

Если на подакцизные товары установлены твердые ставки акцизов, то объектом обложения является объем реализованных или произведенных подакцизных товаров в натуральном выражении.

При натуральной оплате труда подакцизными товарами, при их обмене или безвозмездной передаче, а также при реализации по ценам ниже рыночных стоимость подакцизных товаров для целей налогообложения определяется исходя из максимальных отпускных цен без учета акциза или рыночных цен с учетом акциза.

Сумма акциза по товарам, на которые установлены ставки в процентах, определяется плательщиком по формуле:

$$C = H \times A : (100\% - A),$$

где C — сумма акциза;

H — объект обложения;

A — ставка акциза в процентах.

С суммы денежных средств, получаемых предприятиями в виде финансовой помощи или для пополнения фондов специального назначения, которые облагаются в доле, приходящейся на подакцизные товары в общем объеме производимой продукции, сумма акциза определяется по формуле:

$$C = Ц \times A,$$

где C — сумма акциза;

$Ц$ — рыночная цена с учетом акциза или сумма полученных денежных средств;

A — ставка акциза.

При использовании в качестве сырья подакцизных товаров, по которым уже был уплачен акциз, общая сумма акциза, подлежащая уплате в бюджет по готовому товару, уменьшается на сумму акциза за сырье, использованное для его производства.

Аналогичный порядок предусмотрен в случае возврата покупателями подакцизных товаров.

В налоговом расчете облагаемый оборот указывается исходя из отпускных цен с учетом акцизов или объема реализованных подакцизных товаров в натуральном выражении.

От уплаты акцизов освобождается продукция, экспортируемая за пределы стран—членов СНГ. Для получения этой льготы необходимо представить в налоговый орган следующие документы: экспортный контракт, платежные, грузовые и товаросопроводительные документы.

Если поставки товара в дальнее зарубежье осуществляются по договору-комиссии, производителю подакцизных товаров необходимо предъявить налоговому органу договор комиссии и контракт (или нотариально заверенную копию) комиссионера с иностранным партнером.

Грузовая таможенная декларация, товаросопроводительные документы и любые документы с отметками таможенных органов предварительно заверяются руководителем и главным бухгалтером предприятия — налогоплательщика. Для подтверждения поступления товаров в страну назначения за пределы СНГ достаточно предъявить документ о вывозе с отметками таможенных органов РФ и стран СНГ.

Предприятия, производящие и реализующие этиловый спирт, водку и ликеро-водочную продукцию, пиво, автомобильный бензин, уплачивают акцизы ежедекадно, все остальные плательщики — ежемесячно.

По подакцизным товарам, подлежащим обязательной маркировке марками акцизного сбора установленного образца, плательщики вносят авансовый платеж по акцизам в размере стоимости покупок марок акцизного сбора. При окончательном расчете суммы акциза, подлежащей уплате в бюджет, сумма авансового платежа засчитывается только в размере фактического оборота подакцизных товаров, промаркированных марками акцизного сбора.

Контрольные вопросы

1. Что такое акцизы и что включается в перечень подакцизных товаров?
2. Назовите основную льготу по акцизам.
3. Кто является плательщиком акцизов?
4. Каким образом определяется объект обложения акцизами?

5. Каков порядок уплаты акцизов в бюджет и как распределяются акцизы между бюджетами разных уровней?

ГЛАВА 12. Таможенные пошлины

Таможенное дело — составная часть государственного механизма, форма проявления внутренней и внешней политики. Как и оборона страны, государственная безопасность, эмиссия денег, внешняя политика, таможенное дело входит в сферу *государственной монополии*, им занимается только государственный аппарат.

Становление таможенного дела в Российской Федерации связано с коренными экономическими преобразованиями в стране, признанием разнообразия форм собственности, резким сокращением использования в хозяйственной сфере административных методов управления и более широким применением экономических методов воздействия на рыночные процессы. Особое значение для таможенного дела имел отказ в 1989 г. от государственной монополии внешней торговли, в результате чего таможенной службе пришлось вести работу не с десятками государственных внешнеторговых организаций, а со многими тысячами участников внешнеторговой деятельности, представляющих разные организационно-правовые формы хозяйствования.

Выделение в результате распада СССР России как самостоятельного государства вызвало необходимость создания российской таможенной службы, таможенной границы, таможенного права. Организация таможенного дела в РФ регулируется:

- законами Российской Федерации;
- указами Президента Российской Федерации;
- постановлениями Правительства Российской Федерации;
- актами Государственного таможенного комитета (ГТК);
- совместными актами ГТК и иных центральных органов исполнительной власти.

Основным документом, регламентирующим вопросы таможенного права, является *Таможенный кодекс*, который был принят Верховным Советом РФ 18 июня 1993 г. и вступил в силу с января 1994 г. Таможенный кодекс определяет правовые, экономические и организационные вопросы таможенного дела, является самым детальным законодательным актом по вопросам таможенного регулирования, устанавливает права и обязанности участников внешнеэкономической деятельности и таможенных органов.

Исполнительную и распорядительную деятельность в сфере таможенного дела осуществляют таможенные органы. Они составляют единую систему, в которую входят ГТК, региональные таможенные управления, таможни и таможенные посты. Функции таможенных органов разнообразны и связаны с задачами обеспечения национальных интересов Российской Федерации во внешнеэкономической деятельности и пополнения государственной казны. Исполняя фискальные задачи, таможенные органы осуществляют взимание таможенных пошлин и налогов, относящихся к товарам, перемещаемым через таможенную границу Российской Федерации, а также иных таможенных платежей, вносят в установленном порядке предложения о ставках и механизме применения таможенных пошлин, организуют систему контроля за правильностью определения таможенной стоимости товаров.

Таможенные пошлины — налоги, взимаемые государством с провозимых через национальную границу товаров, по ставкам, определяемым таможенным тарифом.

Таможенные пошлины применяются во внешнеэкономической деятельности. Приоритетными задачами, решаемыми в ходе сбора таможенных пошлин, являются:

- обеспечение формирования доходов федерального бюджета;
- защита отечественного товаропроизводителя от иностранной конкуренции;
- рационализация товарной структуры экспорта и импорта;
- создание условий для изменения в структуре производства и потребления;
- обеспечение условий для интеграции в мировую экономику.

Виды таможенных пошлин. По *экономическому содержанию* различают:

- ввозные (импортные);

- вывозные (экспортные);
- транзитные таможенные пошлины.

1. Доминирующее место занимают *ввозные пошлины*, которые взимаются таможенными при поступлении иностранных товаров на внутренний рынок. Таможенные пошлины поступают исключительно в федеральный бюджет РФ. На 1999 г. запланировано поступлений от таможенных пошлин и иных таможенных сборов и платежей в сумме 91,3 млрд. руб., в том числе от ввозных пошлин — 60,5 млрд. руб. В зависимости от конкретных условий ввозные пошлины могут иметь вид антидемпинговых, покровительственных (протекционистских), преференциальных, специальных и др.

Антидемпинговые пошлины обеспечивают защиту внутреннего рынка РФ от ввоза товаров по демпинговым ценам (по ценам, более низким, чем на мировом рынке) с тем, чтобы оградить отечественных товаропроизводителей от недобросовестной конкуренции.

Покровительственные (протекционистские) пошлины — это высокие таможенные пошлины на ввозимые товары. Они позволяют защищать предпринимателей страны от иностранной конкуренции, ставят отечественных производителей в более благоприятные условия, что повышает конкурентоспособность российских товаров на внутреннем рынке. В настоящее время применение протекционистских пошлин регламентируется международными соглашениями.

Преференциальные пошлины представляют собой предпочтительные пошлины, которые устанавливаются государством для создания благоприятного режима прохождения товарных потоков для одного или нескольких государств при импорте всех или отдельных групп товаров. Они могут применяться как на взаимной основе, так и в одностороннем порядке. Преференциальные пошлины являются выражением экономической политики государства в борьбе за рынки сбыта, источники сырья, сферу приложения капитала.

Специальные пошлины устанавливаются в качестве защитной меры в случае, если на территорию РФ ввозится какой-либо товар в количестве или на условиях, угрожающих национальной экономике, либо как ответная мера на дискриминационные действия иностранных государств в отношении российских товаропроизводителей.

2. *Вывозные (экспортные) таможенные пошлины* применяются на ограниченный круг товаров, так как всеобщность их установления будет препятствовать развитию экспорта. Как правило, экспортные пошлины распространяются при вывозе из страны произведений искусства и старины. В то же время экспортные пошлины устанавливаются на экспортную продукцию (главным образом на энергоносители) в тех случаях, когда вследствие определенных условий предприятия-экспортеры получают сверхприбыль. Например, экспортеры выигрывают при падении курса национальной валюты, так как из тех же объемов экспорта они извлекают существенно большую рублевую выручку. В таких условиях государство может ввести экспортные таможенные пошлины и изъять сверхприбыль в доход бюджета

3. *Транзитные таможенные пошлины* используются для покрытия издержек по контролю за транзитом иностранных грузов.

Таможенные пошлины взимаются при пересечении товаров через границу на основе *таможенного тарифа*, представляющего собой систематизированный по группам товаров свод ставок таможенных пошлин, применяемых к товарам, перемещаемым через таможенную границу и предъявляемым для таможенного оформления. Таможенный тариф содержит код товара, краткое наименование товара, единицы обложения товаров таможенными пошлинами и ставки пошлин.

Различают следующие виды **ставок таможенных пошлин**:

- адвалорные;
- специфические;
- комбинированные или альтернативные.

Адвалорные ставки определяются в процентах к таможенной стоимости товаров.

Специфические ставки устанавливаются в определенной сумме к количественной или весовой единице измерения товаров (например, в ЭКЮ за 1 декалитр).

Комбинированные (альтернативные) ставки сочетают элементы двух первых видов. Обычно комбинированные таможенные тарифы содержат несколько типов ставок на один и тот же товар.

Величина таможенных пошлин зависит от таможенной стоимости товара и таможенных тарифов. В соответствии со ст. 12, 13, 15 *Закона РФ «О таможенном тарифе»* приказом **ГТК РФ** от 5 января 1994 г. № 1 таможенная стоимость товара заявляется декларантом таможенному органу при перемещении товара через таможенную границу.

Таможенная стоимость товара может быть определена следующими методами:

- 1) по цене сделки с ввозимым товаром;
- 2) по цене сделки с идентичными товарами;
- 3) методом вычитания стоимости;
- 4) методом сложения стоимости;
- 5) резервным методом.

Основными являются первый и второй. При расчете таможенной стоимости первым методом принимается заявленная декларантом контрактная стоимость товара, рассчитанная на основе контрактной цены, расходов на транспортировку ввозимого товара до таможенного оформления и стоимости упаковки.

При определении таможенной стоимости вторым методом за основу принимается цена сделки с идентичным товаром, если этот товар ввезен одновременно с оцениваемым, но не позднее 90 дней с даты ввоза оцениваемого товара. Под *идентичными* понимают товары, одинаковые во всех отношениях. Идентичность определяется по следующим признакам:

- страна происхождения;
- производитель;
- товарный знак;
- качество;
- рейтинг фирмы на рынке.

Таможенные льготы могут быть установлены по отдельным видам товаров в виде:

- 1) освобождения от уплаты пошлины;
- 2) снижения таможенного тарифа;
- 3) установления преференциальных таможенных квот;
- 4) возврата ранее уплаченной пошлины.

Льготы в отношении таможенных платежей могут предоставляться либо на условиях взаимности, либо в одностороннем порядке.

Контрольные вопросы

1. Поясните роль таможенных пошлин в экономической политике государства.
2. Перечислите виды импортных таможенных пошлин.
3. Как определяется таможенная стоимость товара?
4. Что является объектом обложения таможенными пошлинами?
5. В чем заключаются таможенные льготы?
6. Что вы знаете о ставках таможенных пошлин?
7. В какой бюджет поступают таможенные пошлины?

ГЛАВА 13. Налог на имущество организаций

На территории Российской Федерации с 1 января 1992 г. в рамках общей налоговой реформы введен *налог на имущество организаций*. Этот *региональный* налог является общеобязательным платежом. Имущественное обложение организаций устанавливается с целью:

- 1) обеспечить бюджеты регионов стабильным источником доходов для финансирования бюджетных расходов;
- 2) создать у организации заинтересованность в реализации излишнего имущества или вовлечении его в производственный процесс.

Пока значение этого налога как в общем объеме доходных поступлений государства, так и с точки зрения обременительности для отдельных плательщиков невелико. Доля налога на имущество организаций в системе бюджетных доходов не превышает 3,5%. Только при переходе к реальной оценке имущества хозяйствующих субъектов значение и удельный вес налога в бюджете регионов возрастут. Налог на имущество организаций относится на финансовые результаты деятельности организации. Затраты по уплате этого налога уменьшают базу налогообложения по налогу на прибыль. Каждые три единицы налога на имущество уменьшают налог на прибыль примерно на одну единицу.

Плательщиками налога на имущество являются:

- организации (включая банки и кредитные учреждения), в том числе с иностранными инвестициями, являющиеся юридическими лицами в соответствии с законодательством **РФ**;
- филиалы и другие аналогичные подразделения организаций, имеющие отдельный баланс и расчетный счет;
- организации с иностранными инвестициями, иностранные компании, фирмы, международные объединения и организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность, постоянные представительства и другие обособленные подразделения иностранных фирм, банков и организаций, расположенные на территории РФ, ее континентальном шельфе и экономической зоне.

Организации, в состав которых входят территориально обособленные подразделения, не имеющие самостоятельного баланса и расчетного счета, уплачивают налог на имущество в региональный бюджет по месту нахождения данного территориального подразделения в соответствии с принятой там налоговой ставкой. *Объектами налогообложения* являются:

- основные средства (здания, сооружения, передаточные устройства, машины, оборудование, транспортные средства, включая долгосрочно арендуемые с правом последующего выкупа);
- нематериальные активы;
- производственные запасы;
- малоценные и быстроизнашивающиеся предметы;
- незавершенное производство;
- готовая продукция;
- товары;
- расходы будущих периодов;
- прочие запасы и затраты.

Расчет налогооблагаемой базы производится исходя из балансовой стоимости имущества на каждую отчетную дату. Основные средства, нематериальные активы, малоценные и быстроизнашивающиеся предметы учитываются по остаточной стоимости.

Особый порядок налогообложения действует по имуществу, объединенному хозяйствующими субъектами для проведения совместной деятельности без образования юридического лица. В этом случае для целей налогообложения принимается имущество, внесенное участниками такой деятельности, а также имущество, созданное в результате совместной деятельности исходя из установленной в договоре о совместной деятельности доли собственности каждого участника.

У иностранных субъектов объектом налогообложения является стоимость имущества, находящегося на территории РФ.

Для целей налогообложения принимается *среднегодовая стоимость имущества организации*. Среднегодовая стоимость имущества за отчетный период (квартал, полугодие, девять месяцев, год) определяется путем деления на число кварталов в году половины стоимости имущества на начало и конец отчетного периода плюс полные суммы стоимости имущества на 1-е число каждого квартала внутри отчетного периода.

Например:

за первый квартал

за год

где C — стоимость налогооблагаемого имущества.

Если организация учреждена на какую-нибудь дату внутри отчетного периода, то усредняемая стоимость имущества оценивается:

- с первого числа первого месяца квартала учреждения, если она учреждена в первой половине квартала (до 15-го числа второго месяца квартала включительно);
- с первого числа первого месяца квартала, следующего за кварталом учреждения, если она учреждена во второй половине квартала.

Ставки налога и льготы. Предельная ставка налога на имущество организаций составляет 2%.

Конкретные ставки налога устанавливаются законодательными органами власти субъектов РФ. Если соответствующие решения о размере ставки не приняты, то применяется предельная ставка.

При исчислении налога на имущество следует учесть предоставляемые по нему льготы.

Не облагается налогом имущество:

- бюджетных организаций, органов законодательной, представительской и исполнительной власти, местного самоуправления, внебюджетных фондов социального назначения (Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Государственного фонда занятости РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования);
- коллегий адвокатов и их структурных подразделений;
- организаций по производству, переработке и хранению сельскохозяйственной продукции (если выручка от этого вида деятельности составляет не менее 70% в общем объеме выручки);
- используемое исключительно для нужд образования;
- религиозных организаций;
- организаций народных художественных промыслов;
- общественных организаций инвалидов, а также организаций, в которых инвалиды составляют не менее 50% от общей численности работающих;
- научно-исследовательских организаций и государственных научных центров;
- организаций, исполняющих уголовные наказания;
- объекты жилья, социально-культурной сферы, охраны природы, пожарной безопасности и гражданской обороны;
- используемое для создания сезонных запасов.

Сумма налога исчисляется налогоплательщиками самостоятельно, ежеквартально нарастающим итогом с начала года, исходя из определяемой за отчетный период фактической средней стоимости имущества с зачетом уплаченного ранее налога.

Налог на имущество уплачивается в бюджет в пятидневный срок со дня предоставления квартальной отчетности, а по годовым расчетам — в десятидневный срок со дня, установленного для предоставления бухгалтерской отчетности за год.

Действие налога на имущество организаций будет прекращено при введении в действие на территории соответствующего субъекта Российской Федерации налога на недвижимость.

Контрольные вопросы

1. Объясните суть и значение налога на имущество организаций.
2. Что входит в налогооблагаемую базу по налогу на имущество организаций?
3. Перечислите основные льготы по налогу на имущество.

4. Напишите формулу для расчета среднегодовой стоимости имущества.
5. Каков порядок зачисления налога на имущество организаций в бюджет?
6. Кто определяет ставки налога на имущество организаций?

ГЛАВА 14. Платежи в бюджет за природные ресурсы

14.1. Экономическая основа платежей за природные ресурсы

Для установления размера платы за использование природными ресурсами разработаны *нормативы* с расчетами оценки получаемых благ и приносимого вреда в сферах использования земли, недр земли, воздушных и водных сред.

Если приведенные методы экономической оценки природных ресурсов позволяют оценить частичное использование ценностного курса на момент расчета для размеров платы в бюджет, то эти методики не дают возможности оценить принадлежащие стране богатства в полном объеме, выделить оставшееся в недрах к использованию, определить очередность их изъятия с учетом возможности технологии, продолжительности хранения и их добычи (например, жидкой нефти, перетекающей по закону сообщающихся сосудов).

Поэтому из-за отсутствия оценки всего потенциала богатств РФ существующие экономические методы расчета величины налогов и сборов за природопользование не только не стимулируют работы по сохранению и воспроизводству природных запасов, но и обедняют бюджет, в котором величина налогов и сборов отражает только используемые природные ресурсы. Существуют следующие *методы оценки* природных ресурсов:

- воспроизводственный метод позволяет определять стоимость природного ресурса как совокупность затрат, требуемых для воспроизводства частично потребляемого вида сырья на планируемый период;
- результативный метод позволяет вести экономическую оценку только природных ресурсов, приносящих доход, через разницу доходов и текущих затрат;
- рентный и монопольно-ведомственный методы расчета исходят из выбора наиболее ценного сырья для добычи при минимальных затратах, ориентированных на средний уровень, с обоснованием разделения собственника ресурсов и его пользователя.

Система платежей за природные ресурсы включает:

- 1) плату за право пользования природными ресурсами;
- 2) плату за частичное их восстановление;
- 3) штрафные платежи за превышение минимального использования природных ресурсов.

Платежи за природные ресурсы разделены между федеральным и местным бюджетами.

В соответствии с Налоговым кодексом РФ к *федеральным* отнесены:

- налог на пользование недрами;
- налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы;
- сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами;
- водный налог;
- лесной доход;
- экологический налог.

К *местным* налогам относится земельный налог.

Поступления в *консолидированный бюджет РФ* платежей за пользование природными ресурсами характеризует табл. 14.1:

Таблица 14.1. Платежи за пользование природными ресурсами (млрд. руб.)

<i>Платежи</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
Платежи за пользование природными ресурсами	12 291	21 175	37 174
<i>из них:</i>			
1. Плата за недра	5 832	10 533	15 692
2. Отчисления за воспроизводство	2 250	3 947	10 293

минерально-сырьевой базы			
3. Земельные налоги и арендная плата за землю	3 292	5 262	9 508
4. Прочие платежи за пользование природными ресурсами	916	1 432	1 681

Как видим, размер этих платежей постоянно увеличивается, а их доля в доходах бюджета выросла с 1,6 до 5,2%.

Растут и инвестиции (табл. 14.2):

Таблица 14.2. Инвестиции в основной капитал, направленные на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов
(в фактически действовавших ценах, млрд. руб.)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Инвестиции в основной капитал										
— всего	2,2	2,5	3,3	3,0	52,9	592,8	2368,3	6403,6	8254,3	8615,6
В том числе:										
На охрану и рациональное использование										
пользование водных ресурсов	1,7	1,8	2,2	2,0	32,9	346,2	1326	3397,3	4080,3	4148,4
На охрану атмосферного воздуха	0,2	0,3	0,5	0,4	9,2	114,4	423,4	1643,9	212,4	2086,9
На охрану и рациональное использование										
пользование земель	0,2	0,2	0,4	0,4	7,1	103,4	455,5	845,5	1390,4	1302,9
Другие мероприятия	0,1	0,2	0,2	0,2	3,7	28,8	163,4	416,9	656,2	1077,4

Источник: Российский статистический ежегодник. — М.: Госкомстат России, 1998. — С. 93.

14.2. Платежи за пользование недрами

Правовые и экономические основы, регламентирующие охрану недр и их комплексное использование, установлены *Законом РФ «О недрах»* от 21 февраля 1992 г. С введением Налогового кодекса РФ сохраняется положение, что природопользование регулируется государством путем введения платежей за пользование недрами и воспроизводство недр.

Система платежей включает:

- 1) сбор за участие в конкурсе и выдачу лицензии. Размер сбора определяется с учетом стоимости подготовки проведения конкурса, с подведением итогов и оформлением лицензии;
- 2) плату за получение права на пользование недрами;
- 3) плату за пользование недрами, включающую затраты поиска и разведку месторождений, их добычу и пользование недрами;
- 4) отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы также относятся к системе платежей за пользование недрами;
- 5) платежи за право на поиски месторождений полезных ископаемых, их разведку и разработку, а также платежи за право строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых и др.

Определение размера платежей ведется с учетом условий геологии, гидрологии, экономико-географических особенностей, размера участка, глубины залегания, вида полезных ископаемых, климатических условий, уровня обжитости местности, инженерных коммуникаций и транспорта, а также степени риска. Платежи могут быть как разовыми, так и регулярными взносами.

Платежи за право пользования природными ресурсами взимаются со всех пользователей недр, исключая следующие категории пользователей:

1) собственников, владельцев земельных участков, осуществляющих в установленном порядке добычу общераспространенных полезных ископаемых на принадлежащем им или арендуемых земельных участках для своих нужд;

2) пользователей недр, ведущих работы научно-исследовательского характера без нарушения целостности недр, а также получивших участки для образования особо охраняемых геологических объектов.

Плата за пользование недрами осуществляется в форме денежных платежей, части объема добытого сырья или иной производимой продукции, выполнения работ или предоставления услуг, зачета сумм предстоящих платежей в бюджет, в качестве долевого вклада в уставный фонд создаваемой организации.

Форма внесения платы, размеры и условия платежей по каждому объекту лицензирования устанавливаются в лицензии.

Регулярные платежи за *право на поиски и оценку месторождений* полезных ископаемых взимаются в течение всего периода их проведения и зависят от продолжительности их выполнения и площади, на которой они ведутся. Минимальная величина платежа составляет 1%, а максимальная — 2% от договорной стоимости работ. Конкретный размер платежей зависит от вида полезного ископаемого, экономико-географических условий района.

Условия взимания регулярных платежей за право на разведку месторождений полезных ископаемых являются такими же, как и право на поиски, с той лишь разницей, что минимальная ставка платежа 3%, максимальная — 5% от сметной стоимости работ.

При продлении срока поисковых или разведочных работ размер ранее установленных платежей увеличивается в 1,5 раза. После окончания указанных работ размер платежей корректируется с их фактической сметной стоимостью.

Платежи за право на разведку полезных ископаемых в границах площадей акваторий, предоставленных пользователю для добычи, не взимаются.

Все платежи за право на поиски и разведку месторождений полезных ископаемых включаются в издержки по этим работам и поступают в бюджеты, на территории которых они производятся.

Платежи за право на добычу полезных ископаемых осуществляются также в форме разовых и последующих регулярных платежей с начала добычи и в течение всего срока действия лицензии. Стартовый размер платежа на аукционе или конкурсе не должен быть менее 10% величины регулярного платежа в расчете на среднегодовую проектную мощность добывающей организации.

Регулярные платежи за право на добычу определяются как доля от стоимости добытого минерального сырья с учетом нормативных потерь от полезных ископаемых в недрах и включаются в себестоимость его добычи. При этом стоимость добытого сырья исчисляется по ценам реализации товарной продукции, изготовленной из него, без учета НДС.

Конкретные размеры регулярных платежей определяются по каждому месторождению исходя из установленных уровней с учетом вида полезного ископаемого, количества и качества запасов, природно-географических, горно-технических условий, оценки риска пользователей недр и рентабельности разработки.

Предельные уровни регулярных платежей за право на добычу полезных ископаемых приведены в табл. 14.3.

Таблица 14.3. Платежи за право на добычу полезных ископаемых

<i>Вид минерального сырья</i>	<i>Уровень платежей от стоимости добытого минерального сырья, %</i>
Нефть и природный газ	6-16
Уголь, горючие сланцы и торф	3-6
Черные металлы	1-5
Цветные и редкие металлы	2-6
Рассеянные элементы	4-10
Благородные металлы	4-8

Алмазы и драгоценные камни	4-6
Цветные камни и пьезоэлектрическое сырье	2-6
Радиоактивное сырье	1-5
Горно-химическое сырье и термальные воды, горнорудное сырье и нерудное сырье для металлургии	2-5
Подземные пресные воды	2-8
Нерудные строительные материалы	2-4

Как видно из таблицы, в составе цен на минеральное сырье уровни верхних пределов регулярных платежей составляют довольно значительные величины.

Размер регулярных платежей за сверхнормативные потери при добыче полезных ископаемых увеличивается в два раза. Платежи за сверхнормативные потери производятся один раз в год по результатам маркшейдерских замеров погашаемых в недрах запасов и определения сверхнормативных потерь и осуществляются за счет прибыли, остающейся в распоряжении предприятия. Тем самым стимулируется более полное извлечение ископаемых из недр. Той же цели служит правило, которое устанавливает платежи за право добычи всех видов добычи полезных ископаемых.

При реализации товарной продукции более высокой степени технического передела минерального сырья размер платежей корректируется понижающим коэффициентом, определяемым отношением себестоимости добытых полезных ископаемых к себестоимости реализованных продуктов их переработки.

Платежи за право использования отходов горнодобывающих и перерабатывающих производств устанавливаются по самостоятельной лицензии в размере 25—30% платежей за право на добычу соответствующих полезных ископаемых. Эта норма направлена на стимулирование утилизации отходов и зачастую на выравнивание затрат при попутной и основной добыче. Ту же цель преследует скидка от принятого уровня платежей, предоставляемая пользователю недр, осуществляющего добычу дефицитного полезного ископаемого при объективно обусловленной низкой экономической эффективности разработки месторождения, а также добычу полезного ископаемого из остаточных запасов пониженного качества.

Регулярные платежи за право пользования природными ресурсами вносятся:

- ежедекадно (13,23-го числа отчетного месяца и 3-го числа месяца, следующего за отчетным) — организациями со среднемесячными платежами более 300 тыс. руб.
- ежемесячно не позднее 20-го числа месяца, следующего за отчетным, — организациями со среднемесячными платежами от 100 до 300 тыс. руб.
- ежеквартально, не позднее 20-го числа месяца, следующего за отчетным кварталом, — организациями со среднемесячными платежами менее 100 тыс. руб.
- один раз в год, не позднее 20 января предприятиями со среднемесячными платежами менее 10 тыс. руб. с разрешения налоговой инспекции.

При этом декадные платежи уплачиваются в виде авансовых платежей исходя из 1/3 суммы налога по последнему месячному расчету, остальные — исходя из фактических объемов добычи за истекший период.

От платежей за пользование недрами освобождаются пользователи недр, получившие участки для образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих санитарно-оздоровительное, культурно-эстетическое значение или где ведутся работы по изучению недр и прогнозированию землетрясений и других разрушений.

Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы.

Отчисления производят организации, осуществляющие добычу полезных ископаемых на территории РФ, ее континентальном шельфе и на территории морской экономической зоны.

Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы не производятся:

1) с попутно извлеченных и реализованных компонентов при добыче нефти, природного газа и горючих сланцев, с редких и рассеянных элементов, благородных металлов при переработке комплексных руд черных, цветных, редких металлов и иных полезных ископаемых, а также с продукции, получаемой при переработке вскрыши, отходов добычного, обогатительного и химико-металлургического цикла из собственного сырья;

2) с реализованной нефти, добытой предприятием с применением термических и микробиологических методов воздействия на продуктивные пласты;

3) с реализованной товарной продукцией из полезных ископаемых, добытых предприятием в других странах.

Отчисление на воспроизводство минерально-сырьевой базы производится от стоимости товарной продукции добытых организациями полезных ископаемых.

Облагаемый оборот определяется стоимостью полезных ископаемых без НДС и акцизов, которая исчисляется:

- исходя из регулируемых оптовых цен организаций, по тем полезным ископаемым, по которым они применяются;

- по алмазам, драгоценным камням и драгоценным металлам по расчетным ценам согласно Постановлению Правительства РФ от 30 апреля 1992 г. №279 «О расчетных и отпускных ценах на драгоценные камни» — исходя из мирового уровня их стоимости в долларах США с учетом рыночного курса рубля, устанавливаемого ЦБ РФ;

- по другим полезным ископаемым — исходя из сложившихся свободных цен их реализации.

При реализации не собственных полезных ископаемых, а продуктов более высокой степени их передела (концентратов, окатышей и пр.) размер платежей корректируется понижающим коэффициентом, определяемым как отношение себестоимости добытых полезных ископаемых к себестоимости реализованных продуктов передела.

Ставки отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы дифференцированы по видам полезных ископаемых и колеблются от 1,7 до 17% от стоимости реализуемого минерального сырья.

Отчисления производятся в следующие сроки:

а) по организациям со среднемесячными платежами менее 100 тыс. руб. — исходя из фактических объемов один раз в квартал не позднее 20-го числа месяца, следующего за отчетным кварталом.;

б) более 100 тыс. руб. — исходя из фактических объемов за отчетный месяц в срок не позднее 20-го числа следующего месяца;

в) более 300 тыс. руб. ежедекадно (13,23,3-го числа следующего месяца) авансовыми платежами в размере 1/3 суммы налога по последнему месячному расчету;

г) менее 10 тыс. руб. — с разрешения налоговой инспекции не позднее 20-го числа месяца, следующего за отчетным.

Ставки отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы РФ устанавливаются в размерах, обеспечивающих проектные затраты на воспроизводство этих баз. Минимальные ставки 1,7% (калийные соли), максимальные — 10% (нефть и газ) и 30% (конденсат).

14.3. Сбор за право пользования объектами животного мира, морскими биологическими ресурсами

Постановление №625 о реализации Указа Президента РФ от 29 августа 1997 г. №950 «О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере» содержит правовые и экономические основы регламентации использования объектов животного мира и морских биологических ресурсов. На его основе определены организации по охране морских биологических ресурсов, государственная политика в области рыбного хозяйства, исследования сырьевой базы рыболовства, допустимости вылова рыбы и добычи морских животных и растений в целях народного хозяйства. Намечены конкретные службы за соблюдением законодательства РФ.

Система платежей при пользовании морскими биологическими ресурсами включает:

- сбор за выполнение международных договоров в сфере охраны морских биологических ресурсов;
- акцизы на отдельные виды рыб, запасы отдельных видов рыб в реках РФ.
- другие налоги и сборы, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности.

Учитывая, что виды предпринимательской деятельности требуют получения лицензии, указанные платежи относятся к стоимости прямых затрат на подготовку, проведение и подведение результатов конкурсов и оформление, регистрацию выдаваемых лицензий конкурсантам.

Плата за пользование акваторией и участками морского дна взимается с пользователей, ведущих разведку полезных ископаемых в морской экономической зоне и на континентальном шельфе.

Объем этих платежей определяется исходя:

- из размера арендуемой площади,
- конфигурации площади;
- мощности водного слоя;
- цели пользования недрами.

Постановлением Правительства РФ №6306 (14 декабря 1996 г.) «О мерах по усилению государственного управления водными биологическими ресурсами» усилена охрана окружающей среды, в частности морских биологических ресурсов.

Постановлением Правительства РФ №3784 «Об утверждении минимальных и максимальных ставок платы за пользование водными объектами по бассейнам рек, озер, моря и экономическим районам», утвержденным 22 июля 1998 г., установлены минимальные и максимальные ставки платы при природопользовании:

- поверхностными водными объектами в целях забора воды и сброса сточных вод;
- территориальными водами РФ и внутренними морскими водами;
- поверхностными водными объектами для целей гидроэнергетики и лесосплава, применения судовой тяги;
- акваториями поверхностных водных объектов.

14.4. Лесной доход

Пользование лесным фондом в Российской Федерации платное.

Лесной доход представляет собой совокупные платежи за пользование лесными ресурсами, которые включают лесные подати, арендную плату, плату за древесину, отпускаемую на корню. Лесной доход носит рентный характер и призван покрывать расходы на воспроизводство лесных массивов.

Лесные подати занимают основное место в составе лесного дохода. Они взимаются со всех пользователей лесным фондом, за исключением арендаторов.

Объект обложения лесными податями — *объем древесины* на корню. С этой целью производится материальная оценка лесосеки или запаса древесины в кубометрах по специальным таблицам, отражающим объем стволов, и возможный выход готовой продукции.

Маломерный и некондиционный лес отпускается по лесорубным билетам.

Лесные подати являются платой за:

- древесину, отпускаемую на корню;
- заготовку живицы, второстепенных лесных материалов, сенокошение, пастьбу скота, промысловую заготовку ягод, грибов, лекарственных растений, технического сырья, размещение ульев и пчел и за другие виды побочных лесных пользования;
- пользование лесным фондом для нужд охотничьего хозяйства;
- пользование лесным фондом в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целях.

Лесные подати могут взиматься в форме денежных платежей, части объема добытых лесных ресурсов или иной производимой пользователем продукции в виде разовых или регулярных платежей с начала пользования участком лесного фонда в течение всего срока эксплуатации.

Плату за древесину (лес), отпускаемую на корню, вносят любые лесозаготовители (кроме арендаторов), получающие лесорубочные билеты. Она полностью поступает в доход бюджета. Заготовители — леспромхозы, ведущие заготовку древесины, уплачивают в бюджет лесные таксы по установленным срокам, по каждому из которых определяется процент перечислений.

Порядок и сроки внесения платы за древесину, отпускаемую на корню, устанавливаются Министерством РФ по налогам и сборам по согласованию с Министерством финансов РФ в зависимости от объемов предоставленных в пользование ресурсов и иных условий.

Периодичность пересмотра минимальных ставок лесных податей, включая плату за отпуск леса на корню, определяется органами власти субъектов Федерации. Размер ставок и периодичность пересмотра лесных податей зависят от цен реализации и затрат на производство и добычу продуктов лесного пользования.

Установленные ставки лесных податей используются в качестве минимальных (стартовых) ставок при организации лесных торгов, конкурсов, аукционов, при передаче участков лесного фонда в аренду.

В аренду участки лесного фонда передаются на основании специального разрешения (*лицензии*) для следующих видов лесных пользований: заготовки древесины; живицы; второстепенных лесных материалов; побочных лесных пользований; пользования лесным фондом для нужд охотничьего хозяйства, в научно-исследовательских, культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целях.

Арендаторами могут быть юридические лица, в том числе иностранные, обладающие правом на пользование лесным фондом.

Арендатор вносит арендную плату в размере и в сроки, определенные лицензией, величина которой зависит от количества и качества лесных ресурсов, места расположения лесных участков. Основой для установления арендной платы служат ставки лесных податей. Величины арендной платы уточняются ежегодно.

14.5. Водный налог

В целях рационального использования водных ресурсов издан *Федеральный закон № 2067 от 22 апреля 1998 г. «О плате за пользование водными объектами»*, который устанавливает плательщиков, объекты платы, платежную базу, ставки платы, льготы по плате, определение суммы платы, порядок и сроки уплаты; порядок зачисления.

Плательщиком за пользование водными объектами признаются организации и предприниматели, осуществляющие пользование водными объектами с применением сооружений, технических средств или устройств.

Объектом платы признается пользование водными объектами с применением сооружений, технических средств или устройств в целях осуществления забора воды из водных объектов; удовлетворения потребности гидроэнергетики в воде; использования акватории водных объектов для лесосплава, осуществляемого без применения судовой тяги, а также для добычи полезных ископаемых, организованной рекреации, размещения установок и оборудования для проведения буровых и строительных работ; осуществления сброса сточных вод в водные объекты.

В зависимости от вида пользования водными объектами *платежной базой* являются: объем воды, забранной из водного объекта; объем продукции (работ, услуг), произведенной при пользовании водным объектом без забора воды; площадь акватории используемых водных объектов; объем сточных вод, сбрасываемых в водные объекты.

Минимальные и максимальные *ставки платы* по бассейнам рек, озерам, морям и экономическим районам устанавливаются Правительством РФ. Ставки платы по категориям плательщиков в зависимости от вида пользования водными объектами, состояния водных

объектов с учетом местных условий водообеспечения населения и хозяйственных субъектов устанавливаются субъектами Российской Федерации.

14.6. Плата за землю

Использование земли в РФ является платным. Формами платы за землю являются:

- земельный налог;
- арендная плата;
- нормативная цена земли.

Собственники земли, землевладельцы и землепользователи, кроме арендаторов, облагаются *ежегодным земельным налогом*.

За земли, переданные в аренду, взимается *арендная плата*.

Для покупки и выкупа земельных участков в случаях, предусмотренных законодательством РФ, а также для получения под залог земли банковского кредита устанавливается *нормативная цена земли*.

Цель введения платы за землю — стимулирование рационального использования, охраны и освоения земель, повышение плодородия почв, выравнивание социально-экономических условий хозяйствования на землях разного качества, обеспечение развития инфраструктуры в населенных пунктах, формирование специальных фондов.

Размер земельного налога не зависит от результатов хозяйственной деятельности собственников земли, землевладельцев, землепользователей и устанавливается в виде стабильных платежей за единицу земельной площади в расчете на год. Ставки земельного налога пересматриваются в связи с изменениями не зависящих от пользователя земли условий хозяйствования. Ставки земельного налога за земли всех категорий целевого назначения в районах проживания малочисленных народов Севера, а также за земли, используемые а качестве оленьих пастбищ в других регионах РФ, устанавливаются органами законодательной (представительной) власти субъектов РФ.

Плательщиками земельного налога и арендной платы являются: организации (независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, на которых они основаны, включая международные неправительственные организации, совместные предприятия с участием юридических лиц РФ и иностранных юридических лиц, и граждан, иностранные юридические лица), а также граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства, которым предоставлена земля в собственное владение, пользование или в аренду на территории РФ.

Действие упрощенной системы налогообложения, учета, отчетности в соответствии с федеральным законом распространяется на организации с предельной численностью работающих до 15 человек независимо от вида осуществляемой ими деятельности, включая численность работающих в их филиалах и подразделениях.

Право выбора системы налогообложения, учета и отчетности, включая переход к упрощенной системе или возврат к принятой ранее, предоставляется субъектам малого предпринимательства.

Объектами обложения земельным налогом и взимания арендной платы являются земельные участки, части земельных участков, земельные доли, предоставленные юридическим лицам и гражданам в собственность, владение или пользование.

Льготы по взиманию платы за землю. От уплаты земельного налога освобождаются:

- заповедники, национальные и дендрологические парки, ботанические сады;
- организации и граждане, занимающиеся традиционным промыслом в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп, а также народными художественными промыслами и народными ремеслами в местах их традиционного бытования;
- научные организации, опытные, экспериментальные и учебно-опытные хозяйства научно-исследовательских учреждений и учебных заведений сельскохозяйственного и лесохозяйственного профиля, а также научные учреждения и организации другого профиля за

земельные участки, непосредственно используемые для научных, научно-экспериментальных, учебных целей и для испытания сортов сельскохозяйственных и лесохозяйственных культур;

- организации, а также граждане, получившие для сельскохозяйственных нужд нарушенные земли (требующие рекультивации) на первые десять лет пользования или в целях добычи торфа, используемого на повышение плодородия почв;

- учреждения искусства, кинематографии, образования, здравоохранения, финансируемые за счет средств бюджетов или профсоюзов, детские оздоровительные учреждения, государственные органы охраны природы и памятников истории и культуры, а также религиозные объединения, на земле которых находятся используемые ими земли, охраняемые государством как памятники истории, культуры и архитектуры;

- участники Великой Отечественной войны, а также граждане, для которых законодательством распространены социальные гарантии и льготы участников Великой Отечественной войны; инвалиды I и II групп, Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации, Герои Социалистического Труда и др.

Кроме того, от уплаты земельного налога освобождают граждан, принимавших участие в ликвидации последствий катастрофы в пределах зоны отчуждения или занятых на эксплуатации или других работах на Чернобыльской АЭС, получивших профессиональное заболевание и облучение, а также эвакуированных с мест жительства.

Права органов местного самоуправления. Органы законодательной (представительной) власти субъектов РФ имеют право устанавливать *дополнительные льготы* по земельному налогу в пределах суммы земельного налога, находящейся в распоряжении субъекта РФ.

Органы местного самоуправления имеют право устанавливать льготы по земельному налогу в виде частичного освобождения на определенный срок, отсрочки выплаты, понижения ставки земельного налога для отдельных плательщиков в пределах суммы налога, остающейся в распоряжении соответствующего органа местного самоуправления.

Органам местного самоуправления предоставляется право с учетом благоприятных условий размещения земельных участков повышать ставки земельного налога, но не более чем в два раза.

Налог на земли городов (поселков) устанавливается на основе средних ставок. Предусмотрены коэффициенты увеличения средней ставки земельного налога в курортных районах и зонах отдыха, а также коэффициенты с учетом статуса города, развития социально-культурного потенциала.

Для земель, занятых жилищным фондом, личным подсобным хозяйством, дачными участками, индивидуальными и кооперативными гаражами, налог исчисляется в процентах ставок, установленных для данной конкретной зоны по результатам дифференциации средней ставки земельного налога.

Средние ставки земельного налога для конкретного населенного пункта определяются и дифференцируются органами местного самоуправления городов.

Порядок исчисления и уплаты земельного налога. Основанием для установления взимания налога и арендной платы за землю является документ, удостоверяющий право собственности, владения или пользования (аренды) земельного участка.

Земельный налог юридическим лицам и гражданам исчисляется исходя из площади земельного участка, облагаемой налогом, утвержденных ставок земельного налога.

Земельный налог на сельскохозяйственные угодья устанавливается с учетом состава угодий, их качества, площади, местоположения и определяется как сумма произведений площадей угодий или оценочных групп по пашням, многолетних насаждений, сенокосов и пастбищ соответствующей ставки земельного налога.

Для расчета ставок налога за земли водного фонда, лесного фонда органами законодательной (представительной) власти субъектов РФ устанавливаются средние ставки земельного налога за сельскохозяйственные угодья по административным районам.

Земельный налог за участки в границах сельских населенных пунктов и вне их черты, предоставленные гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, сенокошения и выпаса скота, взимается со всей площади земельного участка по средним ставкам налога за землю сельскохозяйственного назначения этого района.

Исчисление ставок налога для пользователей, владельцев, собственников земли производится в порядке, установленном Министерством РФ по налогам и сборам с учетом базовых нормативов, средних ставок, коэффициентов, расчетов дифференцированных ставок, на базе средней ставки налога.

Учет плательщиков и исчисление налога производится ежегодно по состоянию на 1 июня.

Исчисление земельного налога гражданам производится государственными налоговыми инспекциями, которые ежегодно не позднее 1 августа вручают им платежные извещения об уплате налогов.

Юридические лица и граждане оплачивают земельный налог равными долями в два срока: не позднее 15 сентября и 15 ноября

Органы законодательной (представительной) власти субъектов РФ и органы местного самоуправления с учетом местных условий имеют право устанавливать другие сроки уплаты налогов.

Налог на землю лесного фонда, включая и колхозные леса, в которых производится заготовка древесины, взимается с лесопользователей в сроки одновременно с взиманием платы за древесину.

Учет площадей земельных участков, предоставленных гражданам, производится на основании данных органов жилищно-коммунального хозяйства, а также районных и городских комитетов по земельным ресурсам и землеустройству о размерах земельных участков, предоставленных гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, коллективного и индивидуального садоводства, огородничества и животноводства, а также для индивидуально-жилищного, дачного, гаражного строительства в границах городов, рабочих, курортных и дачных поселков.

Арендная плата за землю. Размер, условия и сроки внесения арендной платы за землю устанавливаются договором. При аренде земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, соответствующие органы исполнительной власти устанавливают базовые размеры арендной платы по видам использования земель.

Арендная плата может устанавливаться как в денежной, так и в натуральной форме. Она может взиматься отдельно или в составе общей арендной платы за все арендуемое имущество, когда кроме земли в аренду переданы строения, сооружения и другие материальные природные ресурсы, но с обязательным перечислением арендной платы за землю на бюджетные счета соответствующих органов местного самоуправления.

За земельные участки, необходимые для обслуживания жилых и нежилых строений, предоставленных в пользование юридическим лицам или гражданам по договорам аренды, земельный налог взимается с арендодателя.

При аренде земель и имущества, находящихся в государственной муниципальной собственности, арендная плата взимается с арендатора.

Расчеты по земельному налогу проверяются документально с выходом в организации государственных налоговых инспекторов в сроки, установленные руководителями налоговых инспекций. *Документальной* проверке предшествует *камеральная проверка*, которая производится налоговыми инспекторами по каждому расчету. В целях выявления возможных ошибок, допущенных при составлении расчетов, выясняется, правильно ли показана площадь земельных участков к сравнению с расчетом истекшего года, правильно ли применены ставки, исчислены платежи и распределены начисленные суммы по срокам уплаты, приложены ли к расчетам справки.

При проверке следует определить правильность применения ставки налога в связи с возможным наличием объектов, подлежащих налогообложению по разным ставкам.

Для проверки полноты включения в расчет земельных участков, обслуживающих жилищный фонд, другие строения и сооружения, по документам первичного учета этих строений и сооружений устанавливается их наличие, местоположение, сопоставляются с данными обособленного учета земельных участков.

После окончания проверки составляется акт, в котором указываются все выявленные при проверке нарушения. Копия акта вручается налогоплательщику, а расчет дополнительно начисленных или сложенных сумм передается для соответствующих отметок в лицевом счете плательщика.

Плата за землю перечисляется плательщиками земельного налога:

- за землю в пределах сельских населенных пунктов и другие земли, переданные в их ведение, — на *бюджетные счета сельских органов местного самоуправления*;

- за землю в пределах поселковой, городской границы и другие земли, переданные в их ведение, а также за земли в границе района, за исключением земель, переданных в ведение сельских органов местного самоуправления, в соответствии с установленными законодательством РФ долями на бюджетные счета РФ Федерального казначейства субъектов **РФ**, соответствующую часть средств — на *бюджетные счета соответствующих органов местного самоуправления*.

В *доходы бюджетов РФ* в соответствии с бюджетной классификацией РФ зачисляются:

- земельный налог за земли сельскохозяйственного назначения;
- земельный налог за земли городов и поселков;
- земельный налог за другие земли несельскохозяйственного назначения;
- арендная плата за земли сельскохозяйственного назначения;
- арендная плата за земли городов и поселков;
- арендная плата за другие земли несельскохозяйственного назначения.

На бюджетные счета РФ в Федеральном казначействе соответствующего субъекта РФ перечисляются средства, составляющие плату за землю в пределах долей, установленных законодательством РФ.

Доля средств от земельного налога и арендной платы за сельскохозяйственные угодья, перечисляемых в федеральный бюджет, устанавливается в соответствии с Законом **РФ** «О плате за землю».

Доля средств от земельного налога и арендной платы за сельскохозяйственные угодья, перечисляемых на бюджетные счета субъектов РФ, устанавливается органами законодательной (представительной) власти субъектов РФ. На мероприятия, централизованно выполняемые субъектами РФ, перечисляется не более 10% от суммы средств земельного налога административного района.

Доля средств, перечисляемых в федеральный бюджет от земельного налога и арендной платы земли городов и поселков для финансирования централизованно выполняемых мероприятий, ежегодно устанавливается при утверждении федерального бюджета.

Земельный налог и арендная плата учитываются в доходах и расходах соответствующих бюджетов отдельной строкой и используются исключительно в следующих целях: финансирование мероприятий по землеустройству, ведение земельного кадастра, мониторинга, охрана земель и повышение их плодородия, освоение новых земель, компенсация собственных затрат землепользователя на эти цели и погашение ссуд, выданных под указанные мероприятия и процентов за их использование.

Неиспользованные в течение года остатки средств не изымаются, а направляются по целевому назначению в следующем году.

В соответствии с бюджетной классификацией РФ средства, поступающие от продажи земель в собственность граждан, а также при продаже земельных участков гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий, зачисляются в доход соответствующих бюджетов.

Контрольные вопросы

1. В чем заключается сущность платежей за природные ресурсы?

2. Какие платежи за природные ресурсы отнесены: а) к федеральным и б) местным налогам и сборам?
3. Охарактеризуйте систему платежей за пользование недрами.
4. Объясните суть отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы.
5. Какие сборы установлены за право пользования объектами животного мира, водными биологическими ресурсами?
6. Что такое лесной доход и с какой целью он взимается?
7. Объясните термин «лесные подати».
8. Что представляет собой водный налог и с какой целью он взимается?
9. Охарактеризуйте формы платы за землю.
10. Какие существуют льготы по взиманию платы за землю?
11. Расскажите о порядке исчисления и уплаты земельного налога.

ГЛАВА 15. Налогообложение физических лиц

15.1. Экономическая сущность и значение налогов с населения

Экономическая сущность налогов с населения характеризуется *денежным отношением*, складывающимся у государства с физическими лицами в процессе формирования бюджетных и иных фондов.

Налоги служат средством индивидуальной связи гражданина с федеральной властью и местными органами самоуправления. Они отражают его причастность к формированию общегосударственных доходов и управлению ими, позволяют ощутить себя активным членом общества, дают основание для контроля за эффективным использованием государственных бюджетных и внебюджетных ресурсов, формируемых налогоплательщиками.

Экономическая сущность налогов с населения выражается в их функциях: *фискальной и регулирующей*.

В разных странах существуют различные формы и виды налогов с населения, но в основе их общие принципы налогообложения:

- всеобщность охвата налогами;
- применение пропорциональных или прогрессивных ставок подоходного налога, что позволяет уплачивать лишь часть дохода;
- широкое применение косвенных налогов.

По объекту налогообложения налоги классифицируются на *налоги с доходов, имущества* и т. п. По механизму формирования налоги делятся на *прямые* и *косвенные*

Согласно действующему законодательству *граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства*, проживающие и получающие доходы в России или являющиеся собственниками объектов обложения, *вносят в бюджет*:

- 1) подоходный налог с физических лиц;
- 2) налоги на имущество с физических лиц;
- 3) налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения;
- 4) земельный налог;
- 5) государственную пошлину, налоги и сборы, установленные органами местного самоуправления либо органами власти субъектов Федерации.

Эти три категории налогоплательщиков объединены общим термином — *физические лица*.

Существуют налоги, общие для юридических и физических лиц: земельный налог, налог с владельцев транспортных средств, и другие платежи, зачисляемые в дорожные фонды; местные налоги, устанавливаемые по решению органов местного самоуправления (налог на рекламу, налог на перепродажу автомобилей) и др. С граждан в соответствующих случаях взимаются сборы, пошлины, регистрационные платежи, включенные в налоговую систему РФ. Налоги взимаются разными способами: например, подоходный налог — безналичным и декларационным, налог с имущества — по платежным поручениям.

Все налоги, плательщиками которых выступает *население*, объединены в три группы:

- налоги, непосредственно взимаемые с населения (подходный налог, налог на имущество);
- косвенные налоги, взимаемые с потребителей (НДС, акцизы);
- налоги и общие платежи в целевые бюджетные и внебюджетные фонды.

15.2. Подходный налог с физических лиц

В налоговой системе РФ налог с физических лиц — наиболее значительный по суммам поступлений и кругу плательщиков. Этот налог в основном зачисляется в *территориальные бюджеты*.

Подходный налог — один из основных налогов, формирующих бюджеты современных государств. Он охватывает разнообразные источники доходов граждан, поскольку связан с различными сферами их деятельности.

Подходный налог возник в XVII—XIX вв. при капиталистическом способе производства, когда определились различия в видах и источниках доходов различных социальных групп: заработная плата рабочих, предпринимательский доход капиталистов, ссудный процент и т. д.

В царской России вопрос о подходном налоге ставился с отменой крепостного права, однако закон о его взимании появился лишь в 1910 г., введение его наметилось в 1917 г., но в связи с революционными событиями закон не был введен в действие.

До 1992 г. в нашей стране взимался подходный налог с рабочих и служащих.

Современный **порядок взимания** подходного налога в РФ введен с января 1992 г. В соответствии с ним подходный налог уплачивается всеми категориями плательщиков исходя из совокупного годового дохода.

Для всех видов доходов установлены единая шкала ставок и единая система льгот. Широкое применение получили *декларации о доходах*. Определен порядок формирования налогооблагаемого минимума доходов — в размере определенной кратности минимальной заработной платы (однократной, трехкратной или пятикратной). Эти условия создают предпосылки для дальнейшего реформирования подходного налога исходя из динамичных экономических условий.

Плательщиками подходного налога являются *физические лица*: граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства, имеющие либо не имеющие постоянного места жительства в РФ. Следует отметить, что в законодательстве нередко различается налогообложение лиц, имеющих постоянное место жительства в РФ (не менее 183 дней в календарном году) и не имеющих такового.

Объектом налогообложения является *совокупный доход* физического лица, полученный им в календарном году (с 1 января по 31 декабря) как в денежной форме (рублях или иностранной валюте), так и в натуральной форме, в том числе в виде материальной выгоды, полученной по вкладам в банках, в виде страховой выплаты, низкопроцентным ссудам и т. д.

Декларацию о совокупном годовом доходе подают не позднее 1 апреля следующего за отчетным года граждане, имеющие более одного места работы, а также получающие доход помимо заработной платы, с которого ранее удержан налог в течение года.

Доходы, полученные в натуральной форме, учитываются по государственно-регулируемым ценам, а при их отсутствии — по свободным (рыночным) ценам на дату получения дохода.

При этом у физических лиц, имеющих постоянное место жительства (ПМЖ) в РФ, учитывается доход от источников в РФ и за ее пределами, а у физических лиц, не имеющих ПМЖ, — лишь от источников в РФ. Доходы в иностранной валюте пересчитываются по текущему курсу ЦБ, действующему на дату получения дохода.

1. *Законодательно установлен перечень доходов, не подлежащих налогообложению*. В их числе:

1) государственные пособия, за исключением пособий по временной нетрудоспособности, в том числе по уходу за больным ребенком;

2) все виды пенсий, в том числе назначаемые в порядке, установленном пенсионным законодательством, дополнительные пенсии, выплачиваемые на условиях добровольного страхования пенсий;

3) все виды компенсационных выплат физическим лицам, установленных в соответствии с действующим законодательством в пределах норм, связанных с

- выполнением трудовых обязанностей;
- переездом на работу в другую местность;
- возмещением командировочных расходов;
- возмещением вреда, причиненного повреждением здоровья;
- бесплатным предоставлением жилых помещений и имущественных услуг;
- оплатой стоимости натурального довольствия и сумм взамен него;
- увольнением работников;
- возмещением иных расходов.

4) суммы материальной помощи (независимо от ее размера), оказываемой физическим лицам в связи с чрезвычайными обстоятельствами; суммы оказываемой материальной помощи в других случаях составляют до 12-кратного размера минимального месячного размера оплаты труда в год;

5) выигрыши по облигациям государственных займов бывшего СССР, РФ, республик в составе РФ, других республик бывшего СССР и суммы, получаемые в погашение таких облигаций;

6) выигрыши по лотереям, проценты и выигрыши по ГКО, облигациям и другим ценным бумагам РФ, субъектов РФ, а также по облигациям и ценным бумагам, выпущенным органами местного самоуправления;

7) проценты и выигрыши по вкладам в банках, находящихся на территории РФ, открытых в рублях — если проценты выплачиваются в пределах сумм, рассчитанных исходя из ставки рефинансирования, установленной Банком России, действовавшей в период существования вклада; в иностранной валюте — если проценты выплачиваются в пределах 15% годовых от суммы вклада. Сумма материальной выгоды, превышающая указанные размеры, подлежит налогообложению у источника выплаты отдельно от других видов доходов;

8) вознаграждение за сданную кровь и иную донорскую помощь;

9) алименты, полученные другими лицами;

10) суммы доходов лиц, являющихся участниками дневной формы обучения высших, средних специальных, профессионально-технических, общеобразовательных учебных заведений, аспирантами, учебными ординаторами и интернами, получаемые ими в связи с учебно-производственным процессом; за работы по уборке сельскохозяйственных культур и заготовке кормов; за работы, выполненные в период каникул (но не более трех месяцев в году) в части, не превышающей десятикратного установленного законом минимального месячного оклада труда (ММОТ) за каждый календарный месяц, в котором получен доход;

11) суммы, получаемой в течение года от продажи квартир, жилых домов, дач, садовых домиков, земельных участков, принадлежащих физическим лицам на праве собственности, в части, не превышающей 5000 ММОТ, а также суммы, полученной от продажи другого имущества, в части, не превышающей стократного размера ММОТ;

12) суммы страховых выплат физическим лицам;

13) по обязательному страхованию;

14) по договорам добровольного долгосрочного (на срок не менее пяти лет) страхования жизни (в том числе добровольного пенсионного страхования);

15) по договорам добровольного имущественного страхования и страхования ответственности в возмещении вреда жизни, здоровью и медицинских расходов страхователей или застрахованных лиц.

В остальных случаях, если суммы страховых выплат по договорам добровольного страхования окажутся больше сумм, внесенных физическими лицами в виде страховых взносов, увеличенных страховщиками на сумму, рассчитанную исходя из ставки

рефинансирования, установленной Банком России на момент заключения договора страхования, то материальная выгода в виде разницы между этими суммами *подлежит налогообложению у источника выплаты отдельно от других видов доходов.*

Во всех случаях суммы страховых взносов подлежат налогообложению в составе совокупного годового дохода, если они вносятся за физических лиц из средств предприятий, за исключением случаев, когда страхование работников производится в обязательном порядке в соответствии с законодательством и по договорам добровольного имущественного страхования при отсутствии выплат застрахованным лицам.

16) доходы в денежной и натуральной формах, полученные от физических лиц в порядке наследования и дарения, за исключением вознаграждения, выплачиваемого наследникам авторов произведений науки, литературы, искусства и др.;

17) доходы членов крестьянских (фермерских) хозяйств, получаемые в этом хозяйстве от сельскохозяйственной деятельности в течение пяти лет, начиная с года образования хозяйства;

18) суммы стипендий, выплачиваемые из Государственного фонда занятости населения РФ гражданам, обучающимся по направлению органов службы занятости.

В соответствии с законом *налоговой льготой* могут воспользоваться ординаторы, адъюнкты и докторанты учреждений высшего профессионального образования и послевузовского профессионального образования, аспиранты, ординаторы, адъюнкты и докторанты научно-исследовательских учреждений;

19) суммы стипендий, выплачиваемые студентам и аспирантам учреждений высшего профессионального образования, слушателям духовных учебных учреждений этими учебными учреждениями;

20) суммы стипендий, учреждаемых Президентом РФ, органами законодательной (представительной) и исполнительной власти Российской Федерации, благотворительными фондами.

В связи с изменением Указа Президента РФ от 27 октября 1993 г. №1769 «О мерах по обеспечению прав акционеров» при исчислении подоходного налога определено, что при переоценке акционерными обществами основных фондов (средств) в налогооблагаемый доход физических лиц—членов акционерных обществ не включается стоимость дополнительно полученных ими акций, распределенных между акционерами пропорционально их доле и видам акций, либо разница между новой и первоначальной номинальной стоимостью акций.

2. *Совокупный доход*, полученный в налогооблагаемом периоде, *уменьшается* на сумму дохода, не превышающего за каждый полный месяц, в течение которого получен доход, пятикратного установленного законом размера ММОТ у следующих категорий физических лиц:

1) Героев Советского Союза и Героев Российской Федерации, а также лиц, награжденных орденом Славы трех степеней;

2) участников Гражданской и Великой Отечественной войн, боевых операций по защите СССР из числа военнослужащих, проходивших службу в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии, и бывших партизан;

3) инвалидов (в соответствии с п. 2 Закона) Великой Отечественной войны, труда, инвалидов детства, а также инвалидов I и II группы;

4) эвакуированных в 1986 г. из зоны отчуждения, подвергшейся радиоактивному загрязнению вследствие Чернобыльской катастрофы;

5) лиц, находившихся в Ленинграде в период его блокады в годы Великой Отечественной войны;

6) бывших узников концлагерей в период Второй мировой войны.

3. *Совокупный доход*, полученный в налогооблагаемом периоде, *уменьшается* на сумму дохода, не превышающего за каждый полный месяц, в течение которого получен доход, трехкратного размера ММОТ, у следующих категорий:

1) родителей и супругов военнослужащих, погибших вследствие ранения, контузии или увечья, полученных ими при защите СССР, РФ или при несении иных обязанностей срочной службы;

2) граждан, уволенных с военной службы или призывавшихся на военные сборы, выполнявших интернациональный долг в Афганистане и других странах, в которых велись боевые действия;

3) одного из родителей, супруга, опекуна или попечителя, на содержании у которого находится инвалид I группы;

4) инвалидов III группы, имеющих на иждивении престарелых родителей или несовершеннолетних детей.

4. *Совокупный доход физических лиц уменьшается на:*

1) суммы доходов, перечисляемые ими на благотворительные цели предприятий, учреждений, организаций, культуры, образования, здравоохранения и социального обеспечения;

2) суммы расходов на содержание детей и иждивенцев в пределах установленного законом размера ММОТ за каждый месяц, в течение которого получен доход, на каждого работника в возрасте до 18 лет, на студентов и учащихся дневной формы обучения — до 24 лет, на каждого иждивенца, не имеющего самостоятельного источника дохода;

3) суммы, направляемые физическим лицам, являющимся застройщиком или покупателем, на новое строительство или приобретение жилого дома, квартиры, дачи или садового домика на территории РФ в пределах 5000 размера ММОТ, учитываемого за трехлетний период, а также суммы, направленные на погашение кредитов и процентов по ним, полученные на эти цели. Эти суммы не могут превышать размера совокупного годового дохода физического лица за отчетный период. При этом повторное предоставление такого вычета не предусмотрено;

4) суммы, передаваемые в качестве добровольных пожертвований в избирательные фонды кандидатов в депутаты всех уровней государственной власти;

5) сумм и расходов, документально подтвержденных физическим лицом, кроме нерезидентов РФ, непосредственно связанные с извлечением дохода от выполнения ими работ по гражданско-правовым договорам и дохода от предпринимательской деятельности;

6) суммы дохода, не превышающие размер совокупного годового дохода у лиц, получивших лучевую болезнь или другие заболевания, связанные с радиационным воздействием Чернобыльской катастрофы или связанные с работами по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также лица, получившие вследствие этого инвалидность (п. 6е Закона).

Ставки подоходного налога с физических лиц. Подоходный налог с облагаемого совокупного дохода, полученного в календарном году, взимается в следующих размерах:

<i>Размер совокупного облагаемого дохода, полученного в календарном году (руб.)</i>	<i>Ставка налога в федеральный бюджет (%)</i>	<i>Ставка налога в «бюджет» субъектов РФ</i>
До 30000	3	12%
От 30001 до 60000	3	2700 руб. + 12% с суммы, превышающей 30000 руб.
От 60001 до 90000	3	6300 руб. + 17% с суммы, превышающей 60000 руб.
От 90001 до 150000	3	11400 руб. + 22% с суммы, превышающей 90000 руб.
От 150001 до 300000	3	24600 руб. + 32% с суммы, превышающей 150000 руб.
От 300001 и выше	3	72600 руб. + 42% с суммы, превышающей 300000 руб.

В соответствии с действующим законодательством с сумм коэффициентов и сумм надбавок за стаж работы, начисленных к заработной плате и выплачиваемых за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям, и других с тяжелыми климатическими условиями, налог выплачивается только у источника выплаты отдельно от других доходов по ставке 15%.

Особенности налогообложения доходов, получаемых физическими лицами. Подходным налогом подлежат обложению все виды дохода, получаемого физическим лицом а) по основному месту работы, б) по совместительству и от выполнения работ по гражданско-правовым договорам, в том числе от предпринимательской деятельности.

Налог исчисляется с начала календарного года по истечении каждого месяца с суммы совокупного дохода, уменьшенного на размер льготы по содержанию детей и иждивенцев, а также на другие суммы, не включаемые согласно Закону в совокупный доход, с зачетом ранее удержанной суммы налога.

Законом предусмотрен порядок внесения в бюджет подходного налога с предприятий и иных работодателей, а также штрафные санкции за нарушение норм закона. Аналогично производится налогообложение доходов, получаемых физическими лицами не по месту основной работы.

Однако не производятся вычеты, касающиеся физических лиц, доход для которых уменьшается на сумму, не превышающую в календарном году размер совокупного дохода, облагаемого по минимальным ставкам, вычеты в кратных размерах ММОТ, а также вычеты с сумм, направленных на новое строительство или приобретение жилого дома и других жилых строений, и с сумм расходов на содержание детей и иждивенцев.

Имеются некоторые особенности в налогообложении лиц, *не имеющих постоянного места жительства (ПМЖ) в РФ*. Налог ими уплачивается в размере 20%, если иное не предусмотрено международными договорами. Однако эти лица в общем порядке уплачивают налог с доходов по месту основной работы и иных доходов. Законодательство РФ при исчислении подходного налога исходит из принципа избежания двойного налогообложения. При этом доходы, полученные за пределами РФ лицами, имеющими ПМЖ в РФ, включаются в доходы, подлежащие налогообложению в РФ.

Суммы подходного дохода, выплаченные физическими лицами у источника происхождения налога в иностранных государствах, засчитываются при внесении ими подходного налога в РФ при наличии подтверждающих документов. При этом следует отметить, что размер засчитываемых сумм налогов не может превышать сумму налога, подлежащего уплате в РФ.

При *налогообложении доходов от предпринимательской деятельности* налогоплательщиками выступают:

- физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица;
- нотариусы и другие лица, занимающиеся частной практикой;
- физические лица, не имеющие основного места работы (службы, учебы), — по суммам вознаграждений, полученных от предприятий, организаций, учреждений и физических лиц на основе заключенных гражданско-правовых договоров;
- физические лица, сдающие в наем или аренду строения, квартиры, автомобили и другое движимое и недвижимое имущество, — по полученным суммам доходов в натуральной и денежной формах;
- физические лица с постоянным местом жительства в РФ — по суммам доходов, полученных из источников за границей;
- физические лица — по доходам от продажи принадлежащего им имущества;
- физические лица — по доходам от реализации продукции звероводства и т. п., не относящейся к продукции их личного подсобного хозяйства;
- физические лица, получающие доходы от реализации изделий из продуктов убоя скота (шапки, шубы) и другие доходы.

При этом из полученного валового дохода исключаются документально подтвержденные плательщиком расходы или затраты, включаемые в себестоимость продукции (работ, услуг), определяемых Правительством РФ. В этом случае для целей налогообложения рассчитывается разность между суммой валовых доходов и произведенных для их получения расходов.

При определении налогооблагаемого дохода производятся и другие выплаты, предусмотренные для всех налогоплательщиков.

Налог по этим доходам начисляется и удерживается при выплате дохода физическим лицом, а также зарегистрированным в качестве предпринимателя организациями и учреждениями, или налоговыми органами на основании деклараций либо материалов проверок или сведений, полученных от организаций. Налог уплачивается в три срока по доходам за прошлый год. По совокупному годовому доходу налоговыми органами производятся перерасчет, взыскание или возврат сумм налогов не позднее 15 июля следующего за отчетным года.

При налогообложении иностранных граждан в состав совокупного дохода не включаются суммы, выплачиваемые для компенсации расходов на обучение детей в школе, поездки членов семьи в отпуск, и суммы компенсаций по найму жилого помещения. При налогообложении применяются общие ставки. Не подлежат налогообложению доходы следующих категорий иностранных граждан: глав и членов персонала представительств иностранных государств и членов их семей, членов административно-технического персонала, включая членов их семей, и обслуживающего персонала представительств, которые не являются гражданами РФ или не проживают в РФ постоянно, сотрудников международных организаций в соответствии с уставами этих организаций.

Санкции.

1. За нарушение обязанности по удержанию и перечислению подоходного налога работодателями предусмотрены штрафные санкции за *несвоевременное* перечисление налогов работодателей (в том числе физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица) взыскивается *пеня* в размере 0,5% за каждый день просрочки, начиная со следующего дня после фактического получения в банке наличных средств на оплату труда, либо перечисления по поручениям работников причитающихся им денежных средств со счетов указанных организаций в банке по день уплаты включительно.

2. В случае, если работодатели не имеют счетов в банках или направляют суммы на оплату труда из выручки или других источников, *пеня* в размере 0,5% за каждый день просрочки начисляется со второго дня после направления средств на оплату труда по день уплаты включительно, или с шестого числа месяца, следующего за месяцем, в котором производились разовые выплаты в течение месяца.

3. В том случае, если неисполнение или задержка исполнения по перечислению сумм подоходного налога произошли по вине банка или иной кредитной организации, то ответственность в виде взыскания *пени* в размере 0,2% подлежащей поступлению суммы налога возлагается на банк (кредитную организацию).

4. Налогоплательщики — граждане-предприниматели, частные нотариусы и другие, которым начисление налога по их доходам производится налоговыми органами, в случае несвоевременной уплаты налога также несут ответственность: с них взыскивается *пеня* в размере 0,3% за каждый день просрочки, начиная с установленного срока уплаты по день уплаты включительно.

5. Ответственность за нарушение порядка исчисления и уплаты подоходного налога предусмотрена не только Законом о подоходном налоге с физических лиц, но и другими актами.

В случае невыполнения обязанностей руководители этих предприятий привлекаются к административной ответственности в виде штрафа в размере пятикратного установленного законом размера минимальной месячной оплаты труда.

Административная ответственность и виде штрафа для граждан установлена за следующие нарушения (п. 12 ст. 7 Закона о Государственной налоговой службе РФ):

- нарушение гражданами законодательства о предпринимательской деятельности;
- отсутствие учета доходов и расходов или ведение учета с нарушением установленного порядка;
- непредставление или несвоевременное представление гражданами деклараций о доходах.

В вышеуказанных случаях административный штраф взимается в размере от двух до пяти минимальных размеров оплаты труда, а за те же действия, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда.

Кроме административной ответственности, законодательством предусматривается и *уголовная ответственность*. Так, ст. 162-1 Уголовного кодекса Российской Федерации, действовавшего до 1 января 1997 г., устанавливала ответственность за уклонение от подачи декларации о доходах. Уголовный кодекс, введенный в действие с 1 января 1997 г., также предусматривает ответственность за налоговые нарушения, в частности, за уклонение гражданина от уплаты налога. Так, в соответствии со ст. 198 уклонение гражданина от уплаты налога путем непредставления декларации о доходах в случаях, когда подача декларации является обязательной, либо путем включения в декларацию заведомо искаженных данных о доходах или расходах, наказывается *штрафом* в размере от 200 до 500 минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода либо *обязательными работами* на срок от 180 до 240 часов, либо *лишением свободы* на срок до одного года.

За то же деяние, совершенное лицом, ранее судимым за уклонение от уплаты налога, либо совершенное в особо крупном размере, налагается *штраф* в размере от 500 до 1000 минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти месяцев до одного года либо *лишением свободы* на срок до трех лет.

При этом уклонение гражданина от уплаты налога признается совершенным в крупном размере, если сумма неуплаченного налога превышает 200 минимальных размеров оплаты труда, а в особо крупном размере — 500 минимальных размеров оплаты труда.

Статья 199 Уголовного кодекса РФ предусматривает уголовную ответственность за уклонение от уплаты налогов с организаций.

15.3. Налоги на имущество физических лиц

Законом РФ от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» к налогам на имущество физических лиц относятся налоги, устанавливаемые на различных уровнях.

Федеральные налоги:

- налоги, служащие источниками образования дорожных фондов (налог с владельцев транспортных средств);
- налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения.

Местные налоги:

- налоги на имущество физических лиц;
- земельный налог.

Эти налоги устанавливаются законодательными актами Российской Федерации и взимаются на всей ее территории. Плательщиками некоторых из перечисленных налогов являются не только физические, но и юридические лица. Одним из законов, регулирующих взимание имущественных налогов, является *Закон РФ от 9 декабря 1991 г. «О налогах на имущество физических лиц»* (с изменениями и дополнениями от 22 декабря 1992 г., 11 августа 1994 г., 27 января 1995 г.). Платежи по налогам зачисляются в бюджет органов местного самоуправления по месту нахождения объекта налогообложения.

Объекты обложения налогами (движимое и недвижимое имущество, находящееся в собственности физических лиц) можно разделить на две группы:

1) строения, помещения и сооружения — жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и иные строения, помещения и сооружения;

2) транспортные средства — моторные лодки, вертолеты, самолеты и другие транспортные средства (за исключением автомобилей, мотоциклов, самоходных машин и механизмов на пневмоходу, налогообложение которых производится в соответствии с Законом РФ «О дорожных фондах в Российской Федерации»).

Ставки налогов и порядок их уплаты зависят от объекта налогообложения.

1. *Налог на строения, помещения и сооружения* уплачивается по ставке, устанавливаемой органами власти субъектов Российской Федерации, в размере, не превышающем 0,1% от их инвентаризационной стоимости, или в случае ее отсутствия — от стоимости этих объектов, определяемой по обязательному страхованию. В том случае, если объекты находятся в общей долевой собственности нескольких собственников, налог уплачивается каждым из них соразмерно его доле.

2. *Размер налога на транспортные средства* (уплачиваемого в процентах от минимального размера оплаты труда, действующего на дату начисления налога) зависит от мощности двигателя транспортного средства:

<i>Объект обложения</i>	<i>Процент от минимального размера оплаты труда</i>
Вертолеты, самолеты, теплоходы с каждой лошадиной силы	10
или с каждого киловатта мощности	13,6
Яхты, катера с каждой лошадиной силы	5
или с каждого киловатта мощности	6,8
Мотосани, моторные лодки и другие транспортные средства с каждой лошадиной силы	3
или с каждого киловатта мощности	4,1
Другие транспортные средства, не имеющие двигателей	5

Собственники моторных лодок с мотором мощностью не более 10 лошадиных сил или 7,4 кВт налог не уплачивают.

Налог на транспортные средства исчисляется также на 1 января того года, за который начисляются платежи. Для исчисления налога используются сведения, ежегодно представляемые в налоговые органы государственными инспекциями по маломерным судам и другими организациями, осуществляющими регистрацию транспортных средств. При наличии нескольких собственников на одно транспортное средство плательщиком налога является лицо, на имя которого оно зарегистрировано.

Налоги уплачиваются: *по новым строениям* (помещениям и сооружениям) и *приобретенным транспортным средствам* — с начала года, следующего за их возведением или приобретением; при переходе права собственности в течение календарного года первоначальным собственником с 1 января до начала того месяца, в котором он утратил право собственности, а новым собственником — начиная с месяца, в котором у него возникло это право. В том случае, если объект налогообложения был уничтожен или полностью разрушен, взимание налога прекращается начиная с месяца, в котором произошло уничтожение (разрушение).

Уплата налога производится равными долями в два срока — не позднее 15 сентября и 15 ноября — на основании платежных извещений, которые вручаются налоговыми органами плательщикам не позднее 1 августа.

Льготы. От уплаты налогов на имущество (независимо от объекта налогообложения) освобождаются Герои Советского Союза и Герои Российской Федерации; лица, награжденные орденом Славы трех степеней; инвалиды I и II групп и инвалиды детства; участники Гражданской и Великой Отечественной войн; категории военнослужащих, определенные Законом; лица, пострадавшие от воздействий радиации (отнесенные к этим категориям Законом); члены семей военнослужащих, потерявших кормильца.

В соответствии с Законом освобождаются также от уплаты налога на строения, помещения и сооружения:

- пенсионеры, получающие пенсии, назначаемые в порядке, установленном пенсионным законодательством Российской Федерации;
- граждане, уволенные с военной службы или призываемые на военные сборы, выполнявшие интернациональный долг в Афганистане и других странах, в которых велись боевые действия;
- родители и супруги военнослужащих и государственных служащих, погибших при исполнении служебных обязанностей;
- деятели культуры, искусства и народные мастера — со специально оборудованных сооружений, строений и помещений (включая жилые), используемые ими исключительно в качестве творческих мастерских, ателье, студий, а также с жилой площади, используемой для организации открытых для посещения негосударственных музеев, галерей, библиотек и других организаций культуры на период их использования.

Кроме перечисленных льгот, органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе уменьшать размеры ставок и устанавливать дополнительные льготы по уплате указанных налогов. В том случае, если право на льготу по налогам возникло в течение календарного года, перерасчет налога производится с месяца, в котором оно возникло.

Граждане (в том числе осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица), имеющие в собственности автотранспортные средства (кроме перечисленных в Законе о налоге на имущество физических лиц), являются плательщиками другого налога — **налога с владельцев транспортных средств**. Со всех транспортных средств, подлежащих регистрации в установленном порядке (Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 г. № 938 «О государственной регистрации автотранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации») в зависимости от вида и мощности (с каждой лошадиной силы) уплачивается налог в следующих размерах (размер годового налога):

<i>Объект обложения</i>	<i>Размер годового налога, руб.</i>
1. Автомобили легковые с мощностью двигателя до 100 л. с. (до 73,55 кВт) включительно	0,50
свыше 100 л. с. (свыше 73,55 кВт)	1,30
2. Мотоциклы и мотороллеры	0,30
3. Автобусы	2,0
4. Грузовые автомобили и тракторы с мощностью двигателя до 100 л. с. (до 73,55 кВт) включительно	2,0
свыше 100 до 150 л. с. (свыше 73,55 до 110,33 кВт)	4,0
свыше 150 до 200 л. с. (свыше 110,33 до 147,1 кВт)	4,0
свыше 200 до 250 л. с. (свыше 147,1 до 183,9 кВт)	5,0
свыше 250 л. с. (свыше 183,9 кВт)	7,0
5. Другие самоходные машины и механизмы на пневмоходу (кроме зерноуборочных и других специальных сельскохозяйственных комбайнов)	2,0

Налог уплачивается ежегодно (если транспортное средство приобретено во втором полугодии, то налог уплачивается в половинном размере независимо от того, уплатил ли за эти транспортные средства их прежний владелец) в учреждения банков в сроки, устанавливаемые органами власти субъектов Российской Федерации, Граждане-предприниматели должны кроме того представлять налоговому органу в срок, установленный для подачи декларации о доходах, расчет по рассматриваемому налогу, так как суммы платежей по налогу включаются у предпринимателей в состав расходов декларации.

Следует обратить внимание на то, что регистрация (перерегистрация, технический осмотр) транспортных средств не производится без предъявления квитанции или платежного поручения об уплате налога.

Как и по предыдущему налогу, законодательством предусмотрено освобождение от его уплаты отдельных категорий плательщиков:

- граждан, пострадавших от радиационных аварий;
- Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, граждан, награжденных орденом Славы трех степеней;
- инвалидов всех категорий, имеющих мотоколяски и автомобили;
- крестьянских (фермерских) хозяйств, ведущих деятельность без образования юридического лица, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции, удельный вес доходов от реализации которой в общей сумме их доходов составляет 70% и более.

В соответствии с предоставленным Законом правом органы власти субъектов Российской Федерации могут освобождать отдельные категории граждан от уплаты налога, а также увеличивать установленные Законом ставки. Так, например, Законом г. Москвы от 20 марта 1996 г. № 9 установлено, что налог с владельцев транспортных средств уплачивают юридические и физические лица, определенные ст. 6 Закона Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации» в следующих размерах (с каждой лошадиной силы):

<i>Объект обложения</i>	<i>Размер годового налога, руб.</i>
1. Автомобили легковые с мощностью двигателя до 100 л. с. (до 73,55 кВт) включительно	500
Свыше 100 л. с. (свыше 73,55 кВт)	2000
2. Мотоциклы и мотороллеры	300
3. Автобусы	2000
4. Грузовые автомобили и тракторы с мощностью двигателя до 100 л. с.	1500
Свыше 100 до 150 л. с. (свыше 73,55 до 110,33 кВт)	3900
Свыше 150 до 200 л. с. (свыше 110,33 до 147,1 кВт)	4700
Свыше 200 до 250 л. с. (свыше 147,1 до 183,9 кВт)	5100
Свыше 250 л. с. (свыше 183,9 кВт)	9800
Другие самоходные машины и механизмы на пневмоходу (кроме зерноуборочных и других специальных сельскохозяйственных комбайнов)	2000

Налогом на имущество, переходящее в порядке наследования или дарения, облагаются физические лица, которые принимают имущество, переходящее в их собственность.

Объекты такого налогообложения определены Законом РФ от 12 декабря 1991 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными Законами РФ от 22 декабря 1992 г., 6 марта 1993 г., Федеральным законом от 27 января 1995 г.). К ним относятся: жилые дома, квартиры, дачи, транспортные средства, предметы антиквариата и искусства, накопления, банковские и иные

вклады, средства на именных приватизационных счетах, валютные ценности и ценные бумаги в их стоимостном выражении.

Если в составе наследуемого имущества имеется имущество, за которое гражданин должен уплатить налог в соответствии с Законом РФ «О налогах на имущество физических лиц» (например, жилой дом), то налог уменьшается на соответствующую сумму. Если один гражданин несколько раз в течение года получает от одного и того же дарителя имущество, то налог исчисляется с общей стоимости этого имущества (на основании документов, представляемых нотариусами).

На основании вручаемого налоговыми органами платежного извещения не позднее трех месяцев со дня вручения налог должен быть уплачен (лица, проживающие за пределами Российской Федерации, уплачивают налог до получения документов, удостоверяющих право собственности на имущество). В отдельных случаях налоговый орган вправе предоставить рассрочку или отсрочку по уплате налога, но не более чем на два года и с уплатой процентов в размере 0,5 ставки на срочные вклады, действующие в Сбергосбанке Российской Федерации.

Ставки налога на имущество, переходящее в порядке наследования или дарения, определены ст. 3 упомянутого Закона и зависят от размера стоимости имущества и степени родства наследников или одаряемых.

В данном случае законодательство также предусматривает льготы для плательщиков. Так, полностью освобождаются от уплаты налога граждане, получающие:

1) имущество, переходящее в порядке наследования супругу, пережившему другого супруга, или в порядке дарения от одного супруга другому;

2) жилые дома (квартиры) и паенакопления в ЖСК, если наследники (одаряемые) проживали в этих домах (квартирах) совместно с наследодателем (дарителем) на день открытия наследства или оформления договора дарения;

3) имущество лиц, погибших при защите СССР и РФ в связи с выполнением обязанностей, установленных законом;

4) жилые дома и транспортные средства, переходящие в порядке наследования инвалидам I и II групп;

5) транспортные средства, переходящие в порядке наследования членам семей военнослужащих, потерявших кормильца.

Следует иметь в виду, что право распоряжения имуществом, переходящим в порядке наследования или дарения, возникает только при наличии у гражданина справки налогового органа об уплате налога.

В соответствии с законом и в зависимости от уровня налогов осуществляется зачисление сумм налогов:

1) на имущество физических лиц — в *местный бюджет* по месту нахождения (регистрации) объекта налогообложения;

2) на владельцев транспортных средств — в *территориальные дорожные фонды*, в Москве и Санкт-Петербурге — в *Федеральный дорожный фонд*,

3) земельная плата — в *местные бюджеты с централизацией* определенной части в федеральном бюджете и бюджетах субъектов Российской Федерации;

4) на имущество, переходящее в порядке наследования или дарения, — в *местный бюджет* в порядке, определяемом при утверждении соответствующих бюджетов.

Контрольные вопросы

1. Как вы понимаете экономическую сущность налогов с населения?

2. Приведите характеристики объектов, плательщиков, льгот по подоходному налогу.

3. Проанализируйте порядок исчисления подоходного налога со всех видов дохода, полученного физическими лицами.

4. В чем заключаются особенности налогообложения лиц, не имеющих постоянного места жительства в РФ?

5. Охарактеризуйте налоги на имущество физических лиц. На каких уровнях они устанавливаются?
6. Какие факторы определяют ставки налогов на имущество и порядок их уплаты?
7. Приведите характеристику налога на имущество, переходящее в порядке наследования или дарения.

ГЛАВА 16. Местные налоги и сборы

16.1. Виды местных налогов и сборов

В соответствии с принятой в РФ трехуровневой системой налогообложения в состав местных налогов и сборов входят:

- местные налоги,
- местные регистрационные и лицензионные сборы;
- прочие сборы.

К *местным налогам* относятся:

- налог на землю;
- налог на имущество физических лиц;
- налог на рекламу;
- налог на строительство объектов производственного назначения в курортной зоне;
- налог на перепродажу автомобилей, вычислительной техники и персональных компьютеров;
- налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы.

Местные регистрационные и лицензионные сборы включают:

- регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью;
- лицензионный сбор за право торговли спиртными напитками;
- лицензионный сбор за право проведения аукционов и лотерей.

К *прочим сборам* относятся:

- сбор за право торговли;
- целевые сборы на содержание милиции, благоустройство, образование и другие цели (сбор с владельцев собак, сбор за выдачу ордера на квартиру, сбор за парковку автотранспорта, сбор за право использования местной символики, сбор за участие в бегах на ипподромах, сбор за выигрыш на бегах, сбор с лиц, участвующих в игре на тотализаторе на ипподроме, сбор со сделок, произведенных на биржах, сбор за право проведения кино- и телесъемок, сбор за уборку территории населенных пунктов, сбор за открытие игорного бизнеса и др.).

На местном уровне приоритетными являются налоги на имущество и налог на землю, поскольку имущество и земля имеют определенную территориальную принадлежность.

Из числа местных налогов и сборов общеобязательными являются:

- 1) налог на имущество физических лиц;
- 2) земельный налог;
- 3) регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью;
- 4) сбор за право торговли.

Они устанавливаются законодательными актами Российской Федерации. В частности, объект налогообложения, плательщики и порядок зачисления по налогу на имущество физических лиц определены *Законом РФ* от 9 декабря 1991 г. № 2003-1 «*О налогах на имущество физических лиц*», порядок определения и зачисления земельного налога регламентирован *Земельным кодексом* и *Законом РФ «О плате за землю»*, условия уплаты регистрационного сбора с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, и сбора за право торговли, определяются местными органами власти.

До 1993 г. в России действовал перечень федеральных, региональных и местных налогов. В 1993 г. Указами Президента РФ № 2268 и 2270 местным органом власти предоставлено

право введения дополнительных местных налогов и сборов, не поименованных в Законе РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». Впоследствии Налоговый кодекс РФ установил закрытый перечень налогов, взимаемых на местном уровне. Одновременно предусмотрено, что уплата таких налогов юридическими лицами должна производиться за счет прибыли, остающейся в распоряжении предприятия после уплаты налога на прибыль. Практика показала, что при разумном использовании всех рычагов налоговой политики местные источники существенно наполняют местные бюджеты.

Местные налоги и сборы оказывают регулирующее влияние на развитие социальной инфраструктуры территории и более понятны налогоплательщику. Вместе с тем поступление местных налогов и сборов в доходную часть местных бюджетов городов и районов неодинаково и зависит от специфики района, особенностей формирования доходной части бюджета. Доля средств, собираемых с помощью местных налогов и сборов, колеблется от 17 до 0,7%. Наиболее заселенные районы, имеющие развитую структуру производства, получают больше средств за счет местных налогов и сборов.

Однако реализация права дополнительного введения местных налогов и сборов привела к тому, что отдельные регионы ввели до нескольких десятков таких налогов и сборов. В 1996 г. уже насчитывалось 246 видов различных налогов и сборов. Многие из них практически не оказывают существенного влияния на пополнение бюджетов и вызывают недовольство налогоплательщиков.

Как отмечалось, в Налоговом кодексе РФ устанавливается закрытый перечень налогов и сборов. По каждому из таких налогов установлены принципы взимания, ограничения, а также предельный уровень ставок. Предусматривается сокращение количества местных налогов.

16.2. Местные налоги с физических лиц

К налогам, зачисляемым в местные бюджеты, относятся:

- 1) курортный сбор;
- 2) регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью;
- 3) патентный сбор за право торговли и пр.

Плательщики **курортного сбора** — физические лица, прибывшие в расположенные на территории России местности, отнесенные к курортным в соответствии с решениями Правительства России, без путевок, курсовок и проживающие в гостиницах, домах колхозника, домах ведомственного жилого фонда, жилого фонда местных органов власти, жилого фонда кооперативных и общественных организаций, в домах (квартирах), находящихся в частной собственности, а также в палатках, автомашинах и т. п.

Предельная ставка курортного сбора устанавливается в размере 5% от минимальной месячной оплаты труда в РФ. Конкретные ставки курортного сбора по территории устанавливаются местными органами государственной власти.

От уплаты курортного сбора освобождаются:

- 1) дети в возрасте до 16 лет;
- 2) инвалиды и сопровождающие их лица;
- 3) лица, прибывшие по путевкам и курсовкам в санатории, дома отдыха, пансионаты, включая городки и базы отдыха;
- 4) лица, прибывшие в курортные местности в служебную командировку, на учебу, работу или постоянное местожительство;
- 5) туристы, следующие по плановым туристическим маршрутам туристско-экскурсионных организаций, а также совершающие самостоятельные путешествия (по маршрутным книжкам);
- 6) мужчины в возрасте от 60 лет и старше, женщины в возрасте от 55 лет и старше, а также дети, приезжающие к родителям указанного возраста, проживающим в курортной местности.

Лица, прибывшие на отдых в курортные местности без путевок и курсовок, уплачивают курортный сбор при регистрации при прописке по месту их временного проживания.

При перемене места жительства прибывшими на отдых в курортные местности лицами в пределах одного города или иного населенного пункта курортный сбор повторно не взимается.

Лица, прибывшие на временное проживание в курортные местности на срок до полутора месяцев, регистрируются по месту их проживания не позднее чем в трехдневный срок со дня прибытия, а в случаях, если они остановились в гостиницах, — в день прибытия.

Регистрация производится лицами, ответственными за соблюдение паспортного режима или уполномоченными вести паспортную работу, путем внесения необходимых сведений о прибывших лицах в домовые книги, карточки прописки, карточки (анкеты) или журналы (книги).

При регистрации лиц, прибывших на временное проживание в курортные местности, в домовые книги, карточки прописки вносятся следующие сведения о них: фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, серия и номер паспорта, кем и когда выдан, адрес постоянного места жительства, а также когда и на какой срок прибыл гражданин.

Ответственными за соблюдение паспортного режима являются начальники жилищно-эксплуатационных органов, коменданты общежития, председатели жилищно-строительных и дачно-строительных кооперативов, директора (заведующие) гостиниц, собственники жилых домов (квартир) и другие лица, в которых находятся жилые дома (квартиры), а также лица, уполномоченные вести паспортную работу по месту временного проживания прибывших.

Лица, ответственные за соблюдение паспортного режима, допускающие проживание прибывших без регистрации или прописки, а также лица, допускающие проживание в принадлежащих им и (или) занимаемых ими жилых домах (квартирах) лиц без регистрации или прописки, привлекаются к административной ответственности в установленном порядке.

Администрация гостиниц взимает курортный сбор одновременно с регистрацией или пропиской прибывших. С лиц, проживающих в квартирах граждан (кроме туристов, прибывших по путевкам туристско-экскурсионных организаций), сбор взимается квартирно-посредническими организациями при выдаче направления на поселение. Лица, останавливающиеся в квартирах граждан без направления квартирно-посреднической организации, уплачивают курортный сбор в банковских учреждениях.

В гостиницах курортный сбор взимается по квитанциям, по которым принимается оплата за предоставляемое отдыхающим помещение, а в квартирно-посреднических организациях — по тем же квитанциям, по которым с прибывших взимается комиссионное вознаграждение за оказание им услуг по предоставлению помещения.

Исполнительными органами власти курортный сбор взимается по квитанциям установленного образца. Лица, проживающие в палатках, автомашинах и тому подобном (кроме туристов, совершающих самостоятельные путешествия по маршрутным книжкам), уплачивают курортный сбор в банковские учреждения или местные органы власти по месту их временного проживания. При регистрации или прописке лиц, освобожденных от уплаты курортного сбора, в домовых книгах или карточках прописки должна быть сделана отметка о предъявлении ими документов, подтверждающих их право на получение льготы (свидетельств о рождении, паспортов, справок врачебно-трудовой экспертной комиссии, командировочных удостоверений, пенсионных книжек), с указанием организации, выдавшей документ, его номера и даты выдачи этого документа.

При регистрации или прописке этих лиц в гостиницах указанные отметки производятся в карточках (анкетах) или журналах (книгах). Курортный сбор зачисляется в местные бюджеты.

Регистрационный сбор уплачивают физические лица, изъявившие желание заниматься предпринимательской деятельностью, не запрещенной законодательными актами, без образования юридического лица, за государственную регистрацию их в качестве предпринимателей.

Предельные ставки регистрационного сбора, а также категории плательщиков, которым предоставляются льготы по сбору, устанавливаются местными органами государственной власти. При этом предельный размер ставки сбора не должен превышать установленного

законом размера минимальной месячной оплаты труда. Конкретный размер сбора в пределах установленного размера ставки для отдельных плательщиков определяет соответствующая местная администрация при рассмотрении заявления о регистрации. Сумма сбора зачисляется в соответствующий бюджет по месту регистрации предпринимателя.

Государственная регистрация физических лиц, изъявивших желание заниматься предпринимательской деятельностью, осуществляется соответствующей местной администрацией по месту постоянного жительства. Для регистрации физические лица представляют заявления. Регистрация должна быть произведена не позднее чем в 15-дневный срок с момента подачи заявления физическим лицом. Физическому лицу выдается свидетельство на срок, указанный в заявлении этого лица, после представления им документа об уплате регистрационного сбора. Формы заявления и свидетельства утверждаются Министерством финансов РФ. Отказ в регистрации может быть вынесен только в случаях, когда физическое лицо изъявило желание заниматься запрещенной законом деятельностью, а также в других случаях, предусмотренных законодательными актами России.

Регистрационный сбор уплачивается через учреждения банка либо иные учреждения, принимающие платежи от населения в уплату налогов и сборов. Уплаченный регистрационный сбор не возвращается. Свидетельство о регистрации физического лица в качестве предпринимателя оформляется в трех экземплярах. Один экземпляр свидетельства выдается предпринимателю, второй остается у местной администрации, осуществляющей регистрацию, а третий экземпляр направляется налоговому органу по месту регистрации предпринимателя. При утере свидетельства о регистрации предпринимательской деятельности выдается дубликат, за выдачу которого взимается 20% от суммы ранее уплаченного сбора.

Предприниматель обязан предъявить свидетельство о государственной регистрации предпринимательской деятельности по требованию должностных лиц налоговых органов при осуществлении им своих функций.

С развитием рыночных отношений усиливается тенденция к росту поступлений в местные бюджеты от регистрационного сбора.

Патентные сборы за право торговли. Граждане, осуществляющие торговлю в постоянном месте, должны приобрести патент на право торговли, на определенный период, место торговли и группу товаров, которыми будут они торговать. На право торговли в местах массовой торговли физическим и юридическим лицам выдается разовый талон сроком на один день.

Местные органы власти вправе устанавливать льготы по уплате сбора для отдельных категорий плательщиков.

Физические лица, осуществляющие торговлю, должны вести учет доходов, полученных в результате торговой деятельности, и отражать их в декларации, представляемой в налоговые органы для целей налогообложения. Уклонение от уплаты сбора за право торговли влечет за собой ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

Дополнительные налоги и сборы, взимаемые на местном уровне. Решениями органов государственной власти на местном уровне могут вводиться дополнительные местные налоги и сборы:

- целевые сборы на содержание милиции, благоустройство, образование и др.;
- сбор с владельцев собак;
- сбор за выдачу ордера на квартиру;
- сбор за парковку автомобиля;
- сбор за право использования местной символики;
- сбор за участие в бегах;
- сбор за выигрыш на бегах;
- сбор с биржевых сделок;
- налог на рекламу;
- сбор за открытие игорного бизнеса;
- налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы.

По мере углубления экономических реформ усиливается акцент на налогообложении физических лиц и соответственно на пополнении доходной базы органов местного самоуправления.

Зарубежная практика подтверждает, что именно налоги с физических лиц формируют доходную базу территориальных бюджетов. Поэтому с развитием рыночных отношений, предпринимательства ожидается перенос тяжести налогообложения с юридических лиц на физические лица, что в свою очередь не только укрепит доходную базу региональных и местных бюджетов, которые смогут в полной мере реализовывать мероприятия по социальной защите населения.

Контрольные вопросы

1. Что входит в состав местных налогов и сборов?
2. Перечислите налоги, относящиеся к местным.
3. Какие налоги с физических лиц зачисляются в местный бюджет?
4. Назовите налоги, которые могут устанавливать местные власти.

ГЛАВА 17. Особенности налогообложения субъектов малого предпринимательства

Одно из важнейших условий становления рыночных отношений в Российской Федерации — развитие малого предпринимательства. Его формирование определяется прежде всего общей финансово-экономической политикой, проводимой в стране. Вместе с тем существуют особенности функционирования малых предприятий, обусловленные закономерностями и тенденциями социально-экономического развития и рыночного хозяйствования. Среди них — возможность гибкого реагирования на изменения конъюнктуры рынка, быстрый переход на новые виды товаров и услуг, эффективность использования сырья и трудовых ресурсов, отходов производства и т.д. Малые предприятия призваны содействовать ускорению внедрения научно-технических достижений. Они позволяют вовлечь в производство высвобождаемых при переходе к регулируемой рыночной экономике рабочих, уменьшить безработицу.

Малые предприятия вносят значительный вклад в развитие экономики регионов, способствуют формированию стабильных налоговых поступлений в бюджет всех уровней.

На начало 1998 г. в России насчитывалось 861 тыс. малых предприятий (МП), на которых работало 13,0% всех занятых в народном хозяйстве. По преобладающему в них виду деятельности и форме собственности они распределялись следующим образом (табл. 17.1, 17.2).

Таблица 17.1. Распределение МП по виду деятельности

Отрасль	Число предприятий		Среднесписочная численность		Объем произведенной продукции	
	тысяч	%	к тысяч	%	к млрд руб	%
	итогу		итогу		итогу	
Всего:	861,0	100	6514,8	100	303056,3	100
из них: Промышленность						
Сельское хозяйство	1 34,8	15,6	1 494,6	22,9	67 895,4	22,4
Транспорт	1 1,8	1,4	1 58,1	2,4	2 145,9	0,8
Строительство	1 8,6	2,2	2 17,8	3,3	10 529,4	3,5
Общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка	142,1	16,5	1568,9	24,1	67 579,3	22,3
	35,9	4,2	163,0	2,5	12 389,2	4,1

Источник Российский статистический ежегодник — М Госкомстат, 1998 - С 348-349.

Таблица 17.2. *Распределение МП и форм собственности*

<i>Ф о р м а собственности</i>	<i>Общее число МП, %</i>	<i>Численность занятых в МП, %</i>
Государственная	12,5	4,0
Ч а с т н а я	70,1	85,0
Общественная	1,1	1,0
Смешанная	16,3	10,0

Федеральный закон « О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» (от 14 июня 1995 г № 88-ФЗ) дает определение субъектов малого предпринимательства. К ним относятся:

1. Коммерческие организации, для которых установлены рамки по доле участия различных лиц в уставном капитале по численности работников. Так, коммерческая организация является *малым предприятием*, если:

а) в ее уставном капитале доля участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, общественных и религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов, одного или нескольких юридических лиц, не являющихся субъектами малого предпринимательства, не превышает 25%;

б) средняя численность работников за отчетный период не превышает предельных уровней: в промышленности — 100 человек, строительстве — 100, транспорте — 100, сельском хозяйстве — 60, научно-технической сфере — 60, оптовой торговле — 50, розничной торговле и бытовом обслуживании населения — 30 в остальных отраслях и при осуществлении других видов деятельности — 50 человек.

2. Физические лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, также являются субъектами малого предпринимательства.

Государственная поддержка малого предпринимательства осуществляется по следующим направлениям:

- формирование инфраструктуры поддержки и развития малого предпринимательства;
- создание льготных условий использования субъектами малого предпринимательства государственных, финансовых, материально-технических и информационных ресурсов, а также научно-технических разработок и технологий;
- установление упрощенного порядка регистрации субъектов малого предпринимательства, лицензирование их деятельности, сертификации их продукции, представление государственной статистической и бухгалтерской отчетности;
- поддержка внешнеэкономической деятельности субъектов малого предпринимательства, включая содействие развитию их торговых, научно-технических, производственных, информационных связей с зарубежными государствами;
- организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для малых предприятий.

Финансовая поддержка малого предпринимательства со стороны государства на федеральном уровне осуществляется через *Федеральный фонд поддержки малого предпринимательства*, который является государственной некоммерческой организацией федерального уровня.

Основные источники формирования средств Фонда — ассигнования из федерального бюджета и средства от приватизации федеральной собственности.

Система поддержки малых предприятий основана на специальных программах развития и поддержки малого предпринимательства (федеральных программах, региональных (межрегиональных), отраслевых (межотраслевых) и муниципальных, которые соответственно разрабатывают правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления).

Например, в Москве, где сконцентрировано не менее четверти всех малых предприятий России, создана система поддержки малого предпринимательства. Постановление правительства Москвы от 30 апреля 1996 г. №399 содержит Положение о порядке финансирования программ и проектов развития и поддержки малого предпринимательства в г. Москве за счет бюджетных ассигнований, средств фонда занятости, средств Московского фонда поддержки малого предпринимательства, других внебюджетных источников финансирования, а также за счет средств предпринимателей, добровольных взносов юридических и физических лиц и других не запрещенных законом источников.

Финансовые обеспечения проектов и программ развития малого предпринимательства из средств городского бюджета Москвы осуществляет Департамент поддержки и развития малого предпринимательства через фонд на основании *инвестиционных договоров*.

Льготы. Один из основных и действенных методов государственного стимулирования малого предпринимательства — *система льгот по налогообложению*. Законодательство для таких субъектов устанавливает особый порядок налогообложения, освобождения от уплаты налогов, отсрочки и рассрочки их уплаты.

Законы РФ и субъектов Федерации устанавливают льготы по налогообложению малых предприятий, фондов поддержки малого предпринимательства, инвестиционных и лизинговых компаний, кредитных и страховых организаций, других учреждений и организаций, создаваемых в целях выполнения работ для субъектов малого предпринимательства и оказания им услуг (т. е. тех предприятий и организаций, деятельность которых способствует функционированию и развитию малого бизнеса).

В ст. 6 (п. 4) Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций» регламентируется порядок налогообложения малых предприятий. В первые два года не платят налоги на прибыль малые предприятия по производству и переработке сельскохозяйственной продукции, по производству продовольственных товаров, отдельных товаров народного потребления, медицинских товаров и лекарственных препаратов, осуществляется строительство и ремонтно-строительные работы, но при условии, что выручка от этих видов прибыли превышает 70% общей суммы выручки от реализации продукции (работ, услуг).

На третий и четвертый год работы данные предприятия платят налог соответственно 25 и 50% от установленной ставки налога на прибыль, если выручка от данных видов деятельности составляет свыше 90% выручки от реализации продукции (работ, услуг). Но эти льготы не предоставляются малым предприятиям, образованным на базе ликвидированных (реорганизованных) предприятий, их филиалов и структурных подразделений.

Для малого предпринимательства существенное значение имеет положение п. 5 ст. 6 Закона о налоге на прибыль (редакция от 10 января 1997 г.), по которому для предприятий, имевших в предыдущем году убыток (по данным годового бухгалтерского отчета), освобождается от уплаты налога часть прибыли, направленная на его покрытие, в течение последующих пяти лет (если средства резервного и других фондов предприятия также полностью использованы на эти цели).

В систему налоговых льгот для малых предприятий включается также освобождение от налоговых льгот части прибыли, направленной на финансирование отдельных мероприятий, освобождение от авансовых взносов налога на прибыль, упрощенный порядок налогообложения, а также налоговый инвестиционный кредит.

Льготы для субъектов малого бизнеса в области налогообложения являются наиболее значимым и действенным способом стимулирования малых предприятий.

Кроме того, используются следующие *меры по поддержке и развитию* малого предпринимательства:

- 1) введение ускоренной амортизации;
- 2) размещение с июня 1995 г. не менее 15% государственных заказов на малых предприятиях;

3) в соответствии с государственной политикой поддержки малых предприятий в целях их становления и развития кредитование субъектов малого предпринимательства на льготных условиях. Это осуществляется, с одной стороны, путем компенсации соответствующей разницы кредитным организациям за счет средств фондов поддержки малого предпринимательства, с другой стороны, кредитные организации, выдающие кредиты субъектам малого предпринимательства, сами пользуются льготами, установленными законодательством РФ и субъектов федерации;

4) так как малый бизнес-сфера повышенного риска, страхование малых предприятий осуществляется также на льготных условиях;

5) для малых предприятий существует упрощенный порядок регистрации, а также ведения статистической и бухгалтерской отчетности.

Множественность налогов, сложность в учете и отчетности, недостаточная квалификация бухгалтеров предприятий малого бизнеса и т.д. приводили к неправильному исчислению налогов и уходу от них. Помочь справиться с этими проблемами призваны вступившие в действие с 1 января 1996 г. *Федеральный закон «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства»* (№ 222-ФЗ от 29 декабря 1995 г.), а также с 31 июля 1998 г. *Федеральный закон «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности»* (№ 148-ФЗ от 31 июля 1998 г.).

Упрощенная система предлагает замену уплаты всех установленных законодательством России федеральных, региональных и местных налогов и сборов *уплатой единого налога*. Одновременно сохраняется действующий порядок уплаты таможенных платежей, госпошлин, налога на приобретение автотранспорта, лицензионных сборов и отчислений в государственные социальные внебюджетные фонды.

Объектом налогообложения единым налогом является совокупный доход или валовая выручка. При этом налог на доход взимается по ставке 10% в федеральный бюджет и не более 20% в местный и региональный бюджеты. Налог на валовую выручку взимается по ставке соответственно 3,33% и не более 6,66%.

Конкретные ставки налога, поступающего в региональный и местный бюджеты, а также пропорции распределения зачисляемых налоговых платежей между региональным и местным бюджетами устанавливаются органами государственной власти регионов.

Совокупный доход исчисляется как разница между валовой выручкой и стоимостью использованных в процессе производства товаров (работ, услуг) сырья, материалов, комплектующих изделий и т.д.

Упрощенная система может быть применена:

- любым предприятием с предельным уровнем среднесписочного состава до 15 человек (вместе с филиалами и включая работающих по договорам гражданско-правового характера) и размером совокупной валовой выручки, не превышающим сумму 100-тысячекратного минимального размера оплаты труда, установленного законодательством;
- индивидуальным предпринимателем, за исключением субъектов малого предпринимательства, предусмотренных п.2 ст. 2 Закона.

Документом на право применения упрощенной системы для малых предприятий и индивидуальных предпринимателей является *патент*, выдаваемый налоговым органом по месту учета в налоговой инспекции сроком на один календарный год.

Годовая стоимость патента устанавливается органами государственной власти региона в зависимости от деятельности предприятия с учетом ставок единого налога. Выплата патента осуществляется ежеквартально и стоимость его зачисляется в счет обязательства по уплате единого налога.

Субъекты малого предпринимательства, работающие по упрощенной системе, освобождаются от уплаты НДС по реализованной ими продукции (услугам, работам), но для них сохраняется необходимость уплат НДС поставщикам товаров, материалов и иного имущества и услуг, использованных ими в своей деятельности. Эти суммы исключаются из базы налогообложения при расчете единого налога по совокупному доходу.

Расчет единого налога с совокупного дохода (валовой выручки) организации-субъекта малого предпринимательства осуществляется по следующей форме:

за _____ 199 ____ г.

<i>Показатели</i>	<i>По данным плательщика</i>	<i>По данным налоговой инспекции</i>
1	2	3
1. <i>Валовая выручка — всего</i>		
2. <i>Затраты, исключаемые при определении совокупного дохода — всего</i> в том числе:		
а) стоимость использованных в процессе производства товаров (работ, услуг) сырья, материалов, комплектующих изделий, приобретенных товаров, топлива		
б) стоимость эксплуатационных расходов		
в) стоимость текущего ремонта		
г) затраты на аренду помещений, используемых для производственной и коммерческой деятельности		
д) затраты на аренду транспортных средств		
е) расходы на уплату процентов за пользование кредитными ресурсами банков (в пределах действующей ставки рефинансирования Центрального банка РФ плюс 3%)		
ж) стоимость оказанных организации услуг		
з) налог на добавленную стоимость, уплаченный поставщикам		
и) налог на приобретение автотранспортных средств		
к) отчисления в государственные социальные внебюджетные фонды		
л) уплаченные таможенные платежи, государственные пошлины и лицензионные сборы		
3. <i>Совокупный Доход</i> (стр.1—стр.2)		
4. <i>Ставка единого налога — всего</i> в том числе:		
а) зачисляемого в федеральный бюджет		
б) зачисляемого в бюджет субъектов Российской Федерации		
в) зачисляемого в местный бюджет		
5. <i>Сумма единого налога — всего</i> в том числе:		
а) зачисляемого в федеральный бюджет		
б) зачисляемого в бюджет субъекта Российской Федерации		
в) зачисляемого в местный бюджет		
6. <i>Сумма платы за патент, поступившая за отчетный период, засчитываемая в счет обязательств по уплате единого налога — всего</i> в том числе:		
а) в федеральный бюджет		
б) в бюджет субъекта Российской Федерации		
в) в местный бюджет		
7. <i>Начислено в бюджет единого налога по расчету за предыдущий период — всего</i> в том числе:		
а) в федеральный бюджет		
б) в бюджет субъекта Российской Федерации		
в) в местный бюджет		

8. К доплате по сроку до 20-го числа месяца, следующего за отчётным периодом — всего (стр. 5 — стр. — 6—7) в том числе:

- а) в федеральный бюджет
- б) в бюджет субъекта Российской Федерации
- в) в местный бюджет

9. К уменьшению — всего (стр.6+стр.7-стр.5) в том числе:

- а) в федеральный бюджет
- б) в бюджет субъекта Российской Федерации
- в) в местный бюджет

10. Установленный срок для представления расчёта по единому налогу — до 20-го числа месяца, следующего за отчётным периодом

Примечания.

1. Указанный расчёт составляется нарастающим итогом с начала года.

2. По стр. 1 расчета отражается сумма выручки, полученная от реализации товаров (работ, услуг), имущества, реализованного за отчётный период и внереализационных доходов.

3. Стр. 2 и 3 заполняют организации—субъекты малого предпринимательства, уплачивающие единый налог с совокупного дохода.

4. При применении организацией порядка исчисления единого налога с валовой выручки устанавливаются следующие ставки единого налога, подлежащего зачислению:

в федеральный бюджет — в размере 3,33% от суммы валовой выручки

в бюджет субъекта Российской Федерации и местный бюджет — в размере не более 6,67% от суммы валовой выручки.

Однако на практике создание и функционирование малого предпринимательства связаны с определенными трудностями, такими, как нехватка собственных финансовых ресурсов для приобретения компактного и высокотехнологического оборудования, сложности со сбытом товаров, продукции, реализации услуг, несовершенство финансово-кредитного механизма в целом и др.

Вместе с тем создание нового, полноценного сектора экономики — дело сложное, требующее от страны больших и хорошо продуманных мероприятий организационного свойства, экономических, финансовых, технических и других видов помощи малому предпринимательству.

Одним из важнейших каналов его поддержки может и должна стать хорошо поставленная система налогообложения.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте место и роль малого предпринимательства в современной российской экономике.

2. Расскажите об основных направлениях государственной поддержки малого бизнеса в Российской Федерации.

3. Охарактеризуйте систему льгот по налогообложению малого предпринимательства.

4. Поясните суть упрощенной системы налогообложения, учета и ответственности для субъектов малого предпринимательства.

ГЛАВА 18. Специфика налогообложения в оффшорных зонах

В современных экономических условиях особое значение отводится совершенствованию налоговой системы на макроэкономическом (государственном) уровне и микроуровне субъектов предпринимательской деятельности. Важная роль при этом придается использованию налоговых рычагов регулирования экономики и грамотному налоговому планированию хозяйствующих субъектов.

Недооценка стимулирующего воздействия реформы налоговой системы на экономику приводит к росту налогового давления, препятствует активному инвестированию и, как следствие, к утечке капитала за рубеж при общем снижении налоговой дисциплины.

С макроэкономических позиций необходимы регулирующие меры по поддержке отдельных регионов и сфер, сдерживанию безработицы и выполнению государством функций по социальной защите населения при совершенствовании системы налогообложения.

Мировой опыт развития рыночной экономики показывает целесообразность создания в отдельных регионах так называемых *оффшорных зон*, т. е. избирательных территорий, в которых при благоприятном налоговом климате предпринимательская деятельность находится под регулирующим контролем государства.

В Российской Федерации существует несколько территорий, аналогичных оффшорным и подпадающих под статус «*свободная экономическая зона*».

Создание свободных экономических зон (СЭЗ) на территории РФ началось в 1990 г. В отсутствие закона о СЭЗ правовой базой их развития послужили Постановления Верховного Совета РФ от 14 июля 1990 г. и 13 сентября 1990 г. «О создании зон свободного предпринимательства», Указ Президента РФ «О некоторых мерах по развитию свободных экономических зон на территории РФ» от 4 июля 1992 г., а также нормативные акты по каждой отдельной СЭЗ.

В 1990—1991 гг. СЭЗ были учреждены на территории Приморского края («Находка»), в Санкт-Петербурге и Выборге, Сахалинской области, Кемеровской области («Кузбасс»), Новгородской области («Садко»), Еврейской АО («Ева»), Читинской области («Даурия»), Алтайском крае («Алтай»), Калининградской области («Янтарь») и «Технополис Зеленоград».

Всем СЭЗ предоставляются льготные налоговые и таможенные режимы с упрощенным порядком осуществления экспортно-импортных операций и создания совместных и иностранных предприятий.

В 1993 г. принято решение о *свободных таможенных зонах* «Шереметьево», «Московский франко-порт» (Внуково) и «Франко-порт терминал» (на территории Западного речного порта в Москве), в 1994 г. была учреждена зона экономического благоприятствования в Республике Ингушетия, в которой деятельность осуществляет государственная корпорация БИН.

К сожалению, в связи с большой макроэкономической специфичностью российских регионов не разработан механизм, позволяющий четко увязать факторы, в результате которых возникает необходимость создания оффшорных зон, и с четкой методикой их функционирования.

Мировой опыт показывает, что при создании оффшорной зоны основными факторами являются:

- 1) наличие или отсутствие природных ресурсов;
- 2) приграничное расположение, определяющее возможность внешнеэкономических связей;
- 3) принадлежность к зоне повышенного предпринимательского риска (политическая и экономическая нестабильность, возможность военных действий) и др.;
- 4) недостаток собственных (финансовых возможностей для стабильного поступательного развития региона).

Существует два вида оффшорных зон:

- *налоговая гавань*, характеризующаяся освобождением от налогообложения доходов иностранного происхождения; т. е. отсутствует налог с дохода, полученного из иностранных источников (Либерия, остров Мэн, Великобритания);
- *финансовый центр* — создающий благоприятный налоговый климат для ведения инвестиционной деятельности.

Такая классификация оффшорных зон обусловлена следующими признаками:

- полным или частичным освобождением от отдельных видов налогов, например, отсутствием корпоративного, подоходного налогов с физических лиц, налогов на имущество, наследования, продажу, прирост капитала (Багамские острова);
- налоговыми льготами, например низкими ставками по кредитам, субсидируемым правительством на развитие отдельных отраслей (Люксембург);
- особым правовым статусом субъектов предпринимательской деятельности (Лихтенштейн, штат Делавар, США);
- зависимостью методов налогообложения от типов компаний, получающих статус структур, освобожденных от налогообложения, например, коллективные инвестиционные фонды — холдинги (Гибралтар, острова Джерси и Гернси);
- преимуществами развития отдельных сфер деятельности (банковской, страховой — Люксембург, финансовой — Швейцария);
- широко развитой инфраструктурой бизнеса (Кипр);
- отсутствием валютного контроля (Ирландия, Нидерланды и Антильские острова) и свободной конвертируемости местной валюты (Багамские острова);
- конфиденциальностью информации о доходах клиентов (Вануату);
- секретностью банковской информации (Швейцария);
- политической стабильностью (Венгрия);
- возможностью получения вида на жительство (Гибралтар),

В зависимости от **методов налогового планирования**,* используемого предпринимателями в соответствии с особенностями исторического, политического и экономического характера региона, различают и оффшорные зоны.

* Налоговое планирование представляет собой программу, использующую в целях эффективного управления финансовыми ресурсами хозяйствующих субъектов любую законно допустимую возможность оптимизации налогооблагаемой базы (экономия собственных средств, уменьшающую зависимость от внешних источников финансирования). Размещение капитала в оффшорных зонах представляет собой метод налогового планирования.

1. Льготное налогообложение (предполагает фиксированный ежегодный платеж (пошлину) или понижение ставок налогообложения).
2. Налоговые каникулы и налоговые льготы (Лихтенштейн).
3. Перемещение капитала от центральной компании дочерним отделениям за рубеж (трасты в Гонконге).
4. Совмещение различных сфер деятельности в рамках финансово-промышленных групп (ФПГ) в разных регионах, когда капитал не выходит за рамки структур ФПГ (слияние производственной, банковской, финансовой, страховой деятельности отдельных структур одной ФПГ).
5. Использование механизма кредитования, инвестирования, страхования, перестрахования для оптимально эффективного размещения капитала.
6. Разработка финансовых схем с учетом структурных, финансовых, страховых механизмов для оптимизации налогооблагаемой базы.
7. Использование льготных ставок налогообложения при дешевых ресурсах (сырья, рабочей силы и т.д.) для расширения производства.
8. Перемещение юридического лица на территории большего экономического благоприятствования.

Изучение международного опыта функционирования оффшорных зон позволяет выделить применимые и в России основные преимущества их существования.

- 1) Решение макроэкономических задач развития отдельных регионов (в РФ — Восточный регион, Сибирь и районы Крайнего Севера);
- 2) Возможность эффективного управления финансовыми ресурсами предпринимателей различных сфер деятельности.

В России, где показатели развития экономики отдельных регионов крайне неудовлетворительны, создание зон экономического благоприятствования и выработка четкого механизма их функционирования позволят улучшить экономическое и социальное развитие отдельных регионов и Российской Федерации в целом.

Основные принципы налогообложения оффшорных зон в России.

Большинство стран облагает налогом доходы юридических и физических лиц, полученные в этих странах.

В России (как и в США) взимаются налоги с налогоплательщиков (юридических лиц) в соответствии с их доходами, полученными в разных странах на основании гражданства (резидентности). В России, как и во многих странах, компания считается резидентной по месту ее регистрации.

В соответствии с принципом, положенным в основу налогообложения оффшорных компаний, действующих в России, они являются иностранными юридическими лицами, налогообложение которых регулируется законами и положениями о налогообложении прибыли и доходов иностранных юридических лиц. При этом законодательно закреплён принцип двойного налогообложения иностранного юридического лица по ставкам, соответствующим видам деятельности, приносящей доход на территории Российской Федерации.*

* Инструкция Госналогслужбы РФ «О налогообложении прибыли и доходов иностранных юридических лиц» от 16 июня 1995 г. № 34 и правительственные соглашения об избежании двойного налогообложения между страной регистрации инофирмы и Россией.

Однако внимательное изучение законов, регламентирующих деятельность таких фирм, позволяет, используя методы налогового планирования, *оптимизировать базу налогообложения.*

В случае, если иностранное юридическое лицо действует через представителя — резидента страны регистрации, оно не попадает под действие закона о налогообложении иностранных юридических лиц.

Широкие возможности для оптимизации налогооблагаемой базы появляются при создании совместного предприятия с учетом правовых форм для юридических лиц, которым владеют и управляют граждане российской и оффшорной компаний.

Экономические преимущества работы через оффшорную компанию заключаются в следующем:

- возможности открытия рублевого и валютного счетов;
- беспошлинного ввоза оборудования;
- полного исполнения затрат и применения системы льгот и т.д.

Преимущества оффшорных фондов. По степени привлекательности законы стран — оффшорных зон имеют существенные различия. Некоторые международные финансовые центры являются маленькими островными государствами со слабо развитой экономикой, небольшими запасами природных ресурсов, высоким уровнем безработицы и низкой платежеспособностью граждан (Виргинские, Антильские, Багамские, Бермудские и Нормандские острова, Гонконг и Сингапур). Поэтому они создают самые благоприятные условия для развития оффшорной индустрии и првлечения инвестиций.

Приняв либеральные налоговые законы и правила выдачи лицензий на осуществление определенного вида деятельности, эти государства могут привлечь иностранный капитал.

Льготы, предоставляемые этими странами, способствуют стремительному росту индустрии *оффшорных фондов*. Причинами такого роста являются следующие преимущества оффшорных фондов по сравнению с местными фондами:

- *налоговые преимущества* — оффшорные фонды не платят налога на прирост капитала. Дивиденды и проценты облагаются сокращенным налогом или освобождаются от налогов полностью, способствуя тем самым эффективности капиталовложений;

- *минимальное регулирование* — достаточной квалификацией учредителей фонда считается прошлый деловой опыт;
- *инвестиционная гибкость* — оффшорные фонды имеют большее число вариантов инвестирования, что позволяет им сосредоточиться на особых проектах или выбирать зоны с высокими доходами регулировать свои активы;
- *диверсификация рисков* — за счет географического рассредоточения активов оффшорного фонда уменьшается степень риска;
- *конфиденциальность информации*;
- *увеличение прибыли* за счет гибкой стратегии действий.

Обычно оффшорный фонд действует совместно с корпорациями, банками и инвестиционными компаниями, зарегистрированными в других странах.

Важное практическое значение для российского рынка имело письмо Госналогслужбы РФ от 1 июня 1994 г. «О некоторых вопросах налогообложения иностранных инвестиций», освобождающего от НДС кредиты, полученные российскими организациями от иностранных банков и кредитных учреждений. Это легализовало капитал оффшорных компаний на российском рынке.

Существуют следующие **виды оффшорных компаний**.

1. *Холдинговая компания*, зарегистрированная в оффшорной зоне, где не взимаются подоходный и корпоративный налоги, которая получает возможность через сеть филиалов извлекать дополнительную прибыль, аккумулируя свой капитал в зоне, свободной от налогов, и не подвергая налогообложению доходы от процентов по депозитам, которые холдинг может инвестировать или расширить сеть филиалов.

Холдинг как организационная форма эффективна для гибкого планирования налогов структур, входящих в его состав.

2. *Торговые компании* пользуются особой популярностью на международных рынках. Экспортно-импортные операции по схеме, когда оффшорная компания принимает заказы от клиентов и поставляет товар напрямую от производителя, позволяют планировать выплаты пошлин и акцизов, аккумулируя прибыль от реализации без налогообложения.

3. *Оффшорные банки и трастовые компании*. С помощью оффшорных филиалов и отделений банков в налоговых гаванях и финансовых центрах можно получать прибыль без уплаты налога, участвовать в международных соглашениях и оказывать помощь клиентам в открытии иностранных компаний и трастов.

Оффшорное банковское дело четко разграничивает налоговые гавани в финансовые центры. Например, в Сингапуре не взимается налогов с процентов по вкладам, выплачиваемым нерезидентами.

В США в Великобритании традиционно не облагаются подоходным и имущественным налогами банковские вклады иностранцев, а в Швейцарии не взимают налог с процентов по банковским вкладам.

Американские, английские и канадские банки открывают оффшорные филиалы в основном для иностранной трастовой деятельности, а Швейцарские банки — для выплаты свободных от налогов процентов по вкладам иностранных банков без уплаты налогов в Швейцарии. Поэтому крупные международные компании предпочитают иметь дело с филиалами оффшорных банков, поскольку последние имеют огромные кредитные возможности.

4. *Страховые компании*. С целью уменьшения предпринимательского риска крупные предприятия создают собственные страховые организации. В основном они открываются на Бермудских, Багамских, Каймановых островах, в Уругвае и на острове Гернси.

Используя механизм самострахования, международные компании могут создавать страховой резерв. Однако законодательства многих стран не позволяют перевозить этот резерв за пределы страны. Но по законам некоторых стран страховые выплаты вычитаются из суммы налогооблагаемой прибыли.

Крупная компания (страхователь), филиалы которой каждый год уплачивают страховые премии, может их сэкономить, открыв собственное страховое отделение, которое перестраховывает риски в крупных перестраховочных компаниях.

Значительные налоговые льготы для страховых компаний предоставил Люксембург. В отделении страховой компании формируется свободный от налогов резерв на случай возникновения возможных убытков, превышающий в 20 раз ежегодный чистый страховой доход.

Страховое отделение, зарегистрированное в налоговой гавани (например, на Бермудских и Багамских островах), может получить значительную прибыль, размещая страховые резервы до передачи их в перестрахование. По договору страхования страхователь платит страховые взносы в виде аванса, а перестраховочные взносы не перечисляются до конца периода.

5. *Риэлтерские компании.* Приобретение собственности через оффшорные компании позволяет получить следующие значительные налоговые преимущества:

- не взимается налог от дальнейшей реализации имущества;
- облегчается продажа недвижимости;
- возможно финансирование собственности путем получения банковского займа;
- достигается возможность паевого владения собственностью;
- наличие собственности частного лица во владении оффшорной компании позволяет не уплачивать налог на имущество, отменяет принудительное право наследования, позволяя владельцу недвижимости завещать ее любому лицу путем передачи пакета акций компании;
- при переоформлении права собственности уменьшается налог на продажу и стоимость нотариальных услуг, причем они варьируются в зависимости от стоимости недвижимости.

6. *Компании, предоставляющие профессиональные услуги.* Благодаря контрактам с оффшорными компаниями (на право получения гонорара консультантами, артистами, авторами и т.д.) происходит структурирование выплаты гонораров для минимизации подоходного налога.

7. *Пароходство.* Использование оффшорных пароходств может полностью исключить прямое или косвенное налогообложение (Кипр, Панама, Либерия, остров Мэн и Гибралтар).

Таким образом, деятельность компаний в оффшорных зонах предполагает, с одной стороны, полное использование методов финансового управления, а с другой, позволяет развивать инфраструктуру отдельных регионов.

Поэтому изучение мирового опыта функционирования оффшорных зон позволяет проектировать его на российскую действительность с целью экономического развития регионов и Российской Федерации в целом.

Контрольные вопросы

1. Какие факторы определяют формирование зон свободного экономического предпринимательства?
2. Охарактеризуйте налоговые гавани и финансовые центры.
3. Приведите классификацию признаков оффшорных зон.
4. Какие методы налогового планирования используют предприниматели, в том числе в оффшорных зонах?
5. Расскажите о различных видах оффшорных компаний и преимуществах, предоставляемых ими.
6. Что вы знаете о деятельности свободных экономических зон в России?

РАЗДЕЛ IV. РАСХОДЫ БЮДЖЕТА

ГЛАВА 19. Расходы бюджета: планирование и финансирование

19.1. Система бюджетных расходов

Главное назначение всех звеньев бюджетной системы — финансовое обеспечение выполнения функций, возложенных на органы власти. В зависимости от характера этих функций формируется *система бюджетных расходов*.

Расходы

Государственное и муниципальное управление

Национальная оборона

Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности

Осуществление международной деятельности

Поддержка отраслей сферы материального производства

Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу

Содержание учреждений социальной сферы и социальная защита населения

Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов

Обслуживание и погашение государственного долга и долговых обязательств территориальных органов власти

Каждый из этих блоков включает конкретные направления использования бюджетных средств. Более подробно состав бюджетных расходов рассмотрим в функциональной классификации.

1. В зависимости от экономического содержания бюджетные расходы делятся на текущие и капитальные.

Текущие расходы бюджетов — часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование, а также другие расходы бюджетов, не включенные в капитальные расходы.

Во всех звеньях бюджетной системы текущие расходы являются преобладающей частью.

Капитальные расходы бюджетов — часть расходов бюджетов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность, включающая статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые предприятия, организации и учреждения в соответствии с утвержденной инвестиционной программой.

Это средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели, расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством, расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

В составе капитальных расходов бюджетов формируется *бюджет развития*.

Предоставление бюджетных средств осуществляется в следующих *формах*:

- ассигнования на содержание бюджетных учреждений;
- средства на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным или муниципальным контрактам;
- трансферты населению, т. е. бюджетные средства для финансирования обязательных выплат населению: пенсий, стипендий, пособий, компенсаций, других социальных выплат, установленных законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, правовыми актами органов местного самоуправления;

- ассигнования на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
- ассигнования на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов;
- бюджетные кредиты юридическим лицам (в том числе налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и платежей и других обязательств);
- субвенции и субсидии физическим и юридическим лицам;
- инвестиции в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;
- бюджетные ссуды, дотации, субвенции и субсидии бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации, государственным внебюджетным фондам;
- кредиты иностранным государствам;
- средства на обслуживание и погашение долговых обязательств, в том числе государственных или муниципальных гарантий.

2. В соответствии с подведомственностью бюджетополучателей бюджетные расходы делятся по *ведомственному* признаку.

3. В зависимости от того, из какого уровня бюджетной системы осуществляется финансирование, бюджетные расходы делятся на *федеральные, региональные и местные*.

Бюджетные учреждения расходуют бюджетные средства исключительно на:

- 1) оплату труда в соответствии с заключенными трудовыми договорами и правовыми актами, регулирующими размер заработной платы соответствующих категорий работников;
- 2) перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;
- 3) трансферты населению, выплачиваемые в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления;
- 4) командировочные и иные компенсационные выплаты работникам;
- 5) оплату товаров, работ и услуг по заключенным государственным или муниципальным контрактам;
- 6) оплату товаров, работ и услуг в соответствии с утвержденными сметами без заключения государственных или муниципальных контрактов.

19.2. Основы планирования бюджетных расходов

Финансируемые за счет бюджетных средств учреждения называются *бюджетными*. Выделению средств этим учреждениям предшествует *бюджетное планирование*.

Основные методы планирования бюджетных расходов:

- программно-целевой,
- нормативный.

Программно-целевой метод бюджетного планирования заключается в системном планировании выделений бюджетных средств в соответствии с утвержденными целевыми программами, составляемыми для осуществления экономических и социальных задач. Этот метод планирования финансовых ресурсов способствует соблюдению единого подхода к формированию и рациональному распределению фондов финансовых ресурсов по конкретным программам и проектам, и их концентрации и целевому использованию, улучшению контроля. Все это повышает уровень эффективности освоения средств.

В последнее десятилетие в нашей стране этот метод бюджетного планирования и финансирования неуклонно расширяется. Этому способствуют разработка и осуществление многих федеральных и региональных экономических, социальных, экологических и других программ. Следует полагать, что в перспективе этот метод будет находить все более широкое распространение.

Объем средств, выделяемых для осуществления мероприятий и проектов, определяется на основе *сметного* порядка планирования и финансирования. В основе расчетов смет

бюджетных учреждений лежат объемные показатели деятельности (число коек, число учащихся, число групп, классов и т. д.), время функционирования учреждений и финансовые нормы. При планировании мероприятий по социальной защите населения (пенсии, пособия и др.) учитываются численность получателей этих средств и установленные нормы выплат.

Нормативный метод планирования расходов и выплат используется в основном при планировании средств на финансирование бюджетных мероприятий и составлении смет бюджетных учреждений. Нормы устанавливаются законодательными или подзаконными актами. Такими *нормами* могут быть:

- денежное выражение натуральных показателей удовлетворения социальных потребностей (например, нормы расходов на питание населения в бюджетных учреждениях, обеспечение их медикаментами, мягким инвентарем и др.);
- нормы индивидуальных выплат (например, ставка заработной платы, размеры пособий, стипендий и т. д.);
- нормы, в основе которых лежат средние статистические величины расходов за ряд лет, а также материально-финансовые возможности общества в конкретном периоде (например, нормы на содержание помещений, учебных расходов и т. д.).

Нормы могут быть *обязательными* (устанавливаются правительством или территориальными органами власти) или *факультативными* (устанавливаются ведомствами).

Бюджетные нормы могут быть *простыми* (для отдельных видов расходов) и *укрупненными* (для совокупности расходов или для учреждения в целом).

На основе натуральных показателей (численность обслуживаемых лиц, площадь помещения и т. д.) и финансовых норм составляются *бюджетные сметы расходов*, которые могут быть следующими:

- индивидуальными — составляются для отдельного учреждения или отдельного мероприятия;
- общими — составляются для группы однотипных учреждений или мероприятий;
- на централизованные мероприятия — разрабатываются ведомствами для финансирования мероприятий, осуществляемых в централизованном порядке (закупка оборудования, строительство, ремонт и т. д.);
- сводными — объединяют и индивидуальные сметы, и сметы на централизованные мероприятия, т. е. это сметы в целом по ведомству.

В смете бюджетного учреждения отражаются:

- 1) реквизиты учреждения (его наименование, бюджет, из которого производится финансирование, подпись лица, утвердившего смету, печать учреждения и т. д.);
- 2) свод расходов (фонд зарплаты, материальные затраты, фонд производственного и социального развития, фонд материального поощрения, другие фонды);
- 3) свод доходов (финансирование из бюджета, дополнительные платные услуги населению, оказание услуг по договорам с организациями, прочие поступления);
- 4) производственные показатели учреждения;
- 5) расчеты и обоснования расходов и доходов.

Утвержденные сметы бюджетных учреждений являются их финансовыми планами на определенный период времени.

Составление смет бюджетных учреждений позволяет решать следующие задачи:

- обеспечение бюджетных учреждений государственным финансированием;
- анализ предполагаемых проектов расходов и отчетов об использовании средств;
- контроль за эффективным и экономным расходованием средств.

В соответствии с бюджетными правами, предоставленными исполнительным органам власти, они вправе при составлении смет расходов подведомственных бюджетных учреждений увеличивать в пределах имеющихся бюджетных средств нормы расходов на содержание этих учреждений.

Совершенствованию бюджетного планирования и финансового обеспечения бюджетных учреждений должен содействовать переход к формированию региональных и местных

бюджетов на основе *минимальных государственных социальных стандартов, социальных и финансовых норм.*

Такой порядок формирования бюджетов территорий обусловлен Законом РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» 1993 г. (ст. 7) и Законом РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. (ст. 37), Бюджетным кодексом 1998 г. (ст. 65).

Согласно этим актам Правительством России должны быть разработаны и утверждены Советом Федерации и Государственной Думой минимальные государственные социальные и финансовые нормы в целом по Российской Федерации. На основе этих норм субъекты Российской Федерации разрабатывают и утверждают территориальные нормы с учетом особенностей развития отдельных территорий. Доведенные до местных органов власти нормы являются основой для составления смет бюджетных учреждений и составления на их основе минимального бюджета территории. Тем самым бюджеты территорий будут обеспечиваться минимальным объемом финансовых ресурсов, а составление бюджетов будет основано на объективной нормативной основе.

* * *

Являясь важной частью бюджетного процесса, вопросы бюджетного планирования постоянно находятся в центре внимания финансистов — ученых и практиков. Министерство финансов РФ ведет работу по совершенствованию бюджетного планирования. Работниками финансовых органов и учеными периодически издавались монографии, пособия по этой проблематике. В их числе следует отметить следующие работы:

- *Л. Потехин, И. Розенфельд, Н. Итин, Н. Сокольский.* Планирование расходов на содержание учреждений просвещения и здравоохранение (1955);
- *Л.Я. Гервиц, Н.А. Масталыгина.* Финансовое планирование и анализ бюджетных учреждений (1974);
- *Б.И. Филимонов.* Совершенствование составления местных бюджетов (1976);
- *Л.С. Величко, А.Д. Александрова.* Составление бюджета района (1978);
- *С.А. Вишняков* Составление и исполнение сельских и поселковых бюджетов (1978);
- *Б.И. Филимонов, А.П. Колесник, Г.Г. Лалаев.* Составление и исполнение местных бюджетов в условиях АСФР(1982).

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте систему бюджетных расходов.
2. Что представляет собой бюджет развития?
3. Назовите формы предоставления бюджетных средств.
4. В чем заключается программно-целевой и нормативный методы бюджетного планирования.
5. Охарактеризуйте систему норм для составления бюджетных смет.
6. Назовите виды бюджетных смет.

ГЛАВА 20. Расходы бюджета в сфере материального производства

20.1. Финансы предприятий и бюджет

Финансы предприятий — исходное звено всей финансовой системы государства, поскольку именно в сфере материального производства создаются валовой внутренний продукт общества, первичные денежные накопления, поступающие в порядке перераспределения в централизованные фонды денежных средств и обеспечивающие основную часть доходов бюджетной системы.

Финансирование развития предприятий сферы материального производства осуществляется за счет собственных средств (в основном — прибыли и амортизации),

привлеченных средств из банковской сферы и финансового рынка, ассигнований из бюджета и внебюджетных фондов. В консолидированном бюджете РФ на 1999 г. предусмотрено выделить примерно 19% всех расходов на сферу материального производства.

За последние годы в структуре источников финансирования предприятий возросла доля собственных источников при значительном сокращении ассигнований из бюджета. В условиях рыночной экономики финансы предприятий основываются в основном на принципах бюджетного федерализма и самофинансирования. Это предопределяет организацию взаимоотношений предприятий с бюджетной системой по принципу *бюджета-нетто*.

Расчетный баланс доходов и расходов — основной документ, который определяет размеры и источники бюджетного финансирования.

В балансе доходов и расходов предприятия отражаются в денежной форме их доходы, расходы и финансовые результаты по основной и другим видам деятельности, внереализационные доходы и расходы, платежи в бюджет и ассигнования из бюджета.

Баланс доходов и расходов предприятия состоит из двух разделов — «Доходы и поступления» и «Расходы и отчисления».

В разделе «Доходы и поступления» отражаются:

- выручка от реализации;
- средства, мобилизуемые при капитальном строительстве;
- средства поступающие в порядке долевого участия в строительстве;
- долгосрочные кредиты и займы;
- прочие поступления.

В раздел «Расходы и отчисления» включаются:

- текущие затраты;
- затраты на расширенное воспроизводство, на содержание социальной сферы, научно-исследовательские работы;
- погашение долгосрочных кредитов и займов и уплата процентов по этим займам;
- прочие расходы.

В соответствии с действующей бюджетной классификацией в состав расходов включаются расходы на материальное производство, жилищно-коммунальное хозяйство и бытовое обслуживание населения.

В последние годы основной объем бюджетных ресурсов направляется на финансирование капитальных вложений в государственном секторе экономики и выдачу предприятиям разного вида дотаций.

Сокращение объема бюджетного финансирования затрат в сфере материального производства связывается со следующими причинами:

1) постепенным прекращением дотирования предприятий в связи с введением полной имущественной ответственности субъектов хозяйствования за выполнение взятых обязательств перед партнерами и государством;

2) сокращением участия государства в производственных инвестициях за счет уменьшения централизованных капитальных вложений и приватизации предприятий;

3) отменой прежних дотаций на возмещение разницы в ценах по большинству продовольственных и промышленных товаров;

4) жесткой экономией в расходовании бюджетных средств, достигаемой не только исключением из состава расходов любых затрат, непосредственно не связанных со стабилизацией экономики и созданием условий для ее развития, но и контролем за рациональным использованием выделенных бюджетных ассигнований.

С переходом на рыночные отношения система расходования бюджетных средств претерпела существенные изменения. Бюджетные ассигнования призваны обеспечивать решение наиболее крупных и важных государственных задач:

- финансирование приоритетных мероприятий, связанных с развитием ключевых отраслей экономики, способных наладить производство высокотехнологичной продукции и сделать ее

конкурентоспособной на мировом рынке, среди которых авиастроение, производства, обеспечивающие функционирование космических программ, атомная промышленность, энергомашиностроение и др.;

- сохранение научно-технической и кадровой базы российского ВПК, создание экономических условий для совершенствования технологий военного и двойного назначения, позволяющих увеличить на этой основе экспортный потенциал страны;

- поддержка реализации высокоэффективных и быстроокупаемых инвестиционных проектов, оказываемая как путем выделения бюджетных средств, так и путем предоставления государственных гарантий для этих проектов;

- сосредоточение инвестиционных расходов на вводимых объектах и объектах с высокой степенью готовности при одновременной реализации объектов незавершенного строительства;

- оказание поддержки агропромышленного комплекса на базе рыночных механизмов в целях обеспечения его устойчивой работы, направленной на сохранение плодородия почв, преодоление спада сельскохозяйственного производства;

- создание финансовых возможностей для совершенствования производственной и социально-бытовой инфраструктуры.

За последние годы доля затрат на финансирование промышленности, энергетики и строительства в расходах федерального бюджета снизилась более чем в четыре раза (табл. 20.1).

Таблица 20.1 Доля затрат на финансирование промышленности, энергетики и строительства в расходах федерального бюджета.

Показатели	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Расходы федерального бюджета — всего			100,0	100,0	100,0	100,0
в том числе:						
Промышленность, энергетика и строительство	23,2	12,6	11,4	9,4	5,5	
из них:						
базовые отрасли промышленности	4,1	3,1	1,7	1,3	1,1	
Прочие отрасли	9,1	1,3	1,3	2,0	0,1	
Строительство, архитектура и градостроительство	10,0	8,2	8,4	6,1	3,8	

Сокращение бюджетных ассигнований сопровождалось и снижением объемов промышленного производства, ростом числа убыточных предприятий. К основным причинам кризисного положения можно отнести:

- 1) изъятие капитала предприятий через рынок государственных и муниципальных облигаций;

- 2) высокие темпы инфляции издержек, которые привели к обесценению оборотного капитала, росту взаимных неплатежей и расширению сферы бартера;

- 3) недоступность кредитных ресурсов для многих промышленных предприятий из-за высоких процентных ставок, превышающих рентабельность вложений.

Для преодоления негативных тенденций в реальном секторе экономики в 1998 г. была принята *Программа финансово-экономической стабилизации*, которая предусматривает:

- снижение общего объема налоговых платежей с предприятий;

- снижение тарифов на грузовые железнодорожные перевозки и оптовых цен на газ и электроэнергию для промышленных потребителей;

- реструктуризацию задолженности предприятий при условии уплаты текущих платежей в бюджет;

- разрешение предприятиям продавать продукцию ниже себестоимости;

- поддержку российского экспорта.

Реальное преодоление кризисного состояния базовых отраслей экономики возможно только за счет увеличения реальных инвестиций, т. е. капитальных вложений.

* * *

Предприятия производственной сферы, являясь главной финансовой базой формирования бюджетных доходов, всегда находились в центре исследований российских ученых-финансистов.

Проблемы развития финансов и взаимоотношений предприятий промышленности с бюджетом исследовались в следующих работах.

- *Н.С. Трифонов.* Финансовое положение общесоюзной промышленности (1927);
- *В.М. Батырев, В.К. Ситнин.* Организация и планирование финансов социалистической промышленности (1940);
- *П.Н. Жевтяк.* Финансы промышленного предприятия (1963);
- *Д.С. Моляков.* Финансирование промышленности (1971);
- *М.В. Романовский, М.А. Корасик.* Финансы предприятий и объединений (1974);
- *А.А. Тишина.* Прибыль в промышленности и пути ее повышения (1975);
- *Г.В. Базарова.* Прибыль и хозрасчет в условиях НТП (1979);
- *А.Т. Чеблоков.* Финансовое планирование в промышленности (1983);
- *И.А. Акодис.* Финансовый аспект управления рентабельностью и ассортиментом (1985);
- *В.Д. Штундюк.* Финансово-кредитный механизм производственных объединений (1987);
- *Н.Л. Марголина, Р.Г. Попова.* Управление финансами предприятия в условиях АСУ (1990).

Финансы сельского хозяйства отражены в следующих работах:

- *Г. Бронштейн.* Как организовать финансовую работу колхоза (1935);
- *М. Несмий, В. Соколов.* Организация финансов колхозов (1955);
- *С.Н. Мотов.* Финансирование и кредитование совхозов (1968);
- *К.Д. Карпов.* Финансово-кредитные отношения с колхозом (1971);
- *Е.А. Кириллов.* Проблемы финансов сельского хозяйства (1974);
- *А. С. Либкинд.* Анализ доходов и накоплений в колхозах (1969);
- *И.Л. Ким, А.Ф. Пацан.* Финансы государственных сельскохозяйственных предприятий (1976);
- *С. И. Кованов.* Анализ формирования и использования прибыли в совхозах (1976);
- *В.Н. Семенов.* Финансово-кредитный механизм в развитии сельского хозяйства (1983);
- *С.Н. Корюнов, Г. Т. Гойгел* и др. Финансирование развития сельского хозяйства (1984);
- *Н.С. Майзус.* Финансы агропромышленных объединений (1988);
- *М.Л. Лишанский, И.Б. Маслова.* Финансы в сельском хозяйстве (1999).

20.2. Финансовое обеспечение расширенного воспроизводства

Реальные инвестиции обеспечивают динамичное развитие предприятий и позволяют решать следующие задачи:

- 1) расширение собственной предпринимательской деятельности за счет накопления финансовых и материальных ресурсов;
- 2) приобретение новых предприятий;
- 3) диверсификацию вследствие освоения новых областей бизнеса.

Субъектами инвестиционной деятельности являются инвесторы, заказчики, исполнители работ, пользователи объектов инвестиционной деятельности.

Инвесторы осуществляют вложения собственных, заемных и привлеченных средств в форме долгосрочных вложений (инвестиций) и обеспечивают их целевое использование.

Заказчиками могут быть инвесторы, а также любые иные физические и юридические лица, уполномоченные инвестором осуществлять реализацию инвестиционных проектов. В

случае, если заказчик не является инвестором, он наделяется правами владения, пользования и распоряжения инвестициями на период и в пределах полномочий, установленных договором.

Пользователями объектов инвестиционной деятельности могут быть инвесторы, а также другие физические и юридические лица, государственные и муниципальные органы, иностранные государства и международные организации, для которых создается объект инвестиционной деятельности.

Объектами инвестиционной деятельности в Российской Федерации являются:

- вновь создаваемые и модернизируемые основные фонды во всех отраслях экономики;
- ценные бумаги;
- научно-техническая продукция и другие объекты собственности;
- имущественные права и права на интеллектуальную собственность.

Государственная инвестиционная политика РФ в ходе проведения экономических реформ претерпела существенную корректировку. Так, в 1992 г. исходили в первую очередь из необходимости сокращения средств, выделяемых из бюджета на капитальное строительство при одновременном повышении доли внебюджетных отраслевых инвестиционных фондов, в которых сосредотачиваются средства, поступавшие от предприятий и других источников.

Использование бюджетных средств на капитальное строительство ограничивалось только такими задачами, решение которых было невозможно обеспечить использованием других источников финансирования: создание мощностей по импортозамещению и ресурсосбережению, преодолению стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций.

На 1993 г. государственная инвестиционная программа была сформирована исходя из необходимости обеспечения приоритетов, определенных Программой углубления экономических реформ и концепцией структурной политики, и предусматривала дальнейшую децентрализацию инвестирования и акционирования в строительном комплексе.

В настоящее время капитальные вложения направляются на *финансирование целевых программ*, реализация которых позволяет сконцентрировать финансовые ресурсы на наиболее важных направлениях развития отраслей хозяйства. Однако трудности в капитальных вложениях в Российской Федерации определяются существенным усилением диспропорций в инвестиционной сфере.

Ухудшение финансового положения многих предприятий, резкое сокращение бюджетного финансирования инвестиций, трудности с получением долгосрочных кредитов из-за высокой процентной ставки, предпочтения банков в получении доходов на финансовых рынках, неблагоприятный инвестиционный климат, в том числе из-за высоких рисков вложений, несовершенство правового регулирования хозяйственной деятельности продолжают оставаться основными причинами негативного влияния на инвестиционную активность.

В 1998 г. не произошло существенного улучшения инвестиционного климата, в котором приходится действовать предприятиям. Общий объем инвестиций в основной капитал в сопоставимых ценах снизился по сравнению с предыдущим годом (табл. 20.2).

Таблица 20.2. Основные показатели капитального строительства
(в % к соответствующему периоду предыдущего года)

Показатели	1994	1995	1996	1998
Инвестиции в основной капитал	76	90	82	93
— всего				
В том числе по объектам				
производственного назначения	67	89	85	98
непроизводственного назначения	89	91	77	85
Объем подрядных работ	76	91	86	91

Спад общих объемов инвестиций в основной капитал произошел в основном в результате сокращения инвестиций непроизводственного назначения, которое в свою очередь во многом обусловлено уменьшением объемов инвестиций из бюджетов всех уровней.

Основные причины уменьшения объемов строительства жилья и других объектов социальной сферы — неудовлетворительное финансирование, неплатежи и задолженность за выполненные работы, в том числе из федерального бюджета, а также отсутствие долгосрочного финансирования жилья и системы ипотечного кредитования.

Финансирование производственного строительства (см. табл. 20.2) в 1998 г. сохранилось на уровне 1996 г. В третьем и четвертом кварталах даже произошел определенный прирост инвестиций. Активизация инвестиционной деятельности наблюдалась в электроэнергетике, химической и нефтехимической промышленности, промышленности строительных материалов, транспорте и связи, строительстве, торговле и общественном питании. Однако продолжают сокращаться инвестиции в обрабатывающих отраслях промышленности и в сельском хозяйстве

Таблица 20.3. Структура инвестиций в основной капитал по формам собственности (в %к итогу)

Форма собственности	1994	1995	1996	1998
Предприятия и организации всех форм собственности	100	100	100	100
<i>в том числе:</i>				
государственная	32	31	27	24
муниципальная	8	6	5	6
частная	18	14	16	19
смешанная	42	49	52	51

В структуре инвестиций по формам собственности сохранилась тенденция, сложившаяся в последние четыре года. Происходит снижение доли объектов государственной собственности при увеличении доли объектов смешанной российской собственности.

Инвестиционная стратегия государства в настоящее время включает следующие этапы:

1) подавление инфляции и стимулирование инвестиционной деятельности предприятий и населения;

2) уменьшение бюджетного дефицита, его покрытие преимущественно за счет неинфляционных источников, ориентация внутренних финансовых потоков на инвестиции в производство;

3) полноценная защита прав и интересов инвесторов и акционеров. Для этого требуются не только совершенствование законодательства, но и меры организационного порядка, которые позволяют предприятиям обрести реальных хозяев, а хозяевам организовать эффективное управление предприятиями. Будут поддержаны предприятия любой формы собственности, если они снижают издержки, повышают качество, реорганизуют производство и управление, не допускают неплатежей, выпускают конкурентоспособную продукцию;

4) децентрализация инвестиционного процесса через стимулирование частных инвестиций. Выделение «точек роста» будет происходить на уровне отдельных предприятий и проектов;

5) смещение акцента бюджетного финансирования с реализации масштабных программ на поддержание эффективно работающих предприятий. Размещение централизованных капитальных вложений предусматривается проводить исключительно на конкурентной основе после проведения предварительной экспертизы безусловной окупаемости и экономической эффективности каждой инвестиционной программы. Государственная поддержка инвестиционного комплекса будет проводиться путем кредитования на возвратной и платной основе;

6) расширение практики долевого государственно-коммерческого финансирования инвестиционных проектов, в том числе с привлечением зарубежных инвесторов.

Одной из наиболее актуальных проблем нынешнего этапа развития российской экономики является *оживление инвестиционного процесса* в стране.

За шесть лет (1990—1995 гг.) объем инвестиций в экономику страны сократился на 86%. Согласно оценкам, каждые 3% спада инвестиций означают 1% снижения ВВП. Систематически снижается доля затрат на машины и оборудование в общем объеме инвестиций в производственную сферу. В 1995 г. по сравнению с 1991 г. она уменьшилась с 32 до 19%. Иными словами, происходит ухудшение как воспроизводственной, так и технологической структуры капитальных вложений.

Следовательно, проблема оживления инвестиционной деятельности — задача не только отдельных предприятий, но и государства в целом. Она возникает каждый раз при подготовке очередного бюджета. Однако главная трудность на данном этапе экономических преобразований заключается в ограниченных возможностях внутренних накоплений в стране и неспособности частных инвесторов в полной мере компенсировать нехватку капитальных вложений для преодоления экономического спада. Высокая инфляция, тяжелое бремя налогов оставили предприятия практически без источников финансирования своего развития. Высокие ставки банковских процентов сделали недоступными средне- и долгосрочные кредиты.

Вложения в сферу производства из-за большого риска малопривлекательны для банковского капитала, отечественных и иностранных инвесторов, для населения. Инвесторы предпочитают вкладывать свои средства в гораздо более доходные и надежные финансовые активы.

Основная слабость государственной инвестиционной политики в настоящее время обусловлена *незащищенностью расходов бюджета на инвестиционные цели*. Финансирование этих расходов в силу ряда причин проводилось по остаточному принципу, следствием чего стала нарастающая из года в год кредиторская задолженность в инвестиционной сфере, а объем реально осуществляемых инвестиций в производственную сферу постоянно сокращался. Сложившаяся ситуация усугубляется тем, что правительство не смогло обеспечить своевременное финансирование даже быстрокупаемых инвестиционных проектов. Однако опыт последних лет свидетельствует, что в настоящее время складываются объективные предпосылки для выхода из инвестиционного тупика.

Внедрение **бюджета развития** — один из тех шагов, который позволит сдвинуть инвестиционный механизм с мертвой точки.

Считается, что при правильной организации управления бюджетом развития возможна дополнительная десятикратная мобилизация средств частных инвесторов для финансирования приоритетных проектов в реальном секторе экономики. К приоритетным направлениям промышленной политики относятся нефтедобывающая, газовая, нефтеперерабатывающая отрасли, деревообработка, добыча и переработка алмазов, машиностроительные производства, обеспечивающие выпуск машин и оборудования, необходимых для этих отраслей, авиастроение и ряд других.

*Таблица 20.4. Бюджет развития Российской Федерации в 1997-2000
(в ценах 1997 г., трлн. руб.)*

	1997	1998	1999
<i>Источники</i>			
Связанные иностранные кредиты под гарантии Правительства России	10,9	5,0	2,5
Инвестиционные кредиты Международного и Европейского банков реконструкции и развития	5,1	5,0	8,1
Отчисления от средств внутренних заимствований	10,4	21,0	27,0
Выплаты по выданным ранее из бюджета развития кредитам		3,3	7,1
Итого	26,4	34,3	44,7

Направление использования

Производственные капитальные вложения	9,5	19,3	24,8
Закупка оборудования в счет иностранных кредитов	16,0	10,0	10,6
Поддержка экспорта	0,5	2,0	3,6
Санация предприятий	0,4	1,8	3,1
Выплаты по государственным гарантиям инвестиций		1,2	2,6
Итого	26,4	34,3	44,7

В структуре *прямых инвестиций в основной капитал* по источникам финансирования с развитием рыночных отношений происходят определенные изменения.

1) Если в 70-е и в первой половине 80-х преобладающими источниками финансирования были бюджетные ассигнования (50—60%), то в настоящее время они снизились до 20% (табл. 20.5).

2) Происходит и перераспределение в источниках получения средств — увеличивается доля средств, выделяемых из бюджетов субъектов РФ.

3) Увеличивается также доля средств в общем объеме инвестиций из централизованных внебюджетных инвестиционных фондов, иностранных инвестиций и других источников в основном в результате включения в эту статью заемных и привлеченных средств предприятий.

4) Продолжает оставаться низкой активность коммерческих банков в кредитовании реального сектора экономики. Несмотря на некоторое увеличение в 1997 г. размеров долгосрочных кредитов, их удельный вес в общем объеме кредитов не изменился и составил всего 3,4%.

5) Практически не используются в инвестиционной сфере средства населения, так как процесс развития системы паевых инвестиционных и пенсионных фондов, через которые сбережения населения могли бы трансформироваться в инвестиции, происходит медленно.

Таблица 20.5. Структура прямых инвестиций в основной капитал по источникам финансирования (в % к итогу)

<i>Прямые инвестиции</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1998</i>
Все источники финансирования	100,0	100,0	100,0	100,0
В том числе:				
Бюджетное финансирование	26,0	21,8	20,1	20,6
из него:				
Федеральный бюджет	14,4	11,1	9,9	9,5
Средства бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов	11,6	10,7	10,2	11,1
Централизованные внебюджетные фонды и другие источники	7,5	12,9	13,4	15,8
Собственные средства предприятий	64,2	62,8	63,3	58,9
Средства индивидуальных застройщиков	2,3	2,5	3,2	4,7

Учитывая приоритетное финансирование в настоящее время социальных расходов, не имеющих альтернативных источников финансирования, примерно 60—65% средств инвестиционной программы направляется на государственную поддержку социальной сферы и 35—40% — на развитие производственной сферы. Это позволит в социальной сфере:

- снять остроту жилищной проблемы и в первую очередь для бесквартирных кадровых и уволенных в запас военнослужащих;
- улучшить напряженную социально-экономическую ситуацию в радиоактивных загрязненных районах;
- оказывать государственную поддержку фундаментальной науке в части сохранения и развития производственной базы;

- продолжать строительство важнейших объектов коммунального хозяйства, включая метрополитены, крупные мосты и мостовые переходы.

Государственная поддержка производственной сферы. В настоящее время в большей степени она осуществляется на *возвратной* основе преимущественно на финансирование быстрокупаемых коммерческих проектов, размещаемых на конкурсной основе. Это позволяет привлечь в инвестиционную сферу дополнительные средства частных инвесторов и существенно расширить практику государственно-коммерческого финансирования.

Одним из важнейших направлений *безвозвратного инвестирования* в производственную сферу остаются программы поддержания безопасности АЭС, развития энергетики ряда районов России, развития медицинской промышленности, транспорта, связи, агропромышленного комплекса и др.

Например, отрасли транспорта и связи строят свою деятельность на условиях самокупаемости. Однако в бюджетах предусматривается финансирование отдельных транспортных систем, в первую очередь связанных с выполнением государственными структурами своих функций в области обеспечения безопасности транспортного процесса, предприятий и учреждений. Так, на воздушном транспорте предусматриваются бюджетные ассигнования на финансирование Государственной транспортной компании «Россия», на поддержку северных аэропортов в Диксоне, Анадыре и т. п.

На водном транспорте выделяются бюджетные ассигнования на содержание государственного Гидрографического предприятия, бассейновых подразделений Госморспасслужбы, спасательно-координационной службы, спутниковой системы «КОСПАС — САРСАТ», объектов социальной сферы северных портов. Из бюджета выделяются средства для государственной поддержки не подлежащих приватизации судов с ядерными энергетическими установками, дизельных ледоколов и судов атомно-технологического обслуживания в части компенсации расходов, не покрываемых доходами, от их эксплуатации.

20.3. Расходы бюджетной системы на развитие и содержание агропромышленного комплекса

Один из важнейших секторов экономики — агропромышленный комплекс (АПК) как жизнеобеспечивающий — имеет специфические особенности, которые обуславливают необходимость его государственной поддержки и регулирования. К этим особенностям можно отнести:

- сезонный характер сельскохозяйственного производства;
- основное средство производства — земля, состояние которой постоянно меняется;
- относительно длительный цикл производства, включающий наряду с промышленным естественный цикл,
 - диспаритет цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию,
 - значительный размер затрат капитального характера на осушение, орошение земель, реконструкцию действующих мелиоративных систем, улучшение качества земель и т. п., что отражается на себестоимости и цене сельскохозяйственной продукции.

В силу этой специфики развитие АПК является важнейшим приоритетным направлением перестройки экономики. В ходе преобразований в этом секторе экономики были созданы основы многоукладной экономики. Доля государственного сектора в настоящее время составляет около 12%. Сельскохозяйственным производством занимаются в основном предприятия новых организационных форм — хозяйственные товарищества, акционерные общества, кооперативы, крестьянские (фермерские) хозяйства и др.*

* По решению Правительства РФ от 29 декабря 1991 г. № 56 в стране осуществляется реорганизация колхозов и совхозов, нацеленная на изменение форм собственности путем предоставления селянам права свободного выбора вида предпринимательства с закреплением за ними имущественных паев и земельных долей.

Удельный вес сельского хозяйства в расходной части бюджета постоянно снижается.

В 1997 г. на развитие отрасли из бюджета было выделено 7,9 трлн. руб., что на 40% меньше плановой суммы 1996 г.

<i>Год</i>	<i>Удельный вес, %</i>
1991	19
1992	17,4
1993	7,6
1994	5,9
1996	3,2
1997	1,5

Либерализация цен и ужесточение кредитной политики ухудшили финансовое положение АПК. В значительной мере были приостановлены процессы укрепления материально-технической базы, поддержания плодородия почв, развития социальной инфраструктуры на селе.

За последние годы резко сократилась инвестиционная деятельность в сельском хозяйстве. Объем инвестиций на производственное строительство сократился в 25 раз, растет удельный вес убыточных хозяйств, увеличивается дебиторско-кредиторская задолженность.

Сельское хозяйство страны пока не может обеспечить потребление продуктов питания на душу населения по рекомендуемым рациональным нормам как по общей энергетической ценности, так и по рациону. Сложившееся в настоящее время на продовольственном рынке относительное равновесие спроса и предложения при сокращении собственного производства поддерживается импортом продуктов питания.

Особенности АПК и специфика состояния его в настоящее время определяют политику государства по финансированию АПК.

Бюджетная поддержка АПК осуществляется по следующим основным направлениям:

- финансирование проведения земельной реформы;
- финансовая поддержка развития фермерства/развитие рыночных отношений в АПК;
- поддержка социальной инфраструктуры села/ жилищного строительства, возведение объектов здравоохранения, школ, дошкольных учреждений, строительство дорог;
- мелиорация земель и содержание мелиоративных систем;
- улучшение земель, связанное с повышением плодородия;
- строительство и реконструкция предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности и рыболовецкого флота;
- поддержка развития местных баз строительной индустрии и строительных материалов;
- финансовая помощь по землеустройству, эпизоотическим мероприятиям и мероприятиям по защите растений от вредителей и болезней, содержанию ветеринарной и санитарной служб.

Государственная поддержка АПК должна обеспечивать проведение структурных преобразований в аграрном секторе, способствовать сокращению спада производства продукции растениеводства и животноводства, созданию условий для их развития и поддержки перерабатывающих отраслей промышленности, удовлетворения потребностей страны в продовольствии и сельскохозяйственном сырье, развитию сельхознауки, образования и содержанию объектов социальной сферы на селе.

Расходы бюджета направляются на сохранение плодородия почв, обновление и пополнение основных производственных фондов в сельском хозяйстве. Предусматривается дальнейшее развитие лизинговой формы приобретения техники, машин и оборудования.

Учитывая экстремальные условия ведения сельскохозяйственного производства, особое значение приобретают мероприятия по поддержанию и обустройству мелиорируемых земель, недопущению их вывода из сельскохозяйственного оборота. В настоящее время в России имеется 9,7 млн. га мелиорированных земель, в том числе 5 млн. орошаемых и 4,7 млн. осушенных. Занимая 5%

общей площади сельскохозяйственных угодий, эти земли дают весь урожай риса, 3/4 — овощей, 1/4 — зерна кукурузы, более 1/5 — кормов Однако из-за сокращения бюджетных средств объемы мелиоративных районов уменьшились более чем в 40 раз.

Площадь орошаемых сельскохозяйственных угодий по отношению к 1991 г. уменьшилась на 1,5 млн. га, осушенных — на 0,3 млн. га.

В расходах бюджета выделяются средства на выплаты дотаций и компенсаций сельхозтоваропроизводителям. В частности, предусматривается возмещать часть затрат на приобретение минеральных удобрений, на развитие элитного семеноводства, на компенсацию части затрат на потребляемую энергию тепличным производством.

Учитывая, что основные сельскохозяйственные районы России находятся в зоне рискованного земледелия, продолжается государственная поддержка страхования в аграрном секторе экономики. Предусматривается увеличение этой доли расходов за счет сокращения других видов дотаций.

В животноводстве выделяются дотации на поддержку племенного дела, компенсации части затрат на приобретение комбикормов, закупаемых крупными животноводческими комплексами и птицефабриками.

Государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей не ограничивается перечисленными выше мерами:

1) Периодически проводится списание задолженности сельскохозяйственных предприятий по кредитам и процентов по ним с отнесением этих сумм на государственный внутренний долг.

2) Как один из способов регулирования розничных цен на сельскохозяйственную продукцию сохранено *дотирование* из бюджета стоимости средств производства, приобретаемых для села. Дотирование осуществляется на конечной стадии производственного цикла. Продолжается практика обеспечения села горюче-смазочными материалами, минеральными удобрениями и пестицидами на условиях товарного кредита.

3) АПК предусматривается льготная налоговая политика, пониженные нормы отчислений во внебюджетные фонды.

4) В соответствии с Законом «О социальном развитии села» осуществляется политика приоритетности бюджетного финансирования, предоставления льгот, увеличения норм расходов на развитие социально-культурной сферы в сельской местности. Финансируются мероприятия по охране материнства и детства в низкорентабельных и убыточных хозяйствах системы Минсельхоза России.

5) Для поддержки отечественного сельскохозяйственного машиностроения и стабилизации аграрного производства Правительство РФ внедрило *лизинг* как новую форму приобретения продукции машиностроения.

6) В 1997 г. для финансовой помощи агропромышленному производству был создан *специальный фонд*, общая сумма которого оценивается в 11,8 трлн. руб. Формируется он на федеральном и территориальном уровнях — из федерального целевого бюджетного фонда выделяются субсидии и дотации субъектам Федерации за счет средств земельного налога и арендной платы за землю, таможенных пошлин, акцизов и НДС на ввозимое продовольствие.

Анализ структуры расходов федерального бюджета, направляемых на финансирование сельского хозяйства и рыболовства, позволяет сделать следующие выводы:

- большая часть ресурсов направляется на сельскохозяйственное производство (в 1995 г. 94,85%, в 1996 г. — 90,94%, в 1997 г. - 81, 65%);

- значительная часть федеральных бюджетных средств направляется на поддержание земельных ресурсов;

- наибольший удельный вес в расходах федерального бюджета России на развитие АПК занимали целевые дотации и субвенции на развитие растениеводства и животноводства (35%), а также средства фонда льготного кредитования (21%) и средства на формирование лизингового фонда (18%);

- средства лизингового фонда направляются не только в общественные хозяйства, но и в фермерские в дополнение к сумме, предусмотренной отдельной строкой на государственную поддержку крестьянских и фермерских хозяйств.

20.4. Финансовая помощь из бюджета отдельным отраслям народного хозяйства

Государственные дотации как объективная необходимость существования финансовой помощи в бюджетной системе вытекают из сохранения в переходный период государственного регулирования цен на отдельные виды продукции и услуг. В расходах бюджета на финансирование отраслей экономики государственные дотации занимают одно из ведущих мест.

1. В общем объеме государственных дотаций преобладают расходы на возмещение из бюджета разницы в ценах. В целях поддержания уровня жизни населения сохранены дотации на отдельные виды энергоресурсов и продовольственные товары, а также в отдельных отраслях экономики, нерентабельная работа которых явилась результатом использования регулируемых государством цен и тарифов (жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт).

Постепенный отпуск цен на энергоресурсы, дотируемых в настоящее время из бюджета, позволяет снижать долю бюджетных средств, направляемых на возмещение разницы в ценах.

2. Значительные суммы дотаций выделяются сельским товаропроизводителям, угольной промышленности;

3. В расходах в сферу материального производства предусмотрено выделение дотаций из бюджета на покрытие убытков от реализации газа и других видов топлива населению.

4. Значительные бюджетные средства предусмотрены на покрытие убытков жилищно-коммунального хозяйства, в том числе предприятий городского электротранспорта, жилищного хозяйства, предприятий жилищно-коммунального хозяйства. Предусматриваются дотации и транспортным организациям — автомобильному транспорту общего пользования на покрытие убытков от работы городских и пригородных маршрутных автобусов, на покрытие дополнительных затрат автопредприятий в связи с введением свободных цен на энергоносители и повышением цен на другие материальные ресурсы, а также увеличением амортизационных отчислений в результате переоценки основных фондов.

Компенсации конверсионным предприятиям в бюджете предусматриваются в связи с финансовыми потерями в результате перепрофилирования производства с военной продукции на гражданскую. Компенсационные средства имеют целевую направленность и предоставляются конверсионным предприятиям в виде *дотаций* на:

- формирование фонда потребления;
- частичное возмещение затрат предприятиям на содержание объектов социальной инфраструктуры, находящихся на балансе градообразующих предприятий, а также в районах Крайнего Севера и Дальнего Востока;
- сохранение уникального стендового оборудования;
- списание остатков незавершенного производства и товарно-материальных ценностей;
- отчисления на социальное страхование и взносы в Пенсионный фонд, Фонд занятости и медицинское страхование.

Средства, выделяемые конверсионным предприятиям на фонд потребления, связаны с необходимостью сохранения рабочих мест, так как дальнейшее их сокращение может привести к разрыву технологических цепочек и невозможности выполнения оборонного заказа.

Предусматривается дальнейшее оказание помощи оборонным научно-исследовательским институтам и конструкторским бюро для сохранения в рабочем состоянии не полностью загруженного уникального оборудования, испытательных стендов, а также государственных полигонов.

20.5. Расходы на фундаментальные научные исследования и охрану окружающей среды

Расходы бюджетной системы на науку. Финансирование НИОКР за счет средств бюджета остается важнейшей составной частью государственного управления

научно-техническим прогрессом. Однако в последние годы произошло сокращение выделения средств на эти цели.

В бюджете на 1998 г. общий объем расходов на фундаментальные научные исследования и содействие НТП был определен в 11157,8 млн. руб., что составляет 0,45% ВВП.

Для более рационального использования бюджетных средств приоритетное финансирование расходов на науку предусмотрено в части осуществления фундаментальных исследований, проводимых Российскими академиями наук, а также расходов, предусмотренных на реализацию *федеральных целевых программ*. В качестве приоритетных определены программы:

- Федеральная космическая программа России;
- Развитие гражданской авиации до 2000 г.;
- Индустрия детского питания;
- Развитие медицинской промышленности;
- и ряд других.

Бюджетные средства, предусмотренные на финансирование проектов, реализуемых в рамках перечисленных программ, направляются непосредственно исполнителям, определяемым на *конкурсной основе*, творческим коллективам, группам отдельных ученых, что позволяет обеспечивать повышение заработной платы непосредственным исполнителям работ и улучшать материальное оснащение исследований, имеющих первостепенное значение для развития науки и экономики в целом.

Кроме бюджетных ассигнований на науку, для финансирования общетраслевых и межотраслевых научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ сформированы *внебюджетные фонды*.

Расходы бюджета на охрану окружающей среды. Из бюджета выделяются ассигнования на финансирование мероприятий, связанных с улучшением охраны окружающей среды. Эти средства направляются:

- на осуществление государственного экологического контроля;
- организацию и содержание заповедников и национальных парков;
- на реализацию целевых программ «Лесовосстановление в России» и «Охрана лесов от пожаров».

Предусматриваются ассигнования на укрепление берегов рек и других водоемов, противопаводковые работы, ремонт дамб, расчистку устья рек, очистку водохранилищ, содержание насосных станций и гидротехнических сооружений, а также на другие мероприятия по воспроизводству, охране и восстановлению водных объектов и обеспечению на этой основе населения и предприятий и организаций качественной водой.

Выделяются средства на реализацию целевой программы «Развитие системы гидрометеорологического обеспечения народного хозяйства Российской Федерации в 1994—1995 годах и на период до 2000 года».

Кроме того, предусмотрены средства на проведение топографо-геодезических и картографических работ, дистанционного зондирования земли, демаркации границ Российской Федерации, а также на реализацию федеральной целевой программы «Развитие сейсмологических наблюдений и прогноза землетрясений на 1995 — 2000 годы».

На финансирование дополнительных мероприятий по строительству и перевооружению природоохранных объектов, выполнению связанных с экологией научно-исследовательских и проектных работ, сохранению памятников природы используются средства *Федерального экологического фонда Российской Федерации*.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте структуру баланса доходов и расходов предприятия.
2. Как осуществлялась государственная инвестиционная политика в РФ начиная с 1991 г.?
3. В чем заключается инвестиционная стратегия государства на современном этапе?
4. Расскажите о роли и значении бюджета развития в инвестиционной политике.
5. Как осуществляется бюджетная поддержка АПК?

6. Что такое государственные дотации? Кому они осуществляются?

ГЛАВА 21. Финансирование жилищно-коммунального хозяйства

21.1. Жилищно-коммунальное хозяйство – важная отрасль жизнеобеспечения человека

В современном урбанизированном обществе одной из важнейших отраслей деятельности человека является жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ). Город стал основным местом обитания людей. В России в городах и поселках городского типа проживает 73% населения страны. Человек в современном городе должен быть обеспечен жильем, водой, канализацией, теплом, городским транспортом и т. д.

Современное производство также невозможно без обеспечения его услугами ЖКХ, предприятия которого не только создают условия жизни работнику и доставляют его к месту труда, но и поставляют промышленным и строительным предприятиям воду, газ, тепло, электроэнергию, участвуя тем самым в процессе производства.

Нельзя представить функционирование города, нормальную жизнедеятельность населения без городского благоустройства (дорог, освещения, озеленения, очистки территории и вывоза мусора). Следовательно, услуги ЖКХ — важный фактор развития материального производства и воспроизводства рабочей силы.

Являясь важной частью народного хозяйства страны, эта отрасль требует выделения на свое содержание и развитие значительного объема финансовых ресурсов. Отрасль имеет двусторонние отношения с бюджетом, которые складывались в пользу отрасли. Она получает средств из бюджета больше, чем вносит в него.

Как отрасль ЖКХ включает ряд подотраслей:

- жилищное хозяйство;
- водопроводно-канализационное хозяйство;
- топливно-энергетическое хозяйство;
- городской пассажирский транспорт;
- гостиницы;
- благоустройство населенных мест.

Источниками финансирования расходов на содержание и развитие ЖКХ являются:

- бюджетные средства;
- средства, получаемые жилищно-коммунальными предприятиями за реализацию своих услуг и продукции юридическим и физическим лицам;
- средства предприятий на содержание принадлежащих им жилищно-коммунальных объектов.

До 1991 г. в ведомственном подчинении находилось примерно 60% жилой площади, свыше 30% протяженности газовых сетей и около 30% мощностей водопроводно-канализационных предприятий. Доля средств предприятий в финансировании жилищного хозяйства составляла более 75%, а коммунального хозяйства — около 25%. В связи с переходом на рыночные отношения предприятия из-за отсутствия у них необходимых финансовых ресурсов стали отказываться от своих жилищно-коммунальных объектов и передавать их в подчинение местным органам власти, т. е. на бюджетное финансирование.

До проведения реформы ЖКХ наибольшая часть финансовых ресурсов, необходимых для содержания и развития этой отрасли, поступала из бюджета.

В консолидированном бюджете России расходы на ЖКХ составляют примерно 14% общих расходов. При этом ассигнования на ЖКХ почти полностью выделяются из территориальных бюджетов. Из общей суммы средств, направляемых на финансирование ЖКХ, 35% приходится на региональные бюджеты и 65% — на местные бюджеты.

В связи с тем, что почти все бюджетные расходы на ЖКХ финансируются из *территориальных бюджетов*, доля этих затрат в общем объеме расходов территориальных

бюджетов довольно высока — 26%, в том числе в региональных бюджетах — 22%, в местных — 29%.

Роль бюджетных средств в финансировании отдельных подотраслей ЖКХ неодинакова. Полностью за счет бюджетных ассигнований финансируются дорожное хозяйство, озеленение, освещение и уборка территорий населенных мест. Водопроводно-канализационное хозяйство получает лишь средства бюджета на капитальные вложения. Городской пассажирский транспорт, жилищное хозяйство и теплоэнергетика для отопления жилых домов требуют выделения бюджетных дотаций.

Анализ, деятельности предприятий ЖКХ показывает, что в связи с действием ряда факторов (повышение стоимости сырья, топлива, материалов, основных средств, заработной платы и др.) себестоимость их услуг постоянно росла. Темпы роста их затрат опережали темпы роста производительности труда. При стабильности тарифов это привело к снижению рентабельности, к убыточности и дотациям из бюджета.

Услуги ЖКХ являются одним из элементов жизненных средств для населения. Если повысить тарифы на эти услуги, то возрастут затраты потребителей этих услуг, т. е. населения. Это увеличение должно возмещаться либо за счет повышения заработной платы, либо за счет ассигнований из централизованного фонда финансовых ресурсов — бюджета в виде дотаций предприятиям и организациям, оказывающим услуги населению, либо населению. В практике применяются все способы.

Выделение *дотаций* ЖКХ следует рассматривать как один из способов возмещения предприятиям их затрат живого и овеществленного труда, а работникам — затрат на воспроизводство рабочей силы. Вместе с тем следует признать, что дотационность производства и реализации ряда видов продукции, товаров и услуг негативно отражается на развитии коммерческого расчета, не способствует усилению интенсивных методов хозяйствования, повышению заинтересованности в более экономном использовании материальных и финансовых ресурсов.

В условиях рыночных отношений проблема дотаций становится еще более актуальной.

Главной задачей в экономике ЖКХ является улучшение экономической работы в этой отрасли с целью повышения эффективности использования средств, выделяемых на ее развитие и содержание, а также снижение темпов роста эксплуатационных затрат. Важнейшим направлением поиска путей более эффективного использования затрат на жилищно-коммунальное хозяйство и снижение темпов роста затрат является концентрация предприятий этой отрасли в ведении местных органов власти. Это в свою очередь позволит шире вести работы по специализации предприятий и интенсификации производства, снижению себестоимости оказываемых ими услуг.

Реальными действиями в этом направлении станет проводимая в нашей стране *реформа* в ЖКХ, которая предполагает реализацию мер, направленных на повышение эффективности использования средств на содержание жилищно-коммунальных предприятий:

- 1) переход к самофинансированию предприятий ЖКК путем прекращения бюджетных ассигнований на предоставление им дотаций, а также перекрестного субсидирования потребителей;

- 2) увеличение тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения до экономически обоснованного уровня, определяемого в основном в результате конкурсного отбора организаций, предоставляющих эти услуги.

21.2. Финансирование жилищного хозяйства

Жилищное хозяйство — одна из важнейших отраслей социально-бытовой инфраструктуры. Рост народного благосостояния тесно связан с улучшением жилищных условий.

Принимаемые за последние десятилетия меры по решению жилищной проблемы привели к значительному возрастанию жилищного фонда городов. Улучшилось инженерное оборудование домов и оснащение их водопроводом, канализацией, газом, лифтом,

мусоропроводом и т. д. Жилищный фонд стал главным общественным богатством городов, удельный вес его в общем объеме основных фондов, подведомственных городским самоуправлениям, составляет 70—80%.

Бюджетные средства в жилищное хозяйство направляются только из *территориальных бюджетов*, в том числе около 30% — из региональных бюджетов и 70% — из местных.

В общем объеме территориальных бюджетов расходы на содержание жилищного хозяйства составляют 16%, в том числе в региональных бюджетах — 11%, в местных — 19%. Наблюдается рост этих расходов. Он обусловлен не только увеличением самого жилого фонда, но и повышением качества строений, их технической оснащенности, заработной платы работников. С ростом этажности, технической оснащенности домов возрастают расходы. Так, затраты на содержание девяти- и шестнадцатиэтажных домов выше, чем затраты на пятиэтажные дома, соответственно на 18 и 23%. С увеличением объема крупнопанельного домостроения возрастают расходы на капитальный и текущий ремонт. В таких домах эти расходы превышают восстановительную стоимость в 2,5 раза, из них 30% приходится на текущий ремонт.

Таким образом, в перспективе с развитием в городах многоэтажного и крупнопанельного строительства расходы на содержание жилищного фонда будут возрастать. Все это свидетельствует о необходимости серьезного подхода к вопросам эффективного использования финансовых ресурсов, направляемых на содержание и ремонт жилых домов. Главной задачей при этом должно быть изыскание путей снижения темпов роста расходов и сокращение их.

В затратах на содержание жилых строений значительную часть занимают *расходы на оплату труда*, которые составляют более 30%. Причинами высокого уровня заработной платы в эксплуатационных расходах в жилищном хозяйстве являются слабая механизация работ, отсутствие автоматизации инженерных систем в домах, широкое применение ручного труда.

Снижение роста расходов на содержание жилищного фонда в значительной степени зависит от улучшения организации его эксплуатации. Расширение объемов жилищного строительства, увеличение технической оснащенности домов, повышение требовательности к качеству услуг, оказываемых жилищным хозяйством, привели к тому, что существующая система организации эксплуатации жилищного фонда, при которой все основные работы по его содержанию осуществляются силами домохозяйств с их низкой материально-технической базой и производительностью труда, тормозит развитие коммерческого расчета в этой отрасли и дает значительные экономические потери.

Основными путями совершенствования системы эксплуатации жилищного хозяйства, выявления резервов снижения уровня эксплуатационных расходов являются:

- механизация и автоматизация производственных процессов;
- создание специализированных организаций, осуществляющих на высоком техническом уровне обслуживание внутридомовых инженерных систем и ремонт зданий;
- концентрация материальных и финансовых ресурсов, выделяемых в эту отрасль;
- совершенствование системы оплаты труда.

Из общего объема средств, выделяемых на содержание жилищного фонда, наибольшая часть направляется на проведение *текущего ремонта*. Своевременное и в достаточном объеме выделение финансовых и материальных ресурсов на текущий ремонт позволяет содержать жилые дома в технически исправном состоянии. В перспективе, по мере увеличения материальных и финансовых возможностей общества и в связи с необходимостью проведения более эффективных мер по сохранению жилищного фонда размер средств, выделяемых на текущий ремонт, и их удельный вес в эксплуатационных расходах будут возрастать и могут превысить 50% эксплуатационных расходов.

Большой объем и высокий удельный вес финансовых ресурсов, ассигнуемых на текущий ремонт, выдвигают задачу повышения эффективности их использования. Вместе с тем в этой сфере жилищного хозяйства имеются возможности наибольших *резервов экономии*.

1. Одним из условий сокращения трудовых затрат, повышения эффективности средств, выделяемых на текущий ремонт, является концентрация этих работ в специализированных *ремонтно-строительных организациях*. Такая концентрация связана с передачей домохозяйствами штата ремонтных рабочих и материальных фондов этим организациям. Домохозяйства освобождаются от ведения этих работ, становятся заказчиками и контролируют объем и качество выполняемых работ.

2. Создание *объединенных диспетчерских служб*, специализированных предприятий и передача им на обслуживание технического оборудования домов, проведение текущего и капитального ремонтов жилищного фонда обеспечат эффективное использование средств, а также снижение расходов жилищного хозяйства. Создание таких служб возможно и целесообразно при наличии у местных органов власти жилой площади 100 тыс. м² и более, т. е. крупных домовладений, где, как правило, уровень эксплуатации выше, а расходы на 1 м² жилья ниже. В последнее десятилетие наблюдается интенсивный процесс объединения жилищных организаций главным образом в муниципальном жилищном хозяйстве. Во многих городах, особенно в средних и малых, применение новых форм эксплуатации жилищного хозяйства невозможно или затруднено в связи с тем, что оно распределено между местными органами власти и ведомствами.

3. Концентрация всего государственного жилищного фонда в ведении *местных органов* власти даст возможность централизованно проводить научно обоснованную техническую политику в этой отрасли, шире внедрять автоматизацию и механизацию труда. Это также открывает новые возможности для улучшения обслуживания населения и достижения экономического эффекта.

Мобилизация доходов — один из важнейших резервов улучшения финансового состояния жилищного хозяйства.

Источниками доходов жилищного хозяйства являются:

- квартирная плата;
- арендная плата;
- сборы с арендаторов на эксплуатационные расходы;
- прочие доходы.

Главные источники доходов — это квартирная и арендная платы. Удельный вес их в доходах достигает 80%.

В общем объеме доходов, получаемых жилищными организациями, *квартирная плата* не превышает 55%. В последние десятилетия улучшилось качество жилищ, их техническая оснащенность и комфортабельность. В то же время функционирует еще и значительная часть старого жилого фонда. Удельный вес домов, построенных более 20—30 лет назад, составляет свыше 30%. Особенно велик удельный таких зданий в крупных старых городах.

Несмотря на проводимые работы по модернизации старого жилищного фонда, условия проживания в старых домах при некоторых их преимуществах ниже, чем в новых. Это отсутствие технических средств, коммунальное заселение и т. д. Квартирная же плата как в старых, так и в новых домах почти не отличается. Поэтому проблема большей дифференциации размера оплаты за проживание в старом и новом жилом фонде очень актуальна.

Следующим по значению источником доходов муниципального жилищного хозяйства являются *арендная плата* и *сборы с арендаторов* на эксплуатационные расходы домохозяйств. Их доля в доходах составляет около 30%. Учитывая тенденцию к росту эксплуатационных расходов жилищного хозяйства и исходя из необходимости укрепления его финансового положения, значение арендной платы как источника доходов должно повышаться. Этому должен способствовать ряд мер экономического и организационного характера, в том числе расширение фонда нежилых помещений, увеличение тарифных ставок за пользование ими, укрепление хозрасчета и повышение уровня экономической работы в отрасли.

Повышение рентабельности домохозяйств связано с укреплением *коммерческого расчета*. Для этого требуется создание определенных условий, в том числе увеличение

источников доходов, позволяющих покрывать все эксплуатационные расходы. При переходе на коммерческий расчет и ликвидации дотаций как источника покрытия эксплуатационных расходов улучшится финансовая деятельность домохозяйств, усилится их стремление к эффективному использованию средств и к максимальному выявлению резервов доходов.

Взаимоотношения жилищного хозяйства с бюджетом будут строиться на общей для всех отраслей *налоговой основе*, т. е. жилищные организации будут платить налоги. В то же время следует отметить, что и из бюджета будут выделяться ассигнования на муниципальное жилищное строительство. Кроме того, в целях социальной защиты населения малоимущим семьям будут выделяться *пособия на оплату* ими жилищно-коммунальных услуг.

21.3. Коммунальное хозяйство и бюджет

Коммунальное хозяйство призвано обеспечить жителей населенных мест водой, теплом, дорогами, транспортом и т. д. Расходы на оплату услуг, производимых коммунальными предприятиями, осуществляются за счет средств территориальных бюджетов, средств юридических и физических лиц.

Главный источник финансирования коммунальных предприятий — *территориальные бюджеты*. Из всех средств, поступающих коммунальным предприятием из бюджетной системы, на местные бюджеты приходится 58%, на региональные бюджеты — 42%.

В территориальных бюджетах расходы на финансирование коммунальных предприятий составляют от 10 до 12%. Бюджетные средства коммунальным предприятиям поступают в виде *дотаций*:

- на покрытие разницы в ценах за предоставляемые населению услуги и продукцию (тепло для жилых домов и транспортные услуги);
- на капитальные вложения (водопроводно-канализационное хозяйство, городской пассажирский транспорт, дороги и др.);
- на оплату произведенных работ и оказанных населенным местам услуг (санитарная очистка, освещение, озеленение территорий и др.).

Водопроводно-канализационное хозяйство. Проблема обеспечения населенных мест водой и очистки сточных жидкостей имеет важное значение для развития городов, особенно в густонаселенных и промышленных районах.

Водообеспечение, отвод и очистка сточных вод являются жизненно необходимыми с точки зрения как благоустройства жилых районов, дальнейшего развития промышленности, так и охраны окружающей среды. Наличие водных источников и средств подачи воды позволяет развивать промышленное производство и связанное с ним жилищно-коммунальное строительство. В то же время централизованное водоснабжение с достаточно налаженной технологией обработки воды дает возможность не только контролировать ее качество, но и искусственно обогащать питьевую воду необходимыми для здоровья населения микроэлементами. Строительство водоотводных и очистных сооружений позволяет сохранять экологическое равновесие окружающей среды, беречь водные ресурсы страны.

Системами внутреннего водопровода в настоящее время оснащена значительная часть обобщественного жилого фонда; канализацией — большая часть домов городов. И все же потребности в услугах водопроводно-канализационного хозяйства еще не удовлетворены.

В будущем объем потребляемой воды будет постоянно увеличиваться и в перспективе возрастет в 2,5 раза. С ростом водопотребления связано повышение мощностей канализационных предприятий. Предполагается, что объем сточных вод в ближайшей перспективе увеличится в 2,5 раза, а на более далекую перспективу — в 5—10 раз. Такой рост обусловлен развитием городов и современных отраслей промышленности с повышенной водоемкостью производства. Все это повлечет увеличение капитальных вложений на строительство и реконструкцию водопроводно-канализационных сооружений, главным источником которых станут бюджетные средства.

Дальнейшее развитие жилищного строительства, улучшение инженерного оборудования жилых и общественных зданий, повышение уровня благоустройства городов, развитие

промышленности и рост ее водопотребления вызовут необходимость расширения мощностей водопроводно-канализационных предприятий. Это будет важным фактором роста и валовых доходов.

Вместе с тем рост доходов и прибыли этих предприятий не будет прямо пропорционален росту производственных мощностей и увеличению подачи воды. Дальнейшее развитие водопроводно-канализационного хозяйства будет проходить при нарастающем дефиците водных ресурсов в индустриальных районах. Это потребует доставки воды из других, как правило, отдаленных районов, где имеются пока свободные водные ресурсы.

Кроме того, надо учесть, что в результате увеличения водопотребления промышленными предприятиями и объема сбрасываемых в водоемы стоков, недостаточной их очистки возрастает загрязненность водоемов. Положение усугубляется химизацией сельского хозяйства, смывом с полей удобрений в открытые водоемы. Это в свою очередь требует расширения работ по очистке воды. Таким образом, перед отраслью стоят важные задачи. В их числе:

- создание крупных централизованных систем водоснабжения;
- централизация и специализация строительно-монтажных работ по созданию водопроводно-канализационных сооружений;
- автоматизация работ насосных станций;
- внедрение в крупных городах автоматизированных систем управления водопроводным хозяйством;
- повышение в общем балансе подаваемой воды удельного веса воды, добываемой из артезианских скважин;
- обеспечение высокой санитарной очистки воды;
- разработка эффективных средств фторирования и озонирования питьевой воды.

Удлинение водных коммуникаций, увеличение очистных работ требуют повышения уровня технической оснащенности отрасли, квалификации ее работников. Все это связано с ростом капитальных вложений, амортизационных отчислений, заработной платы и т. д. Естественно, это ведет к росту себестоимости воды, отпускаемой потребителям.

При объективном влиянии удорожающих факторов особо важное значение приобретают активизация разработки и осуществления мероприятий, содействующих *снижению себестоимости воды*. К их числу в первую очередь надо отнести сокращение нерациональных расходов и потерь воды у потребителей, экономию энергоресурсов в водопроводно-канализационном хозяйстве, повышение уровня механизации и автоматизации работ в целях высвобождения трудовых ресурсов отрасли.

На развитие водопроводно-канализационного хозяйства необходим значительный объем капиталовложений. Поэтому вопрос о повышении эффективности их использования чрезвычайно актуален. В структуре основных фондов доля активной части весьма незначительна, 96% занимают фонды долговременных сооружений с длительным сроком эксплуатации. Средняя норма амортизации в этой отрасли по сравнению с другими отраслями довольно низка (3,5—4%), однако в водопроводно-канализационном хозяйстве удельный вес амортизации в себестоимости продукции высок (35—55%). Следовательно, главные резервы снижения темпов роста расходов в этой отрасли следует искать в улучшении использования основных фондов и уменьшении потребности в их расширении.

Наиболее важный резерв в водопроводно-канализационном хозяйстве — снижение потерь воды из-за технического несовершенства водопроводного оборудования и его несвоевременного ремонта, а также халатного отношения потребителей. Потеря воды по стране достигает в среднем 7—8% общего количества воды, подаваемой в сеть. В целом ряде населенных пунктов эти потери значительно больше. Многолетней практикой установлено, что средние потери воды в сетях могут быть снижены практически до 5%.

Основную роль в снижении потерь воды из-за неисправности и несовершенства конструкции водопроводного оборудования должна играть организация действенного контроля, включающая систематическую проверку сети оборудования и приборов, проведение

профилактических ремонтов, организацию аварийных бригад, учет и инспектирование расходования воды с целью выявления ее сверхнормативных расходов и перерасходов. Определено, что с организацией действенного контроля расход воды снижается на 25%.

Главными статьями эксплуатационных расходов предприятий водопроводно-канализационного хозяйства являются расходы по электроэнергии, заработной плате и амортизации, удельный вес которых в общей сумме расходов достигает 90%.

Расходы по оплате за электроэнергию составляют более 40% всех затрат водопроводных предприятий. С удлинением сетей, ростом многоэтажного жилищного строительства, с необходимостью увеличения напора воды и мощностей насосов расход электроэнергии повышается, увеличиваются и затраты на ее оплату.

С оснащением предприятий новым, более мощным и дорогим оборудованием увеличиваются амортизационные отчисления, удельный вес которых составляет 35—55% всех расходов. Возрастают и расходы, связанные с повышением заработной платы работникам водопроводно-канализационного хозяйства.

Помимо мероприятий технического характера, способствующих снижению темпов роста расходов в водопроводном хозяйстве, большое значение должно иметь *строительство крупных предприятий и объединение мелких*. Крупные сооружения и системы по сравнению с мелкими позволяют добиваться более высокой производительности труда. Например, в крупных водопроводных предприятиях выработка на одного работника почти в 20 раз выше, чем на мелких предприятиях, а средняя себестоимость 1 м³ воды почти в семь раз ниже. Одновременно с этим объединение и укрупнение систем позволяет добиваться лучшего использования водных ресурсов, более высокой надёжности обеспечения потребителей и более высоких санитарных качеств подаваемой воды. Организация крупных предприятий водопроводно-канализационного хозяйства в известной степени связана с процессом передачи ведомственных предприятий местным органам власти в городах и создания межрайонных предприятий в поселках городского типа и сельских местностях.

Анализ состояния и перспективы развития водопроводно-канализационного хозяйства показывают, что в будущем при стабильности тарифов и росте эксплуатационных расходов, вызываемом необходимостью доставлять воду, отводить сточные жидкости на более удаленные расстояния и повышать уровень их очистки, опережение роста расходов над доходами будет увеличиваться. Это приведет к дальнейшему снижению темпов роста прибыли водопроводно-канализационных предприятий.

В связи с такой тенденцией особую актуальность приобретают вопросы улучшения экономических показателей предприятий этой отрасли городского хозяйства. Помимо повышения уровня технической оснащенности и организации производства важное значение имеет *проблема тарифов*.

Опережающие темпы роста средней себестоимости над темпами роста средних тарифов снижают рентабельность водопроводно-канализационных предприятий. В этих условиях необходимо проводить работу по регулированию тарифов. Устанавливаемые тарифы должны покрывать все издержки системы водопроводно-канализационного хозяйства, способствовать усилению его заинтересованности в достижении наилучших результатов, активизировать работу промышленных, транспортных, строительных и других предприятий и организаций в направлении более экономного и рационального использования водных ресурсов.

Городской пассажирский транспорт становится одним из главных средств осуществления производственных и социальных связей в городских системах, фактором экономии времени населения.

В выполнении возлагаемых на транспорт функций главная роль отводится *общественному* пассажирскому транспорту. По сравнению с индивидуальным транспортом он обеспечивает большую экономическую эффективность, безопасность, экономнее использует дорожное пространство.

Развитие транспорта еще значительно отстает от растущих потребностей в его услугах.

С увеличением территорий городов возросла дальность поездок их жителей. Увеличиваются затраты времени на передвижение в городах. Еще недостаточна насыщенность территорий городов линиями общественного транспорта и значительны интервалы движения машин. При этом в региональном разрезе имеются существенные различия в насыщенности транспортных линий подвижным составом. Отсутствие нужного количества подвижного состава является причиной его переполнения.

Удовлетворение потребностей населения городов в транспортных услугах связано со значительным объемом работ и ростом капитальных вложений. В ближайшее десятилетие предстоит значительно расширить линии городского транспорта, в связи с чем капитальные вложения на эти цели значительно возрастут.

Основную часть средств на развитие транспорта составляют *бюджетные ассигнования*. Это объясняется тем, что городской пассажирский электротранспорт не только не располагает собственными средствами для финансирования дальнейшего развития, но в значительной мере требует бюджетных дотаций на содержание.

Для улучшения транспортного обслуживания населения государство увеличивает капитальные вложения на развитие всех видов городского транспорта, на расширение его подвижного состава, при этом происходит замена старых машин на более вместительные.

В результате повышения цен на основные средства, материалы и электроэнергию, увеличения заработной платы водителей, амортизационных отчислений, стоимости ремонта и др. эксплуатационные расходы транспортных организаций возросли, себестоимость одной пассажиро-поездки систематически увеличивается, превышая действующие тарифы.

Наряду с объективными причинами роста себестоимости перевозок пассажиров увеличение затрат связано и с недостатками в организации перевозок, а также с непроизводительными расходами и потерями транспортных предприятий.

Велико выбытие подвижного состава по технической неисправности, поскольку рост подвижного состава нередко опережает строительство производственной базы пассажирского транспорта. Имеются серьезные трудности с техническим обслуживанием и размещением подвижного состава. Все это приводит к длительным простоям машин в ремонте, преждевременному их износу и частым возвратам с линии, а в конечном итоге — к росту эксплуатационных расходов и увеличению убытков.

Действуют и другие факторы, снижающие рентабельность этой отрасли местного хозяйства. Велики потери городского пассажирского транспорта от безбилетного проезда и провоза багажа.

Для укрепления финансового положения городского пассажирского транспорта необходимо осуществление ряда организационных технических и экономических мероприятий, направленных на повышение рентабельности его работы.

Анализ структуры эксплуатационных затрат городского пассажирского транспорта показывает, что наиболее высокий удельный вес в них занимают расходы на заработную плату, электроэнергию, амортизационные отчисления, техническое обслуживание и накладные расходы.

Пути снижения себестоимости перевозок видятся в более эффективном использовании средств на заработную плату, в повышении производительности труда на транспорте.

Особо следует рассмотреть экономическую сторону решения вопроса об улучшении транспортного обслуживания в городах. Действующая система тарифов за проезд приводит к тому, что чем больше подвижного состава выпускается на линию, чем комфортабельнее машины, тем выше эксплуатационные расходы транспортных хозяйств и, следовательно, их убыточность. Система показателей, с помощью которых оценивается работа транспортных предприятий, снижает заинтересованность в повышении качества обслуживания. Выход из такого положения — в изменении порядка организации производственной деятельности транспортных предприятий, оценки их результатов, в совершенствовании системы оплаты транспортных услуг.

21.4. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства

Наиболее значимым компонентом дотаций, предоставляемых из территориальных бюджетов отраслям социальной сферы, являются *дотации на жилищно-коммунальное хозяйство* (ЖКХ), включающие дотации на квартирную плату и жилищно-коммунальные услуги. Например, в 1994 г. доля этих дотаций составила 4,7% ВВП, или 27% от суммарных расходов территориальных бюджетов. Рост дотаций ЖКХ в этот период был связан с необходимостью предотвращения дальнейшего снижения уровня жизни населения и обеспечения гарантии доступа к таким жизненно необходимым услугам, как жилье и коммунальные услуги.

Как показывает анализ, на увеличение дотаций ЖКХ в этот период оказали влияние два основных фактора.

1) предприятия из-за резкого уменьшения государственного финансирования и падения спроса на свою продукцию сокращали расходы на эти цели. В результате расширялась сфера ответственности местных бюджетов за дотирование ЖКХ,

2) рост цен на энергоносители опережал общий уровень инфляции (по оценкам Всемирного банка, в период 1992—1994 гг. это опережение составило по электроэнергии 2,8 раза, по топливу — 1,9 раза) Соответственно такое опережение, по-видимому, лишь отчасти могло быть компенсировано за счет установления льготных тарифов населению и перераспределения этих расходов на предприятия.

Учитывая, что социальная сфера в России, как правило, финансируется по остаточному принципу, доля затрат на нее в объеме ВВП, по оценкам, может снизиться на 3—4 пункта. Однако наиболее негативные последствия для развития социальной сферы может иметь изменение приоритетов при бюджетном финансировании ее отраслей. В связи с этим при первоочередном исполнении текущих платежей наиболее вероятным является дальнейшее снижение объемов инвестиций в отраслях социальной сферы, что существенно ограничит возможности их функционирования и развития.

Реальными действиями в этом направлении можно считать проводимые Правительством России *реформы* в сфере жилищно-коммунального хозяйства. В соответствии с представленным Правительством планом предполагаемая реформа в данной сфере будет включать два этапа

Первый этап предусматривает реализацию мер, направленных на повышение эффективности использования затрат на содержание ЖКХ. В числе таких мер, в частности, предусматривается формирование системы учета потребления коммунальных услуг, формирование конкурентной среды и новой, более совершенной и экономичной, системы обслуживания жилищно-коммунального хозяйства.

На втором этапе реформы предполагается осуществление ряда мер, обеспечивающих постепенный переход ЖКХ на полное самофинансирование. При этом, учитывая реальную экономическую ситуацию в стране, а также низкий уровень доходов основной массы ее населения, при реализации реформы для населения предусматриваются определенные *лимиты затрат* на ЖКХ. Предусматривается, что доля оплаты жилищно-коммунальных услуг в 2000 г. не превысит 20% от совокупных доходов российских семей.

По оценкам, при введении новой системы оплаты услуг ЖКХ в 1996 г. из расчета 16% совокупного семейного дохода на дотации из бюджета в соответствии с проектом было бы израсходовано около 75 трлн. руб. вместо примерно 100 трлн. руб. бюджетных средств, фактически израсходованных в этом году. При сохранении существующих тенденций в динамике объемов ВВП в результате реализации правительственного проекта в 1997 г. экономия в данной сфере, по оценкам, может составлять около 35 трлн. руб.

Необходимо учитывать, что практическая реализация реформ в ЖКХ в России будет осуществляться при существенно более низких среднедушевых объемах ВВП и доходах населения по сравнению с экономически развитыми странами мира. Например, в 1995 г. фонд заработной платы в России составил около 23% от объема ВВП, а доля денежных доходов

населения в его объеме — 5% при значении соответствующих показателей для США в данном периоде 59 и 85%. Соответственно при четырехпятикратном превышении объемов ВВП на душу населения в развитых странах и примерно равных относительных расходах на ЖКХ в семейных бюджетах на содержание данной сферы в развитых странах будут использованы финансовые ресурсы, как минимум в 6—7,5 раз превышающие по объемам ресурсы, используемые в России. Это означает, что даже с учетом более низкого качества жилья в России, а также более низких удельных затрат на содержание данной сферы, эти средства составят только небольшую часть от средств, необходимых для полной компенсации затрат на ЖКХ.

Кроме того, при оценке возможностей реализации данного проекта необходимо учитывать и то, что в период проведения экономических реформ в России темпы роста потребительских цен, как правило, превышали соответствующие показатели, характеризующие динамику объемов ВВП и средней заработной платы населения. Поэтому при наиболее вероятном варианте развития и сохранении данной тенденции на ближайшую перспективу (о чем свидетельствует и динамика этих показателей, наблюдаемая в 1996—1997 гг.), дополнительные затраты семейного бюджета на содержание ЖКХ могут в еще большей степени снизить уровень жизни большей части населения России.

* * *

Проблемы финансирования этой отрасли всегда были в поле зрения финансовой науки и практики. Большой вклад в исследование финансовых взаимоотношений отрасли с государством и населением внесли *В.В. Бармин, М.Г. Гершман, Б.Н. Колотилкин, И.Г. Минц, Г.Б. Поляк, Ю.В. Пешехонов, Н.Л. Филатов.*

Контрольные вопросы

1. Назовите подотрасли, включенные в отрасль ЖКХ, и источники финансирования расходов на содержание и развитие ЖКХ.
2. Охарактеризуйте пути снижения роста расходов на содержание жилищного фонда.
3. Какие резервы экономии финансовых ресурсов в сфере ЖКХ вы можете назвать?
4. Что означает мобилизация доходов в сфере ЖКХ?
5. Как осуществляются взаимоотношения коммунального хозяйства с территориальным бюджетом?

ГЛАВА 22. Система финансирования расходов в непроизводственной сфере

Социальная инфраструктура. В современном индустриальном и урбанизированном обществе огромную роль в жизнеобеспечении человека играет *непроизводственная сфера* — важнейший фактор развития производительных сил. Социальная инфраструктура, в которую входят учреждения народного образования, здравоохранения, культуры, искусства, социального обеспечения, занимает видное место в народнохозяйственном комплексе государства. В России в отраслях социальной инфраструктуры трудится примерно 25% работников, занятых в народном хозяйстве. Основные фонды учреждений социальной инфраструктуры составляют примерно 30% основных фондов народного хозяйства. На содержание и развитие этих учреждений из консолидированного бюджета Российской Федерации ежегодно выделяется около 25% всех бюджетных ассигнований.

Развитие социальной инфраструктуры зависит от уровня развития материального производства, объема созданного здесь национального дохода и его распределения между производственной и непроизводственной сферами. Инфраструктура оказывает всестороннее влияние на производительные силы. В условиях все усиливающегося процесса общественного разделения труда практически невозможно функционирование отраслей материального производства без социальной инфраструктуры. Материальные и духовные блага, предоставляемые предприятиями и учреждениями социальной инфраструктуры, удовлетворяя личные потребности людей, являются важнейшим фактором воспроизводства рабочей силы и интенсификации производства. Инфраструктура все в большей степени становится социальным ускорителем экономического развития.

С расширением масштабов производства и общественного разделения труда, развитием научно-технического прогресса, производственных отношений, с изменением образа жизни, сопровождающимся изменением структуры потребления и ростом социальных потребностей населения, значение инфраструктуры неуклонно возрастает. Свидетельством тому служит рост производительных сил, используемых в этой сфере народного хозяйства. Затрачиваемый в инфраструктурных отраслях живой труд увеличивает объем национального дохода страны. При этом вклад этих отраслей в объем произведенного национального дохода растет. За последние 30 лет доля этого вклада возросла с 16 до 25%.

В то же время наблюдалось неуклонное повышение удельного веса производственных фондов основных отраслей народного хозяйства, что вызывалось необходимостью развития промышленного потенциала в районах нового освоения и совершенствования материально-технической базы сельского хозяйства. В этих условиях при абсолютном росте основных фондов социальной инфраструктуры их удельный вес в общем объеме всех основных фондов народного хозяйства снижался. Такое отставание темпов роста основных фондов инфраструктурных отраслей увеличивало диспропорции в развитии отраслей основного производства и обслуживающих отраслей и сдерживало перевод экономики на интенсивный путь развития.

Необходимость расширения учреждений социальной инфраструктуры диктуется тем, что достигнутый уровень их развития еще не обеспечивает потребности населения в социальных услугах. Все это требует увеличения объема финансовых ресурсов на эти цели.

В современных условиях на содержание и развитие социальной инфраструктуры финансовые ресурсы направляются из нескольких источников:

- бюджета;
- внебюджетных фондов;
- средств предприятий и населения.

Общественные фонды потребления — это средства бюджета, внебюджетных средств и предприятий, направляемые на социальную инфраструктуру. Главное их назначение — социальное развитие общества и социальная защищенность населения. Средства общественных фондов потребления позволяют предоставлять населению бесплатные или на льготных условиях услуги учреждений просвещения, здравоохранения, социального обеспечения. Объем и динамику этих средств, их удельный вес в ВВП характеризуют табл. 22.1 и 22.2.

Таблица 22.1 Динамика и структура расходов на социальную сферу в РФ

Показатели	1993 г.		1994 г.		1995 г.	
	трлн. руб.	%	трлн. руб.	%	трлн. руб.	%
Расходы консолидированного бюджета	14,3	53,8	55,3	54,3	128,8	53,3
Пенсионный фонд РФ	10,3	38,7	37,3	36,6	88,7	36,7
Фонд социального страхования	1,6	6,0	6,6	6,5	17,5	7,2
Государственный фонд занятости населения	0,4	1,5	2,4	2,3	6,4	2,6
Фонд обязательного медицинского страхования	0,0	0,0	0,3	0,3	0,5	0,2
Итого	26,6	100,0	101,9	100,0	241,9	100,0

Таблица 22.2. Динамика государственных расходов на социальную сферу в РФ за период с 1993 по 1995 гг.

Направление расходов	Процент от ВВП		
	1993	1994	1995
Здравоохранение и физическая культура	3,58	4,09	3,41

Образование	4,03	4,36	3,40
Культура, искусство и средства массовой информации	0,61	0,73	0,42
Жилищно-коммунальные услуги	6,06	5,92	5,33
Прочие социальные расходы	1,51	2,39	2,25

Бюджетные ассигнования. Более 2/3 средств общественных фондов потребления составляют бюджетные ассигнования. Поэтому эти фонды доводятся до населения в основном через бюджетную систему в виде расходов:

- 1) на социально-культурные мероприятия;
- 2) жилищно-коммунальное хозяйство.

Бюджетные ассигнования на социально-культурные мероприятия и жилищно-коммунальное хозяйство являются финансовой гарантией конституционных прав граждан на минимальный размер социально-культурных и жилищно-коммунальных услуг.

Эти права зафиксированы в *Конституции Российской Федерации 1993 г.*

1. Каждый гражданин России имеет право на вознаграждение за труд не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда. Кроме того, каждый гражданин имеет право на оплачиваемый ежегодный отпуск. Это право граждан, работающих в организациях и учреждениях, финансируемых из бюджетных средств, гарантируется бюджетом, в котором предусматриваются соответствующие ассигнования (ст. 37).

2. Гарантируется защищенность материнства, детства и семьи (ст. 38). Финансовым выражением этой гарантии со стороны государства являются бюджетные ассигнования на содержание медицинских учреждений, связанных с обеспечением материнства и обслуживанием детей, на выплату пособий по рождению детей, по уходу за ними, многодетным семьям, одиноким матерям, на содержание дошкольных детских учреждений и др.

3. Каждому гражданину гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей (ст. 39). Средства на эти цели выделяются как из бюджета, так и из внебюджетных фондов.

4. Каждый гражданин России имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41). При этом установлено, что медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения должна быть оказана гражданам бесплатно. Источником финансирования этих услуг должны быть бюджетные ассигнования и фонды, создаваемые за счет страховых взносов.

5. За счет бюджетных средств гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего среднего профессионального и высшего образования в государственных и муниципальных учреждениях (ст. 43).

6. Малоимущим гражданам России, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных жилищных фондов (ст. 40). Финансовые ресурсы для этих целей предусматриваются в местных бюджетах.

В развитие этих положений Конституции *Законом РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г.* предусмотрен механизм осуществления конституционных прав граждан. В ст. 37 этого Закона предусмотрено, что органы местного самоуправления должны обеспечивать удовлетворение основных жизненных потребностей населения не ниже минимальных государственных социальных стандартов. Для выполнения этих стандартов федеральные и региональные органы государственной власти должны передавать в доходы местных бюджетов часть своих финансовых ресурсов.

В целях организации проведения мероприятий по социальной защите населения Правительство РФ разрабатывает и осуществляет *федеральные целевые программы*. В их числе такие программы: «Дети России», «Чернобыль», «Развитие образования», «Социальная поддержка инвалидов», «Радиационная реабилитация населения и территорий», «Молодежь

России». «Жилище» и др. Государственными заказчиками таких программ выступают федеральные министерства и ведомства.

В республиках, краях и областях Российской Федерации разрабатываются и осуществляются *региональные целевые программы*, в том числе связанные с социальной защитой населения.

Бюджетные ассигнования, предназначенные на удовлетворение социально-культурных и жилищно-коммунальных потребностей и социальную защиту граждан, поступают населению по каналам федерального, региональных и местных бюджетов.

В состав этих бюджетных расходов входят ассигнования:

- на образование;
- культуру;
- искусство;
- средства массовой информации;
- здравоохранение;
- физическую культуру;
- социальную политику;
- жилищно-коммунальное хозяйство.

Доля этих ассигнований в консолидированном бюджете Российской Федерации в 1997 г. составила примерно 40%, в федеральном бюджете — около 10%, в бюджетах территорий — около 60%, в региональных бюджетах — более 30%, в местных бюджетах — около 70%.

Объем, состав и структура этих средств, распределение их между отдельными видами бюджетов характеризуют данные таблицы 22.3 и 22.4.

Таблица 22.3. Расходы федерального, региональных и местных бюджетов на социальную инфраструктуру в 1996 г. (млрд руб)

<i>Социальная инфраструктура</i>	<i>Консолидированный бюджет</i>	<i>Федеральный бюджет</i>	<i>Территориальные бюджеты</i>	<i>Региональные бюджеты</i>	<i>Местные бюджеты</i>
1. Жилищно-коммунальное хозяйство	93202	—	93202	31691	61511
2. Социально-культурные мероприятия	188466	27541	161553	49078	112475
Образование	83751	10919	72833	15164	57668
Культура и искусство	9548	905	8643	3830	4813
Средства массовой информации	2154	1046	1108	657	451
Здравоохранение	56251	4160	52091	19036	33055
Социальная политика	36762	9883	26879	10391	16488

Таблица 22.4. Структура бюджетных расходов на социальную сферу в 1996 г. (%)

<i>Направление расходов</i>	<i>Федеральный бюджет</i>	<i>Бюджеты территорий (субъектов Федераций)</i>	<i>В том числе</i>	
			<i>региональные бюджеты (республиканские, краевые, областные)</i>	<i>местные (городские, районные, сельские)</i>
1. Социально-культурные мероприятия, в том числе:	14	86	26	60
Образование	14	86	17	69
Культура, искусство	10	90	40	50

Здравоохранение	8	92	33	59
Социальная политика	25	75	31	44
2. Жилищно-коммунальное хозяйство	—	100	33	67

Как видим, подавляющая часть бюджетных расходов, используемых на социально-культурные мероприятия и жилищно-коммунальное хозяйство, поступает населению через бюджеты территорий, главным образом, через местные бюджеты, которые в финансировании учреждений народного образования и здравоохранения и жилищно-коммунального хозяйства занимают главенствующее положение. Роль бюджетов территорий наиболее велика в социальной защите населения, а федерального бюджета — в финансировании искусства, средств массовой информации, высших учебных заведений, науки.

* * *

Вопросы теории, методологии и практики финансового обеспечения отраслей социальной сферы нашли отражение в следующих монографиях-

- *В. И. Басов*. Общественные фонды потребления и бюджет (1967)
- *И.А. Гороховер*. Планирование и финансирование больниц и поликлиник (1967)
- *Л.И. Тульчинский*. Финансовые проблемы профессионального образования в СССР (1968)
- *Г.Н. Соболевский, В.В. Ермаков, В.В. Головтеев*. Основы финансирования учреждений здравоохранения (1974)
- *И.В. Бабановский*. Вопросы финансирования здравоохранения в СССР (1976)
- *Г.И. Ушаков, А.С. Шуруев*. Планирование и финансирование подготовки специалистов (1980)
- *Ю.А. Пешехонов*. Ресурсы социального развития в XI пятилетке (1981)
- *К.И. Субботина* Финансирование народного образования (1985)
- *Г.Б. Поляк* Финансовое обеспечение социальной сферы (1988)
- *С.Д. Карастелин, Г.Б. Поляк*. Ресурсы социального развития трудовых коллективов (1989).

Контрольные вопросы

1. Дайте определение социальной инфраструктуры.
2. Назовите источники финансовых ресурсов, направляемых на содержание и развитие социальной инфраструктуры.
3. Расскажите о роли общественных фондов потребления в финансировании социальной инфраструктуры.
4. Как осуществляется механизм реализации основных прав граждан?

ГЛАВА 23. Расходы на образование, подготовку кадров и культуру

23.1. Социальное значение бюджетных расходов на образование

Образование представляет одну из важнейших отраслей непродуцирующей сферы. Право на получение образования согласно *Закону «Об образовании»* является одним из основных и неотъемлемых прав граждан Российской Федерации. Большое значение придается повышению качества подготовки кадров, подготовке специалистов по новым направлениям науки и техники, постоянному совершенствованию учебного процесса.

Расходы на образование в соответствии с бюджетной классификацией включают затраты на общее образование, воспитание детей и подростков, культурно-просветительскую работу, подготовку кадров.

Законом предусмотрено, что область образования входит в компетенцию Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В компетенции Российской Федерации доля федерального бюджета, направляемая на

финансирование образования, а также формирование федерального бюджета в части расходов на образование, федеральных фондов развития образования, налоговых льгот, стимулирующих развитие образования, федеральных нормативов финансирования образования в зависимости от количества учащихся, воспитанников, минимальных размеров ставок заработной платы и должностных окладов работников образовательных учреждений и государственных органов управления образованием.

В компетенции субъектов Федерации в этой области — формирование их бюджетов в части расходов на образование, установление региональных нормативов финансирования образования.

В компетенции органов местного самоуправления находятся формирование местных бюджетов и фондов развития образования, разработка и принятие местных нормативов финансирования образования.

На содержание учреждений образования в последние годы выделяется примерно 12% общих расходов консолидированного бюджета, из федерального бюджета — около 4% его расходов и около 20% расходов бюджетов субъектов Федерации, т. е. основная доля расходов приходится на территориальные бюджеты. В общей сумме расходов на образование затраты на детские дошкольные учреждения составляют примерно 15%, на общее среднее образование — 41%, школы-интернаты — 8%, среднее специальное образование — 10,5%, на высшее образование — 11,5%. Необходимо отметить, что бюджеты различных уровней принимают неодинаковое участие в финансировании различных учреждений образования. Так, средние школы на 99% финансируются из бюджетов субъектов Федерации и только на 1% из федерального бюджета, в то же время высшие учебные заведения на 96% финансируются из федерального бюджета и только на 4% из территориальных бюджетов.

Финансирование учреждений образования осуществляется на основе государственных и местных нормативов финансирования в расчете на одного обучающегося, воспитанника по каждому типу и виду образовательного учреждения.

Федеральные нормативы финансирования должны утверждаться ежегодно Государственной Думой одновременно с принятием закона о федеральном бюджете на очередной год и быть минимально допустимыми.

Региональные и местные нормативы финансирования должны учитывать специфику образовательного учреждения и быть достаточными для покрытия средних по данной территории текущих расходов, связанных с образовательным процессом и эксплуатацией зданий, сооружений и штатного оборудования образовательного учреждения.

Схема финансирования государственного и муниципального образовательных учреждений определяется типовым положением о соответствующем виде образовательного учреждения.

Бюджетное финансирование получают и негосударственные образовательные учреждения по нормативам финансирования, аналогичным для государственных и муниципальных образовательных учреждений на данной территории. Эти учреждения получают право на государственное и муниципальное финансирование с момента их государственной регистрации.

Переход к рыночным отношениям расширил возможности образовательных учреждений по привлечению денежных средств для финансирования своей основной деятельности. Они вправе привлекать в соответствии с действующим законодательством финансовые ресурсы, в том числе валютные, за счет предоставления платных дополнительных образовательных и иных услуг, предусмотренных уставом, а также добровольных пожертвований и целевых взносов юридических и физических лиц. Привлечение образовательным учреждением дополнительных средств не влечет за собой снижения нормативов и абсолютных размеров его финансирования из бюджетной системы.

К дополнительным платным услугам населению относятся:

- обучение по дополнительным образовательным программам;
- преподавание специальных курсов и циклов дисциплин;

- репетиторство;
- углубленное изучение отдельных предметов и др.

Предоставление дополнительных платных услуг должно выходить за рамки соответствующих образовательных программ и государственных образовательных стандартов. Доходы от указанной деятельности образовательного учреждения должны направляться на развитие уставной деятельности, в том числе на увеличение расходов по заработной плате. В этом случае данная деятельность не будет относиться к предпринимательской. Также необходимо иметь в виду, что платные услуги не могут оказываться взамен и в рамках основной образовательной деятельности, финансируемой из бюджета. В противном случае средства, полученные путем такой деятельности, изымаются в соответствующий бюджет.

Негосударственные образовательные учреждения взимают плату с обучающегося за образовательные услуги, в том числе за обучение в рамках государственных образовательных стандартов. Платная образовательная деятельность такого учреждения не рассматривается как предпринимательская, если получаемый от нее доход полностью идет на возмещение затрат по обеспечению образовательного процесса, в том числе на заработную плату, на его развитие и совершенствование в данном образовательном учреждении.

В настоящее время образовательным учреждениям разрешено заниматься и *предпринимательской деятельностью*, предусмотренной уставом. К такой предпринимательской деятельности могут относиться реализация и сдача в аренду основных фондов и принадлежащего ему другого имущества, торговля покупными товарами, оказание посреднических услуг, долевое участие в деятельности других предприятий и организаций, приобретение акций, облигаций и других ценных бумаг и получение доходов по ним, ведение иных внереализационных операций, приносящих доход.

Образовательное учреждение самостоятельно осуществляет финансово-хозяйственную деятельность. Оно имеет самостоятельный баланс и расчетный счет. Неиспользованные в текущем году финансовые средства не могут быть изъяты у образовательного учреждения или зачтены в объем финансирования следующего года.

23.2. Финансирование расходов на общеобразовательные школы

Как уже отмечалось, расходы на общеобразовательные школы являются *основными* в общих расходах на образование.

Расходы на общеобразовательные школы включают затраты:

- на текущее содержание;
- приобретение оборудования и инвентаря;
- капитальный ремонт;
- строительство новых зданий.

Расходы на текущее содержание — это заработная плата педагогического, учебно-вспомогательного и административно-обслуживающего персонала, учебные, канцелярские и хозяйственные расходы, расходы на командировки, служебные разъезды и др.

Расходы на текущее содержание школ исчисляются исходя из двух основных показателей:

- 1) числа учащихся;
- 2) количества классов.

1. При планировании затрат на школы прежде всего определяются **контингент учащихся**, затем количество классов, педагогических ставок, объем ремонтных работ и другие показатели.

Основные показатели исчисляются в среднем за год, так как бюджетный год не совпадает с учебным. Среднегодовые показатели позволяют учесть контингент учащихся и его изменение с начала учебного года. Для расчета среднегодовых показателей число учащихся берется на две даты — на начало и конец бюджетного года.

Прием в первые классы планируется исходя из числа детей, которым до 1 сентября или в сентябре текущего года исполнится 7 лет, в пятые — по числу детей, окончивших третьи классы. Прием в девятые классы планируется по числу учащихся, окончивших восьмые

классы, с учетом намечаемого приема в средние профессионально-технические училища и другие учебные заведения, созданные на базе неполного среднего образования. По остальным классам контингент учащихся определяется по числу переведенных в следующий класс учащихся с учетом поступления их и отсева.

Количество классов устанавливается по группам классов I—IV, V—IX, X—XI и зависит от общего числа учащихся и наполняемости классов, т. е. числа учеников, обучающихся в одном классе. Предельная наполняемость в I—IX классах — 30 учащихся, в X—XI классах — 25 учащихся. Следует отметить, что фактическая наполняемость классов не всегда соответствует предельной и зависит от плотности населения и контингента учащихся, расположения школ на территории, типа школьных зданий. Если в районах с незначительной плотностью населения нельзя укомплектовать классы по установленным нормам, они могут быть объединены в *классы-комплекты*. В бюджетных расчетах класс-комплект приравнивается к классу. Чаще всего в начальных школах в класс-комплект объединяются учащиеся I—IV классов. При бюджетном планировании следует стремиться к повышению наполняемости классов до предельной с целью рационального использования выделяемых на общеобразовательные школы средств.

Количество школ, классов и учащихся определяется на 1 января и на 1 сентября. Число учащихся и классов на 1 января принимается по фактическому состоянию на последнюю отчетную дату с учетом возможного их изменения до конца текущего года. В связи с этим возникает необходимость рассчитывать среднегодовые показатели, которые учитывают как переходящий, так и дополнительный контингент.

Среднегодовое количество учащихся и классов определяется по одной из следующих формул:

$$K = \frac{(K_H \times 8) + (K_K \times 4)}{12};$$

$$K = \frac{2K_H + K_K}{3};$$

где K — среднегодовое количество классов;

K_H и K_K — количество классов на начало и на конец года.

Например, на начало бюджетного года в городе было 200 классов, а на 1 сентября планируется 218. Среднегодовое количество классов, исчисленное по этим формулам, составит 206:

$$\frac{(200 \times 8) + (218 \times 4)}{12}$$

$$\frac{(200 \times 2) + 218}{3}$$

200+

Исходя из среднегодового количества классов определяются все расходы на текущее содержание школ.

2. Основной статьей расходов является **заработная плата**, которая вместе с начислениями составляет около 45% всех расходов на текущее содержание школ.

В планировании фонда заработной платы существуют определенные особенности для городских школ, связанные с тем, что заработная плата учителям этих школ за вторую половину декабря планируемого года будет выплачиваться в январе бюджетного года, следующего за планируемым. Поэтому в новом учебном году работники школы получают заработную плату за 3,5 месяца, а за период с начала года до 1 сентября — за 8,5 месяца. Поэтому среднее количество классов для расчета фонда заработной платы городских школ исчисляется по формулам:

;

где 29,2% — отношение 3,5 месяца к 12 месяцам.

Исходя из нашего примера среднегодовое количество классов составит 205:

$$\frac{(200 \times 8,5) + (218 \times 3,5)}{12}$$

12

$$200 + 29,2\% (218 - 200).$$

Фонд заработной платы по школе включает:

- заработную плату учителей за уроки;
- оплату за проверку тетрадей;
- заработную плату административно-обслуживающего и учебно-вспомогательного персонала;
- дополнительные виды оплаты учителей.

Фонд заработной платы учителей определяется на основе среднегодового количества педагогических ставок на один класс и средней ставки учителя в месяц. Ставки и оклады устанавливаются в соответствии с разрядами единой тарифной сетки (от 7-го до 14-го) и аттестацией педагогического персонала.

Оклады рассчитываются по нормам педагогической нагрузки:

учителям I—IV классов за 20 часов в неделю, остальным — по 18 часов в неделю. Общий объем нагрузки учителя определяется по данным учебных планов Министерства образования, в которых приведены учебные предметы и число часов в неделю в каждом классе. Сумму часов в каждом классе в неделю и факультативных занятий делят на сумму часов по учебному плану и получают количество ставок на один класс.

При расчетах необходимо учесть *дополнительные часы*, которые увеличивают число педагогических ставок:

- в I — IV классах учителя могут освобождаться от ведения уроков физкультуры и музыки и вести учебно-воспитательную работу;
- в V — IX классах на уроках по иностранному языку, труду и физкультуре классы могут делиться на подгруппы.

Приведем примерную форму расчета количества педагогических ставок по I—XI классам городских школ России. С учетом факультативных часов определено следующее максимальное количество обязательных учебных часов в неделю: в I—IV классах -24 часа, в V—VI — 30 часов, в VII — 32 часа, в VIII — 34 часа и в IX—XI классах — 36 часов.

Показатель	Классы				
	I-IV	V-VI	VII	VIII	IX-XI
1. Число часов в неделю по учебному плану	24	30	32	34	36
2. Фактически оплачивается часов в неделю	27	26	37	38	42
3. Норма нагрузки учителя в неделю, час	20	18	18	18	18
4. Количество ставок на один класс (стр. 2: стр. 3)	1,35	1,44	2,05	2,11	2,33

В фонд заработной платы педагогического персонала включается *дополнительная оплата за проверку письменных работ*:

- в первых классах — 10% от величины заработной платы;

- в других классах в зависимости от предмета и с учетом количества ставок: по русскому языку — 15%, по математике — 10%, по иностранному языку — 10%, по биологии и химии — 5%.

Ставки заработной платы каждому учителю и общий фонд заработной платы педагогов по школе устанавливаются путем *тарификации учителей*, которая производится ежегодно на 1 сентября. По результатам тарификации директор школы составляет тарификационные списки учителей, в котором в разрезе групп классов определяются количество педагогических ставок на один класс и средняя ставка учителя в месяц. Фонд заработной платы учителя в месяц за период с января по август исчисляется путем умножения количества ставок на среднюю ставку учителя в месяц и на число классов на 1 января планируемого года (на 1 сентября текущего года). Фонд заработной платы с сентября по декабрь определяется по этой же формуле, но количество классов берется на 1 сентября планируемого года.

Фонд заработной платы административно-обслуживающего и учебно-вспомогательного персонала общеобразовательных школ определяется по утвержденным типовым штатам и должностным окладам (директор школы, заместитель директора, библиотекарь, уборщица и т. д.).

В фонд заработной платы включаются также следующие доплаты:

- за классное руководство — до 20% оклада;
- за заведование кабинетом — 20% оклада;
- за руководство школьным кружком — 80%;
- за ведение внеклассной работы — до одной ставки;
- учителю химии за вредные условия до 12% оклада;
- выплаты ежемесячной денежной компенсации для обеспечения книгоиздательской продукцией и периодическими печатными изданиями — 10% от оклада.

Начисленный фонд заработной платы уменьшается на 3% этого фонда в связи с тем, что работники во время болезни получают пособие по временной нетрудоспособности за счет средств бюджета социального страхования.

3. Следующей значительной статьёй являются **учебные расходы**, которые включают приобретение материалов для учебной работы, для работы в кабинетах, письменных, канцелярских принадлежностей, мелкого физкультурного инвентаря, проведение экскурсий в учебных целях и др. Выделяются ассигнования на создание, обновление и использование библиотечных фондов учебников.

Планирование учебных расходов производится по установленным нормам на один класс по группам классов.

4. Важной статьёй расходов являются затраты на **бесплатное питание детей**. Предусматривается, что в группах продленного дня 10% детей освобождаются от оплаты полностью, а 15% — наполовину. Сумма расходов определяется исходя из норм расходов, количества детей и количества дней, в течение которых дети пользуются бесплатным питанием.

5. В сметах школ предусматриваются также **расходы на приобретение оборудования, инвентаря и на капитальный ремонт зданий**. Потребность школы в инвентаре и оборудовании на плановый год определяется исходя из обеспеченности школы на начало года и необходимости его обновления в плановом периоде с учетом установленных норм на одну школу или на одно ученическое место.

Затраты на капитальный ремонт школ при сводном планировании определяются исходя из общей внешней кубатуры школьных зданий и расчетных норм расходов на 1 м². За счет средств, выделяемых на эти цели, могут проводиться реконструкция и расширение школ, пристройка классных комнат.

Строительство новых школ осуществляется за счет средств, выделяемых в бюджетах соответствующих административно-территориальных единиц.

6. В расходы на общеобразовательные школы включаются **расходы на содержание групп продленного дня**, которые создаются с целью улучшения воспитания детей и оказания

помощи семьям в городах, поселках при обычных школах для учащихся I— VIII классов. Число учащихся в группах продленного дня установлено 30 — 40 человек. Для ведения воспитательной работы с детьми определен дополнительный штат воспитателей из расчета 1,5 единицы на группу учащихся I—IV классов и 1 единицы на группу учащихся V—VIII классов. Питание в группах продленного дня осуществляется за счет средств родителей, кроме льготного контингента (см. п. 4).

7. К расходам на текущее содержание общеобразовательных школ относятся **расходы на хозяйственное обслуживание и затраты на оплату командировок и служебных разъездов.**

Расходы на хозяйственное обслуживание при составлении индивидуальных смет планируются по действующим материальным нормам. В эту группу включаются расходы на отопление, освещение, коммунальные услуги и прочие хозяйственные нужды, а по школам, расположенным в сельской местности, — также ассигнования на бесплатное предоставление квартир работникам с отоплением и освещением. При сводном планировании хозяйственные расходы исчисляются исходя из среднегодового количества классов.

При планировании расходов на общеобразовательные школы предусматривается создание **фонда всеобуча** для оказания материальной помощи учащимся в приобретении одежды, учебников, оплаты питания. Фонд всеобуча создается за счет следующих источников:

- 1) средств бюджета в пределах 1% суммы ассигнований на текущее содержание учащихся I—IX классов;
- 2) поступлений от предприятий и организаций;
- 3) средств школы.

Средства этого фонда распределяются по школам в зависимости от числа учащихся, которым нужна помощь, и расходуются по специальным сметам.

На основе расчетов по статьям расходов составляется смета расходов общеобразовательной школы, а на основе этих смет составляется сводная смета расходов на содержание общеобразовательных школ к проекту местного бюджета, бюджета субъекта федерации.

23.3. Финансирование расходов на школы-интернаты и дошкольные учреждения-интернаты

В школы-интернаты принимаются дети, не имеющие необходимых условий для воспитания в семье или оставшиеся без родителей.

Финансирование расходов на школы-интернаты имеет следующие особенности.

1. Основными показателями для расчетов расходов на школы-интернаты служат число воспитанников, количество классов и педагогических ставок.

2. Фонд заработной платы учителей школ-интернатов планируется так же, как и в общеобразовательных школах, но дополнительно предусматривается *штат воспитателей* на каждую группу классов.

3. Фонд заработной платы административно-хозяйственного персонала школ-интернатов исчисляется по *типовым штатам*. Но по сравнению с общеобразовательными школами здесь предусмотрены дополнительно должности медицинских работников, поваров, ночных нянь и т. д.

4. Расходы на содержание школ-интернатов обычно исчисляются на одного учащегося.

5. Среднегодовое количество учащихся определяется по тем же формулам, которые применяются при расчете числа учащихся общеобразовательных школ.

6. Канцелярские и хозяйственные расходы, расходы на приобретение оборудования и инвентаря, на капитальный ремонт исчисляются так же, как по общеобразовательным школам.

7. Учащиеся школ-интернатов обеспечиваются мягким инвентарем и обмундированием.

8. Расходы на эти цели исчисляются по нормам затрат на одного учащегося, дифференцируемым в зависимости от длительности пребывания в этих учебных заведениях.

Расходы на питание рассчитываются исходя из норм на одного воспитанника в день, числа воспитанников в интернате и времени их пребывания в школе-интернате.

9. Учебные и прочие расходы определяются по нормам затрат на одного воспитанника в год.

10. Все затраты на содержание детей в школах-интернатах финансируются из бюджета. Родители в зависимости от их заработков вносят плату, поступающую в бюджет, из которого школа-интернат финансируется. Многие родители полностью или частично освобождаются от платы за содержание их детей в школе-интернате.

11. При планировании прочих затрат на школы-интернаты в их состав включаются оплата проезда и расходы на первоначальные нужды воспитанников, а также на культурно-просветительную работу среди них.

12. При сводном планировании в отличие от общеобразовательных школ (где расходы исчисляются на один класс) затраты на школы-интернаты определяются по среднему расходу на одного воспитанника.

Детские дошкольные учреждения организуются органами образования, предприятиями, хозяйственными организациями и учреждениями. Независимо от того, в чьем ведении они находятся, методическое руководство ими осуществляют органы образования. Наиболее распространены детские сады с 9- и 11-часовым пребыванием детей, но есть детские сады с 12- и 24-часовым пребыванием в них детей. Наполняемость групп в детских садах — 25 человек, в детских садах санаторного типа — 20 человек.

Финансирование детских дошкольных учреждений имеет свои особенности.

1. Расходы на содержание детских садов зависят от среднегодового числа детей, количества групп и часов пребывания одного ребенка в детском учреждении, основной показатель при планировании — число детей в детских садах.

2. Для расчета расходов на детские сады надо определить численность детей на начало года и их среднегодовой контингент. Этот контингент по отдельным учреждениям рассчитывается исходя из числа детей (групп) на начало года и его изменения в плановом периоде.

3. Расходы на заработную плату по отдельным учреждениям в смете планируются исходя из утвержденных штатов и ставок заработной платы. Число штатных единиц определяется исходя из количества групп и длительности пребывания детей в детском саду.

4. Ставки заработной платы педагогам и воспитателям устанавливаются в соответствии с разрядом по единой тарифной сетке.

5. Расходы на питание планируются исходя из установленных денежных норм на одного ребенка в день с учетом различного режима пребывания в них детей.

6. Канцелярские и хозяйственные расходы по отдельным учреждениям определяются в том же порядке, как и по общеобразовательным школам: в зависимости от кубатуры зданий и условий функционирования.

7. В детских садах предусматриваются также учебные и прочие расходы: на приобретение игрушек, пособий и материалов для занятий с детьми, на проведение детских праздников и т. д. Эти расходы планируются по нормам на ребенка в год.

8. Затраты на приобретение оборудования, мягкого инвентаря и обмундирования определяются по установленным нормам с учетом обеспеченности им на начало года.

9. Плата родителей составляет небольшую долю (порядка 20%) общих расходов на дошкольные учреждения.

10. При сводном планировании бюджетные ассигнования определяются по средней сумме расходов на одного ребенка с выделением затрат на заработную плату, питание, оборудование новых мест и дооборудование ранее действующих мест мягким инвентарем и прочих затрат на текущее содержание. Нормы расходов на дооборудование мягким инвентарем являются едиными, а на хозяйственные и прочие расходы планируются на уровне предшествующего года. Плата родителей планируется также в среднем на одного ребенка исходя из уровня, сложившегося в текущем периоде.

Порядок планирования затрат на детские ясли аналогичен порядку расчета затрат на детские сады.

23.4. Финансирование расходов на подготовку кадров

Научно-технический прогресс, задачи по повышению эффективности производства и вхождению страны в рыночные отношения требуют постоянного роста знаний и общей культуры кадров.

Подготовку кадров осуществляют профессионально-технические лицеи, средние специальные учебные заведения и высшие учебные заведения.

Все более важное место в настоящее время занимает система *переподготовки кадров*, исходя из требований рыночной экономики.

Планирование и финансирование расходов на высшие учебные заведения. В стране сформировалась система государственного и негосударственного высшего образования. *Бюджетные ассигнования* направляются в основном государственным учебным заведениям. Они готовят кадры по всем специальностям, необходимым для развития экономики и непромышленной сферы страны.

Обучение осуществляется по следующим формам: дневное, вечернее, заочное.

Расходы на вузы определяются отдельно по каждому из них с учетом специфических условий их функционирования исходя из среднегодового числа студентов, норм их материального обеспечения, ставок заработной платы преподавателей и других показателей.

Основным финансовым документом вуза служит *смета*, определяющая общий объем, целевое направление и поквартальное распределение бюджетных ассигнований.

Министерства и ведомства утверждают подведомственным высшим учебным заведениям сметы с выделением ассигнований по фонду заработной платы с начислениями, стипендиальному фонду, на капитальный ремонт, капитальные вложения, приобретение оборудования и инвентаря.

Расходы по остальным затратам утверждаются в целом по строке «Прочие расходы», а по статьям их распределяет ректор вуза в пределах общей суммы расходов.

В смете приводятся общие сведения об учебном вузе, учебно-материальной базе. При сводном планировании расходы исчисляются на основе расчетных норм на одного студента. Для этого определяют *контингент студентов на планируемый год* с учетом их выпуска и приема. Расчет проводится отдельно по дневному, вечернему и заочному обучению.

Среднегодовое число студентов определяется по формуле:

$$K_{cp} = K_H - \frac{1}{2} B + \frac{1}{3} П,$$

где K_{cp} — среднегодовой контингент студентов;

K_H — контингент на начало года;

B — выпуск студентов (например, с 1 июля);

$П$ — прием студентов (например, с 1 сентября).

При планировании учитывается возможный отсев студентов. В расходах на вузы значительный удельный вес имеет заработная плата. В **фонд заработной платы** вузов включается заработная плата штатного профессорско-преподавательского персонала (включая преподавателей-совместителей) дневных, вечерних и заочных учебных заведений, лиц, привлеченных на педагогическую работу на условиях почасовой оплаты, а также административно-технического, учебно-вспомогательного и прочего персонала. Штаты профессорско-преподавательского состава по должностям определяет и утверждает ректор вуза в пределах численности учащихся и фонда заработной платы, установленных для этой категории работников.

1. Фонд заработной платы профессорско-преподавательского состава рассчитывается исходя из двух показателей: количества должностей и средней ставки заработной платы.

Количество должностей определяется по расчетным коэффициентам с учетом числа студентов и аспирантов на одного преподавателя. Эти коэффициенты установлены для дневных, вечерних и заочных отделений по группам вузов и факультетов в соответствии с профилем подготовки студентов и аспирантов.

Ставки заработной платы профессорско-преподавательского состава дифференцированы в зависимости от разряда единой тарифной сетки, ученого звания и ученой степени.

В вузах профессора, доценты и преподаватели в течение шестичасового рабочего дня должны вести все виды учебно-методической и научно-исследовательской работы в соответствии с учебным планом и планом научно-исследовательских работ. Конкретную нагрузку профессорско-преподавательского состава устанавливают ректоры вузов.

2. Заработная плата привлекаемым к учебной работе специалистам, не состоящим в штате, выплачивается из *почасового фонда*, который планируется в процентах к годовому фонду заработной платы штатного персонала.

3. Фонд заработной платы руководящих, административно-хозяйственных работников и обслуживающего персонала вузов определяется в индивидуальном порядке в зависимости от объема и специфики работы учебного заведения, утвержденных должностных окладов или на основе типовых штатов.

4. Второе место по величине в расходах вузов занимают *затраты на выплату стипендий*, которые определяются исходя из среднегодового числа студентов, получающих стипендии, и установленных размеров стипендий. По высшим учебным заведениям, имеющим очную аспирантуру, планируются также стипендии аспирантам.

5. Учебные расходы и расходы на приобретение книг для библиотек планируются по нормам, размер которых зависит от форм обучения (дневное, вечернее, заочное) и профиля подготовки специалистов.

Расходы на производственную практику студентов определяются исходя из численности студентов, проходящих практику, и ее продолжительности. В эти расходы входят также оплата преподавателей за руководство практикой, выплата им командировочных, суточные пособия студентам, оплата проезда к месту практики и обратно.

В расходах вузов планируются затраты на научно исследовательскую работу кафедр, связанную с разработкой научных проблем, проведением опытов, на научные командировки преподавателей, подготовку и защиту диссертаций.

6. Расходы на инвентарь и оборудование для высших учебных заведений планируются с учетом необходимости обеспечения их специальным оборудованием, компьютерами и хозяйственным инвентарем. Расходы на приобретение инвентаря и оборудования при сводном планировании определяются по нормам на одного студента (в зависимости от типа учебного заведения), а расходы на капитальный ремонт — исходя из внешней кубатуры зданий и норм расходов на 1 м³.

Планирование и финансирование расходов на средние специальные учебные заведения. Главная задача средних специальных учебных заведений — подготовка квалифицированных специалистов со средним специальным и общим средним образованием, имеющих необходимые теоретические знания и практические навыки по специальности, для различных отраслей экономики и непромышленной сферы страны.

Основные показатели при расчете затрат на средние специальные заведения:

- среднегодовое число учащихся;
- количество групп, определяемое отдельно по дневному, вечернему и заочному обучению.

Среднегодовое число учащихся исчисляется так же, как и по высшим учебным заведениям.

Расходы на текущее содержание средних учебных заведений включают затраты на заработную плату с начислениями, выплату стипендий, учебные, хозяйственные и прочие расходы.

Основная статья расходов средних специальных учебных заведений — *заработная плата*.

Фонд заработной платы планируется с учетом среднегодового числа групп учащихся, которое определяется по переходящим группам — исходя из фактической наполняемости (25—30 учащихся), по новому приему — по плановой наполняемости. Среднегодовое число групп рассчитывается в зависимости от сроков выпуска и приема.

В фонд заработной платы средних учебных заведений входят:

- 1) заработная плата педагогического персонала;
- 2) доплата за проверку письменных работ;
- 3) руководство предметными комиссиями;
- 4) заведование лабораториями и кабинетами;
- 5) классное руководство;

6) заработная плата учебно-вспомогательного и административно-обслуживающего персонала.

Фонд заработной платы педагогического персонала определяется исходя из средней ставки педагога и общего количества педагогических ставок. Ставки заработной платы педагогам устанавливаются на основе единой тарифной сетки по результатам аттестации.

Фонд заработной платы административно-хозяйственного и учебно-вспомогательного персонала планируется по среднегодовому количеству штатных единиц и средней ставке заработной платы. Численность персонала определяется штатным расписанием.

Расходы на выплату стипендий и производственную практику учащихся планируются так же, как и по высшим учебным заведениям. Учебные расходы планируются по нормам, которые дифференцируются по формам обучения и профилю подготовки специалистов. Хозяйственные и канцелярские расходы исчисляются методом прямого счета, а при сводном планировании — по нормам затрат на одного учащегося.

23.5. Финансирование расходов на культуру

В статье 7 Конституции РФ провозглашено, что Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в том числе его образовательного и культурного уровня.

Ежегодно на финансовое обеспечение социально-культурных мероприятий направляется 30% доходов консолидированного бюджета России (7—8% ресурсов федерального бюджета и 45—47% бюджетов территорий), в том числе финансирование расходов на культуру. В соответствии с действующими законодательными актами в культурной сфере и прежде всего *Законом РФ «Основы законодательства РФ о культуре»* (от 9 октября 1992 г. № 3612-1) ежегодно предусматривается направление не менее 2% из федерального бюджета и 6% из территориального бюджетов.

Помимо указанного Закона нормативная база в сфере финансового обеспечения культурных мероприятий представлена совокупностью положений и норм, изложенных в ГК РФ, федеральными законами «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (от 11 февраля 1995 г. № 135-ФЗ), «О некоммерческих организациях» (от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ), ежегодными законами о бюджетах, постановлениями Государственной Думы и Правительства РФ.

Этими документами определены принципы финансирования расходов на культуру при сочетании бюджетного финансирования с элементами коммерческой деятельности, что вполне соответствует структуре современного рыночного механизма. Например, музеи финансируются за счет бюджетных ресурсов, используя коммерческие начала для пополнения коллекций и приобретения эксклюзивных экспонатов на аукционах. Театры, дворцы культуры активно предоставляют платные услуги, используя полученные ресурсы на удовлетворение духовных, эстетических потребностей населения. Этим реализуются принципы доступности всех слоев населения к культурным ценностям и благам.

С этой целью государство предоставляет учреждениям культуры *дополнительные льготы* (особый порядок налогообложения, налоговые льготы юридическим и физическим лицам, финансирующим культурную сферу, формирования механизма благотворительности и т.д.).

В зависимости от видов учреждения культуры организуются на государственной, региональной и частной собственности. Нормативный порядок финансирования этих учреждений не ограничивает получение ими внебюджетных средств.

Однако *бюджетные ресурсы* преобладают среди источников финансирования культурной сферы. Поэтому существует несколько способов определения необходимости в средствах:

- в зависимости от норм бюджетного финансирования на человека и численности населения;
- на основе определенного процента от суммы национального дохода региона;
- на основе процента от общей суммы бюджетных расходов.

Проблемы современного состояния российской экономики, приводящие к дефицитности бюджетов и инфляционным процессам, оказывают влияние на финансирование учреждений культуры. Методы определения бюджетных ассигнований различаются по типам и видам этих учреждений. При этом средства выделяются в основном учреждениями, не ориентированными на активную коммерческую деятельность.

Согласно бюджетной классификации **расходы на культуру** отражаются в разделах «Культура и искусство», включая кинематографию (раздел 1500), «Средства массовой информации», включая телевидение, радиовещание, периодическую печать и издательства (раздел 1600). Распределение расходов осуществляется по целевым и экономическим статьям посредством постатейного принципа выделения бюджетных средств на основе сметного расчета. По каждой статье применяется отдельная методика. Особенности финансирования музеев зависят от численности хранителей музейного фонда, структуры музея, состава предметов, их ценности, состояния, степени доступности экспонатов, необходимости их приобретения, наличия охранной сигнализации.

При утверждении сметы расходов на очередной год учитываются фактическое ее исполнение за ряд лет и объем бюджета.

При определении фонда оплаты труда не предусматривается создание фондов материального поощрения работников. Доходы, поступающие от входной платы в музеи, называются *специальными средствами*. По ним формируются отдельная смета доходов и расходов, их распределение осуществляется по предметным статьям по согласованию с учредителями.

Методика расчета по основным статьям театров и концертных организаций не имеет специфических особенностей. Заработная плата артистических и художественных работников подразделяется на фонд оплаты труда штатных сотрудников и приглашенных. Другие расходы регулируются объемом доходов и бюджетных поступлений. Бюджетные средства выделяются в качестве субсидий, определенных как разница между расходами и доходами. Смета театра представляет собой финансовый план, состоящий из двух разделов: доходы и поступления; расходы и отчисления. В первом разделе учитываются доходы и сборы по основной деятельности, прочие доходы, бюджетные субсидии, во втором — все расходы независимо от источников покрытия.

Из *федерального бюджета* финансируются учреждения и организации культуры по перечню, определенному Правительством РФ. В него включены библиотеки, музеи, театры, учебные заведения, имеющие особую культурную значимость для России, например, Государственный Эрмитаж, Всероссийская государственная библиотека, Государственный академический Большой театр и др.

В каждом субъекте РФ имеются организации культуры, имеющие региональное значение. Источником финансирования их деятельности выступают региональные бюджеты.

Из *муниципальных бюджетов* финансируется самая массовая сеть государственных учреждений культуры. Финансирование таких объектов может быть свободным и

индивидуальным. В зависимости от этого распределяется общий объем бюджетных ресурсов. Бюджет крупного учреждения культуры подразделяется на две части: первая предназначена для финансирования государственных учреждений, вторая — для финансирования программ и мероприятий, для обеспечения деятельности негосударственных организаций и лиц, вносящих вклад в развитие культуры и искусства. При его формировании применяется методология «от достигнутого уровня».

В отдельных регионах устанавливается определенный процент на содержание культурной сферы. Необходимо отметить, что в условиях дефицитности бюджетных ресурсов с целью повышения эффективности их использования применяется конкурсное рассмотрение предложений потенциальных исполнителей заказа местных администраций. При этом возможен вариант финансирования программ из разных источников, в том числе при долевом участии. В этом случае бюджетные средства перечисляются исполнителю одной суммой.

При исполнении социально-творческого заказа его финансирование разбивается на две части — основную и конъюнктурную. Основная часть финансируется и не может быть изменена, конъюнктурная представляет собой широкий выбор услуг при возможности их замены. Таким образом, при финансировании культурной сферы применяется нормативно-сметный метод расчета с различными модификациями.

Контрольные вопросы

1. Поясните, как в соответствии с бюджетной классификацией осуществляются расходы на образование.
2. Как распределена компетенция в области образования между государством, субъектами Федерации и местными органами?
3. Охарактеризуйте расходы на текущее содержание общеобразовательных школ.
4. В чем заключается финансирование а) школ-интернатов и б) детских дошкольных учреждений?
5. Как планируются и управляются расходы на высшие учебные заведения?
6. Как планируется фонд заработной платы в средних специальных учебных заведениях?
7. Какой объем бюджетных средств ежегодно направляется на финансирование культуры?
8. Охарактеризуйте порядок финансирования отдельных видов культурных учреждений.
9. Каким образом реализуются коммерческие принципы финансирования учреждений культуры?
10. Охарактеризуйте нормативно-сметный метод финансового обеспечения различных типов учреждений культуры.

ГЛАВА 24. Финансовое обеспечение здравоохранения

24.1 Реформирование в здравоохранении

С 1993 г. в соответствии с действующим законодательством происходит поэтапное реформирование систем организации, финансирования и управления здравоохранением на основе программно-целевых методов планирования с постепенным внедрением механизма *медицинского страхования*.

В настоящее время модель финансового обеспечения здравоохранения включает бюджетные ресурсы, ресурсы фондов обязательного медицинского страхования (ОМС), фондов медицинских страховых организаций и другие источники (рис. 24.1).



Рис. 24.1. Источники формирования и использования финансовых ресурсов, направляемых в здравоохранение

Реформа предполагает разработку и реализацию на региональном, городском уровнях *целевых программ* обеспечения населения медицинской помощью.

Ведущими направлениями таких программ определены:

- обеспечение гарантированных объемов и повышение качества медицинской помощи;
- развитие высокоспециализированных видов медицинской помощи;
- оптимизация существующих и внедрение новых организационно-хозяйственных форм деятельности медицинских организаций в условиях бюджетно-страхового финансирования отрасли и формирование рынка медицинских услуг с участием негосударственных медицинских учреждений.

Например, *Программа обеспечения медицинской помощью населения Москвы на 1996—1997 гг.* содержала несколько важнейших блоков (целевых программ).

1. Государственное гарантирование населению медицинского обеспечения на основе ежегодно определенных целевых медицинских программ для отдельных категорий населения по медицинским показаниям, финансируемых из городского бюджета. Источниками финансирования таких программ являются средства городского бюджета, финансовые ресурсы административных округов, внебюджетные средства городской администрации и др.

2. Гарантированная медицинская помощь, осуществляемая по системе обязательного медицинского страхования для обеспечения детского и взрослого населения амбулаторно-поликлинической и стационарной медицинской помощью. При этом расходы для разных категорий населения составили в 1998 г. для работающих граждан 339,8 тыс. руб., неработающих — 458,9 тыс. руб.

Финансирование медицинской помощи определяется по *по-душевым нормативам*, размер которых зависит от финансовых возможностей территориальных бюджетов. Так, в Москве поступление подушевых нормативов на работающих и неработающих граждан имело следующее соотношение: в 1996 г. 1:0,76 против 1:1,04 в 1995 г. и 1:1,31 в 1994г.

Источники финансирования этого блока — средства обязательного медицинского страхования, состоящие из страховых взносов предприятий и других юридических лиц, бюджетные платежи за неработающее население и другие поступления.

3. Негосударственные формы медицинского обеспечения населения — добровольное медицинское страхование и частная медицинская практика.

В соответствии с бюджетной классификацией консолидированного бюджета на 1999 г. предусмотрено выделение на расходы здравоохранения и физическую культуру 82280,5 млн. руб., или около 7% всех расходов консолидированного бюджета.*

* Из них 1,7% — расходы федерального бюджета и 13% — расходы бюджетов территорий.

В финансировании и управлении здравоохранением существует большое число проблем, требующих решения. Так, финансовые ресурсы, направленные в отрасль в настоящее время, не принесли ощутимого повышения качества медицинской помощи, не создана конкуренция на рынке медицинских услуг, не изменена система оплаты труда медицинских работников, не преодолена разобщенность действий структур, ответственных за здоровье населения, не соответствует современным требованиям материально-техническая база медицинских учреждений.

Необходимо дальнейшее реформирование систем функционирования и финансирования здравоохранения с привлечением механизма медицинского страхования, предусматривающего следующий порядок финансового взаимодействия субъектов в системе *обязательного медицинского страхования* (ОМС):

1) плательщики (предприятия, организации и другие хозяйствующие субъекты) перечисляют страховые платежи на ОМС в фонды (федеральный и территориальные) медицинского страхования;

2) органы исполнительной власти перечисляют платежи на ОМС неработающего населения два раза в месяц в размере 1/6 квартальной суммы средств, предусмотренной в территориальном бюджете;

3) территориальный фонд ежемесячно перечисляет на счета страховщиков ОМС средства для оплаты медицинских услуг с учетом среднедушевых нормативов и количества застрахованных.

Страховщики производят оплату, проверяют обоснованность счетов за медицинскую помощь, контролируют объем, сроки и качество ее предоставления;

4) оплата счетов-фактур медицинских учреждений производится ежемесячно в режиме «аванс — окончательный расчет». Окончательный расчет осуществляется в соответствии с фактически выполненными объемами медицинской помощи. В случае необходимости производится взаиморасчет по ранее авансированным средствам.

В дополнение к обязательной (государственной) системе медицинского страхования действует *дополнительная система добровольного медицинского страхования*, организованная, как правило, на «смешанной», акционерной форме собственности. Функционирует она на *коммерческих* принципах, на которых построены страховые тарифы.

24.2. Бюджетные расходы на содержание учреждений здравоохранения

До внедрения в здравоохранение механизма медицинского страхования существовал следующий порядок планирования расходов на здравоохранение, который частично применяется и в настоящее время:

1) составление индивидуальных и общих смет медицинских учреждений;

2) составление сводных смет расходов на здравоохранение к проекту территориального бюджета;

3) разработка расчетных показателей Министерством финансов республики, областным (краевым) финансовым управлением.

Планирование расходов на каждом уровне бюджетной системы имело свои особенности в расчетах показателей, систем нормирования расходов на текущее содержание.

Составление **индивидуальной сметы медицинского учреждения** начиналось с расчета оперативно-сетевых показателей среднегодового количества коек, количества койко-дней, среднегодового числа должностей медицинского и административно-хозяйственного персонала, количества поликлинических посещений и других показателей, характеризующих объем работы каждого подразделения.

Использовались следующие показатели планирования расходов на здравоохранение:

1) по амбулаторно-поликлинической помощи — число врачебных посещений в поликлинике, консультации и помощь на дому, приходящиеся на одного жителя в год (примерно 12 посещений в год);

2) по стационарной помощи: количество – количество койко-мест, занятость больничной койки в году:

$$D_m = \frac{\sum_{m=1} I_m}{K_m},$$

где I_m — число проведенных койко-дней по m -й специальности;

D_m — показатель числа дней использования койки в году на m -й специальности;

K_m — среднегодовое количество коек по m -й специальности. Оборачиваемость койки характеризует величину среднего числа больных по каждой больничной койке в течение года:

$$F_m = \frac{D_m}{P_m},$$

где P_m — среднее пребывание больного на койке.

Среднее использование больничных коек в год D зависит от среднесуточного количества больных N или от мощности больницы:

$$D_m = \frac{365N}{N + 3\sqrt{N}},$$

$$D_m = 365 - t_m F_m,$$

где t_m — среднее время простоя койки в год по m -й специальности.

Контроль за эффективностью использования выделенных бюджетных ассигнований осуществлялся в ходе ревизий и тематических проверок финансовыми органами территориальных и местных органов самоуправления, отделениями контрольно-ревизионного управления и счетными палатами регионов.

Проверке подлежали: правильность расчета плановых показателей деятельности учреждений здравоохранения, их соответствие фактическим объемам выполненных работ, оказанных медицинских услуг, целесообразность использования выделенных бюджетных ресурсов.

Таким образом, чем выше показатель использования больничных коек, тем выше показатель оборачиваемости коек и тем меньше средств необходимо выделить из бюджета на содержание коечного фонда, развертывания новой сети коек, строительства новых стационаров (меньше текущие и капитальные затраты на здравоохранение в бюджетах всех уровней).

24.3. Планирование бюджетных расходов на здравоохранение

В основе расчета расходов на содержание стационара — показатель *среднегодового количества коек*, который в зависимости от сроков развертывания новых коек определяется по формуле:

$$K_{cp} = K_n + \frac{(K_k - K_n) n}{12},$$

где K_{cp} — среднегодовое количество коек;

K_n — количество коек на начало года;

K_k — количество коек на конец года;

n — число месяцев функционирования вновь развернутых коек.

Общие расходы на здравоохранение в проекте бюджета района определяются следующим образом.

1. Определяется *величина фонда заработной платы* по больницам и стационарам района. В зависимости от среднегодового количества коек и средней заработной платы на одну койку в год, определяемой отдельно по диспансерам, находящимся в городах и рабочих поселках и в сельской местности:

$$\Phi ЗП_r = K_{cp} \times Зп_k ,$$

где $\Phi ЗП_r$ — годовой фонд заработной платы;

$ЗП_k$ — средняя заработная плата на одну койку в год.

2. Определяются *расходы на медикаменты* (в нормативном порядке), а также расходы на канцелярские и хозяйственные расходы (по нормативам на одну койку в год).

Итоговая сумма расходов на медикаменты состоит из суммы расходов на медикаменты и расходов на бесплатную и льготную выдачу медикаментов по больницам, находящимся в городской и сельской местности:

$$P_M = N_p \times K_d ,$$

где P_M — расходы на медикаменты в стационарах;

N_p — норма расходов на медикаменты;

K_d — количество койко-дней;

$$C_p = P_M + P_{bl} ,$$

где C_p — общая сумма расходов на медикаменты;

P_M — расходы на медикаменты в стационарах;

P_{bl} — расходы на бесплатную (льготную) выдачу медикаментов.

Аналогично определяется сумма канцелярских и хозяйственных расходов:

$$C_k = K_{cp} \times N_p ,$$

где C_k — сумма канцелярских и хозяйственных расходов;

N_p — норма расходов на одну койку в год.

3. Определяется *норма расходов на питание на одну койку* в год:

$$N_p = Ч_d \times N_d ,$$

где N_p — норма расходов на питание на одну койку в год;

$Ч_d$ — число дней функционирования койки в год;

N_d — норма расходов на питание на одну койку в день.

Сумма расходов на питание определяется по формуле:

$$C_p = N_p \times K_{cp} ,$$

где C_p — сумма расходов на питание;

N_p — норма расходов на питание на одну койку в год;

K_{cp} — среднегодовое количество коек.

4. Определяется *количество койко-дней по больницам и диспансерам в городах и сельской местности* по формуле:

$$K_{kd} = Ч_k \times K_{cp} ,$$

где K_{kd} — количество койко-дней;

$Ч_k$ — число дней функционирования койки в год;

$K_{\text{ср}}$ — среднегодовое количество коек.

5. Расходы на мягкий инвентарь определяются по формуле:

$$P_{\text{м.и}} = P_{\text{д.н.к}} + P_{\text{д.к}},$$

где $P_{\text{м.и}}$ — расходы на мягкий инвентарь;

$P_{\text{д.н.к}}$ — расходы на дооборудование новых коек;

$P_{\text{д.к}}$ — расходы на оборудование прежних коек.

При этом используется расчет прироста коек, который обеспечивается по формуле:

$$П_{\text{к}} = K_{\text{к}} - K_{\text{н}},$$

где $П_{\text{к}}$ — прирост коек за год;

$K_{\text{к}}$ — количество коек на конец года;

$K_{\text{н}}$ — количество коек на начало года.

6. Расходы на дооборудование новых коек определяется так:

$$P_{\text{д.н.к}} = П_{\text{к}} \times P_{\text{д.н.к}},$$

где $P_{\text{д.н.к}}$ — расходы на дооборудование новых коек,

$P_{\text{д.н.к}}$ — норма расходов на дооборудование одной новой койки.

7. Далее определяется свод расходов проекта бюджета района по больницам и диспансерам городов, рабочих поселков, сельской местности:

$$C_{\text{р}} = \PhiЗП + H_{\text{фзп}} + C_{\text{р.м}} + C_{\text{р.к}} + C_{\text{р.п}} + C_{\text{р.ми}},$$

где $C_{\text{р}}$ — сумма расходов по проекту бюджета района по больницам и диспансерам;

$\PhiЗП$ — фонд заработной платы ($\PhiЗП$) медицинских работников и административно-хозяйственного персонала;

$H_{\text{фзп}}$ — начисления на $\PhiЗП$ (в 1999 г. они составили 38, 5% от $\PhiЗП$);

$C_{\text{р.м}}$ — общая сумма расходов на медикаменты;

$C_{\text{р.к}}$ — сумма канцелярских и хозяйственных расходов;

$C_{\text{р.п}}$ — сумма расходов на питание;

$C_{\text{р.ми}}$ — сумма расходов на мягкий инвентарь.

Статьи расходов.

1) Заработная плата (ст. 1) занимает особое место, так как составляет 60% затрат на содержание медицинского учреждения. В настоящее время она устанавливается в соответствии с Единой тарифной сеткой по оплате труда работников бюджетной сферы.

2) Начисления на зарплату (ст. 2) в размере 39—40% направляются во внебюджетные фонды.

3) Административно-хозяйственные расходы (ст. 3) включают широкий перечень затрат по обслуживанию лечебного процесса.

4) Командировочные расходы (ст. 4) определяются в соответствии с действующими нормами.

5) В стационарах большое внимание уделяется расходам на питание больных (ст. 9), определяемым умножением норм затрат на количество койко-дней, планируемых в каждом отделении.

6) В таком же порядке осуществляется планирование расходов на приобретение медикаментов и перевязочных средств (ст. 10). С целью контроля за стоимостью медицинских услуг в расчет цен принимаются наиболее дешевые медикаменты.

7) Расходы на приобретение медицинского оборудования и расходы на приобретение мягкого инвентаря (ст. 12 и ст. 14) планируются в пределах выделенных ассигнований и по дифференцированным нормам в зависимости от профиля отделений.

8) Затраты на капитальный ремонт зданий (ст. 16) медицинских учреждений определяются на основе финансово-сметных расчетов в пределах выделяемых бюджетных ассигнований. Прочие расходы (оплата летных часов санитарной авиации, организация и проведение культурно-массовых мероприятий среди больных и др.) планируются на уровне прошлых лет с учетом экономии.

К бюджетным ассигнованиям медицинские учреждения вправе привлекать средства, полученные в ходе оказания платных медицинских услуг, в том числе по договорам добровольного медицинского страхования.

Итог сметы — свод затрат по всем статьям расходов.

При составлении сметы медицинского учреждения используются материалы экономического анализа исполнения смет за предшествующие один-три года. Выводы по материалам анализа позволяют уточнить размеры отдельных расходов, некоторые расчетные нормы, выявить динамику показателей и установить влияние различных факторов на отклонения по статьям сметы расходов. При условии инфляционного роста размер показателей может корректироваться на коэффициент инфляционных ожиданий по согласованию с вышестоящими органами управления здравоохранением.

Важнейшие модели (методы) финансирования медицинских учреждений:

1) цена конкретной медицинской услуги при бюджетно-страховой модели, определяемая на базе сметы расходов;

2) оплата средней стоимости пролеченного больного (в целом по стационару или в среднем по отделению);

3) оплата одного законченного случая лечения на основе клинико-статистических групп или медико-экономических стандартов;

4) среднедушевой норматив финансирования на работающее и неработающее население.

Может применяться и комбинация этих методов. При этом конкретный выбор модели финансирования осуществляется местным органом исполнительной власти.

До 1993 г. в процессе *сводного бюджетного планирования* расходов на здравоохранение применялись среднегодовые показатели по сети, штатам и контингентам по видам учреждений, средней ставке заработной платы на одну должность, средние расчетные нормы по статьям затрат на текущее содержание.

Сводное планирование основано на анализе предыдущего периода и осуществляется в два этапа:

1) расчеты к проекту бюджета субъекта Федерации, области, края;

2) разработка расчетных показателей по здравоохранению для бюджетов районов, городов областного, краевого подчинения и определение объема расходов для учреждений, состоящих на областном (краевом) бюджете и нижестоящих бюджетов и учреждений.

Расчетные показатели сообщались финансовым отделам районов (городов), анализировались, уточнялись в областных (краевых) финансовых управлениях. С учетом этих корректировок составлялся бюджет города (района) по расходам на здравоохранение. В таком же порядке районные (городские) финансовые отделы разрабатывали расчетные показатели по здравоохранению по бюджетам городов районного подчинения и т. д.

В регионах сейчас действует большое количество форм взаиморасчетов, которые реализуют рассмотренные методы.

- Так, в Москве и Московской области принята схема взаиморасчетов за услуги.

- В Калужской области внедрена модель расценок за пролеченного больного на основании средней стоимости и границ лечения. При этом существует зависимость между конечным результатом лечения и его оплатой.

- Липецкая и Брянская области внедряют модель, в основе которой лежит идея клинико-статистических групп. Стоимость лечения устанавливается по группам заболеваний, в рамках которых определяются одинаковые расценки за лечение.

- Модель, используемая в Костромской области, предусматривает создание механизма заинтересованности интенсификации лечения в повышении валовых показателей обслуживания пациентов, разработку тарифов за медицинские услуги.

Главная проблема состоит не в правильности определения цены конкретного медицинского случая, а в порождении механизмов, которые ориентировали медицинские учреждения на проявление инициатив, полезных для расширения перечня и качества медицинских услуг.

Страховые отношения в здравоохранении. В условиях перехода к рыночной экономике существуют две крупные проблемы:

- 1) определение границы, расширяющей финансовую ответственность территориальных фондов обязательного медицинского страхования (ОМС) и территориальных бюджетов;

- 2) определение степени эффективности деятельности медицинских учреждений и выработка стимулов повышения качества обслуживания.

Для сохранения устоявшихся классификаций расходной части бюджетной системы на здравоохранение можно использовать унифицированный подход. Предельное значение финансовой ответственности может определяться следующим образом:

- в пределах параграфов 203 раздела бюджетов субъектов Федерации, краев, областей происходит финансирование медицинских учреждений;

- по медицинским учреждениям, имеющим совместное финансирование из бюджета и территориального фонда, Фонд берет на себя финансирование статей 1, 2, 9, 10, 14, а остальная часть финансируется из бюджета;

- по тем медицинским учреждениям, в которых не удается провести границу указанным способом, она может устанавливаться в долях отдельных статей сметы медицинского учреждения.

Исходя из реальных финансовых возможностей регионов, определяются конкретные размеры по взаимному согласованию между фондом ОМС, бюджетом и др.

В условиях рыночной экономики финансовые ресурсы являются основным и единственным средством реального управления, поэтому система страховых отношений в медицине включает взаимодействие бюджета и территориальных фондов в процессе аккумуляции и управление финансовыми средствами между медицинскими учреждениями.

Такая система страховых отношений решает следующие задачи:

- планирование бюджета здравоохранения региона;
- проведение организационной работы по исполнению текущего бюджета;
- аккумулирование платежей ОМС и ведение страховых полисов.

В рамках планирования бюджета здравоохранения региона определяются:

- структура существующей и перспективной систем здравоохранения;
- бюджеты медицинских учреждений, финансирование которых в целом или постепенно закрепляется за бюджетом;

- стоимость лечебно-диагностических процедур, входящих в целевую программу обязательного медицинского обслуживания для лечебных учреждений и бюджеты нелечебных учреждений, финансирование которых осуществляется фондом.

Далее заключается бюджетное соглашение между управлением здравоохранения и территориальным фондом по объемам и статьям финансирования региональной системы здравоохранения на основе региональных программ ОМС и разрабатываются бюджеты всех медицинских учреждений региона.

При переходе на финансирование по *подушевому нормативу*, широко применяемому в мире по принципу «pay-as-go» («деньги следуют за пациентом») исходя из финансовых возможностей территориального бюджета определяются размер ассигнований на душу неработающего населения (студентов, детей, пенсионеров и т. д.) и общий размер ассигнований по региону.

Эти средства дополняются платежами хозяйствующих субъектов на ОМС и составляют финансовую базу здравоохранения региона.

Таким образом, медицинское учреждение в условиях рыночной экономики финансируется из нескольких источников:

- 1) бюджетные ассигнования на неработающее население;
- 2) финансирование целевых государственных программ;
- 3) средства обязательного медицинского страхования (платежей, хозяйствующих субъектов);
- 4) платные услуги по договорам добровольного медицинского страхования (ДМС);
- 5) другие средства.

24.4. Назначение и методы медицинского страхования в Российской Федерации

В современных условиях развитию и совершенствованию оптимальной модели управления и финансирования здравоохранения, соединяющей в себе социальную направленность и элементы рыночных отношений посредством медицинского страхования, придается особое значение.

Медицинское страхование является формой социальной защиты интересов населения в охране здоровья и представляет собой совокупность видов страхования, предусматривающих обязанности страховщика по осуществлению страховых выплат в размере частичной или полной компенсации дополнительных расходов застрахованного за медицинские услуги, включенные в программу медицинского страхования (гарантированный перечень медицинских услуг, предоставленных всем категориям населения и финансируемых за счет средств ОМС).

Цель медицинского страхования — гарантировать гражданам при возникновении страхового случая (заболевания) получение медицинской помощи за счет накопленных средств и финансировать профилактические мероприятия.

Таким образом, сущность страхования заключается в *создании механизма финансовых взаимоотношений субъектов медицинского страхования*. Такой механизм, с одной стороны, обеспечивает здравоохранение финансовыми ресурсами посредством программ обязательного медицинского страхования, а с другой — расширяет перечень этих программ дополнительными услугами, являясь частью страхового рынка.

Как уже отмечалось, медицинское страхование осуществляется в двух формах: обязательном (ОМС) и добровольном (ДМС).

Обязательное является составной частью государственного социального страхования и обеспечивает всем гражданам РФ равные возможности в получении медицинской и лекарственной помощи, предоставленной за счет средств ОМС в объеме и на условиях, соответствующих программам ОМС.

Добровольное — расширяет перечень обязательных программ дополнительными медицинскими услугами, действуя на коммерческих началах.

Нормативная база медицинского страхования:

- Часть II Гражданского кодекса РФ (ст. 927—970)
- Закон «О медицинском страховании граждан в РФ», 1993 г.
- Закон «О страховании», 1992 г.
- Закон «Об организации страхования в РФ», 1997 г.
- Общее положение о СМО (страховых медицинских организациях).
- Условия лицензирования страховой деятельности на территории РФ.
- Постановление «О порядке финансирования ОМС граждан».
- Положение «О федеральном (территориальном) фонде ОМС».
- Базовая программа ОМС граждан.
- Типовой договор ОМС работающих (неработающих) граждан.
- Типовой полис обязательного (добровольного) медицинского страхования граждан и др.

Функции медицинского страхования соответствуют функциям государства при проведении социальной политики:

- 1) социальная, так как ОМС — часть государственной социальной защиты;

- 2) регулирующая (посредством аккредитации и лицензирования органами надзора);
- 3) контрольная (посредством налогового контроля);
- 4) функция стимулирования — повышение степени охраны труда и здоровья на предприятиях, здорового образа жизни граждан;
- 5) мониторинга — оценка качества оказываемых медицинских услуг и в конечном счете труда медицинских работников;
- 6) разграничения ответственности — устанавливаются границы финансовой ответственности между фондами ОМС и бюджетом;
- 7) эффективности — предполагает оптимизацию использования имеющихся финансовых ресурсов.

Данные функции реализуются посредством социальной политики государства и предпринимательской деятельности субъектов медицинского страхования.

Таким образом, медицинское страхование представляет собой социальный институт и элемент страхового рынка.

Метод медицинского страхования — это возмещение затрат по необходимым расходам путем привлечения дополнительных средств (помимо бюджетных ассигнований) в фонды ОМС (федеральный и территориальные) и фонды ДМС, страховых медицинских организаций (СМО) и страховщиков.

Субъектами медицинского страхования выступают гражданин, страхователь, СМО или страховщик, медицинское учреждение.

1) Страхователи ОМС:

- для работающего населения — предприятия, учреждения, организации, лица, занимающиеся ИТД, и лица свободных профессий;
- для неработающего населения — министерства финансов республик в составе РФ, органы государственного управления краев, областей, автономных округов (областей) местная администрация.

2) Страхователи ДМС:

- граждане, обладающие гражданской дееспособностью;
- предприятия, представляющие интересы граждан.

3) СМО — юридические лица, осуществляющие медицинское страхование и имеющие лицензию на право заниматься медицинским страхованием.

4) Медицинские учреждения — имеющие лицензию лечебно-профилактического учреждения, научно-исследовательские и медицинские институты, другие учреждения, оказывающие медицинскую помощь, а также частные практики.

Финансовая база субъектов ОМС формируется за счет отчислений на медицинское страхование в размере 3,6% от оплаты труда по всем основаниям (3,4% направляются в территориальные фонды ОМС, 0,2% — в Федеральный фонд ОМС). Эти платежи включаются в себестоимость продукции и переносятся на цену конечного продукта.

В этом случае отчисления на **ОМС** включаются в себестоимость продукции, платежи на ДМС производятся из прибыли предприятий личных средств граждан:

$$Ц = c + v + m,$$

где C — цена продукции (работ, услуг);

$c + v$ — основной продукт, отчисления на ОМС;

m — прибавочный продукт, отчисления на ДМС.

В ст. 13 Закона «О медицинском страховании граждан предусматривается предоставление налоговых льгот в размере до 10% прибыли на ДМС работников предприятий, членов их семей и лиц, ушедших на пенсию с данного предприятия.

К сожалению, в условиях низкой собираемости налогов данная льгота временно не может быть применена предприятиями и другими юридическими лицами исходя из первоочередной необходимости формирования доходной базы бюджета.

Контрольные вопросы

1. В чем суть реформирования здравоохранения в РФ?

2. Как составляется индивидуальная смета медицинского учреждения?
3. Как определяются общие расходы на здравоохранение в проекте бюджета района?
4. Назовите важнейшие модели (методы) финансирования медицинских учреждений.
5. Охарактеризуйте страховые отношения в здравоохранении.
6. Что служит нормативной базой медицинского страхования?
7. Перечислите субъектов медицинского страхования?

ГЛАВА 25. Расходы на социальное обеспечение и социальную защиту населения

25.1. Расходы на социальное обеспечение

Одним из направлений использования общественных фондов потребления, бюджетных средств является содержание нетрудоспособных и престарелых граждан, оказание материальной помощи отдельным группам населения (одиноким матерям, семьям, потерявшим кормильца, многодетным семьям и др.)

Объем средств, выделяемых на социальную защиту граждан, зависит от уровня экономического развития страны, состояния сферы материального производства. Источником формирования фондов, из которых финансируются мероприятия по социальной защите населения, является *национальный доход*, созданный трудоспособными гражданами и прошедший затем перераспределение через бюджетную систему и внебюджетные фонды.

Мобилизуемые в бюджет и внебюджетные фонды денежные средства позволяют государству осуществлять социальную политику.

Средства государственных целевых внебюджетных фондов, созданных в соответствии с Законом РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», являются финансовой гарантией конституционных прав граждан России на социальную защиту в случае старости, болезни, неблагоприятного социального и экономического положения некоторых групп населения.

1. В соответствии с Постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 г. был создан *Пенсионный фонд Российской Федерации*, цель которого — государственное управление пенсионным обеспечением граждан. Пенсионный фонд формируется главным образом за счет страховых взносов предприятий всех форм собственности, лиц, работающих по найму, и ассигнований из республиканского бюджета Российской Федерации. Предприятия и организации всех форм собственности обязаны вносить в Пенсионный фонд взносы в размере 28% от размера начисленной заработной платы, совхозы, колхозы и предприятия по производству сельскохозяйственной продукции — 20,6%. Крестьянские хозяйства вносят 5% от размера дохода, работающие — 1% от величины дохода.

Концентрируемые в Пенсионном фонде средства используются для выплаты государственных трудовых пенсий, пенсий инвалидам, пособий для детей в возрасте от полутора до шести лет, компенсаций пенсионерам и др. В 1997 г. расходы Пенсионного фонда составили 173 трлн. руб.

2. Вторым по величине социальным внебюджетным фондом является *Фонд социального страхования РФ*, образованный в соответствии с Указом Президента от 7 августа 1992 г. Цель его — финансирование выплат пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка, уходу за ребенком до полутора лет, финансирование организации санаторно-курортного лечения и отдыха и др.

Источниками формирования Фонда социального страхования являются:

- страховые взносы предприятий и организаций всех форм собственности в размере 5,4% от величины начисленной оплаты труда;
- ассигнования из республиканского бюджета РФ;
- добровольные взносы юридических и физических лиц и др.

В 1997 г. расходы этого фонда превысили 29 трлн. руб.

3. В соответствии с Законом РСФСР от 19 апреля 1991 г. создан *Государственный фонд занятости населения РФ*. Средства этого Фонда используются для реализации

государственной политики занятости населения. Фонд формируется за счет следующих источников:

- страховых взносов предприятий и организаций в размере 2% от размера начисленной заработной платы;
- страховых взносов с заработка работающих;
- ассигнований из республиканского бюджета РФ и бюджетов субъектов РФ.

За счет этих средств решаются задачи по профессиональной переподготовке населения, трудоустройству и др. В 1997 г. за счет этого Фонда на указанные цели было выделено 10 трлн. руб.

Бюджетные ассигнования — один из важных источников перечисленных социальных фондов. Бюджетные средства поступают в эти фонды главным образом в виде взносов бюджетных учреждений за работающих в них граждан. Во внебюджетные фонды могут также направляться *бюджетные дотации*.

Из федерального бюджета финансируются:

- комплекс мероприятий по социальной защите населения. На эти цели из бюджетной системы в 1997 г. выделено 49 трлн. руб., в том числе из федерального бюджета 18 трлн. руб., или 36,7%, из бюджетов территорий — 31 трлн. руб., или 63,3%;

- выплата пенсий военнослужащим, компенсация Пенсионному фонду РФ расходов по выплате государственных пенсий и пособий, подлежащих финансированию в соответствии с законодательством РФ за счет федерального бюджета;

- финансирование федеральных программ: «Дети-сироты», «Дети-инвалиды», «Дети Севера», «Планирование семьи», «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «Организация летнего отдыха детей» и др. Основной объем бюджетных средств, направляемых на социальную защиту населения, проходит через *региональные и местные бюджеты*. Эти средства используются:

- на строительство и содержание домов-интернатов для престарелых и инвалидов;
- на обеспечение инвалидов средствами передвижения, протезами;
- на их обучение и трудовое устройство;
- оказание им санаторно-курортной помощи;
- социальную помощь малоимущим, многодетным семьям, одиноким матерям;
- на проведение молодежной политики и др.

Кроме бюджетных ресурсов территориальные органы исполнительной власти используют для оказания материальной помощи этим слоям населения *средства, мобилизуемые в региональные и местные внебюджетные фонды*. За счет средств этих фондов решаются жилищно-коммунальные проблемы пенсионеров и малоимущих граждан, проведение оздоровительных кампаний для детей, мероприятий для молодежи и др.

Планирование бюджетных ассигнований ведется финансовыми органами по видам мероприятий. Расходы на пенсии, пособия планируются по видам пенсий, пособий исходя из среднегодового числа получателей и среднего расхода на одного получателя. При этом используются статистические данные органов Министерства труда и социального развития РФ, демографические расчеты и утвержденные размеры пенсий и пособий.

Расходы на содержание домов-интернатов планируются по числу мест в них и среднегодовому расходу на одного человека.

Расходы на заработную плату работников социальных учреждений рассчитываются по штатному расписанию этих учреждений и ставкам заработной платы, установленным для бюджетных учреждений.

25.2. Расходы на мероприятия по социальной защите населения

Социальная политика является приоритетным направлением деятельности государства, позволяющим реализовать права и гарантии гражданам, провозглашенные Конституцией РФ и другими законодательными актами.

Реализация таких прав и гарантий предполагает предоставление гражданам социальных услуг для выравнивания уровня предоставления населению этих услуг во всех субъектах РФ и местных образованиях.

Однако в условиях сложного финансового положения, в котором находится Россия, государство в лице своих органов оказывается в состоянии обеспечить лишь минимальный уровень социальных услуг различным категориям населения: пенсионерам, семьям, потерявшим кормильца, лицам с низким уровнем доходов, матерям-одиночкам и др.

Поэтому становление России как социально ориентированного государства предполагает развитие новых адекватных современным условиям институтов социальной сферы в дополнение к прежней системе социального обеспечения.

Одной из таких структур является *система социального обслуживания населения*, предоставляющая населению — престарелым, инвалидам, многодетным, неполным и молодым семьям, другим категориям нуждающихся граждан — бесплатно или на льготных условиях разные виды социальных услуг.

Такая деятельность осуществляется через сеть сложившихся учреждений: домов-интернатов, социальных приютов, социально-реабилитационных центров и т.п. и посредством создания новых форм социального обслуживания социальных центров, телефонов доверия, служб срочной психологической помощи и поддержки и др.

Расходы на оказание социальной помощи на 1999 г. составили 7,9% общих расходов консолидированного бюджета РФ. В федеральном бюджете доля их составляет 7,2% а в бюджетах территорий — 8,5%.

Программно-целевой принцип реализации социальной политики является приоритетным. Для этого разрабатывается ряд программ, например, федеральные программы «Молодежь России», «Планирование семьи», «Дети-сироты» «Дети-инвалиды» и др., основной целью которых является создание организационных, правовых и экономических механизмов реализации социальной политики.

В настоящее время во многих субъектах РФ приняты *законодательные акты о социальных стандартах*, в соответствии с которыми каждому жителю предоставляется гарантированный минимальный перечень жилищно-бытовых, социально-культурных услуг, представленных в денежном или натуральном выражении.

При этом главными должны стать мероприятия по поддержке наименее защищенных слоев населения с соответствующим разграничением ответственности между федеральными и территориальными органами власти и местного самоуправления.

В дальнейшем по мере проведения реформ в системе социальной защиты населения будет разработана нормативная база для формирования бюджетов на основе государственных минимальных социальных стандартов. Предоставление социальных услуг будет осуществляться на конкурсной и лицензионной основе при увеличении объема бесплатных и субсидированных социальных услуг.

Реформы в социальной сфере начались с 1998 г. Значительные изменения внесены в систему социальных пособий и льгот, пенсионное обеспечение и социальное страхование.

Главными направлениями в реформировании фондов социального страхования являются:

- пересмотр некоторых условий отдельных выплат по болезни, беременности и родам;
- постепенный переход к финансированию пособий по временной нетрудоспособности за счет средств работодателей в пределах 1,5% фонда заработной платы с возмещением расходов, превышающих этот уровень;
- отказ от субсидирования санаторно-курортных мероприятий (не предусматривается финансирование из бюджета путевок на лечение наименее обеспеченных категорий населения через местные органы социальной защиты);
- перевод страховых выплат по инвалидности в систему обязательного пенсионного страхования.

Предусматривается рассмотрение Государственной Думой РФ законопроектов «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в РФ», «О статусе военнослужащих» и других содержащих наибольшее число льгот.

В соответствии с этими законопроектами 100 миллионов человек, или 2/3 населения, должны быть обеспечены льготами. Для этого необходимо около 350 млрд. руб., или около 50% федерального бюджета. Поэтому предполагается пересмотр ряда льгот отдельных категорий населения.

Необходимо пересмотреть оплату больничных листов. Предполагается ограничить размер пособий по нетрудоспособности и родам до минимальных размеров оплаты труда. Эти меры обеспечат снижение затрат Фонда социального страхования на 1,3 — 1,4 млрд. руб.

Предполагается 50%-ная скидка по оплате жилья ветеранам труда, если с ними не проживают члены семьи.

Законопроект «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» предполагает выплату пособий любой семье в размере 70% минимального размера оплаты труда, семьям военнослужащих по призыву до достижения ребенком возраста 16 лет.

Выплату детских пособий предполагается сосредоточить в органах социальной защиты.

К применению этих законов «подталкивает» Мировой банк который настаивает на осуществлении пенсионной реформы, принятии нового трудового законодательства.

Необходимо отметить, что реформирование внебюджетных фондов, в том числе социального страхования, позволит увеличить *норму сбережений* в российской экономике приблизительно на 5—6% ВВП за счет взносов в накопительную пенсионную систему и сформировать страховые резервы в системах социального и медицинского страхования. Благодаря этому норма сбережений в России может превысить 30% ВВП, что составляет уровень большинства стран с высокими темпами экономического развития (например, Китай — 40% ВВП).

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте цели социальной политики в РФ.
2. Каким слоям населения предусматривается оказание социальной помощи?
3. Охарактеризуйте механизм финансирования социального обеспечения.
4. Из каких источников финансируются расходы на социальное обеспечение?
5. Каковы перспективы реформирования социального обеспечения в РФ?

ГЛАВА 26. Расходы бюджета на управление, национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства

26.1. Расходы на содержание органов государственной власти и управления

Система органов управления в Российской Федерации представляет собой совокупность представительных и исполнительных органов власти всех уровней, суда и прокуратуры.

В соответствии с Конституцией РФ система государственной власти в РФ основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, а также разграничения предметов ведения между **РФ**, краями, областями, городами Москвой и Санкт-Петербургом, автономной областью, автономными округами и местным самоуправлением.

Законодательная власть на федеральном уровне представлена Федеральным Собранием — Государственной Думой, судебная — Верховным Судом РФ.

Главой *исполнительной власти* в РФ является Президент **РФ**, Правительство РФ как орган исполнительной власти подотчетно Государственной Думе и Президенту РФ.

На региональном и местном уровне структура органов управления аналогична государственной и представлена законодательными (представительными) органами и администрацией.

В соответствии с действующим в РФ законодательством расходы на содержание федеральных и территориальных аппаратов управления утверждаются ежегодно в соответствующих бюджетах исходя из принципа оптимальности.

В консолидированном бюджете на 1999 г. доля расходов на государственное управление и местное самоуправление составила 3,03%, расходы на судебную власть — 0,4%. Эти расходы предназначены для выполнения следующих задач:

1) реализации в сфере государственной службы общих принципов денежного содержания государственных служащих при сокращении их численности и оптимизации структуры органов управления;

2) постепенной передачи расходов на содержание финансовых органов на финансирование за счет бюджетов субъектов РФ (за исключением структурных подразделений контрольно-ревизионных управлений Министерства финансов РФ);

3) реализации мероприятий по правам человека и содержания аппарата уполномоченного по правам человека;

4) передачи расходов по финансированию территориальных органов управления на уровень субъектов Федерации и иных административно-территориальных образований при уменьшении арендной платы за пользование федеральным имуществом на 10% за счет федерального бюджета.

Расходы на судебную власть включают содержание службы судебных приставов и судебно-экспертных учреждений Министерства юстиции России.

Судебная власть в соответствии с посланием Президента РФ Правительству РФ «О бюджетной политике на 1999 год» признана одним из приоритетов. Поэтому расходы на судебную власть в Федеральном бюджете на 1999 г. предусмотрены с ростом против уровня 1998 г. на 21%.

Расходы по разделу «Судебная власть» включают денежное содержание работников судов, оплату транспортных услуг, другие виды выплат.

Следует отметить, что расходы по этому разделу в части заработной платы судей освобождены от взносов в Пенсионный фонд РФ.

При расчете расходов на управление и судебную власть субъекта Федерации за базу принимаются предварительные итоги исполнения бюджета предыдущего года с учетом мероприятий по экономии и реструктуризации расходов с планируемым годом.

Объем расходов на содержание аппарата управления определяют такие основные документы, как штатное расписание и смета расходов.

В *штатном расписании* указываются наименования должностей руководителей и специалистов по структурным подразделениям, количество штатных единиц по каждой должности, схемы должностных окладов, надбавки, месячный фонд заработной платы по должностным окладам, размеры оклада на каждой должности (минимальные и максимальные).

Финансирование органов управления осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, принципами исполнения бюджетов. Органы управления могут быть обособленными юридическими лицами или структурным подразделением администрации. В последнем случае составляется смета расходов.

Размер ассигнований не может превышать объема, утвержденного в бюджете; при этом основным принципом использования бюджетных ресурсов является строгое их регламентирование по назначению и времени.

Расчеты по расходам на управление администрации субъектов РФ готовят соответствующие структурные подразделения. При этом используются метод прямого счета и метод нормирования. Размер необходимых ассигнований рассчитывается на основании утвержденных тарифов, норм и т. д. При определении расходов могут применяться индивидуальные и комбинированные нормы, объединяющие группу расходов. Расходы предусматриваются в соответствии с группировочными кодами бюджетной классификации.

В состав расходов на содержание аппарата управления входят: заработная плата (должностной оклад и надбавки), начисления на заработную плату, хозяйственные, командировочные и другие расходы.

Фонд заработной платы на год исчисляется путем умножения среднемесячной ставки заработной платы на среднегодовое число работников и 12 месяцев.

Средняя ставка заработной платы рассчитывается исходя из месячного фонда заработной платы по должностным окладам, утвержденным по штатному расписанию, деленным на количество штатных единиц.

Один из основных видов затрат на управление — расходы на приобретение инвентаря, оборудования и расходных материалов (канцелярских и других товаров).

Расходы на командировки и служебные разъезды работников аппарата управления включают оплату стоимости проезда, различные надбавки к заработной плате, выплаты за счет командировочных (суточных, квартирных) и т. д.

Затраты на оплату транспортных услуг включают содержание транспорта, его текущий ремонт, компенсации за использование личных легковых автомобилей.

Оплата услуг связи включает расходы междугородных и иных телефонных переговоров, телефаксов, оплату почтовых отправителей и т. д. К расходам на коммунальные услуги относят расходы по аренде помещений, на отопление, освещение, водоснабжение и другие услуги.

В прочих текущих расходах учитывают оплату текущего ремонта оборудования и инвентаря, повышение квалификации кадров и др.

Контроль за расходованием бюджетных ассигнований, выделяемых на управление, осуществляют финансовые органы, Контрольно-счетная палата, Контрольно-ревизионное управление при Президенте РФ и другие структуры.

Они выявляют причины перерасхода бюджетных ассигнований и разрабатывают предложения по сокращению расходов. Проверяется порядок составления и утверждения штатных расписаний и смет расходов на содержание аппарата управления, размеров и ставок заработной платы.

По результатам проверок составляется акт, в котором указываются выявленные нарушения штатно-счетной дисциплины с требованием их устранения.

Финансовые органы занимаются, помимо контроля, разработкой мероприятий, направленных на эффективное сокращение расходов на содержание аппарата управления.

Экономное и рациональное использование средств, выделяемых на эти цели, приводит к снижению доли расходов на управление в общем объеме бюджетных расходов.

26.2. Особенности планирования и финансирования расходов на национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства

Необходимость осуществления расходов на национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства предопределяется одной из важнейших задач государства по созданию и укреплению системы национальной безопасности, гарантирующей сохранение России в качестве суверенного государства и её территориальной целостности, неприкосновенности исторических, культурных и духовных ценностей.

В этой системе ключевое место занимает национальная оборона, поддержание которой должно обеспечиваться на базе соответствия военной политики государства, военной доктрины, долгосрочных планов строительства Вооруженных Сил финансово-экономическим и материальным возможностям страны.

В настоящее время положение дел в военной области характеризуется снижением реальных военных угроз России. Вместе с тем сохраняются региональные вооруженные конфликты и локальные войны, прежде всего вблизи от российских границ, международный терроризм, распространение ядерного и других видов оружия массового поражения, стремление ряда государств и политических сил опираться на военную силу в утверждении своей роли на мировой арене, а также разрешать споры с использованием средств

вооруженной борьбы. Изменяется геополитическая ситуация в связи с формированием новых и расширением существующих военно-политических союзов.

Однако в последние годы в военной сфере нарастали кризисные явления. Реальное состояние экономики России исчерпало возможности дальнейшего сохранения уровня и организации войск, воинских формирований и военных органов, остававшихся практически в неизменном состоянии со времен бывшего СССР.

Запаздывание в реформировании армии и других воинских формирований замораживало их громоздкую структуру, которая не отвечала как реальным экономическим возможностям страны, так и изменившейся военно-стратегической ситуации. Это предопределило объективную необходимость в проведении военной реформы в Российской Федерации.

Целью военной реформы в России стало создание принципиально новой системы взаимодействия военной сферы с экономикой, политикой и обществом в целом, обеспечивающей приведение в соответствие процесса военного строительства с реальной социально-экономической и военно-политической обстановкой.

В процессе планирования расходов на национальную оборону учитываются первоочередные мероприятия военной реформы: сокращение численности Вооруженных Сил, совершенствование их структуры, оптимизация структуры расходов путем совершенствования оснащения войск военной техникой и вооружением, переход к комплектованию Вооруженных Сил на контрактной основе, создание гарантированной системы материального и социального обеспечения военнослужащих и лиц, увольняемых с военной службы.

Соответствие долгосрочных военных программ строительства Вооруженных Сил и других воинских формирований и органов, в которых в соответствии с законодательством предусмотрена военная служба, и финансово-экономических возможностей страны обеспечивается установлением *доли расходов на национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства в ВВП*. В России этот показатель в финансовом планировании используется с 1998 г. На 1998 г. он был установлен в размере 5,1%, в том числе на национальную оборону — 3,5%.

Установление жесткого уровня расходов на национальную оборону направлено на решение задачи перехода к планированию расходов не на основе заявленных потребностей, а исходя из возможностей бюджета.

С 1998 г. была изменена организация процесса разработки проекта федерального бюджета: получателям средств федерального бюджета были направлены данные о предельных объемах бюджетного финансирования по разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации. Таким образом, вместо процедуры составления и представления бюджетной заявки на финансирование из федерального бюджета вводится *механизм распределения предельных объемов бюджетного финансирования по показателям функциональной и экономической классификации расходов*.

Военный бюджет — часть федерального бюджета. Поэтому включение непосредственных военных расходов в единую систему государственных расходов предполагает соблюдение общих требований по рациональному и экономному определению потребностей.

Военный бюджет представляет собой группировку расходов, связанных с обеспечением обороны государства, по наиболее существенным признакам, принятую как военным ведомством, так и государственными плановыми и финансовыми органами, а также отвечающую определенным международным требованиям.

Планирование расходов на национальную оборону и правоохранительную деятельность является неотъемлемой частью планирования расходов федерального бюджета на предстоящий финансовый год, а также формируемого прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и разрабатываемых проектировок основных расходов федерального бюджета на среднесрочную перспективу в два последующих финансовых года.

Рассмотрение ассигнований, направляемых на национальную оборону и правоохранительную деятельность, проходит в четырех чтениях и утверждается

Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в составе федерального закона о федеральном бюджете на предстоящий год. Планирование осуществляется в соответствии с бюджетной классификацией расходов федерального бюджета.

Отличие системы бюджетного процесса в военной области на современном этапе от существовавшей ранее заключается в доступности для анализа и обсуждения порядка составления, утверждения и исполнения военного бюджета.

При формировании и исполнении военного бюджета учитываются следующие обстоятельства, определяющие специфику бюджетного процесса:

- определенная, предусмотренная законодательством Российской Федерации закрытость сведений, содержащих государственную тайну;
- крайне широкий номенклатурный перечень потребляемых и используемых материальных ресурсов, включая высокую степень дифференциации вооружения и военной техники;
- особенности формирования договорных (контрактных) цен на поставляемую продукцию военного назначения;
- специфика установленного в войсках учета производимых расходов материальных ресурсов и денежных средств, характеризующаяся отсутствием стоимостного учета и установленного для бюджетных организаций бухгалтерского учета и отчетности.

Федеральным законом «Об обороне» (1996) определено, что финансирование расходов на оборону осуществляется из федерального бюджета путем ассигнования средств Министерству обороны, другим федеральным органам исполнительной власти, обеспечивающим реализацию мероприятий в области обороны.

Перечень и структура расходов на национальную оборону и правоохранительную деятельность значительно расширены, что отвечает требованию «прозрачности» военного бюджета.

Расходы федерального бюджета на национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства по разделам и подразделам функциональной и ведомственной классификации, по целевым статьям и видам расходов, по прямым получателям средств из федерального бюджета группируются по следующим направлениям:

Национальная оборона

I. Содержание Вооруженных Сил Российской Федерации

1. Денежное довольствие военнослужащих, в том числе продовольственное обеспечение, оплата вещевого имущества, транспортные расходы и др.
2. Ремонт и изготовление вооружения и военной техники, а также имущества на предприятиях Министерства обороны Российской Федерации
3. Закупки вооружения, военной техники и имущества
4. Государственные инвестиции
5. НИОКР
6. Участие в миротворческой деятельности
7. Пенсии военнослужащим
8. Мобилизационная подготовка и подготовка резервов, учебно- сборовые мероприятия с гражданами Российской Федерации
9. Военное сотрудничество в рамках СНГ
10. Строительство в интересах национальной обороны
11. Ведомственные расходы в области образования
12. Ведомственные расходы на здравоохранение
13. Расходы на проведение военной реформы, в том числе:
выплата единовременных денежных пособий военнослужащим при увольнении в запас;
выплата компенсаций за вещевое имущество;

оплата транспортных услуг;
обеспечение жильем военнослужащих, увольняемых с военной службы;

из них:

обеспечение жильем на территории Российской Федерации лиц, уволенных и увольняемых с военной службы на космодроме Байконур;

14. Учебные расходы военно-учебных заведений

15. Российская оборонная спортивно-техническая организация

II. Военная программа Министерства Российской Федерации по атомной энергии.

III. Поддержание мобилизационных мощностей. Обеспечение мобилизационной и вневойсковой подготовки.

IV. Участие в обеспечении коллективной безопасности государств-членов СНГ.

Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства

1. Органы внутренних дел
 2. Внутренние войска
 3. Уголовно-исполнительная система
 4. Органы налоговой полиции
 5. Органы государственной безопасности
 6. Органы пограничной службы
 7. Таможенные органы
 8. Органы прокуратуры
 9. Государственная противопожарная служба
-

Планирование расходов федерального бюджета на национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства осуществляется в соответствии с ведомственной классификацией расходов, отражающей распределение бюджетных ассигнований по прямым получателям средств из федерального бюджета, а в рамках их бюджетов — по целевым статьям и видам расходов.

Первыми получателями средств из федерального бюджета, образующими первый уровень указанной классификации, являются Министерство обороны России и другие министерства и ведомства, в составе которых законодательством Российской Федерации предусмотрена *военная служба*.

Классификация целевых статей расходов образует второй уровень указанной классификации и отражает финансирование по конкретным направлениям деятельности прямых получателей средств из федерального бюджета по отдельным разделам и подразделам функциональной классификации расходов.

Наиболее крупные целевые статьи расходов подраздела *«Строительство и содержание Вооруженных Сил Российской Федерации»* раздела «Национальная оборона»:

- Содержание Вооруженных Сил Российской Федерации;
- Разработка, закупка, эксплуатация и ремонт вооружения, военной техники, средств связи и имущества в рамках оборонного заказа;
- Строительство в интересах национальной обороны;
- Содержание военных (специальных) образовательных учреждений.

При планировании в отдельный разряд выделяются **защищенные статьи расходов**, подлежащие приоритетному финансированию в процессе исполнения бюджета. К ним относятся:

- расходы на выплату денежного довольствия военнослужащим и заработной платы рабочим и служащим;

- отчисления в фонды социального и обязательного медицинского страхования, Пенсионный фонд РФ и Государственный фонд занятости населения РФ;
- расходы на медицинское обслуживание;
- продовольственное обеспечение.

В основном защищенные расходы включаются в расходы на обеспечение личного состава и денежное содержание аппарата.

Планирование расходов по текущему содержанию структур, имеющих воинские формирования, основано на следующих основных принципах:

1) защищенные статьи расходов определяются методом прямого счета исходя из планируемой численности личного состава и отчетных данных за предыдущий год по нормам выплат денежного довольствия и заработной платы, продовольственных расходов, компенсаций и других социальных выплат. При этом в расчетах на выплату денежного довольствия военнослужащим и приравненным к ним лицам учитываются действующие должностные оклады и оклады по воинским званиям;

2) единовременные вознаграждения по итогам года и другие установленные выплаты — в установленных размерах;

3) расчеты по денежному довольствию определяются по категориям военнослужащих: офицеры (на уровне майора), лица высшего и старшего начальствующего состава, прапорщики, лица младшего и рядового начальствующего состава, сверхсрочнослужащие, солдаты и матросы (проходящие службу по контракту и призыву), курсанты и слушатели военных учебных заведений;

4) расходы на продовольственное обеспечение в составе расходов на обеспечение личного состава определяются единым методом счета по всем министерствам и ведомствам, в составе которых проходят службу военнослужащие и приравненные к ним лица, на базе установленного размера продовольственного пайка в день.

При распределении бюджетных средств между **незащищенными статьями расходов бюджета** особое внимание уделяется определению расходов, связанных с оснащением войск и воинских формирований. При этом учитывается: необходимость увеличения размеров средств, направляемых на закупки вооружения, военной техники и средств связи, с соответствующим сокращением общих расходов на выплату денежного довольствия и заработной платы за счет организационно-штатных и технических мероприятий по изменению существующей структуры, боевого состава и численности личного состава войск и воинских формирований.

Исходными данными для финансового планирования являются планы боевой подготовки и оперативной деятельности, капитального строительства, материально-технического, хозяйственного и бытового обеспечения, штатная структура и численность личного состава, нормы материального (вещевого, продовольственного) и денежного довольствия военнослужащих, цены на предметы военных поставок и дополнительные указания Президента РФ, Правительства РФ, а также Министерства финансов РФ.

Расходы на закупки вооружения и военной техники призваны обеспечить оснащенность Вооруженных Сил современными эффективными видами и образцами вооружений и техники, позволяющими решать боевые задачи в условиях ограниченности людских ресурсов и сложности комплектования частей и подразделений личным составом.

Начиная с 1998 г. на закупки вооружения и военной техники и на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы ассигнования выделяются из расчета твердо зафиксированного уровня от общей суммы военных расходов. Такое решение позволяет поддерживать научно-технический потенциал, обеспечивающий обороноспособность страны, на необходимом уровне и оснащать войска новыми образцами вооружения и военной техники и в конечном счете создавать мобильные высокооснащенные Вооруженные Силы.

В Вооруженных Силах Российской Федерации остро назрела необходимость проведения **военной реформы**. Однако создание эффективного военного организма, соответствующего

реалиям настоящего времени, невозможно без решения финансово-экономических проблем, что и нашло свое отражение среди других задач в концепции военного строительства.

Цель военной реформы на первом этапе ее осуществления — приведение всей военной организации страны в соответствие с экономическими возможностями страны, потенциальными угрозами и вызовами ее безопасности. Эта задача решается прежде всего за счет корректировки и разграничения задач различных военных организаций, устранения диспропорций, унификации, а где это целесообразно, и создания единых систем и служб управления и обеспечения войсками.

Коренные изменения в ходе проведения военной реформы затрагивают организацию и деятельность всех войск, военных формирований и органов, образованных в составе всех государственных структур.

В этих условиях особое значение приобретает планирование расходов, связанных с деятельностью каждой силовой структуры, направленное на реформирование военной организации.

С 1998 г. в составе расходов прямых получателей бюджетных средств выделяются отдельной строкой расходы на социальное обеспечение военнослужащих, в которых предусмотрены выплаты выходного пособия при увольнении в соответствии с установленными размерами исходя из выслуги лет, выплаты компенсаций и расходы на приобретение жилья.

Целевое финансирование расходов на улучшение жилищных условий военнослужащих в составе расходов на обеспечение военной реформы является попыткой решения жилищной проблемы вышеуказанных категорий людей посредством предоставления безвозмездных субсидий на строительство или приобретение жилья в собственность.

Правительством Российской Федерации разработана и принята Федеральная целевая программа «Государственные жилищные сертификаты», которая устанавливает основной механизм обеспечения жильем указанной категории военнослужащих, а также военнослужащих, увольняемых и уволенных с военной службы, и определяет основные источники ее финансирования, которые включают средства федерального бюджета, кредитные ресурсы банков и собственные средства граждан. Военнослужащие, признанные в установленном порядке нуждающимися в улучшении жилищных условий, могут участвовать в этом процессе, открывать накопительные счета, чтобы к концу службы они могли быть обеспечены жильем. При этом размер безвозмездной субсидии, предоставляемой государством указанной категории граждан, устанавливается в размере 80% от суммы необходимых средств.

Финансирование силовых министерств и ведомств осуществляется не только по таким разделам федерального бюджета, как «Национальная оборона» и «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства», но и по разделу «Социальная политика» и по отдельным федеральным целевым программам. Немалую роль в финансовом обеспечении указанных структур играют и доходы, полученные ими от внебюджетной деятельности, особенно от деятельности хозяйственных предприятий и организаций Министерства обороны Российской Федерации.

Так, по разделу «Социальная политика» планируются расходы на выплату пенсий военнослужащим и государственные пособия военнослужащим и гражданскому персоналу, имеющим детей.

Потребности в бюджетных ассигнованиях на выплату пенсий военнослужащим и приравненным к ним лицам определяются исходя из прогноза численности этой категории пенсионеров.

Планируемые мероприятия по сокращению численного и боевого состава Вооруженных Сил Российской Федерации, безусловно, уменьшат потребность в денежных средствах на содержание армии и флота. Однако такое уменьшение будет реальным лишь в ближайшей перспективе. Это обусловлено следующими объективными причинами:

1) намеченное сокращение численного состава, с одной стороны, позволит снизить затраты на содержание личного состава, с другой стороны, возрастут расходы, связанные с

обеспечением военнослужащих при увольнении — единовременные выплаты, оплата проезда увольняемых из Вооруженных Сил к избранному месту жительства, строительство жилья для этой категории военнослужащих, выплата пенсии большому числу пенсионеров и др.;

2) сокращение закупок вооружений и военной техники, ликвидация отдельных их видов вызовут рост объемов затрат на ремонт и эксплуатацию имеющихся в целях поддержания боеготовности войск и сил флота, создание и развитие соответствующей технологической и производственной базы.

Проекты смет расходов соответствующих ведомств на планируемый год, с приложением необходимых расчетов и обоснований, к установленному сроку направляются в Министерство финансов Российской Федерации и Министерство экономики Российской Федерации, где они рассматриваются с точки зрения законности, правильности и соответствия установленным нормам, а также соответствия экономическим и финансовым возможностям государства.

Министерство экономики согласует его с возможностями и планами материального производства и формируемым им государственным оборонным заказом по всей номенклатуре вооружения, военной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества.

Министерство финансов исходит из планируемых им доходов и расходов бюджета, определяя суммы ассигнований Министерству обороны по позициям его сметы. Причем эти два министерства работают параллельно и координируют свои решения. В отдельных случаях на этапе проработки проекта военного бюджета между Министерством обороны, Министерством финансов и Министерством экономики возникают определенные разногласия по некоторым показателям, включаемым в военный бюджет. Такие проблемы разрешаются Правительством Российской Федерации.

Проект бюджета, согласованный со всеми заинтересованными сторонами, представляется в составе проекта федерального бюджета на рассмотрение и утверждение в законодательном порядке в Федеральное Собрание Российской Федерации. В аналогичном порядке формируются и составляются сметы расходов на правоохранительную деятельность.

По результатам исполнения федерального бюджета за отчетные периоды ведомствами представляются в Министерство финансов РФ отчеты, которые анализируются и проверяются с точки зрения целевого использования, целесообразности и обоснованности расходования финансовых ресурсов. По отчетам составляется заключение.

Контроль за правильным расходованием средств осуществляют специальные финансовые службы, которые имеются в воинских частях и соединениях, учебных заведениях, военных округах и т. д. Помимо них проверку проводят Счетная палата РФ и Главное контрольное управление Президента РФ.

В целях совершенствования управления средствами федерального бюджета, укрепления контроля за их использованием и финансовой дисциплины Правительство РФ постановило осуществить переход к финансированию федеральных органов исполнительной власти, включая и все силовые организации, через органы *Федерального казначейства Министерства финансов РФ*. В аналогичном порядке формируются и исполняются сметы расходов на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте систему органов управления в РФ. Представьте ее схемой.
2. Какие органы представляют законодательную, исполнительную и судебную власть в РФ?
3. Как определяется объем расходов на управление?
4. Как осуществляется контроль за эффективностью расходов бюджетов на управление?
5. Охарактеризуйте военный бюджет как часть федерального бюджета.
6. Как планируются расходы на национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства?

ГЛАВА 27. Финансирование государственных программ

27.1. Целевые бюджетные фонды: назначение и сущность

Целевые бюджетные фонды — это промежуточная ступень между бюджетной формой перераспределения средств и внебюджетной. Понятие *целевые бюджетные фонды* появилось в 1995 г., когда подобный статус был закреплен за некоторыми ранее внебюджетными фондами, создаваемыми в качестве целевого источника финансирования отдельных государственных расходов, и отдельными бюджетными статьями с целевыми поступлениями средств.

С внебюджетными фондами их сближают целевые источники и целевое расходование средств, принадлежность к бюджету определяет все прочие характеристики этих фондов. Включение целевых фондов в бюджет придает им формальные признаки бюджетных средств, не меняя их сущности как ограниченной формы перераспределения определенной части вновь созданной стоимости. Иными словами, выделение целевого фонда в бюджете более существенно с позиции изменения перераспределительной роли, чем его перемещение за рамки бюджета или консолидации в бюджет.

Анализ некоторых внебюджетных фондов выявил ряд недостатков, и прежде всего таких, как распыление государственных средств и ослабление государственного финансового контроля за их целевым использованием. Правда, случай нецелевого использования средств является нередким и для бюджетных средств. В свою очередь, включение внебюджетных фондов в бюджеты приводит к их использованию на другие нужды, не связанные с целевым характером средств. Так, большие разногласия вызывает, например, целесообразность консолидации в бюджеты дорожных фондов. Причина тому — нецелевое использование их средств при самом плачевном состоянии российских дорог.

Представляется, что использование всех трех форм организации государственных финансов: бюджетной, ограниченно бюджетной в виде целевых бюджетных фондов и внебюджетной — в динамично меняющихся условиях переходного периода весьма актуально, а несоблюдение финансового законодательства не должно быть фактором, определяющим форму функционирования государственных финансов.

Состав целевых бюджетных фондов в федеральном бюджете не постоянен. Так, в бюджет на 1999 г. включены следующие целевые фонды: дорожный, экологический, борьбы с преступностью, развития таможенной системы, воспроизводства минерально-сырьевой базы, восстановления и охраны водных объектов, управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов, а также Фонд Министерства РФ по атомной энергии; Федеральный фонд Министерства РФ по налогам и сборам; Федеральной службы налоговой полиции РФ. Проследившая динамику образования и упразднения целевых бюджетных фондов, можно заметить, что их создание связано с появлением целевых источников. Чаще всего это платежи за использование какого-либо ресурса, облаченные в налоговую форму. Так, появление в бюджете 1999 г. двух новых фондов сопровождается введением налога на водопользователей и платы за пользование водными биологическими ресурсами, которые в Бюджетном кодексе РФ фигурируют как сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами.

Операции по средствам этих фондов (за исключением средств дорожного фонда), включенных в состав федерального бюджета, проводятся только через органы Главного управления Федерального казначейства Министерства финансов РФ. Для учета доходов и расходов целевых бюджетных фондов в Главном управлении Федерального казначейства открываются специальные бюджетные счета, управление которыми осуществляют уполномоченные государственные органы.

27.2. Дорожные фонды РФ

В Российской Федерации предусмотрено образование финансовых ресурсов для содержания и устойчивого развития сети автомобильных дорог общего пользования (внегородских автомобильных дорог). К *автомобильным дорогам общего пользования* относятся внегородские автомобильные дороги и сооружения на них, являющиеся собственностью Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и обеспечивающие перевозки грузов и пассажиров между городскими и сельскими населенными пунктами для удовлетворения социально-экономических и оборонных потребностей государства и нужд населения.

Средства Федерального дорожного фонда Российской Федерации и территориальных дорожных фондов имеют специальное назначение и не подлежат изъятию или расходованию на нужды, не связанные с содержанием и развитием автомобильных дорог общего пользования.

Федеральный дорожный фонд — это наиболее крупный целевой бюджетный фонд. Его средства превышают совокупные средства всех остальных целевых бюджетных фондов федерального уровня. В состав его доходов зачисляются:

- налог на реализацию горюче-смазочных материалов;
- акцизы с продажи легковых автомобилей в личное пользование граждан;
- федеральный налог на пользователей автомобильных дорог.

По *Закону РФ «О федеральном бюджете на 1999г.»* в Федеральный дорожный фонд направляются также следующие виды прочих налоговых и неналоговых доходов:

- средства от уплаты единого налога в размере 4% от общей его суммы;
- доходы от использования имущества федеральных автомобильных дорог и иного околородорожного пользования;
- доходы от эксплуатации платных автомобильных дорог и сооружений на них;
- средства в виде санкций за нарушение норм и правил дорожного пользования;
- доходы за провоз по дорогам крупногабаритных и тяжеловесных грузов;
- доходы от взимания сбора за проезд автотранспортных средств нерезидентов;
- средства лицензионных сборов по лицензированию дорожной деятельности на автомобильных дорогах.

1. *Налог на реализацию горюче-смазочных материалов (ГСМ)*, как отмечалось, в полном объеме поступает в Федеральный дорожный фонд. К ГСМ относят: автобензин, дизельное топливо, масла дизельные, масла для карбюраторных двигателей, сжатый и сжиженный газ, используемый в качестве моторного топлива.

Плательщики этого налога — юридические лица и предприниматели без образования юридического лица, реализующие указанные материалы.

Объектом налогообложения для организаций-изготовителей является оборот по реализации ГСМ исходя из фактических цен реализации (включая акциз) без налога на добавленную стоимость; для организаций, производящих ГСМ из давальческого сырья, — стоимость его переработки. При перепродаже ГСМ объектом обложения налогом является сумма разницы между выручкой от их реализации (без НДС) и стоимостью приобретения (без НДС). Налог уплачивается по ставке 25%.

2. В Федеральный дорожный фонд зачисляется также *налог на пользователей автомобильных дорог*. Он уплачивается любыми предприятиями и организациями (как резидентами, так и нерезидентами), ведущими коммерческую деятельность на территории РФ.

Федеральным законом ставка налога на пользователей автодорог установлена в размере 2,5% от налогооблагаемой базы. При этом по ставке 0,5% налог зачисляется в Федеральный дорожный фонд и 2,0% — в территориальный дорожный фонд по месту нахождения плательщика.

Органы власти субъектов Федерации с учетом местных условий имеют право увеличивать или сокращать ставку налога, зачисляемого в территориальные дорожные фонды, но не более чем на 50% ставки федерального налога на пользователей автомобильных дорог.

От уплаты налога освобождаются лишь сельскохозяйственные предприятия (организации), включая крестьянские хозяйства, при условии не менее 70% объема реализации сельскохозяйственной продукции в общей сумме выручки и организации, осуществляющие содержание автомобильных дорог общего пользования, а также некоторые другие организации и учреждения.

Чаще всего средства налога на пользователей автомобильных дорог, причитающиеся Федеральному фонду, остаются в субъектах Федерации в счет субсидий, выделяемых Федеральным фондом территориальным фондам.

Средства Федерального дорожного фонда РФ направляются на финансирование содержания, ремонта, реконструкции и строительства автомобильных дорог общего пользования, относящихся к федеральной собственности, а также затрат на управление дорожным хозяйством.

Значительная часть Федерального фонда расходуется на субвенции и дотации субъектам РФ на развитие и содержание, выравнивание уровня развития сети автомобильных дорог общего пользования на территории РФ, относящихся к собственности субъектов РФ.

Субвенции из средств Федерального дорожного фонда РФ направляются на безвозмездной и безвозвратной основах на строительство и реконструкцию конкретных дорожных объектов, имеющих межрегиональное значение или обеспечивающих международные транспортные связи, в том числе в форме долевого участия в строительстве и реконструкции этих объектов, на основе договоров, заключенных органами исполнительной власти субъектов РФ с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять оперативное управление средствами Федерального дорожного фонда РФ.

Дотации из средств Федерального дорожного фонда РФ выделяются на безвозмездной и безвозвратной основах на содержание и ремонт конкретных автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности субъектов РФ, в случаях, когда средств территориального дорожного фонда, рассчитанных исходя из максимально повышенной ставки федерального налога на пользователей автомобильных дорог, недостаточно для обеспечения содержания и ремонта территориальных автомобильных дорог общего пользования в соответствии с утвержденными нормативами, а также на финансирование работ по приведению в нормативное состояние связывающих населенные пункты автомобильных дорог, которые в установленном порядке подлежат приемке в сеть автомобильных дорог общего пользования.

При этом расчет субвенций и дотаций субъектам РФ осуществляется с учетом ставки федерального налога на пользователей автомобильных дорог.

Средства федерального налога на пользователей автомобильных дорог в части, зачисляемой в Федеральный дорожный фонд РФ, аккумулируются на специальных счетах, открытых в учреждениях Центрального банка РФ (Банка России) на территориях субъектов РФ, и могут пропорционально их поступлению перечисляться по установленным нормативам в территориальные дорожные фонды в счет субвенций и дотаций, выделяемых для выравнивания уровня развития сети автомобильных дорог общего пользования на территории Российской Федерации.

На территории РФ финансирование затрат, связанных с содержанием, ремонтом, реконструкцией и строительством автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности субъектов РФ, а также затрат на управление дорожным хозяйством осуществляется за счет целевых средств, концентрируемых в территориальных дорожных фондах.

Законодательные органы субъектов РФ или уполномоченный ими орган исполнительной власти могут разрешить использовать средства территориального дорожного фонда на ремонт,

реконструкцию или строительство автомобильной дороги общего пользования, относящейся к федеральной собственности.

Средства территориальных дорожных фондов городов федерального значения *Москвы* и *Санкт-Петербурга* направляются на финансирование строительства, реконструкции, ремонта и содержания отдельных магистральных улиц этих городов, являющихся продолжениями федеральных автомобильных дорог общего пользования, затрат на планирование и организацию выполнения дорожных работ на этих магистральных улицах, а также затрат на осуществление контроля за их транспортно-эксплуатационным состоянием.

Порядок образования и использования средств территориальных дорожных фондов определяется законами субъектов Российской Федерации.

Законодательные органы субъектов Российской Федерации, уполномоченные ими органы исполнительной власти ежегодно публикуют в печати отчеты о расходовании средств дорожных фондов и о планах их использования с указанием основных объектов строительства и реконструкции автомобильных дорог.

В территориальный дорожный фонд зачисляются:

- федеральный налог на пользователей автомобильных дорог по ставке, установленной (в пределах установленных федеральным законом) законодательными органами субъектов Российской Федерации;

- налог с владельцев транспортных средств;

- налог на приобретение автотранспортных средств.

1. *Налог с владельцев транспортных средств* один раз в год уплачивают как юридические (резиденты и нерезиденты), так и физические лица, имеющие на территории РФ автомобили, мотоциклы, мотороллеры, автобусы и другие самоходные машины и механизмы на пневмоходу, подлежащие государственной регистрации.

Исчисление налога осуществляется исходя из суммарной мощности двигателя каждого наименования объекта налогообложения. Федеральными органами власти установлены минимальные размеры ставок налога. Законодательным органам власти субъектов РФ предоставлено право увеличения установленных налоговых ставок, а также установления дополнительных льгот.

От уплаты налога освобождаются:

- Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации, граждане, награжденные орденом Славы трех степеней, а также их общественные объединения (организации), использующие приобретаемые автотранспортные средства для выполнения своей уставной деятельности;

- участники Великой Отечественной войны 1941—1945 гг. и лица, приравненные к ним (за одну единицу);

- категории граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие Чернобыльской катастрофы, в соответствии с Законом РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»;

- инвалиды всех категорий, имеющие мотоколяски и автомобили;

- общественные объединения (организации) инвалидов, использующие транспортные средства для осуществления своей уставной деятельности;

- сельскохозяйственные (колхозы, совхозы и др.) и иные организации, а также крестьянские (фермерские) хозяйства, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции, удельный вес доходов от реализации которой в общей сумме их доходов составляет 70% и более;

- организации, осуществляющие содержание автомобильных дорог общего пользования;

- предприятия автотранспорта общего пользования по транспортным средствам, осуществляющим перевозки пассажиров (кроме такси).

Уплата налога производится по месту регистрации транспортных средств ежегодно не позднее 31 июля.

2. Полностью зачисляется в доход территориальных дорожных фондов *налог на приобретение автотранспортных средств*. Плательщиками его являются юридические лица и предприниматели без образования юридического лица, приобретающие автотранспортные средства (подлежащие государственной регистрации) путем купли, мены, лизинга и взносов в уставный капитал.

От уплаты налога освобождаются автотранспортные средства, приобретаемые для дальнейшей реализации. Перечень льгот по данному налогу достаточно широк. Он повторяет приведенные выше льготы налога с владельцев транспортных средств, а также включает любые другие льготы, устанавливаемые законодательной властью субъекта Федерации.

Налог исчисляется от продажной цены автотранспортного средства по следующим ставкам: грузовые автомобили, пикапы и легковые фургоны, автобусы, специальные автомобили и легковые автомобили — 20%, прицепы и полуприцепы — 10%.

Уплата налога производится по месту регистрации или временной регистрации автотранспортных средств в течение пяти дней со дня его приобретения (до регистрации или временной регистрации).

27.3. Фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы

Постановлением Верховного Совета РФ от 25 февраля 1993 г. было утверждено Положение о Государственном внебюджетном фонде воспроизводства минерально-сырьевой базы РФ. В последующем средства внебюджетного фонда были консолидированы в состав федерального бюджета.

В качестве целевого бюджетного *Фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы* был образован в соответствии со ст. 60 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 г.».

Средства Фонда направляются на финансирование осуществляемых для федеральных нужд мероприятий по воспроизводству минерально-сырьевой базы, включая геологическое изучение недр на территории Российской Федерации, ее континентальном шельфе и в Мировом океане, и расходов по управлению государственным фондом недр Российской Федерации.

Средства Фонда образуются за счет зачисляемой в доход федерального бюджета части отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, производимых пользователями недр, осуществляющими добычу всех видов полезных ископаемых, разведанных за счет государственных средств.

Плательщиками отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы являются пользователи недр независимо от статуса, за исключением пользователей, осуществляющих свою деятельность на условиях соглашений о разделе продукции.

Налогооблагаемой базой является стоимость *первого товарного продукта* (перечень утвержден Правительством РФ), полученного и реализованного из фактически добытых полезных ископаемых. Она исчисляется по ценам реализации на условиях франко-вагон станция отправления без НДС и акциза. При реализации недропользователем первого товарного продукта в счет экспортных поставок налогооблагаемая база определяется исходя из стоимости экспортных поставок за вычетом акцизов, таможенных сборов, расходов за транспортировку на экспорт, транспортно-экспедиционных услуг. Ставки отчислений установлены Федеральным законом от 30 декабря 1995 г. «О ставках отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы» и являются едиными для всех пользователей недр.

Средства Фонда имеют целевое назначение, не подлежат изъятию, не могут быть использованы для получения прибыли, распределяются и используются по направлениям, установленным федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год.

Средства Фонда, не использованные в отчетному году, направляются в доходы фонда при его формировании на следующий финансовый год.

Перечень мероприятий по воспроизводству минерально-сырьевой базы и распределение средств Фонда на предстоящий финансовый год осуществляет Министерство природных

ресурсов РФ по согласованию с Министерством экономики РФ и представляет в Министерство финансов РФ соответствующую информацию.

Управление средствами Фонда осуществляет Министерство природных ресурсов РФ в пределах средств, выделяемых Министерством финансов РФ.

Контроль за расходованием средств осуществляют Министерство финансов РФ, Министерство природных ресурсов РФ и другие федеральные органы исполнительной власти — государственные заказчики работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы, финансируемые за счет средств фонда.

27.4. Федеральный экологический фонд РФ

Для решения неотложных природоохранных задач, восстановления потерь в окружающей природной среде, компенсации причиненного вреда и других природоохранных задач создан Федеральный экологический фонд РФ. Исполнительным органом Фонда является исполнительная дирекция.

Федеральный экологический фонд РФ взаимодействует с экологическими фондами субъектов РФ, местными экологическими фондами в целях реализации федеральных и иных экологических программ и проектов.

Порядок взаимодействия Федерального экологического фонда РФ и территориальных внебюджетных экологических фондов определяется *соглашениями (договорами)*.

Федеральный экологический фонд РФ может создавать отделения, филиалы и иные обособленные подразделения.

Доходы Федерального экологического фонда РФ формируются в основном за счет 10%-ных отчислений территориальных экологических фондов.

Средства Федерального экологического фонда используются на:

- долевое участие в разработке и реализации имеющих федеральное значение программ и проектов, направленных на улучшение качества окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности населения;
- научно-технические исследования, разработки, внедрение ресурсосберегающих и экологически чистых технологий;
- участие в финансировании строительства, реконструкции природоохранных объектов, осуществляемых предприятиями и организациями;
- осуществление мер по воспроизводству природных ресурсов, нанесших ущерб в результате загрязнения природной среды;
- выплату в установленном порядке компенсационных сумм гражданам на возмещение вреда, причиненного их здоровью загрязнением и иными неблагоприятными воздействиями на окружающую природную среду;
- развитие экологического воспитания и образования. Использование средств Федерального экологического фонда осуществляется в направлениях, предусмотренных бюджетом Фонда на текущий год, и в соответствии со сметами расходов. Например, в законе по бюджету 1999 г. они направлены на: финансирование федеральных целевых экологических программ, субсидии на прочие природоохранные мероприятия, обеспечение мониторинга загрязнения окружающей среды, обеспечение специнспекций и спецморинспекций, содержание дирекции фонда и ее филиалов.

Передача средств под конкретные природоохранные мероприятия осуществляется на основании договоров.

Средства Федерального экологического фонда не могут быть использованы на цели, не связанные с природоохранной деятельностью. Контроль за финансовой деятельностью Федерального экологического фонда осуществляет ревизионная комиссия, образуемая Коллегией Госкомприроды РФ.

Средства территориальных экологических фондов образуются за счет средств, поступающих от предприятий и граждан в виде:

- 90%-ной платы за нормативные и сверхнормативные (лимитные и сверхлимитные) выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов, другие виды загрязнения (радиоактивные, шумовые и т. д.);

- сумм по искам о возмещении вреда, штрафов за экологические правонарушения;
- средств от реализации конфискованных орудий охоты, рыболовства, незаконно добытой с их помощью продукции и др.

Платежи за загрязнение окружающей среды взимаются за следующие виды вредного воздействия:

- выброс в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников;
- сброс загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты;
- размещение отходов;
- другие виды вредного воздействия (шум, вибрация, электромагнитные и радиационные воздействия и т. п.).

Эти платежи вносят предприятия, учреждения и организации — природопользователи. Плата за загрязнение призвана компенсировать экономический ущерб от выбросов и сбросов, включая затраты на проектирование и строительство природоохранных объектов, и стимулировать снижение или поддержание уровня загрязнения среды в пределах нормативов.

При расчете платежей за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия используют два вида *базовых нормативов*: в пределах допустимых нормативов и в пределах установленных лимитов (временно согласованных повышенных нормативов).

Базовые нормативы платы устанавливаются по каждому ингредиенту загрязняющего вещества (отхода), виду вредного воздействия с учетом степени опасности для окружающей природной среды и здоровья населения. Они определяются как произведение установленного удельного экономического ущерба от выбросов и сбросов загрязняющих веществ в пределах допустимых нормативов или лимитов на показатели относительной опасности конкретного загрязняющего вещества для окружающей природной среды и здоровья населения и на коэффициенты индексации платы.

Показатели относительной опасности веществ рассчитываются как единица, деленная на среднесуточную предельно допустимую концентрацию (ПДК).

Базовые нормативы платы за размещение отходов определяются как произведение удельных затрат на размещение единицы (массы) отхода IV класса токсичности на показатели, учитывающие классы токсичности отходов, и на коэффициент индексации платы.

Дифференцированные ставки платы за загрязнение природной среды рассчитываются умножением базовых нормативов платы на повышающие коэффициенты экологической ситуации и экологической значимости состояния атмосферы воздуха и водных бассейнов на территории субъекта Федерации. Например, коэффициенты экологической значимости состояния водных объектов по районам Тульской области колеблются от 1,15 до 1,21, а коэффициент экологической значимости состояния атмосферного воздуха по всей территории области равен 1,9.

1) Плата за загрязнение окружающей природной среды в размерах, не превышающих установленные природопользователю предельно допустимые нормативы, определяется путем умножения соответствующих ставок платы на величину различных видов загрязнения и суммирования полученных произведений по видам загрязнений.

2) Плата за загрязнение природной среды в пределах установленных лимитов определяется путем умножения соответствующих ставок платы на разницу между лимитными и предельно допустимыми выбросами, сбросами загрязняющих веществ, объемами размещения отходов, уровнями вредного воздействия и суммирования полученных произведений по видам загрязнения.

Разница между лимитными и предельно допустимыми выбросами, сбросами и объемами размещения значительно больше, чем предельно допустимые их значения. Плата за сверхли-

митное (сверхнормативное) загрязнение окружающей природной среды исчисляется путем умножения соответствующих базовых ставок платы за загрязнение в пределах установленных лимитов (нормативов) на величину превышения фактической массы выбросов, сбросов, объемов размещения отходов и уровней вредного воздействия над установленными лимитами (нормативами) и умножения этих сумм на пятикратный повышающий коэффициент. В случае отсутствия у природопользователя разрешения на сброс, выброс загрязняющих веществ, размещение отходов вся масса загрязняющих веществ рассматривается как сверхлимитная. То же имеет место при загрязнении окружающей природной среды в результате аварии по вине природопользователя.

Размер платежей природопользователей рассчитывается как сумма всех платежей за загрязнение в пределах нормативов, лимитов и сверхлимитного загрязнения. Плановый годовой размер платежей за загрязнение (с разбивкой по кварталам) определяется природопользователем и утверждается им по согласованию с Комитетом по охране природы субъекта Федерации до 1 апреля текущего года. Средства, взимаемые за загрязнение окружающей среды, перечисляются природопользователями в беспорядном порядке в размере 90% на специальные счета территориальных экологических фондов и 10% — в целевой бюджетный фонд федерального бюджета.

Поступающие средства аккумулируются на счетах экологических фондов субъектов РФ и в соответствии с *Законом РСФСР «Об охране окружающей среды»* распределяются в следующем порядке:

- 60% средств — на реализацию природоохранных мероприятий местного (городского, районного) значения с зачислением соответствующих сумм на счета городских, районных экологических фондов;
- 30% средств — в распоряжение экологических фондов субъектов Федерации РФ для финансирования мероприятий соответствующего значения;
- 10% средств — в Федеральный экологический фонд на реализацию природоохранных мероприятий федерального значения.

27.5. Федеральные фонды восстановления и охраны водных объектов и управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов

Федеральный фонд восстановления и охраны водных объектов.

Назначение Фонда: реконструкция и капитальный ремонт гидротехнических сооружений; приобретение технологического оборудования, машин и механизмов, необходимых для обеспечения эксплуатации гидротехнических сооружений, находящихся в федеральной собственности: строительство объектов инженерной защиты от наводнения и обрушения берегов; нормативное, информационное, техническое и методическое обеспечение управления использованием и охраной водных объектов.

Средства Фонда формируются за счет платы за пользование водными объектами, поступающей в доходы федерального бюджета. В 1999 г. установлено использовать лишь 29% платы, зачисляемой в доход федерального бюджета.

Плательщиками платы за пользование водными объектами (подлежащее лицензированию) признаются организации и предприниматели, непосредственно осуществляющие пользование водными объектами (исключая забор воды из подземных источников) с применением сооружений, технических средств или устройств. Объектом платы признается пользование водными ресурсами с применением сооружений, технических средств или устройств в целях:

- 1) осуществления забора воды из водных объектов;
- 2) удовлетворения потребности гидроэнергетики в воде;
- 3) использования акватории водных объектов для лесосплава, осуществляемого без применения судовой тяги, а также для добычи полезных ископаемых, организованной рекреации, размещения плавательных средств, коммуникаций, зданий, сооружений, установок и оборудования, для проведения буровых, строительных и иных работ;

4) осуществления сброса сточных вод в водные объекты. Не признаются налогооблагаемыми:

- забор воды на сельскохозяйственные и рыбоводные нужды, для санитарных, экологических и судоходных пропусков, а также для ликвидации стихийных бедствий и последствий аварий;

- пользование водными объектами в водоохраных целях;

- для осуществления рекреации без применения сооружений, в том числе лечебными и оздоровительными учреждениями, финансируемыми за счет средств соответствующих бюджетов или профсоюзов;

- некоторые другие виды водопользования.

Налогооблагаемая база в зависимости от вида пользования водными объектами определяется как:

- объем воды, забранной из водного объекта;

- объем продукции (работ, услуг), произведенной (выполненной, оказанных) при пользовании водным объектом без забора воды;

- площадь акватории используемых водных объектов;

- объем сточных вод, сбрасываемых в водные объекты.

В пределах, установленных федеральным законом (например, 0,5 — 5,0 руб. за 1000 кВт·ч вырабатываемой электроэнергии — для плательщиков, осуществляющих эксплуатацию гидроэлектростанций), Правительством РФ определяются минимальные и максимальные ставки платы по бассейнам рек, озерам, морям и экономическим районам в рублях в зависимости от видов пользования.

Ставки платы по конкретным категориям плательщиков в зависимости от вида пользования водными объектами, состояния водных объектов и с учетом местных условий водообеспечения населения и хозяйственных объектов устанавливаются законодательными органами субъектов Российской Федерации.

Для предприятий теплоэнергетики и атомной энергетики, осуществляющих эксплуатацию объектов с использованием прямоточной схемы водоснабжения, устанавливаются пониженные ставки платы.

При заборе или сбросе воды сверх установленных лимитов (месячных или годовых) или без соответствующей лицензии ставки платы для плательщика в части такого превышения увеличиваются в пять раз.

Сумма платы включается в себестоимость продукции.

Суммы платы зачисляются в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ в следующем соотношении: 40% — в федеральный бюджет, 60% — в бюджеты субъектов РФ.

Федеральный фонд управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов был создан в 1999 г.

Доходы фонда формируются за счет 100%-ной суммы платы за пользование водными биологическими ресурсами, поступающей от пользователей — резидентов и нерезидентов.

Средства целевого бюджетного Фонда управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов направляются в 1999 г. на следующие цели:

- 1) Федеральная пограничная служба РФ (на содержание органов, осуществляющих охрану водных биологических ресурсов территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ);

- 2) Государственный комитет РФ по рыболовству (отраслевая наука и финансирование Глобальной морской системы связи при бедствии и обеспечении безопасности; финансирование органов рыбоохраны и рыбозащиты, включая финансирование объектов воспроизводства лососевых в соответствии с межправительственными соглашениями с Японией; аварийно-спасательный флот; расходы на выполнение мероприятий, связанных с международными обязательствами РФ в области сохранения водных биологических ресурсов; учебные парусные суда; государственная поддержка прибрежных регионов).

При введении платы за пользование отдельными видами водных биологических ресурсов для российских пользователей полученные средства направляются в доходы целевого бюджетного Фонда управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов с дальнейшим использованием полученных средств на государственную поддержку рыбной отрасли (в том числе рыболовецких колхозов) и прибрежных регионов Российской Федерации.

27.6. Государственный фонд борьбы с преступностью

Фонд осуществляет дополнительное финансирование мероприятий по реализации федеральной и региональных программ по борьбе с преступностью, а также укрепления материально-технической базы правоохранительных органов.

Средства, поступающие в Государственный фонд борьбы с преступностью, аккумулируются на специальном бюджетном счете Министерства финансов РФ в Центральном банке РФ.

Средства Государственного фонда борьбы с преступностью имеют целевое назначение, не подлежат изъятию и не могут использоваться для получения прибыли.

В Государственный фонд борьбы с преступностью включаются средства:

- 1) полученные от реализации имущества, конфискованного по вступившим в законную силу приговорам, определениям и постановлениям судов, за исключением средств и имущества, в отношении которых установлен особый порядок распоряжения и реализации;
- 2) 15% денежных средств, взысканных в качестве штрафов, налагаемых в административном порядке, а также по вступившим в законную силу приговорам судов, за исключением средств, в отношении которых установлен особый порядок распределения;
- 3) 50% средств, взимаемых за выдачу лицензий на право продажи и приобретения служебного и гражданского оружия физическими и юридическими лицами;
- 4) 100% средств, полученных от реализации изъятого при проведении оперативно-розыскных мероприятий правоохранительными органами имущества, признанного в установленном законодательстве порядке бесхозным, за исключением бесхозных вещей, в отношении которых осуществляется предусмотренная гражданским законодательством РФ процедура приобретения права собственности.

Средства Государственного фонда борьбы с преступностью в 1999 г. распределялись следующим образом:

- Министерство внутренних дел РФ — 233,0 млн. руб.;
- Федеральная служба безопасности РФ — 50,0 млн. руб.;
- Служба внешней разведки РФ — 50,0 млн. руб.

Выделение средств Государственного фонда борьбы с преступностью федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов РФ, участвующим в реализации мероприятий федеральной и региональных программ по усилению борьбы с преступностью, осуществляется по целевым направлениям по представлении в Правительство РФ заявки на выделение финансовых средств. Состав и содержание заявки определяются инструкцией об учете и отчетности за использование финансовых средств Государственного фонда борьбы с преступностью.

Основанием для выделения средств из Государственного фонда борьбы с преступностью является решение Правительства РФ, в котором указываются размер ассигнований и целевое их расходование.

Органы исполнительной власти субъектов, а также министерства и ведомства **РФ**, участвующие в реализации мероприятий федеральной и региональных программ по борьбе с преступностью, представляют в Министерство финансов РФ в установленном порядке ежеквартальные и годовой отчеты об использовании средств Государственного фонда борьбы с преступностью.

27.7. Фонды развития таможенной системы и налоговой системы

Фонд развития таможенной системы РФ формируется в размере 19,8% отчислений за счет источников, установленных таможенным законодательством, включая доходы в иностранной валюте.

Средства Фонда в 1999 г. использовались на содержание центрального аппарата Государственного таможенного комитета РФ, испытательных научно-исследовательских и образовательных учреждений, а также учреждений здравоохранения и других объектов, обеспечение личного состава, боевую подготовку и материально-техническое обеспечение и др.

Межведомственный фонд развития налоговой системы и налоговой службы РФ формируется за счет 45%-ных отчислений от суммы налогов и других обязательных платежей, поступивших в 1999 г. в федеральный бюджет и целевые бюджетные фонды, дополнительно взысканных налоговой службой в результате проведенной контрольной работы, за исключением штрафов и других санкций, взысканных за нарушение налогового законодательства РФ.

Средства фонда в 1999 г. распределялись следующим образом:

1) 89% — на развитие налоговой службы, в том числе на текущее содержание, включая материальное стимулирование, подготовку и переподготовку кадров, закупку специальной техники, включая вычислительную, и средств связи, капитальные вложения; 2) 11% — на финансирование Федеральной службы налоговой полиции РФ.

27.8. Целевой бюджетный фонд Министерства РФ по атомной энергии

Фонд образуется за счет валютной выручки, приходящейся на стоимость работ разделения за поставляемый в США низкообогащенный уран в рамках исполнения обязательств РФ в области разоружения и контроля над вооружениями.

Расходование средств производится по следующим направлениям:

1) осуществление компенсации расходов предприятиям и организациям, в том числе и внешнеторговым, участвующим в исполнении принятых РФ обязательств в области разоружения и контроля над вооружениями;

2) финансовое обеспечение мероприятий по повышению ядерной и радиационной безопасности, экологических программ и поддержки фундаментальной и прикладной науки, а также других расходов, связанных с реструктуризацией и конверсией предприятий и организаций ядерного комплекса.

Средства, поступающие в 1999 г. в целевой бюджетный Фонд Министерства РФ по атомной энергии, направляются на дополнительное финансовое обеспечение мероприятий по повышению ядерной и радиационной безопасности, экологических программ и поддержки фундаментальной и прикладной науки, а также других расходов, связанных с реструктуризацией и конверсией предприятий и организаций ядерного комплекса.

Зачисление валютной выручки осуществляется на валютные счета по учету средств федерального бюджета, открываемые в порядке, устанавливаемом Центральным банком РФ по согласованию с Правительством РФ.

Обособленный учет указанных средств в иностранной и национальной валютах осуществляется Главным управлением Федерального казначейства Министерства финансов РФ.

* * *

Рассматривая динамику образования и ликвидации целевых бюджетных фондов в составе федерального бюджета, можно заметить, что наиболее устойчивые фонды образуются в тех случаях, когда источники и финансирование носят целевой" и корреспондирующий друг другу характер. При этом соответствие имеет не только количественный, но и содержательный характер. Например, отчисления на содержание минерально-сырьевой базы построены таким образом, что их суммы исходят из сумм затрат на поиск и разведку месторождений, а

следовательно, потребности в возмездном финансировании (оплате затрат на предоставленный в пользование ресурс). Такая содержательная эквивалентность просматривается и по другим ресурсным платежам.

27.9. Федеральные целевые программы

Федеральные целевые программы — это увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение целевых задач и требующих государственной поддержки.

Целевые программы являются важнейшим средством реализации структурной политики государства, активного воздействия на производственные и экономические процессы для достижения конечных социально-экономических целей.

Работа с целевыми программами осуществляется по следующим стадиям:

- отбор проблем для программной разработки;
- решение о разработке программы и ее формировании;
- экспертиза и оценка программы;
- утверждение программы;

организация и контроль за ходом ее выполнения. Инициаторами постановки проблем на федеральном уровне выступают органы законодательной и исполнительной власти РФ, а также другие юридические и физические лица.

При обосновании проблем для их решения программными методами они руководствуются основными приоритетами и целями социально-экономического развития России, направлениями структурной политики, прогнозами развития общегосударственных потребностей и финансовых ресурсов, результатами анализа экономического, социального и экологического состояния страны, внешнеполитическими условиями, а также международными договоренностями.

Министерство экономики РФ совместно с Министерством финансов РФ и другими заинтересованными министерствами и ведомствами подготавливает предложения по решению конкретной проблемы программными методами на федеральном уровне и направляет их в Правительство РФ. Правительство РФ на основе предложений Министерства экономики РФ принимает решение о подготовке соответствующей федеральной целевой программы, сроках и стоимости ее разработки и определяет *государственного заказчика* целевой программы.

Федеральные целевые программы, реализующие важнейшие приоритеты экономической и социальной политики государства, Правительство РФ направляет на утверждение в Федеральное Собрание РФ.

Перечни федеральных целевых программ с объемами финансирования, входящие в состав приложений к федеральному бюджету на соответствующий год, приведены в табл. 27.1.

Таблица 27.1 **Объемы финансирования федеральных целевых программ по отдельным направлениям и программам в 1996-1999 гг.**

(млн. руб.)				
Направления и отдельные программы	1996	1997	1998	1999
1	2	3	4	5
<i>1. Решение неотложных вопросов социальной сферы, в том числе</i>				
Программа «Сохранение и развитие культуры»	3556	4055	4084	3162
<i>2. Наука, в том числе</i>				
Федеральная космическая программа	—	3799	3670	2976

3. Федеральные программы социально-экономического развития регионов	–	–		
4. Жилищное строительство (программа «Жилище»)				
5. Экология				
6. Ликвидация последствий аварий, катастроф и других чрезвычайных происшествий				
7. Общефедеральные проблемы	–	–		
8. Борьба с преступностью и уменьшение криминогенной опасности				
9. Базовые отрасли экономики, в том числе				
Программа «Конверсия оборонной промышленности»	5045	2957	3042	1059
10. АПК, лесное и рыбное хозяйство, в том числе	–	–		
Программа «Стабилизация и развитие агропромышленного производства в РФ»		3379	3432	4577
11. Внешнеэкономическая деятельность				
Итого	37005	51542	37336	33757

Примечание. В числителе указано количество программ, в знаменателе — суммы финансирования.

Анализ таблицы показывает общую тенденцию снижения финансирования федеральных целевых программ. Так, несмотря на то, что в численном значении в денонмированных рублях общий объем финансирования снизился не столь значительно, в реальном исчислении он кратно ниже.

Финансирование федеральных целевых программ осуществляется в соответствии с утвержденными объемами финансирования по перечню федеральных целевых программ, принятых к реализации в пределах расходов федерального бюджета, утверждаемого законом на соответствующий год, а также нормативными документами Министерства финансов РФ. Финансирование осуществляется строго по целевому направлению с открытого органами Федерального казначейства текущего счета на балансовом счете 120 «Средства федерального бюджета», символ банка 99.

Перечисления средств федерального бюджета на счета распорядителей (нижестоящих органов Федерального казначейства) производятся органами Федерального казначейства на основании реестров по перечню расходов и в пределах средств, полученных от Главного управления Федерального казначейства. Одновременно с доведением средств по финансированию федеральных целевых программ органами Казначейства субъектов Федерации доводятся реестры к перечислению бюджетных средств. Последние осуществляют перечисление средств в пределах сумм, предусмотренных в доведенных реестрах на указанные цели, на основании представляемых ежемесячно получателями средств расчетов о выполнении

работ, оказанных услугах, выплаченных суммах в соответствии с заключенными договорами или соглашениями.

Финансирование капитальных вложений по федеральным целевым программам осуществляется в соответствии с инвестиционной программой для соответствующей территории, утвержденной федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год. Перечисление средств на бюджетные счета заказчиков осуществляется на основании решений исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и представленных заказчиками органам Федерального казначейства ежемесячных отчетов об использовании средств федерального бюджета, направленных на финансирование капитальных вложений с расшифровкой по отдельным стройкам и объектам до 20-го числа месяца, следующего за отчетным.

Финансирование других расходов из федерального бюджета осуществляется в пределах выделенных министерствам, ведомствам и доведенных Главным управлением Федерального казначейства до органов Федерального казначейства гарантированных лимитов финансирования, на основании реестров к перечислению денежных средств предприятиям, организациям, учреждениям, с указанием распорядителя данных расходов от министерств и ведомств.

Отчеты об использовании средств федерального бюджета на федеральные целевые программы представляются получателями средств органам Федерального казначейства в установленные сроки. Последние в свою очередь представляют отчет Министерству финансов РФ.

Произведенные территориальными отделениями Федерального казначейства расходы по федеральным целевым программам отражаются в месячном отчете об использовании Федерального бюджета с последующим представлением отчета в Главное управление Федерального казначейства.

Федеральные целевые программы по ликвидации последствий аварий на Чернобыльской АЭС, на ПО «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, испытаний на Семипалатинском полигоне, расходов, связанных с предоставлением льгот и компенсаций лицам, пострадавшим от радиационных воздействий, финансируются в порядке, определенном лишь для этих программ.

Финансирование указанных направлений осуществляется органами Федерального казначейства в соответствии с программами мероприятий, утвержденными исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, согласованными с МЧС России. Средства зачисляются на счета исполнителей работ в соответствии с перечнем мероприятий в составе упомянутых программ.

Финансирование расходов на выплату льгот и компенсаций осуществляется на основании ежемесячных расчетов предприятий, организаций и учреждений о суммах предстоящих расходов, принятых органами Федерального казначейства.

На основе представляемых территориальным управлением Федерального казначейства сводных по территории субъекта Федерации отчетов Главное управление осуществляет перечисление нижестоящим органам Федерального казначейства средств для выплат льгот и компенсаций на предстоящий месяц в размере фактических выплат, произведенных за предыдущий отчетный месяц, с последующим уточнением.

Финансирование расходов, связанных с предоставлением льгот по социальному страхованию, осуществляется органами Федерального казначейства аналогично изложенному порядку, с той лишь разницей, что основанием для ежемесячных перечислений являются отчеты территориальных подразделений Фонда социального страхования.

Расходы на выданные учреждениями Сбербанка России льготные беспроцентные ссуды, а также связанные с компенсацией им потерь от предоставления беспроцентных ссуд гражданам, пострадавшим от радиоактивных воздействий, погашаются территориальным управлением Сбербанка органами Федерального казначейства после проверки указанных расчетов.

Контрольные вопросы

1. Объясните, что такое целевые бюджетные фонды и чем обусловлено их применение.
2. Перечислите целевые фонды федерального бюджета и укажите те из них, которые образуются за счет налоговых поступлений, а также те, которые имеют аналоги в региональных бюджетах или в виде внебюджетных фондов.
3. Каково значение дорожных фондов и за счет каких источников они создаются?
4. Раскройте содержание налогов, зачисляемых в дорожные фонды, и объясните, как они распределяются между федеральным дорожным фондом и территориальными фондами.
5. Назовите цель создания и источники формирования и направления расходования средств фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы.
6. Охарактеризуйте отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы.
7. Определите назначение экологических фондов и назовите источники их образования.
8. Расскажите о порядке определения платы за загрязняющие сбросы, выбросы и размещение твердых отходов (экологический налог).
9. Охарактеризуйте динамику финансирования по отдельным разделам перечня федеральных целевых программ и отдельным наиболее значимым программам.
10. Как финансируются федеральные целевые программы?

ГЛАВА 28. Управление государственным внутренним долгом

28.1. Экономическое содержание государственного внутреннего долга

В соответствии с Законом «О государственном внутреннем долге Российской Федерации» государственным внутренним долгом Российской Федерации являются долговые обязательства Правительства Российской Федерации, выраженные в валюте Российской Федерации.

На практике государственный внутренний долг РФ состоит из:

- кредитов, полученных Правительством РФ;
- государственных займов;
- других долговых обязательств, гарантированных Правительством РФ.

Государственный кредит, при котором государство выступает заемщиком, осуществляется в форме государственных займов, путем выпуска государственных долговых обязательств (казначейских обязательств). Функционирование системы государственного кредита имеет следствием рост государственного долга.

Традиционная роль **государственных займов** — обеспечение финансирования государственных расходов при недостатке бюджетных средств — дополняется стремлением использовать государственный кредит для проведения регулирующих мероприятий. Другими словами, выпуск займов, сроки и время их размещения стали определяться не только дефицитом государственного бюджета, как ранее, но и потребностями регулирования денежного обращения.

Государственные займы — основная форма государственного кредита, представляющая кредитные отношения, в которых государство выступает главным образом в качестве заемщика. Задолженность по государственным займам, в которых государство является заемщиком, включается в сумму государственного долга страны.

1. По способу размещения государственные займы делятся на несколько основных групп: *свободно обращающиеся, размещаемые по подписке, принудительные*.

Государственные займы размещаются правительством на рынке ссудного капитала при посредничестве банков и небанковских финансовых институтов. Облигации, предназначенные для реализации основной суммы займа, обычно размещаются через банки, а для мобилизации сбережений населения — через систему сберегательных касс (банков). Основными подписчиками по государственным займам выступают правительственные учреждения, специальные доверительные фонды, управляемые правительством,

промышленные корпорации, банки, местные органы власти, частные инвесторы, страховые компании и т.п.

2. Государственные займы бывают *краткосрочные* — со сроком погашения до одного года, *среднесрочные* — до пяти лет и *долгосрочные* — свыше пяти лет.

3. По видам доходности подразделяются на *процентные* (займодержатели получают ежегодно равными долями твердый доход по утвержденной ставке) и *выигрышные*, или лотерейные (доход выплачивается при выходе облигации в тираж погашения или тираж выигрышей).

4. По месту размещения различаются государственные займы *внутренние* (в национальной валюте) и *внешние*, реализуемые на иностранных денежных рынках (в валюте страны-кредитора, государства-заемщика и третьей страны). Облигации внутренних займов могут покупать иностранные граждане и общества.

Во многих странах государственные займы — один из важных методов мобилизации государственных доходов (второе место после налогов). Государства в условиях хронической дефицитности государственных бюджетов вынуждены постоянно и все более широко привлекать государственные займы для финансирования возрастающих расходов. Налоги, несмотря на их систематический рост, не могут обеспечивать растущие расходы государства, доходы от госпредприятий и государственного имущества занимают в системе государственных доходов весьма скромное место. Государственные займы дают государству возможность в сжатые сроки мобилизовать огромные денежные средства.

Сущность государственного займа состоит в том, что кредиторами государства выступают собственники ссудного капитала, добровольно дающие денежные средства государству в ссуду. В то же время источником погашения государственных займов и уплаты по ним процентов, являются средства, мобилизуемые государством посредством налогов. Кредиторы государства получают гарантированный доход в виде процентов, т. е. таким образом через займы происходит дополнительное перераспределение национального дохода.

Государственные займы, как правило, имеют денежную форму, хотя в условиях резкого обесценения бумажных денег иногда применялась и их натуральная форма. Основную долю в общей сумме государственных займов составляют внутренние займы (в Великобритании — 97%, во Франции — 96, в Италии — 90 и в Японии — 87%). В связи с интернационализацией мировых рынков ссудных капиталов провести грань между внутренними и внешними займами достаточно трудно.

Государственные займы выпускаются как центральным правительством, так и местными органами управления. В общей сумме долга преобладают займы центральных правительств, хотя с 60-х годов более высокими темпами растут займы местных органов власти. По займам центрального правительства в отдельных странах устанавливается предел задолженности (лимит государственного долга). Обострение финансовой неустойчивости, рост бюджетного дефицита, инфляция ведут к резкому возрастанию краткосрочной задолженности, увеличению ее доли в общей сумме государственного долга. Наличие огромного краткосрочного долга вынуждает государство ежемесячно осуществлять рефинансирование государственных займов, т. е. выпускать новые казначейские векселя взамен тех, срок обращения которых истек.

5. Государственные займы подразделяются на облигационные и безоблигационные. Внутренние государственные займы обычно оформляются *облигациями* на всю сумму займа. *Безоблигационные* займы — займы правительства у сберкасс или внешние межправительственные займы, которые оформляются путем записей по счетам государственного долга.

6. Различают рыночные и нерыночные облигации и специальные выпуски займов. *Рыночные облигации* государственных займов свободно продаются и покупаются на денежном рынке, они не могут быть предъявлены к оплате до установленного при выпуске государственного займа срока, подобные облигации составляют от 2/3 до 4/5 всей суммы государственного долга. *Нерыночные облигации* государственного займа не продаются и не покупаются, могут быть предъявлены к оплате по желанию вкладчика в любой момент до

истечения срока займа, однако в этих случаях процент по облигациям уменьшается. *Специальные выпуски* государственных займов размещаются среди правительственных учреждений и фондов (страховых, пенсионных и др.), облигации специальных выпусков не подлежат купле-продаже.

Государственные займы в странах с развитой рыночной экономикой размещаются преимущественно при посредничестве банков и небанковских финансовых институтов (или их объединений), которые кредитуют государство под всю сумму займа, получая его по более низкому по сравнению с номинальным эмиссионному курсу, а затем реализуют его на денежном рынке. Кроме того, им выплачивается за размещение займа определенное комиссионное вознаграждение.

В современных условиях государственная задолженность достигла таких масштабов, что некоторые государства оказываются не в состоянии погашать обязательства по государственным займам в установленные сроки. Поэтому широкое развитие получили операции по изменению условий ранее выпущенных займов. Для сокращения расходов по этим займам *удлиняются сроки (консолидация)* или *уменьшаются размеры* выплачиваемых по облигациям процентов (*конверсия*). Нередки сочетания конверсии и консолидации, когда одновременно *удлиняется срок* действия займа и снижается процент по нему.

Государственные ценные бумаги занимают одно из важнейших мест среди инструментов рынка ценных бумаг. Государственные облигации, некоторые типы векселей и банкнот, казначейские обязательства выражают имущественные отношения (чаще всего — отношения займа) между их владельцами и эмитентами, дают право на получение дохода за пользование средствами. Государственные ценные бумаги могут выпускаться в силу разного рода причин центральным правительством, органами власти, пользующимися государственной поддержкой.

Государственные ценные бумаги представляют собой совокупность долговых обязательств, облигаций, казначейских векселей и т.д., которые эмитируются центральным правительством, местными органами власти, организациями и учреждениями, находящимися в государственной собственности (либо под контролем государства) и привлекают временно свободные денежные средства населения и субъектов хозяйствования.

Облигация представляет собой ценную бумагу, символизирующую государственное долговое обязательство и дающую право ее владельцу по истечении определенного срока получить обратно сумму долга и проценты. Продавая облигацию, государство обязуется вернуть сумму долга в определенный срок с процентами или выплачивать кредиторам доход в течение всего срока пользования заемными средствами, а по истечении срока вернуть и сумму долга.

Государство устанавливает *нарицательную стоимость облигаций*. Она обозначена на облигации и выражает денежную сумму, предоставленную держателем облигации государству во временное пользование. Эта сумма выплачивается владельцу облигации в момент ее погашения и на нее начисляются проценты. Однако реальная доходность облигаций для их держателей может быть выше или ниже установленного номинального процента. Это обусловлено тем, что облигации могут продаваться по курсовой цене, которая отклоняется от нарицательной стоимости. Данное отклонение называется *курсовой разницей* и зависит от ряда факторов. К их числу относится величина дохода, выплачиваемая по займу, уровень ссудного процента, время покупки облигаций, степень насыщенности фондового рынка государственными ценными бумагами, привлекательность условий выпуска частных ценных бумаг, степень доверия населения правительству. Реальная курсовая цена облигаций займов и их привлекательность для заимодателей могут быть выяснены только при свободном обращении государственных ценных бумаг на фондовом рынке

Целями выпуска государственных ценных бумаг являются:

- финансирование текущего бюджетного дефицита;
- погашение ранее выпущенных размещенных займов;
- обеспечение кассового исполнения государственного бюджета;

- обеспечение равномерного поступления налоговых платежей в течение всего финансового года;
- финансирование целевых программ, осуществляемых местными органами власти;
- финансовая поддержка учреждений и организаций, имеющих общенациональное экономическое и социальное значение.

Часто выпуск долговых обязательств обусловлен потребностью погашения ранее выпущенных правительством займов. Эта необходимость может возникать и при бездефицитности бюджета за текущий год.

В рамках одного финансового года могут возникать короткие разрывы между поступлением государственных доходов и осуществлением расходов. Это может быть связано с тем, что основная масса поступлений в бюджет приходится на определенные даты, установленные для их уплаты и подачи налоговой отчетности. В это время бюджетные расходы осуществляются более или менее равномерно в течение всего бюджетного года. Для покрытия этого разрыва государство может прибегать к выпуску краткосрочных ценных бумаг также в целях кассового исполнения бюджета.

Выпуск некоторых видов государственных ценных бумаг может способствовать сглаживанию неравномерности налоговых поступлений, устраняя тем самым причину кассовой несбалансированности бюджета.

В ряде стран краткосрочные государственные ценные бумаги в разные периоды использовались в целях обеспечения коммерческих банков ликвидными активами. Коммерческие кредитные учреждения помещают в выпускаемые правительством фондовые инструменты часть своих ресурсов, главным образом резервных фондов, которые благодаря этому не омертвляются, а приносят доход.

Государственные ценные бумаги могут выпускаться для финансирования программ, осуществляемых местными органами власти, а также для привлечения средств во внебюджетные фонды. Государство вправе выпускать не только свои собственные ценные бумаги, но и давать гарантии по долговым обязательствам, эмитируемым различными учреждениями и организациями, которые пользуются поддержкой государства. Такие долговые обязательства приобретают статус государственных ценных бумаг. Масштабы заимствования государством средств на фондовом рынке в разных странах с рыночной экономикой далеко неодинаковы.

Финансирование государственного долга посредством выпуска государственных ценных бумаг сопряжено с меньшими издержками, чем привлечение средств с помощью банковских кредитов. Это связано с тем, что правительственные долговые обязательства отличаются высокой ликвидностью и инвесторы испытывают гораздо меньше затруднений при их реализации на вторичном рынке, чем при перепродаже ссуд, предоставленных займы государству.

Рынок государственных ценных бумаг — неотъемлемая часть хозяйственного механизма индустриально развитых стран. Этот рынок призван обеспечить надежную систему подачи денежной наличности в казну государства и предоставлять возможность корпорациям и отдельным лицам получать доход на их временно свободные денежные средства.

Рынок государственных ценных бумаг можно разделить на первичный и вторичный. *Первичный рынок* призван обеспечить размещение различных видов государственных ценных бумаг — казначейских векселей, облигаций, а также муниципальных облигаций — среди конечных держателей. Методами такого размещения могут быть, например, реализация государственных ценных бумаг непосредственно казначейством путем проведения еженедельных аукционов или распространения на началах подписки.

Первичное размещение государственных ценных бумаг обычно осуществляется при посредничестве многих субъектов. Среди них главенствующее положение занимают центральные банки, которые организуют работу по распространению новых займов, привлекают новых инвесторов, а в ряде случаев сами приобретают крупные пакеты государственных долговых обязательств.

Вторичный рынок государственных ценных бумаг является в основном внебиржевым и складывается при личных и телефонных контактах сторон, совершающих любые сделки на основании личных договоренностей. Прибегая к услугам специальных компьютерных сетей, стороны попадают в сферу электронного внебиржевого рынка, предлагающего широкий круг сервисных услуг. Наиболее развитые сети представляют собой по существу аналоги бирж. На вторичном рынке государственных ценных бумаг работают (напрямую или через посредников) практически все финансовые институты.

Государственные ценные бумаги делятся на две большие группы — рыночные и нерыночные. Наиболее распространенным типом государственных долговых обязательств являются *рыночные* ценные бумаги, которые могут свободно обращаться и перепродаваться после первичного размещения другим субъектам. К рыночным ценным бумагам относятся казначейские векселя, различные среднесрочные инструменты и долгосрочные государственные долговые обязательства (облигации).

Нерыночные государственные ценные бумаги не могут свободно переходить от одного их держателя к другому. Они предназначены для размещения среди специализированных финансовых институтов, а также среди населения. Через распространение не обращающихся на рынке долговых обязательств правительство иногда пытается регулировать деятельность коммерческих банков, ибо покупка населением нерыночных ценных бумаг сокращает возможности помещения средств в банковские депозиты частных кредитных учреждений. Нерыночные ценные бумаги, которые невозможно ни продать другим лицам, ни погасить до истечения определенного срока, оказываются эффективными в условиях нестабильного рынка кредитных ресурсов, когда вкладчики начинают избавляться от рыночных ценных бумаг. Максимальная эффективность заимствований на внутреннем рынке достигается за счет оптимального сочетания двух вышеупомянутых типов государственных ценных бумаг.

Государственный долг возникает в определенные моменты функционирования государства, когда его расходы начинают превышать доходы, когда бюджетный дефицит становится хроническим явлением, а его покрытие осуществляется не эмиссионными методами, а государственными заимствованиями.

Государственный долг — сумма задолженности по выпущенным и непогашенным государственным займам, полученным кредитам, включая начисленные по ним проценты и выданные государственные гарантии.

Государственный долг состоит из задолженности центрального правительства (которая составляет основную часть долга), местных органов власти, государственных предприятий и некоторых других долгов. Соотношение между внутренним и внешним государственным долгом зависит от типа государства и в различные моменты его развития может существенно различаться.

Погашение государственного долга производится за счет ординарных доходов государственного бюджета — налогов. Связь займов с налогами проявляется тогда, когда приходит время платить проценты и погашать долги. Однако в условиях огромной государственной задолженности эти доходы оказываются недостаточными, и для погашения государственного долга, как правило, выпускаются новые государственные займы (рефинансирование). Государственный долг погашается через казначейства и банки путем выкупа облигаций на фондовой бирже или непосредственно у кредиторов, проведением тиражей погашения, иногда в форме аннуитетов, то есть ежегодных платежей, включающих проценты и соответствующую часть капитальной суммы долга, в редких случаях из погасительных фондов.

Можно сказать, что по достижении определенной величины долга система государственного кредита становится малоэффективной, а государственный долг превращается в генератор собственного увеличения.

В целях обслуживания государственного долга налоговый пресс не ослабевает, и государственный долг начинает выступать одним из средств, усиливающих перераспределение национального дохода.

Выбор конкретной формы государственной задолженности определяется способом привлечения средств. Если заимствования предоставляются иностранными государствами, международными финансовыми организациями, консорциумами банков, то они оформляются в виде кредитов. Реже кредиты применяются при заимствованиях на внутреннем рынке, в связи с тем, что они обладают ограниченной ликвидностью и их перепродажа затруднена. Кредитами оформляется задолженность правительства перед центральными банками, однако такие кредиты представляют собой эмиссионное финансирование (хотя, например, в РФ кредиты, выданные Центробанком Правительству, включаются в состав внутреннего государственного долга). Важным способом привлечения средств для финансирования бюджетного дефицита является выпуск государственных займов, размещаемых на внутреннем и международном финансовом рынках.

В зависимости от рынка размещения, валюты займа и некоторых других характеристик государственный долг подразделяется на внутренний и внешний. К *внутреннему долгу*, как правило, относят кредиты, полученные от национальных банков, а также государственные займы, денонмированные в национальной валюте и размещаемые на национальном рынке. Однако иностранные инвесторы часто активно приобретают такие ценные бумаги, в результате чего появляется проблема классификации подобной задолженности. Самостоятельную проблему представляют кредиты и займы в иностранной валюте, но размещаемые на национальном финансовом рынке.

Помимо государственных займов, в состав внутреннего государственного долга включаются *государственные гарантии*. Правительство может гарантировать облигационные займы местных органов власти и управления, выпускаемые с целью мобилизации финансовых ресурсов для капиталовложений, облигационные займы частных корпораций, специализированных кредитных учреждений, финансирующих строительство муниципального жилья и социальной инфраструктуры. Гарантирование займов осуществляется в целях привлечения инвесторов к вложениям в гарантированные ценные бумаги в связи с повышением их надежности. Суммы выданных гарантий включаются во внутренний государственный долг, вместе с тем они представляют государственную задолженность лишь потенциально, а не фактически (в случае, если заемщик не в состоянии погасить свои обязательства). Привлеченные посредством гарантированных займов ресурсы направляются на реализацию конкретных инвестиционных проектов.

Как показывает международная практика, внутренний государственный долг является основным источником покрытия бюджетного дефицита, государственные заимствования на внутреннем финансовом рынке получили широкое развитие в большинстве зарубежных стран с развитой рыночной экономикой.

Основные национальные различия внутреннего государственного долга в развитых странах заключаются в институциональных формах управления государственным долгом, степени подчиненности управления госдолгом текущим целям исполнения бюджета и кредитно-денежной политике национального (центрального) банка. Различия свойственны в части состава держателей государственных ценных бумаг, что характеризует особенности институциональной структуры национального финансового рынка. Также может существенно различаться структура рынка государственных ценных бумаг по срочности, по соотношению различных способов размещения и обращения государственных ценных бумаг.

28.2. Формы и состав государственного внутреннего долга России

В течение последних лет государственный долг РФ резко увеличивается. В частности, динамично растет внутренний государственный долг РФ. Так, с 1 сентября 1993 г. по сентябрь 1997 г. его объем увеличился более чем в 90 раз (с 3,5 трлн. руб. до 316 трлн. руб.).

В настоящее время осуществляется значительная трансформация структуры внутреннего государственного долга РФ. В начале 90-х годов большая часть бюджетного дефицита покрывалась за счет кредитов Банка России, предоставляемых Правительству РФ. Так, в 1992 г. за счет кредитов Банка России был покрыт весь бюджетный дефицит, в 1993 г. — 86%, в

1994 г. — 68,4%. Подобные меры фактически означали осуществление денежной эмиссии, однако эмиссионное финансирование (кредиты Банка России) включалось в состав внутреннего государственного долга РФ.

Начиная с 1995 г. дефицитное финансирование не применялось, было начато частичное погашение задолженности Минфина перед Центробанком. С 1993—1994 гг. эмиссия государственных долговых обязательств стала приобретать все большее значение в части покрытия бюджетного дефицита. Посредством размещения государственных ценных бумаг на фондовом рынке финансировалась все более значительная часть дефицита — от 1,6% в 1993 г. до 42,6% в 1995 г. (без учета казначейских обязательств).

Динамика структуры внутреннего государственного долга свидетельствует о прогрессивных изменениях — кардинально снижается доля кредитов Центробанка, прекращается выпуск и планируется полное погашение казначейских обязательств, снижается доля казначейских векселей (эти ценные бумаги не размещаются на финансовом рынке, а носят полудирективный характер). В то же время стабильна или повышается доля ценных бумаг, размещаемых на финансовом рынке (государственные краткосрочные облигации, облигации федерального займа, облигации сберегательного займа).

Рынок государственных долговых обязательств в РФ в начале 90-х годов поначалу представлял собой не более чем экспериментальные шаги по поиску новых прогрессивных форм финансирования бюджетного дефицита. С середины 1993 г. начался период, который стал отражать переход от традиционной системы, когда дефицит бюджета полностью покрывался кредитами из банковской системы (т. е. за счет ресурсов Центрального банка) и не существовало альтернативных источников его финансирования. В то же время выпуски государственных ценных бумаг в 1992 г. практически остановились, так как большинство инвесторов, чье доверие было подорвано временной приостановкой обслуживания некоторых выпусков государственных ценных бумаг, не желало приобретать долгосрочные государственные ценные бумаги с предельно невыгодными (часто отрицательными) процентными ставками.

Становление рынка государственных долговых обязательств в РФ происходило параллельно с осуществлением глубокого реформирования всей экономической системы страны. Россия, приступившая к эмиссии собственных долговых обязательств, еще находясь в составе СССР, столкнулась с ситуацией, когда неуспех ее первых займов объяснялся как слабым развитием финансового рынка и мало привлекательными условиями займов, так и кризисом доверия инвесторов к государственным ценным бумагам вообще. Рост внутреннего государственного долга в начале 90-х годов помимо бюджетного дефицита был вызван еще и тем, что РФ выступила правопреемницей по долгам СССР.

Таблица 28.1. Состояние государственного внутреннего долга в РФ

	<i>1 января 1993 г.</i>	<i>1 января 1994 г.</i>	<i>1 января 1995 г.</i>	<i>1 января 1996 г.</i>	<i>1 января 1997 г.*</i>
Верхний предел государственного внутреннего долга, млрд. руб.	3514,5	35 196,6	88 400,0	194 827,9	316 000,0
ВВП, млрд. руб.	20 000,0	162 000,0	611 000,0	1 659 000,0	2 100 000,0
Удельный вес госдолга, % к ВВП	17,60	21,70	14,50	11,70	16,00

* Плановые показатели.

Однако эмиссионное покрытие дефицита к середине 90-х годов полностью исчерпало себя. Кредитно-денежная эмиссия не только выступает значительным фактором расстройств кредитной системы и денежного обращения, но и углубляет кризис в реальном секторе экономики. Поэтому наиболее приемлемым способом регулирования бюджетного дефицита

является покрытие его за счет увеличения государственного долга, который в свою очередь нуждается в продуманном централизованном регулировании.

Важной экономической задачей являлся постепенный переход к финансированию бюджетного дефицита исключительно за счет неэмиссионных источников (внутренних и внешних заимствований).

Таблица 28.2. Финансирование бюджетного дефицита РФ в 1993 -1995 гг.

	1993		1994		1995	
	трлн. руб.	%	трлн. руб.	%	трлн. руб.	%
Дефицит	16,70	100,00	60,50	100,00	73,20	100,00
Кредиты ЦБР	9,90	59,30	48,10	79,50	0,00	0,00
Займы на внутреннем рынке	0,20	1,20	6,90	11,40	50,10	68,40
Иностранные займы	1,50	9,00	5,50	9,10	23,10	31,60
Другие источники	5.10	30,50	0,00	0,00	0,00	0,00

Выпуск государственных ценных бумаг открывал возможности для внедрения в экономику прогрессивных методов финансирования дефицита государственного бюджета, что в свою очередь позволило бы (в совокупности с рядом прочих стабилизационных мер) нормализовать ситуацию в финансово-кредитной сфере.

Таблица 28.3. Объем государственного внутреннего долга РФ в 1995 -1997 гг., млн. руб.

Код	1 января 1995г.	1 января 1996г.	1 января 1997г.*	
1	2	3	4	
001 Целевой заем 1990 г.		2,400,000	1,850,000	—
004 Целевые вклады и чеки на автомобили		700,000	650,000	—
006 Дефицит республиканского бюджета, образовавшийся в 1991 г.		63,000	63,000	63,000
007 Государственный внутренний заем 1991 г.		80,000	80,000	80,000
009 Задолженность ЦБ РФ по кредитным ресурсам бывшего Сбербанка СССР		90,600	—	—
010 Внутренний долг ЦБ РФ, принятый от бывшего СССР		335,000	335,000	335,000
011 Государственный заем 1992 г. и другие займы, полученные у населения		22,000	53,000	60,000
012 Задолженность Правительства РФ по кредитам, полученным от ЦБ РФ на покрытие бюджетного дефицита в 1991—1994 гг.		58,752,300	61,025,720	59,583,270
013 Государственные казначейские обязательства		6,681,400	7,348,166	—
014 Золотые сертификаты		—	1,000,000	2,000,000
015 Задолженность по АПК, переоформленная в казначейский вексель		5,441,600	5,040,000	4,480,000
Задолженность по централизованным кредитам и начисленным процентам организаций АПК и организаций,				

	осуществляющих завоз продукции в районы Крайнего Севера, переоформленная в казначейский вексель			
016	Государственные краткосрочные облигации (ГКО)	10,594,000	70,000,000	94,000,000
017	Государственные казначейские векселя	1,540,000	—	—
018	Государственные гарантии	1,700,100	5,792,700	26,209,230
019	Задолженность по финансированию затрат на формирование мобилизационного резерва, переоформленная в вексель ЦБ РФ		1,960,000	2,189,500
021	Облигации федеральных займов (ОФЗ)	—	10,000,000	70,000,000
022	Государственный сберегательный заем (ОГСЗ)	—	3,000,000	7,000,000
023	Задолженность Пенсионному фонду по возмещению расходов по выплате госпенсий и пособий	—	1,630,280	—
025	Облигационный заем РФ для погашения товарных обязательств	—	—	—
	Прочие	—	—	25,000,000
	Итого объем государственного долга	88,400,000	194,827,866	316,000,000

* План

Таблица 28.4. Структура государственного внутреннего долга РФ в 1995-1997гг., %

Код		1 января 1995 г.	1 января 1996 г.	7 января 1997г.*
1	2	3	4	5
001	Целевой заем 1990 г.	2,71	0,95	0,00
004	Целевые вклады и чеки на автомобили	0,79	0,33	0,00
006	Дефицит республиканского бюджета, образовавшийся в 1991 г.	0,07	0,03	0,02
007	Государственный внутренний заем 1991 г.	0,09	0,04	0,03
009	Задолженность ЦБ РФ по кредитным ресурсам бывшего Сбербанка СССР	0,10	0,00	0,00
010	Внутренний долг ЦБ РФ, принятый от бывшего СССР	0,38	0,17	0,11
011	Государственный заем 1992 г. и другие займы, полученные у населения	0,02	0,03	0,02
012	Задолженность Правительства РФ по кредитам, полученным от ЦБ РФ на покрытие бюджетного дефицита в 1991—1994 гг.	66,46	31,32	18,86
013	Государственные казначейские обязательства	7,56	3,77	0,00
014	Золотые сертификаты	0,00	0,51	0,63
015	Задолженность по АПК, переоформленная в казначейский вексель	6,16	2,59	1,42

	Задолженность по централизованным кредитам и начисленным процентам организаций АПК и организаций, осуществляющих завоз продукции в районы Крайнего Севера, переоформленная в казначейский вексель	0,00	12,83	7,91
016	Государственные краткосрочные облигации (ГКО)	11,98	35,93	29,75
017	Государственные казначейские векселя	1,74	0,00	0,00
018	Государственные гарантии	1,92	2,97	8,29
019	Задолженность по финансированию затрат на формирование мобилизационного резерва, переоформленная в вексель ЦБ РФ	0,00	1,01	0,69
021	Облигации федеральных займов (ОФЗ)	0,00	5,13	22,15
022	Облигации государственного сберегательного займа (ОГСЗ)	0,00	1,54	2,22
023	Задолженность Пенсионному фонду по возмещению расходов по выплате госпенсий и пособий	0,00	0,84	0,00
	Прочие	0,00	0,00	7,91
	Итого объем государственного долга	100,0	100,0	100,0

*Плановые показатели

28.3. Управление государственным долгом

Непосредственным результатом роста государственной задолженности является расширение системы управления государственным долгом. Огромные размеры государственных долгов крайне осложняют операции казначейства по выпуску новых займов. Самые большие трудности связаны с реализацией рыночной части, очень мобильной и чувствительной к изменениям конъюнктуры.

Под управлением государственным долгом понимается совокупность действий государства, связанных с изучением конъюнктуры на рынке ссудных капиталов, выпуском новых займов и выработкой условий выпусков, с выплатой процентов по ранее выпущенным займам, проведением конверсии и консолидации займов, определением курса облигаций на денежном рынке, проведением мероприятий по определению ставок процентов по государственному кредиту. К управлению государственным долгом относятся и мероприятия государства по погашению ранее выпущенных займов, срок действия которых истек.

Операции, связанные с обслуживанием государственного долга, т. е. подготовка документов, необходимых для продажи новых выпусков государственных ценных бумаг, изучение конъюнктуры на рынке ссудных капиталов, размещение займов среди кредиторов, выплата и начисление процентов, осуществляют специальные подразделения министерства финансов (или специальные национальные службы при правительстве, формально независимые от министерства финансов, казначейства, в ряде стран созданы специализированные государственные ведомства при правительстве; иногда к управлению госдолгом привлекаются центральные банки (по крайней мере, как консультанты и агенты правительства).

Расходы по управлению государственным долгом, как правило, показываются в качестве особых финансовых операций отдельно от бюджета. В расходы бюджета включаются лишь процентные выплаты по долгу.

1. Важную роль в управлении государственным долгом играет *вторичный рынок государственных облигаций*, где обращаются ценные бумаги предыдущих выпусков. Как правило, операции на первичном и вторичном рынках государственных облигаций осуществляются дилерами (первичными, официальными), среди которых крупнейшие инвестиционные и универсальные банки. Суммы, которые государство получило займы, должны быть по истечении срока возвращены кредиторам. Погашение государственных займов, а также выплата процентов в настоящее время производятся за счет бюджетных средств. Однако в условиях резкого роста государственной задолженности правительства редко погашают займы за счет текущих доходов. Нередко они выпускают новые займы, чтобы рассчитаться с держателями облигаций старого займа. Такой способ погашения государственных займов называется *рефинансированием* и связан с конверсией и консолидацией.

2. В ряде стран к управлению государственным долгом относятся и попытки ограничить его рост путем установления *лимита* (потолка, максимального значения). В США до Первой мировой войны конгресс принимал решение о каждом дополнительном выпуске и размещении облигаций займа. В 1917 г. был осуществлен переход к практике установления его потолка. В ряде стран (ФРГ, Франции, Великобритании) ограничений на абсолютный размер долга нет. Главным является показатель его прироста за год, т. е. разница между суммой выпущенных и погашенных в данном году займов; при этом указанный прирост не может превышать объем предусмотренных в данном году ассигнований на капитальные вложения в федеральном бюджете и бюджете земель (ФРГ).

3. Операции по управлению государственным долгом тесно связаны с *кассовым исполнением бюджета* и выполняются обычно эмиссионными банками. Эти банки участвуют в выпуске займов, выплате процентов по ним (оплачивают выигравшие облигации по выигрышным займам и проценты по процентным займам), а также производят оплату облигаций, подлежащих выкупу (часто суммы выплачиваемых процентов по государственному долгу превышают суммы его чистого прироста).

4. Государство вправе уточнять первоначальные условия займа. Как уже отмечалось, изменение первоначальных условий займа, касающихся доходности, называется *конверсией*. Чаще всего при конверсии правительство меняет размер номинального процента, иногда уменьшая его и ставя целью снижение государственных расходов, связанных с выплатой процентов по долгу.

5. Довольно часто государство, не изменяя доходность облигаций, превращает краткосрочные обязательства в средне- или долгосрочные. Изменения условий займа, касающиеся его сроков, называются *консолидацией* государственного долга. Консолидация займов, как правило, проводится одновременно с их *унификацией*, т. е. объединением нескольких займов в один заем. В результате этой операции образуется *консолидированный (или фундированный) долг*.

6. Помимо этих основных методов управления государственным долгом, правительство может *выкупать займы*, обращающиеся на рынке ссудного капитала, давая такое поручение центральным и коммерческим банкам. К мероприятиям по управлению государственным долгом относятся также и поддержание курса государственных ценных бумаг путем проведения определенной финансово-кредитной политики.

7. Своеобразным способом решения проблемы государственного долга является *банкротство*, когда государство аннулирует заем или отказывается от его уплаты из-за отсутствия средств. Примером массового государственного банкротства был отказ от уплаты межсоюзнических долгов после Первой мировой войны (или отказ Советской России от внешних и внутренних обязательств по государственному долгу Российской империи и долгам Временного правительства). Следует отметить, что аннулирование государственных долгов носит экстраординарный характер и практически не применяется развитыми странами.

8. Важной задачей государства является *достижение оптимальной временной структуры внутреннего госдолга*, которая определяется конъюнктурой рынка государственных ценных бумаг, динамикой доходности по государственным ценным бумагам

с различными сроками погашения, предпочтениями инвесторов и т.п. Политика правительства не всегда направлена на удлинение срока заимствования. Доход по долгосрочным займам содержит в себе и определенную часть премии за риск. В тех случаях, когда она становится слишком большой, правительствам выгоднее размещать короткие займы. Эта политика может меняться на различных отрезках времени.

28.4. Управление внутренним государственным долгом в РФ

В качестве попытки коренного улучшения управления государственным финансированием в конце 1992 г. Указом Президента РФ было создано *Федеральное казначейство*. Предполагалось, что под руководством и в составе Министерства финансов РФ оно будет ответственно за определение и ведение регистрации всех существующих долгов государства и долговых гарантий, как внешних, так и внутренних, подготовку конкретных предложений на текущую дату по обслуживанию этих долгов, а также будет определять уровень, состав, время и условия выпуска новых внешних и внутренних займов, включая эмиссию государственных ценных бумаг.

Поскольку Министерство финансов РФ выступает заемщиком как на внутреннем, так и на внешнем финансовых рынках, особое значение получает взаимосвязь ликвидности государственных ценных бумаг, процентных ставок, золотовалютных запасов и обменного курса национальной валюты. В этой связи налажено теснейшее взаимодействие между Министерством финансов РФ и Центральным банком РФ для решения этих проблем. Такое сотрудничество строится на новых финансовых взаимоотношениях между Правительством и Центральным банком. Министерство финансов РФ, выступая в качестве заемщика от лица Правительства РФ, готово уплачивать рыночные ставки процентов по его долгам Центральному банку.

В течение последнего времени деятельность и разделение функций между Министерством финансов РФ и Центральным банком РФ в области эмиссии государственных ценных бумаг и управления внутренним государственным долгом можно охарактеризовать как положительную и продуктивную.

В то же время в целях совершенствования управления внутренним государственным долгом целесообразно, чтобы функции эмиссии государственных долговых обязательств и погашения старых выпусков, проблемы конверсии займов и прочие с этим связанные вопросы сосредоточить в одном структурном подразделении Министерства финансов РФ (например, в Федеральном казначействе или в Департаменте ценных бумаг и финансовых рынков). Возможно, что самым оптимальным вариантом управления государственным долгом стало бы создание специализированного федерального ведомства, занимающегося исключительно проблемами эмиссии государственных долговых обязательств и управлением государственным долгом.

Как показал опыт стран с развитой рыночной экономикой, участие *центрального банка* на рынке государственных ценных бумаг является важным положительным фактором, так как повышает ликвидность рынка государственных ценных бумаг. Центральный банк осуществляет целый спектр операций с государственными ценными бумагами, которые служат инструментами его кредитно-денежной политики: операции на открытом рынке (прямая купля-продажа государственных ценных бумаг, операции РЕПО — соглашения об обратном выкупе), операции по ломбардному кредитованию под залог государственных ценных бумаг.

Следует отметить, что результативная денежно-кредитная политика Банка России (ЦБ) является основным залогом успешного развития рынка государственных ценных бумаг. Но участие ЦБ в развитии рынка государственных ценных бумаг не ограничивается только рамками денежно-кредитной политики. Кроме того, ЦБ выступает в качестве агента Министерства финансов по размещению новых выпусков государственных долговых обязательств.

28.5. Виды долговых обязательств Российской Федерации

Государственные займы

Эмиссия государственных долговых обязательств Российской Федерации стала осуществляться с 1990 г.

1. *Государственный Российский республиканский внутренний 5%-ный заем 1990 г.* был выпущен в соответствии с Постановлением СМ РСФСР № 62 от 20 февраля 1990 г. Эти ценные бумаги были выпущены достоинством 5 000, 10 000, 25 000 и 100 000 руб. Срок действия — 16 лет с 1 января 1990 г. по 1 января 2006 г. Ежегодный доход по облигациям составлял 5%, при этом он включался в общую сумму прибыли предприятий и не облагался налогом. С учетом этого реальный уровень доходности облигаций вырос до 9%.

Планировалось, что выкуп этих облигаций будет производиться начиная с 1 января 1996 г. в течение 10 лет на основе ежегодных тиражей погашения, проводимых с декабря 1995 г.

Облигаций этого займа предполагалось разместить на сумму 50 млрд. руб. Однако выпущены они были на сумму 1 млрд. руб., распространение началось в конце 1990 г.

Особенностью распространения этих облигаций явилась организация продажи в форме закрытых аукционов заявок.

Облигаций этого займа было размещено на 500 млн. руб. Большое количество облигаций было реализовано коммерческими банками, так как они имели право учитывать эти ценные бумаги в качестве обязательных резервов в Госбанке СССР и Центральном банке России. После отмены Центральным банком России этого положения (28 февраля 1991 г.) спрос на облигации резко упал, и значительная их часть оказалась не распроданной. Право учета в качестве обязательных банковских резервов после длительных дискуссий все же сохранили для уже приобретенных облигаций, а для вновь продаваемых подобная отмена послужила мощным фактором падения спроса.

Обслуживание этого займа осуществляется через Мосбизнесбанк. Центральный банк России в размещении и обслуживании займа не участвовал.

2. *Облигации Государственного республиканского внутреннего займа РСФСР 1991 г.* были выпущены сроком на 30 лет с 1 июля 1991 г. по 30 июня 2021 г. Облигации реализовывались только среди юридических лиц. Заем выпускался как свободно обращающийся. Владельцы облигаций займа могли перепродать их через учреждения Банка России другим юридическим лицам.

Этот заем был выпущен на покрытие задолженности республиканского бюджета РСФСР Центральному банку в общем размере 79,7 млрд. руб. Эта сумма сложилась из 30 млрд. руб. государственного долга, образовавшегося по состоянию на 1 декабря 1990 г., и 49,7 млрд. руб. списанной задолженности предприятий и организаций агропромышленного комплекса по ссудам банков.

Заем был выпущен Минфином под 5% годовых. Поскольку весь заем был куплен Центральным банком, Минфин обязался выплачивать банку ежемесячно начиная с 1 января 1991 г. 5% годовых от суммы остатка фактической задолженности банку по внутреннему республиканскому государственному долгу (т. е. 4 млрд. руб. в год). В 1991—1993 годах эти суммы относились на увеличение государственного республиканского долга (т. е. задолженности Минфина ЦБ), а с 1994 г. эти средства предусматривались в расходной части бюджета РФ.

Вследствие ряда объективных причин облигации данного вида не получили широкого распространения. Операции с ними ведутся весьма вяло, и они не получили ни фискального, ни регулирующего значения.

3. *Первый Государственный внутренний заем РСФСР 1991 г.* был выпущен на общую сумму 9 млрд. руб. в виде облигаций по 50 тыс. руб. со сроком обращения три года. Объем займа — 9 млрд. руб., разбитых на три выпуска по 3 млрд. руб. Каждый выпуск осуществлялся со специального согласия Минфина. Срок займа — три года, с 1 октября 1991 г. по 1 октября 1994 г. Форма выпуска — безбумажная, он выпускался в виде специальных именных счетов

заимствования (счета депо), записи на которых осуществляются в суммах, кратных 50 000 руб. Заем был размещен на сумму 55 млн. руб. Доход по облигации за первый год должен был составить 8,5%. Однако данный вид облигаций совершенно не пользовался спросом как у государственных, так и у коммерческих структур.

Идя навстречу пожеланиям клиентов, Минфин изменил сроки выплаты доходов: доход стал выплачиваться ежеквартально. В первом году доход был равен 8,5% (с учетом того, что доход не облагается налогом, реальная доходность достигала 11—12%; во втором и третьем году уровень процентной ставки планировалось уточнять исходя из конкретных условий, складывающихся на финансовом рынке, но не ниже 8,5% годовых). При этом инвесторы имели право потребовать возврата вложенных в долговые обязательства займа средств, если измененные процентные условия по купону очередного года окажутся для них неприемлемыми. Таким образом, в практике российских ценных бумаг появился новый инструмент — *облигация с плавающей процентной ставкой*.

Погашение займа — единовременное, по номиналу. При наступлении сроков погашения займа специальные счета заимствования закрываются с перечислением суммы долга на расчетные (корреспондентские) счета владельцев долговых обязательств займа. Владельцы средств на специальных счетах заимствования могут свободно перепродать их другим предприятиям или учреждениям по ценам, складывающимся на рынке ценных бумаг.

Выпуск практически потерпел неудачу, не дал сколько-нибудь значительного фискального эффекта и не сыграл никакой роли в развитии технологии эмиссии государственных ценных бумаг.

4. *Золотые сертификаты 1993 г.* В сентябре 1993 г. Министерство финансов РФ объявило о начале распространения золотого сертификата. Золотые сертификаты выпускались сроком на один год. Эмитентом сертификатов являлся Минфин. Эмиссия осуществлялась с 27 сентября 1993 г. в виде отдельного выпуска. Золотые сертификаты Минфина являлись *именными*.

Номинал сертификата составлял 10 кг золота пробы 0,9999. Доходность по сертификатам гарантировалась Минфином РФ на уровне трехмесячной ставки ЛИБОР по долларам США, публикуемой в газете «Файненшл Тайме», плюс 3%.

Объем эмиссии золотых сертификатов Минфин был определен в сумме, эквивалентной стоимости 100 т золота пробы 0,9999 по цене лондонского рынка (второй фиксинг) на дату начала эмиссии в рублях РФ. Пересчет стоимости сертификатов в рубли осуществлялся по курсу ЦБ на эту же дату.

Основные условия продажи золота путем выпуска Минфином золотых сертификатов 1993 г. были утверждены Постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 25 сентября 1993 г. В целях обеспечения золотых сертификатов 1993 г. 100 т золота в соответствии с п.2 Постановления Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 25 сентября 1993 г. № 980 было депонировано Минфином РФ в Комитете РФ по драгоценным металлам и драгоценным камням.

Цена продажи золотого сертификата устанавливалась Минфином в соответствии с «Основными условиями продажи золота путем выпуска Министерством финансов РФ золотых сертификатов 1993 г.». В течение первых двух недель после начала размещения сертификаты продавались по номинальной стоимости, рассчитанной исходя из эквивалентной цены золота пробы 0,9999 на Лондонском рынке (второй фиксинг), на дату начала эмиссии в рублях РФ. В дальнейшем Минфин продавал сертификаты с премией. Продажа сертификатов осуществлялась им путем размещения среди группы уполномоченных коммерческих банков.

Владельцы золотых сертификатов имели право владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащими им золотыми сертификатами в соответствии с действующим законодательством с учетом ограничений, предусмотренных договорами, заключаемыми на основании Положения Министерства финансов «О порядке продажи, учета, совершения сделок и погашения именных золотых сертификатов Министерства финансов Российской Федерации выпуска 1993 года». Переход права собственности на золотой сертификат

осуществлялся только после заключения договора (сделки) купли-продажи в порядке, определенном действующим законодательством и Положением Минфина РФ, с момента перечисления денег со счета Покупателя на счет Продавца.

Минфин регистрировал сделки купли-продажи только с целыми золотыми сертификатами. Порядок продажи долей золотых сертификатов и учета долевой собственности устанавливается уполномоченными коммерческими банками России самостоятельно.

Участниками первичного рынка золотых сертификатов являлись Минфин (*Продавец*) и уполномоченные коммерческие банки РФ (*Покупатели*), приобретающие золотые сертификаты непосредственно у Минфина и обозначенные на оборотной стороне золотых сертификатов их первыми владельцами.

Уполномоченные коммерческие банки имели право продажи как целых, так и долей золотых сертификатов своим клиентам — юридическим и физическим лицам, а также нерезидентам — на договорной основе.

Дробление одного золотого сертификата не могло быть произведено менее чем на одну сотую его номинала (т. е. 100 г золота).

Начисление и выплата процентного дохода по золотым сертификатам производились Минфином ежеквартально в рублях РФ (на 1 января, 1 апреля, 1 июля 1994 г.), а на 1 октября 1994 г. — при погашении золотого сертификата.

В соответствии с действующим налоговым законодательством процентный доход, выплачиваемый Минфином по золотому сертификату, не облагался налогом на прибыль, на доход по банкам и подоходным налогом.

В октябре 1994 г. золотые сертификаты начали погашаться. Причем погашение могло быть осуществлено в денежной и натуральной форме. Погашение сертификатов было осуществлено Минфином в конце сентября — начале октября 1994 г. по средней цене золота пробы 0,9999 на Лондонском рынке в августе-сентябре 1994 г. в рублях РФ или путем передачи золота в количестве, соответствующем номиналу сертификата. Пересчет стоимости сертификатов в рубли осуществлялся по курсу Центрального банка РФ.

5. *Государственные краткосрочные бескупонные облигации РФ.* По мере развития экономической реформы, изменения механизма формирования бюджета, расширения операционных возможностей коммерческих банков в России в 1992—1993 гг. сложились объективные предпосылки для создания высоколиквидного рынка краткосрочных государственных ценных бумаг. Формирование рынка позволило бы решить ряд важных макроэкономических задач: при умелом управлении несколько сократить инфляционное финансирование бюджетного дефицита, предоставить участникам рынка высоколиквидный и надежный инвестиционный инструмент, дать ЦБ и Минфину дополнительный рыночный рычаг воздействия на экономику и проведение денежно-кредитной политики через операции на «открытом рынке».

С 18 мая 1993 г. стали осуществляться эмиссия и регулярные торги по государственным краткосрочным бескупонным облигациям Российской Федерации (ГКО).

Эмитентом ГКО является Минфин.

ГКО — именная бескупонная (дисконтная) государственная ценная бумага. Доходом по ГКО является разница между ценой реализации (номиналом) и ценой покупки (на вторичном рынке или на аукционе). ГКО выпускаются в бездокументарной форме. Выпуск оформляется глобальным сертификатом, хранящимся в ЦБ.

Доход по ГКО налогом не облагается в соответствии с действующим законодательством.

Банк России — активный участник рынка ГКО. Операции ЦБ на открытом рынке ГКО являются средством проведения его денежно-кредитной политики.

Все операции по обращению ГКО осуществляются через учреждения ЦБ или уполномоченные им организации.

6. *Казначейские обязательства Российской Федерации.* С осени 1994 г. по 1996 г. в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации № 906 от 9 августа

1994 г. Минфин выпускал казначейские обязательства (КО), являвшиеся государственными ценными бумагами.

Эмитентом КО являлся Минфин, который выпускал КО для погашения текущей бюджетной задолженности государства перед предприятиями, имеющими право на получение дотаций из государственного бюджета, а также для сглаживания пиков расходования бюджетных средств. Кроме того, КО использовались для разрешения проблем неплатежей между предприятиями (при этом КО представляют собой своеобразный суррогат денег).

КО — процентная государственная ценная бумага. Ставка дохода по КО устанавливалась в зависимости от срока начала погашения (по всем сериям ставка процентного дохода составляла 40%). Номинал КО составлял 1 млн. руб. Срок обращения КО варьировался в зависимости от выпуска (как правило, один год). Срок начала погашения КО — обычно 120 дней.

КО могли погашаться (или обмениваться на налоговые освобождения) только после прохождения соответствующего количества обязательных индоссаментов, определенного в глобальном сертификате, при использовании КО как платежного средства.

Доход по КО налогом не облагался в соответствии с действующим законодательством.

Владельцами КО могли быть российские юридические и физические лица (после выхода КО на вторичный рынок), при этом в глобальном сертификате выпуска могли налагаться ограничения на владение КО.

Погашение КО осуществлялось Минфином (Главным управлением Федерального казначейства) путем перевода на счета последних держателей КО их номинальной стоимости плюс проценты, оговоренные при выпуске КО, самостоятельно либо платежным агентом на основании заключенного с ним договора. В качестве платежного агента мог выступать уполномоченный банк-депозитарий либо любой другой уполномоченный Минфином банк.

КО могли быть погашены денежными средствами либо налоговыми освобождениями по текущему курсу КО. С весны 1996 г. выпуск КО был прекращен.

7. Облигации федерального займа с переменным купоном. Облигации федерального займа с переменным купоном (ОФЗ-ПК) выпускаются с 14 июня 1995 г. Эмитентом ОФЗ-ПК является Минфин.

ОФЗ-ПК — именная купонная среднесрочная государственная ценная бумага. Выпускается в бездокументарной форме. Выпуск оформляется глобальным сертификатом, хранящимся в ЦБ.

Владельцами ОФЗ-ПК могут быть юридические и физические лица, включая нерезидентов.

Величина купонного дохода не является фиксированной и рассчитывается отдельно для каждого периода выплаты купонного дохода. Базой расчета величины купонного дохода по ОФЗ-ПК является доходность по ГКО на вторичных торгах.

Купонный доход по ОФЗ-ПК в соответствии с действующим законодательством налогом не облагается. Помимо купонного дохода, доход инвестора включает положительную разницу между ценой приобретения и ценой реализации (погашения) ОФЗ-ПК.

Участники и инфраструктура рынка ОФЗ-ПК полностью соответствуют рынку государственных краткосрочных бескупонных облигаций РФ (ГКО).

8. Облигации государственного сберегательного займа Российской Федерации. Облигации государственного сберегательного займа (ОГСЗ) выпускаются с осени 1995 г. в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 10 августа 1995 г. № 812 «О Генеральных условиях выпуска и обращения облигаций государственного сберегательного займа Российской Федерации» и другими нормативными актами.

Эмитентом ОГСЗ выступает Министерство финансов РФ.

ОГСЗ являются государственными ценными бумагами на предъявителя с ежеквартальным начислением процентного дохода. Используется купонная форма выплаты процентного дохода. Форма выпуска — документарная. Процентный доход по купону определяется эмитентом на каждый купонный период и равняется последней официально

объявленной купонной ставке по облигациям федеральных займов с переменным купонным доходом (ОФЗ-ПК). Процентный доход объявляется за неделю до начала купонного периода. Размер процентного дохода по каждой облигации выплачивается в валюте Российской Федерации исходя из номинальной стоимости облигации.

Министерство финансов РФ утверждает условия отдельных выпусков ОГСЗ, которые должны содержать периодичность выпусков, объем и срок каждого выпуска, тип облигаций, порядок и форму выплаты доходов и погашения, порядок признания выпуска состоявшимся, ограничения на потенциальных владельцев, номинальную стоимость, размер, периодичность и порядок выплаты процентов по облигациям государственного сберегательного займа Российской Федерации. Облигации займа в рамках одного выпуска равны между собой по объему предоставляемых прав. Владельцами облигаций государственного сберегательного займа Российской Федерации могут быть юридические и физические лица, которые по законодательству Российской Федерации являются резидентами и нерезидентами, если иное не предусмотрено условиями отдельных выпусков займа. Облигации погашаются в валюте Российской Федерации. При погашении облигаций владельцам выплачивается номинальная стоимость облигаций и процентный доход по последнему купону. Эмитент не выкупает облигации займа до наступления срока погашения.

9. *Другие государственные ценные бумаги.* Помимо рассмотренных выше основных видов государственных долговых обязательств Российской Федерации, существуют и другие их виды: разнообразные казначейские векселя, налоговые освобождения, векселя, которыми реформируется задолженность федерального бюджета перед банками и субъектами хозяйствования, отдельные нерыночные виды государственных долговых обязательств. Однако эти ценные бумаги носят преимущественно разовый характер, часто представляют собой определенный суррогат денег.

Кредиты, полученные Правительством

Для покрытия кассовых разрывов бюджета или текущего бюджетного дефицита Минфин может прибегать к прямым заимствованиям у ЦБ и отдельных коммерческих банков, не оформляя эти кредиты в виде ценных бумаг. С коммерческими банками такие действия допустимы только в случае кратковременных кассовых разрывов при исполнении бюджета. В случае, когда Минфин прибегает к займам у ЦБ, это, как правило, означает эмиссионное (инфляционное) финансирование. Подобные методы достаточно широко применялись в 1990—1994 гг., и суммы этих кредитов составляют значительную долю внутреннего государственного долга РФ и по сей день. С 1995 г. прямые кредиты Минфину ЦБ практически не предоставляются.

Другие долговые обязательства, гарантированные Правительством

Помимо прямых долгов Минфина, в состав внутреннего государственного долга включаются также государственные гарантии. Это происходит в случае, если Правительство в лице Минфина гарантирует отдельные инвестиционные проекты или выпуски ценных бумаг местных органов власти и управления или субъектов хозяйствования. Государственные гарантии хотя и включаются в состав текущего долга, на практике представляют собой не текущую, а лишь потенциальную задолженность государства, поскольку эти долги становятся реальными только в случае, когда заемщик (местные органы власти, субъекты хозяйствования) оказываются не в состоянии погасить свои долговые обязательства.

В российской практике ярким (и по сути дела единственным) примером государственных гарантий, включенных в состав внутреннего государственного долга, являются гарантии облигационного выпуска Российского акционерного общества «Высокоскоростные магистрали» (ВСМ). Эти облигации эмитировались акционерным обществом (участие государства в капитале РАО «ВСМ» превышает 51%), они гарантировались государством, эта гарантия была учтена в федеральном бюджете, и поэтому данные ценные бумаги могут рассматриваться как государственные.

Государственные гарантии представляют собой перспективную форму внутреннего государственного долга, поскольку представляют собой гарантирование погашения

инвестиционных капиталов, направляемых не на финансирование бюджетного дефицита, а имеющих целевой характер и конкретный инвестиционный проект.

Контрольные вопросы

1. Каково экономическое назначение и содержание государственного внутреннего долга?
2. Объясните назначение государственных ценных бумаг.
3. Расскажите о структуре государственного долга Российской Федерации.
4. Дайте характеристику методам управления внутренним государственным долгом.
5. Охарактеризуйте основные виды эмиссии государственных долговых обязательств Российской Федерации.

ГЛАВА 29. Финансовая помощь субъектам Федерации и муниципальным образованиям

29.1. Формы финансовой помощи территориальным бюджетам

Согласно принятому законодательному акту, регламентирующему распределение налогов между бюджетами, наиболее весомые в количественном отношении налоги закреплены за федеральным бюджетом, а собственные налоги территориальных бюджетов незначительны. В региональных бюджетах и в целом местных бюджетах они составляют примерно одну треть, в поселковых и сельских бюджетах их доля не превышает 10%.

Однако нагрузка на территориальные бюджеты постоянно растет, что обусловлено не только тенденцией к передаче с федерального на территориальные бюджеты многих расходов по финансированию объектов производственного и социально-культурного назначения, но и инфляцией. В результате удорожается содержание этих объектов и возрастают затраты, связанные с социальной защитой населения.

Финансовая помощь территориям в Российской Федерации осуществляется несколькими методами (формами).

1. Основной способ передачи средств из вышестоящих бюджетов нижестоящим — *отчисления в процентах от налогов, закрепленных за вышестоящим бюджетом*. Такой метод финансовой помощи существует более 60 лет. Он имеет ряд преимуществ, основные из которых — единство бюджетных источников для всех бюджетов и заинтересованность органов власти всех уровней в их мобилизации.

2. В случаях, когда на территориях не имеется достаточного налогового потенциала и поэтому не имеется возможности отрегулировать территориальные бюджеты за счет отчислений от налогов, используется метод *дотаций*, т. е. плановой передачи средств из вышестоящих бюджетов абсолютной суммой.

Разновидности дотаций — *субвенция* (целевая передачи средств) и *субсидия* (предоставление средств другому бюджету на условиях долевого финансирования целевых расходов).

3. В случае имеющих в территориальных бюджетах кассовых разрывов, вызванных сезонным характером поступления доходов или осуществления расходов, территориальные бюджеты могут получить из вышестоящих бюджетов *бюджетные ссуды*.

Всем этим методам финансовой помощи территориальным бюджетам свойственны общие весьма существенные недостатки. Их применение в межбюджетных отношениях связано с субъективизмом в перераспределении бюджетных средств, с зависимостью территориальных органов власти от вышестоящих органов и наличием элементов иждивенчества у территориальных органов власти.

Поэтому методы и формы предоставления финансовой помощи территориальным бюджетам, обеспечения их необходимыми финансовыми ресурсами должны быть более совершенными.

29.2. Фонд финансовой поддержки регионов

В 1992—1993 гг. в России работала организованная Всемирным банком реконструкции и развития группа иностранных специалистов. Она занималась вопросами развития бюджетного федерализма в России. По ее рекомендации в механизм межбюджетных отношений в соответствии с Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2268 с 1994 г. была введена новая форма оказания финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации — *трансферты*.

Для этого был создан *Фонд финансовой поддержки регионов* (ФФПР), который формируется за счет средств федерального бюджета. Средства этого фонда распределяются (в виде трансфертов) между регионами, нуждающимися в поддержке, т. е. регионами, в которых среднедушевой уровень доходов по их бюджетам ниже среднедушевого дохода по бюджетам всех субъектов РФ. Распределение средств Фонда осуществляется на объективной основе по единой методике и формуле, учитывающей бюджетные доходы соответствующего бюджета и численность населения, проживающего на соответствующей территории.

В дальнейшем этот способ перераспределения бюджетных ресурсов был распространен и на местные бюджеты. За счет средств региональных бюджетов были созданы *региональные фонды финансовой поддержки*.

Методика расчетов передачи средств в процессе внедрения такой формы передачи средств менялась.

Так, в проекте бюджета на 1999 г. были определены следующий порядок и нормативы формирования и распределения Федерального фонда финансовой поддержки регионов.

Объем Фонда финансовой поддержки субъектов РФ на 1999 г. формируется за счет 14% общего размера налоговых доходов, поступающих в федеральный бюджет, за исключением доходов от налога на добавленную стоимость и акцизов по товарам, ввозимым на территорию РФ, таможенных пошлин, таможенных сборов и иных таможенных платежей.

Средства ФФПР (трансферты) распределены таким образом, чтобы довести приведенные к сопоставимым условиям средне-душевые бюджетные доходы субъектов РФ, имеющих право на получение трансфертов, до одного и того же, максимально возможного при планируемом объеме ФФПР уровня.

Для приведения бюджетных доходов субъектов РФ к сопоставимым условиям собственные среднедушевые бюджетные доходы субъектов РФ делятся на величину индекса бюджетных расходов.

Собственные среднедушевые бюджетные доходы субъектов РФ $D_{душ}$ рассчитываются по формуле:

$$D_{душ\ i} = D_i : Ч_{н\ i},$$

где D_i — объем собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ в 1997 г. в условиях 1999 г.;

$Ч_{н\ i}$ — численность населения данного субъекта РФ по состоянию на 1 января 1998 г.

Индекс бюджетных расходов ИБР показывает, насколько больше необходимо затратить бюджетных средств (в расчете на душу населения) в данном регионе по сравнению с минимальными по РФ затратами для обеспечения одного и того же уровня финансирования бюджетных расходов.

При расчете индексов бюджетных расходов используется группировка субъектов РФ (кроме г. Москвы) по крупным экономическим районам.

ИБР рассчитывается по формуле:

$$ИБР_i = P_j P_{min}$$

где P_j — средневзвешенное значение удельных (в расчете на душу населения) бюджетных расходов по данной группе субъектов РФ за 1997 г., приведенных к условиям 1999 г.;

P_{min} — минимальное среди всех групп средневзвешенное значение удельных бюджетных расходов за 1997 г., приведенных к условиям 1999 г.

Приведенные к сопоставимым условиям собственные среднедушевые, бюджетные доходы субъектов РФ $D_{пр}$ рассчитываются по формуле:

$$D_{пр\ i} = D_{душ\ i} \cdot ИБР_i$$

где $D_{душ\ i}$ — собственные среднедушевые бюджетные доходы субъекта РФ в 1997 г. в условиях 1999 г.;

$ИБР_i$ — индекс бюджетных расходов для данного субъекта РФ.

Расчет трансфертов проводится в следующей последовательности:

1) определяется субъект РФ с наименьшим значением приведенных к сопоставимым условиям среднедушевых бюджетных доходов;

2) рассчитывается объем средств, недостающих данному субъекту РФ для доведения его приведенных среднедушевых бюджетных доходов до уровня следующего за ним субъекта РФ;

3) полученное значение умножается на индекс бюджетных расходов и численность населения данного субъекта Российской Федерации;

4) полученная величина вычитается из планируемого объема ФФПР;

5) процедура повторяется для увеличивающегося на каждом шаге на единицу количества субъектов РФ до тех пор, пока распределяемые трансферты не превысят планируемый объем ФФПР;

6) уровень приведенных среднедушевых бюджетных доходов, до которого проводится выравнивание, корректируется таким образом, чтобы обеспечить равенство суммы рассчитанных трансфертов и планируемого объема ФФПР.

Таким образом, формула расчетов трансфертов по региону имеет следующий вид:

$$T_i = (D_0 - D_{пр\ i}) \times ИБР_i \times$$

где T_i — расчетный объем трансферта субъекту РФ (при условии, что $T_i > 0$);

D_0 — уровень приведенных среднедушевых бюджетных доходов, до которого проводится выравнивание;

$D_{пр\ i}$ — приведенные собственные среднедушевые бюджетные доходы данного субъекта РФ;

$ИБР_i$ — индекс бюджетных расходов для данного субъекта Российской Федерации;

$Ч_n\ i$ — численность населения данного субъекта РФ, используемая при расчете трансфертов.

Доля (в %) субъекта РФ, имеющего право на получение трансферта, в ФФПР рассчитывается как отношение расчетного трансферта к планируемому объему ФФПР.

Следует отметить, что **предоставление финансовой помощи территориям регламентируется законодательно**. В Бюджетном кодексе РФ зафиксирован ряд условий предоставления такой помощи.

1. Финансовая помощь из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности бюджету субъекта РФ предоставляется при условии подписания соглашения об исполнении бюджета субъекта РФ через Федеральное казначейство Российской Федерации.

2. Субъект Российской Федерации и муниципальное образование — получатели финансовой помощи из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности — не имеют права:

- ставить государственных и муниципальных служащих, финансируемых за счет средств бюджета субъекта РФ и муниципального бюджета, в лучшие условия (оплата труда, командировочные и прочие расходы) по сравнению с государственными служащими федеральных и региональных учреждений (с учетом региональных коэффициентов заработной платы);

- предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере, превышающем 3% расходов бюджета субъекта РФ;
- предоставлять государственные гарантии субъекта РФ и местного бюджета и муниципальные гарантии в размере, превышающем 5% расходов бюджета субъекта РФ и местного бюджета.

3. Финансовая помощь из федерального бюджета бюджету субъекта РФ, предоставляемая на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, определяется на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты. Перечень, виды и количественные значения минимальных государственных социальных стандартов устанавливаются федеральным законом и определяются возможностями консолидированного бюджета Российской Федерации. Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг и нормативы минимальной бюджетной обеспеченности устанавливаются Правительством Российской Федерации.

4. Все бюджеты составляются и исполняются на основе принципа *приоритетного финансирования расходов*, связанных с обеспечением минимальных государственных социальных стандартов при безусловном исполнении долговых обязательств. Пока не обеспечено финансирование минимальных государственных социальных стандартов на уровне минимальной бюджетной обеспеченности, в проект бюджета не могут быть включены расходы (при исполнении бюджета не могут финансироваться расходы), не связанные с достижением минимальных государственных социальных стандартов, либо расходы, обеспечивающие финансирование отдельных государственных социальных стандартов выше минимального уровня при недофинансировании других при безусловном исполнении долговых обязательств.

5. В Бюджетном кодексе РФ регламентируется предоставление бюджетных ссуд субъектам РФ на финансирование кассовых разрывов. Субъекты РФ имеют право на привлечение целевых бюджетных ссуд на финансирование кассовых разрывов, обусловленных сезонным характером затрат либо сезонным характером поступлений доходов, на срок до шести месяцев на возмездных и безвозмездных условиях. Цели предоставления указанных ссуд, условия оплаты и возврата целевых бюджетных ссуд субъектам РФ определяются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. В случае, если предоставленные бюджетные ссуды не погашены до конца финансового года, остаток непогашенной ссуды погашается за счет средств финансовой помощи, оказываемой бюджету субъекта РФ из федерального бюджета в очередном финансовом году. Если бюджет субъекта РФ не получает финансовой помощи из федерального бюджета в очередном финансовом году, непогашенная часть бюджетной ссуды погашается за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, зачисляемых в бюджет субъекта Российской Федерации.

6. Бюджетный кодекс РФ определяет также права органов государственной власти Российской Федерации при предоставлении финансовой помощи бюджету субъекта РФ. Уполномоченный орган государственной власти Российской Федерации вправе провести ревизию бюджета субъекта РФ — получателя финансовой помощи из федерального бюджета. При получении субъектом РФ финансовой помощи в объеме, превышающем 50% расходов его консолидированного бюджета, ревизия бюджета субъекта РФ проводится в обязательном порядке.

7. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации также имеют право осуществлять контроль за расходованием средств, поступивших в местные бюджеты из бюджетов субъектов РФ.

29.3. Субвенции регионам из федерального бюджета

В последние десятилетия наиболее распространенной формой предоставления финансовой помощи территориям стали *субвенции*. Это обусловлено не только

ограниченностью финансовых ресурсов, но и необходимостью более эффективного их использования на основе целевого предоставления и освоения денежных средств.

Предоставление территориям субвенций регламентируется законодательными актами. В Бюджетном кодексе РФ это отражено в гл. 16 (ст. 133, 136). В наибольшей степени вопрос о финансовой помощи территориям в виде субвенций рассматривается в *Законе РФ «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу»* (от 15 июля 1992 г. № 3303-1).

В соответствии с законодательством действуют следующие **условия выделения субвенций и ответственность** за соблюдение этих условий.

1. Субвенции предоставляются для финансирования конкретных мероприятий. Использование субвенций не ведет к изменению форм собственности на финансируемые с их помощью объекты и проекты.

2. Орган, предоставивший субвенции, вправе контролировать их использование. Получатель субвенций обязан отчитаться об их использовании в установленном порядке.

3. Субвенция, не использованная в срок или использованная не по назначению, подлежит возврату предоставившему ее органу. При нарушении условий предоставления и использования субвенций их выделение прекращается. Возврат субвенции или досрочное прекращение субвенционного финансирования осуществляются на основании решения органа, предоставившего субвенцию. Решение о возврате субвенции должно быть принято не позднее трех месяцев после получения отчетности об использовании субвенции или по истечении срока отчетности.

Возврат субвенции осуществляется в бесспорном порядке за счет средств получателя субвенции в трехмесячный срок после принятия соответствующего решения.

Субвенции могут быть текущие и инвестиционные.

Текущие субвенции вышестоящего бюджета предназначены для выравнивания условий финансирования за счет средств территориальных бюджетов, закрепленных за ними общегосударственных социальных расходов. При этом к общегосударственным социальным расходам относятся текущие расходы на социально-культурные мероприятия, содержание бюджетных организаций и социальную защиту населения, подлежащие первоочередному бюджетному финансированию.

Инвестиционные субвенции из вышестоящего бюджета предназначены для выравнивания условий финансирования за счет средств территориальных бюджетов закрепленных за ними общегосударственных капитальных вложений. К общегосударственным капитальным вложениям относятся капитальные вложения на развитие социальной инфраструктуры, охрану окружающей среды, комплексное развитие территории, подлежащие первоочередному бюджетному финансированию.

Для предоставления субвенций субъектам РФ из федерального бюджета согласно Закону «О субвенциях...» в федеральном бюджете создается **фонд субвенций**.

Объем и распределение фонда субвенций федерального бюджета рассматриваются и утверждаются Федеральным Собранием при постатейном рассмотрении и утверждении федерального бюджета.

Не использованные в отчетном году или возвращенные субвенции перечисляются в фонд субвенций федерального бюджета следующего за отчетным финансового (бюджетного) года.

Право на получение текущих субвенций из федерального бюджета имеют республики в составе Российской Федерации, края, области, автономная область, автономные округа, города Москва и Санкт-Петербург, в общих доходах консолидированных бюджетов которых доля бюджетных доходов, необходимых для финансирования общегосударственных социальных расходов, превышает среднюю по Российской Федерации.

Перечень общегосударственных социальных расходов, гарантированные Российской Федерацией объемы и нормативы их финансирования, закрепление этих расходов за соответствующими уровнями бюджетной системы на очередной финансовый год

устанавливаются Министерством финансов РФ и утверждаются Федеральным Собранием РФ при рассмотрении и утверждении федерального бюджета.

Текущие субвенции из федерального бюджета предоставляются при условии выделения на финансирование соответствующих статей общегосударственных социальных расходов доли доходов консолидированного бюджета республики в составе Российской Федерации, края, области, автономной области, автономного округа, городов Москвы и Санкт-Петербурга не ниже средней по Российской Федерации.

Законом определены следующие **порядок и условия предоставления текущих и инвестиционных субвенций из федерального бюджета.**

1. Запросы органов представительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга на получение *текущих субвенций* из федерального бюджета представляются в Федеральное Собрание и Министерство финансов РФ до 15 августа года, предшествующего очередному финансовому году.

Министерство финансов РФ до 15 сентября года, предшествующего очередному финансовому году, вносит на рассмотрение Федерального Собрания РФ предложения об объеме текущих субвенций из федерального бюджета республикам в составе РФ, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу и их распределении по статьям общегосударственных социальных расходов, закрепленных за соответствующими бюджетами.

Текущие субвенции из федерального бюджета, утвержденные Федеральным Собранием РФ, должны обеспечивать в республиках в составе РФ, краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Санкт-Петербурге, имеющих право на их получение, объемы финансирования закрепленных за их бюджетами общегосударственных социальных расходов не ниже гарантированных Российской Федерацией нормативов.

2. *Инвестиционные субвенции* из федерального бюджета могут быть предоставлены республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу, доходы бюджетов которых согласно заключению Министерства финансов РФ недостаточны для финансирования закрепленных за ними общегосударственных капитальных вложений.

Заключения Министерства финансов РФ о возможности финансирования за счет средств бюджетов развития республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга закрепленных за ними общегосударственных капитальных вложений представляются на рассмотрение Федерального Собрания РФ в составе обосновывающих материалов к предложениям о предоставлении инвестиционных субвенций из федерального бюджета.

Инвестиционные субвенции из федерального бюджета предоставляются только на инвестиционные проекты и программы, прошедшие экспертизу и получившие одобрение Министерства экономики РФ. Условия и порядок представления инвестиционных проектов и программ на экспертизу устанавливаются Министерством экономики РФ.

Запросы органов представительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга на получение инвестиционных субвенций из федерального бюджета, включающие экспертные заключения Министерства экономики РФ, представляются в Федеральное Собрание РФ и Министерство финансов РФ до 15 августа года, предшествующего очередному финансовому году.

Министерство финансов РФ до 15 сентября года, предшествующего очередному финансовому году, вносит на рассмотрение Федерального Собрания РФ предложения о предоставлении инвестиционных субвенций из федерального бюджета и конкретные инвестиционные проекты и программы

Предложения Министерства финансов РФ о предоставлении инвестиционных субвенций из федерального бюджета должны быть одобрены в заключениях комиссий Федерального Собрания Российской Федерации.

Контроль за использованием субвенций из федерального бюджета возлагается на Федеральное Собрание РФ и Министерство финансов РФ.

Органы представительной власти республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга в течение месяца после утверждения отчета об исполнении соответствующего бюджета обязаны представить в Федеральное Собрание РФ и Министерство финансов РФ отчет об использовании полученных субвенций.

Предоставление субвенций из федерального бюджета может быть прекращено в случае нарушения органами представительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга норм налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации.

По решению органов представительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга часть субвенций из федерального бюджета может быть направлена на финансирование общегосударственных социальных расходов или капитальных вложений, закрепленных за местными бюджетами. Изменение назначения субвенций, передаваемых в местные бюджеты, не допускается.

Финансовые ресурсы, имеющие целевое назначение, могут выделяться территориям из внебюджетных фондов.

Внебюджетные фонды, осуществляющие субвенционное финансирование, создаются по решению Федерального Собрания РФ с целью привлечения дополнительных средств на финансирование мероприятий государственной региональной политики, направленных на сближение уровней социально-экономического развития регионов РФ, освоение новых территорий, оздоровление окружающей среды, регулирование процесса миграции населения, предотвращение и ликвидацию последствий стихийных бедствий.

Средства внебюджетных фондов, осуществляющих субвенционное финансирование, формируются за счет:

- 1) перечисления федеральных средств из внебюджетных источников;
- 2) кредитов и займов, в том числе иностранных;
- 3) прочих поступлений.

Субвенции из внебюджетных фондов республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу предназначены для привлечения дополнительных средств на финансирование реализуемых на их территориях инвестиционных проектов и программ.

Эти субвенции не могут быть направлены на финансирование текущих расходов бюджетов и возмещение убытков, понесенных в результате хозяйственной деятельности.

Право на получение субвенций из внебюджетных фондов имеют органы представительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, в установленном порядке получивших *статус региона Российской Федерации, нуждающегося в финансовой помощи.*

Условия и сроки предоставления субвенций из внебюджетных фондов республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу, имеющим право на получение субвенций из внебюджетных фондов, определяются статусами внебюджетных фондов.

Субвенции из внебюджетных фондов, выделенные органам представительной власти, зачисляются в соответствующие статьи бюджетов развития национально-государственных и административно-территориальных образований или созданных ими внебюджетных фондов.

Доля субвенций из внебюджетного фонда по конкретным проектам или программам не может превышать 80% капитальных вложений получателя субвенций, направляемых на реализацию этих инвестиционных проектов или программ.

Контроль за использованием субвенции из внебюджетных фондов возлагается на Федеральное Собрание РФ и Министерство финансов РФ.

С целью контроля за деятельностью внебюджетных фондов Федеральное Собрание РФ может создавать *наблюдательные комиссии*, которые должны регулярно заслушивать информацию о текущей работе внебюджетных фондов, рассматривать годовые планы деятельности внебюджетных фондов и отчеты об их исполнении и представлять в Федеральное Собрание РФ заключения по ежегодным отчетам внебюджетных фондов.

Контрольные вопросы

1. Назовите формы финансовой помощи территориям.
2. Чем отличается субвенция от дотации?
3. Как формируется фонд финансовой поддержки территориальных бюджетов?
4. Какие территории имеют право на получение трансфертов из фондов финансовой поддержки?
5. Расскажите о порядке расчета трансфертов.
6. Как предоставляются бюджетные ссуды на финансирование кассовых разрывов?
7. Покажите особенности субвенций как формы оказания финансовой помощи территориям.
8. На каких условиях предоставляются субвенции?
9. Дайте характеристику текущих и инвестиционных субвенций.
10. Как формируется и используется фонд субвенций федерального бюджета?
11. Расскажите о порядке оказания финансовой помощи территориям из внебюджетных фондов.

ГЛАВА 30. Система внебюджетных фондов

30.1. Экономическая природа внебюджетных фондов

Преобразование экономики России из планово-распределительной в рыночную привело на практике к децентрализации и ослаблению роли государства, проявлением чего стало реформирование государственной системы финансирования. Переход к рынку изменил как содержание, так и организационные структуры хозяйственного механизма. В ходе этого произошла модернизация финансовой системы, и прежде всего ее центрального звена — общегосударственных финансов. Один за другим возникли и выделились из бюджетной системы внебюджетные фонды.

Деление государственного бюджета на систему бюджетов, в том числе и выделение в их составе и за рамками бюджетов специальных фондов со своими источниками и направлениями расходования, призвано было принципиально изменить подход всех субъектов социально-экономической среды к финансовым средствам.

Возникновение внебюджетных государственных фондов связано со специальными видами расходов правительства. Как правило, это были операции временного характера, которые покрывались специальными доходами. Количество и перечень специальных фондов и счетов не были постоянными. Поскольку они не утверждались представительным органом и правительство могло создавать и использовать эти средства в более оперативном режиме, создание специальных фондов позволяло привлекать дополнительные средства для расширения сферы деятельности правительства в различных областях. Правительство также имело возможность за счет временно свободных средств аккумулировать их в специальных фондах, покрывать кассовые разрывы и дефицит бюджета, осуществлять непредвиденные расходы.

Специальные фонды или счета существуют в Германии, Франции, Англии, Японии и США, а также во многих других странах. За счет их средств в отдельные периоды в отдельных странах покрывается более половины государственных расходов.

В условиях экономического кризиса в России, обусловившего дефицит финансовых ресурсов, у органов власти возникает необходимость ранжировать общественные потребности по степени важности и для удовлетворения наиболее насущных из них образовать целевые внебюджетные денежные фонды, тем самым ограждать эти потребности от значительного недофинансирования.

Впервые внебюджетные фонды стали создаваться в нашей стране в начале переходного периода к рынку на базе Закона «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (от 10 октября 1991 г.).

В дальнейшем процесс их создания и функционирования регламентировался следующими Законами Российской Федерации:

- «О местном самоуправлении в РСФСР» (от 6 июня 1991 г.);
- «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов, представительных и исполнительных органов государственной власти, республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» (от 15 апреля 1993 г.);
- «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 12 августа 1995 г.);
- «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (от 23 сентября 1997 г.);
- Бюджетным кодексом РФ (от 31 июля 1998 г.);
- законодательными актами, на основе которых были созданы отдельные внебюджетные фонды.

Решение об образовании государственных внебюджетных фондов принимают Федеральное Собрание РФ, а также представительные органы субъектов Федерации и местного самоуправления. Подавляющее число внебюджетных фондов находится в собственности государства и муниципальных образований, но является автономными. Они имеют строго целевое назначение и создаются под конкретные программы, имеющие общегосударственное, региональное или местное значение, для осуществления которых бюджетных средств недостаточно и необходимы дополнительные финансовые ресурсы, мобилизуемые как в регионе, так и за его пределами.

Федеральные внебюджетные фонды формируются за счет следующих источников:

- специальные целевые налоги и сборы, установленные для соответствующего фонда;
- отчисления от прибыли предприятий, учреждений и организаций;
- средства бюджета;
- прибыль от коммерческой деятельности, осуществляемой фондом как юридическим лицом;
- займы, полученные фондом у Центрального банка РФ или коммерческих банков;
- иные не запрещенные законом поступления.

Ведущая роль принадлежит *государственным социальным внебюджетным фондам*:

- Пенсионному фонду РФ (ПФ РФ);
- Фонду социального страхования РФ (ФСС РФ);
- Государственному фонду занятости населения РФ (ГФЗН РФ).

Одновременно с социальными были созданы другие внебюджетные фонды.

Крупнейшими из них были:

- дорожные (федеральный и территориальные) фонды;
- воспроизводства минерально-сырьевой базы (федеральный и территориальные).

Впоследствии значительная их часть была консолидирована в бюджеты.

В состав бюджета они включатся отдельными разделами, т. е. в виде целевых бюджетных фондов.

Внебюджетные средства — это денежные средства государства, имеющие целевой курс назначения и не включаемые в бюджетную систему. Однако институциональные преобразования экономики России потребовали расширенного толкования этого термина с позиций наличия в экономической среде иных форм собственности, включая частную. Поэтому внебюджетные средства включают денежные и иные виды средств всех форм владения, использование которых не регламентировано бюджетным законодательством.

Столь широкая трактовка внебюджетных фондов может быть выведена из названия этого финансового феномена — любые средства, не входящие в состав бюджетов. При этом наблюдается большое разнообразие внебюджетных фондов. Ряд государственных внебюджетных фондов аккумулирует средства, адекватные бюджетным, и поэтому их внебюджетность формальна и во многих случаях малообоснованна. Часть фондов, возникших как внебюджетные, была консолидирована в бюджеты и это создало институт целевых бюджетных фондов.

Значительная часть внебюджетных фондов — юридические лица, но некоторые из них — это лишь средства на внебюджетном счете, управление которыми поручено существующим структурам (федеральным, региональным, муниципальным, общественным или даже коммерческим структурам).

Внебюджетные фонды помимо деления по принадлежности и институционализации в зависимости от решаемых ими задач можно классифицировать по цели создания, периоду функционирования, охвату проблем.

1) В зависимости от целей создания внебюджетные фонды подразделяются на: *экономические, социальные, научно-технические, внешнеэкономические, экологические, культурно-просветительские* и пр. Более подробная классификация внебюджетных фондов может быть представлена в виде последующего их подразделения по конкретным функциональным, отраслевым и прочим признакам. Например, группа экономических фондов включает следующие фонды: инвестиционные, валютные, дорожные и другие, социальные фонды охватывают фонды социального страхования, медицинского страхования, пенсионного обеспечения, социальной поддержки населения и прочие.

2) В зависимости от предполагаемого периода функционирования программы или условно намеченного времени для осуществления конкретных целей фонды могут быть *бессрочного, долгосрочного или краткосрочного действия*. Примером фонда бессрочного действия является экологический фонд, долгосрочного действия — фонд регионального развития, краткосрочного — фонд помощи беженцам. Однако деление это весьма условно.

3) По охвату проблем внебюджетные фонды могут быть *общего характера* (фонд регионального развития) и более *конкретного характера* (например, фонд развития автомагистралей в республике, крае или области).

Возникновение института внебюджетных фондов не получило однозначной оценки. Не случайно уже в законе о бюджете на 1995 г. ряд внебюджетных фондов был консолидирован в бюджет в виде целевых бюджетных фондов. Итоги деятельности данных фондов по-разному воспринимаются специалистами. Столь же противоречиво выглядят и рекомендации по дальнейшему их развитию и управлению.

Так, по мнению некоторых специалистов существующая форма акционирования государственных социальных внебюджетных фондов ничем не отличается от бюджетной. Указанные фонды, на их взгляд, являются специфическими функциональными бюджетами. Разница лишь в том, что обычные бюджеты функционируют в административно-территориальных рамках, а Пенсионный фонд — в рамках определенной функции. В связи с этим достаточно принять законодательные решения, запрещающие в рамках бюджета использовать целевые платежи на иные нужды, иными словами — образовать целевые бюджетные фонды. Тогда бы не потребовалось создавать автономные внебюджетные фонды.

Отдельные внебюджетные фонды явно тяготеют к страховым фондам и хотя на данный момент ими не являются, динамика изменений не вызывает сомнений — в недалеком будущем они утратят бюджетную природу. С другой стороны, часть внебюджетных фондов изначально ничего общего не имела с бюджетами как по источникам доходов, так и по механизму их аккумуляции, а также организационно-правовой структуре управления средствами и другим признакам. Это, например, внебюджетный фонд развития жилищного строительства или некоторые отраслевые фонды, образованные на добровольных началах.

Из всего этого следует, что внебюджетные фонды как субъект государственной финансовой системы не являются однородными и не обладают ни всеобщими преимуществами, ни недостатками в сравнении с бюджетной формой существования. Они могут возникать и ликвидироваться лишь в связи с определенными условиями, их предопределяющими, или отсутствием таковых.

30.2. Пенсионный фонд РФ

На долю Пенсионного фонда приходится почти 3/4 средств государственных социальных фондов. В бюджете ПФ РФ на 1999 г. доходы предусмотрены в объеме 244,5 млрд. руб., что составило 51,6% доходов федерального бюджета на тот же год.

Пенсионная система функционирует на основе непрерывной финансовой солидарности поколений работающих граждан с нетрудоспособной частью населения. Такая система пенсионного обеспечения называется *распределительной*. Она характеризуется тесной зависимостью от демографической и общей экономической ситуации в стране. Например, в настоящее время под воздействием демографического фактора (постарение населения) нагрузка на работающих возрастает. В 1992 г. на 1000 занятых в экономике приходилось 450 пенсионеров, состоящих на учете в органах социальной защиты (т. е. без военных пенсионеров). В 1995 г. это соотношение ухудшилось на 13% и составило 554 пенсионера на 1000 работающих. Прогнозные оценки на следующие четыре десятилетия показывают, что число лиц в возрасте 65 лет и старше увеличится при одновременном существенном снижении численности людей трудоспособного возраста.

За годы реформ более чем в три раза снизился реальный размер пенсий. Практически сведена на нет их дифференциация в зависимости от трудового вклада. В связи с ростом неуплат предприятиями страховых взносов на фоне невозвращения долгов бюджета Пенсионному фонду стали возникать проблемы с выплатой пенсий.

Демографическая и общая экономическая ситуация в стране в переходный период подталкивает пенсионную систему к коренному реформированию. *Накопительная* система существенно отличается от распределительной тем, что она менее чувствительна к проблемам старения населения. Каждый человек формирует пенсию сам. Его взносы идут не на оплату пенсии другому, а на индивидуальный счет в специализированной страховой компании. Участие государства сводится только к контролю за деятельностью этой компании и обеспечению правовых гарантий для пенсионных накоплений.

Однако ни в том, ни в другом случае не удастся избежать непосредственного влияния общей экономической ситуации, поскольку главная задача накопительной системы пенсионного обеспечения заключается не в том, чтобы много собрать, а в том, чтобы надежно сохранить и по возможности приумножить средства.

Довод о независимости накопительного способа финансирования от изменений в экономической и политической ситуации страны можно опровергнуть, если обратиться к истории развития системы пенсионного страхования. Иными словами, обе альтернативные модели сами по себе никак не могут свести к минимуму влияние общеэкономических факторов.

Попытка ввести накопительные элементы в нынешнюю пенсионную систему наталкивается на невозможность увеличения суммы налоговых социальных изъятий у работодателей, средства которых требуются на переходный период, когда еще будет в полной мере существовать солидарная пенсионная система и вводиться новая — накопительная.

Поэтому полный или частичный переход на накопительную систему будет, очевидно, осуществляться за счет самих работников.

Пенсионный фонд РФ представляет собой централизованную систему аккумуляции и перераспределения денежных средств. В настоящее время система Пенсионного фонда России включает центральный аппарат, 88 региональных отделений с 2393 пунктами уполномоченных. Первоочередная задача Пенсионного фонда — обеспечение финансовой стабильности пенсионной системы, создание условий для регулярной выплаты пенсий в установленные сроки и повышение их размеров с учетом изменения потребительских цен. Для этого Фонд организует работу по сбору страховых взносов; взысканию с работодателей и граждан, виновных в причинении вреда здоровью работников и других граждан, сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или по случаю потери кормильца; осуществляет капитализацию своих средств; контроль с участием налоговых органов за своевременным и полным поступлением страховых взносов; проводит индивидуальный (персонифицированный) учет работников, в счет которых осуществляют перечисления работодатели.

Пенсионный фонд России финансирует также выплаты различным категориям нетрудоспособного населения в виде трудовых, военных и социальных пенсий, пенсий по инвалидности, пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет, пособий на детей в возрасте от 1,5 до 6 лет, за выслугу лет, пособий по случаю потери кормильца, компенсационных выплат.

Средства Пенсионного фонда РФ формируются за счет следующих источников:

- страховые взносы;
- средства федерального бюджета, направленные через Пенсионный фонд РФ на целевое финансирование выплаты государственных пенсий;
- средства Фонда социального страхования;
- свободные средства Государственного фонда занятости населения РФ;
- прочие поступления.

Аккумулируемые средства Пенсионного фонда направляются на следующие цели:

- выплата трудовых пенсий;
- компенсационные выплаты неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами;
- выплата пенсий гражданам, выехавшим на постоянное место жительства за границу;
- расходы на повышение пенсий участникам Великой Отечественной войны;
- выплата ритуальных пособий;
- расходы на выплату государственных пенсий, пособий и оплату других расходов, финансируемых ПФ на условиях возврата этих средств из бюджета.

Структура доходов и расходов бюджета ПФ РФ складывалась за последние годы таким образом, что соотношение основных доходных источников (страховые платежи и средства федерального бюджета) зависели от финансового состояния как федерального бюджета, так и Пенсионного фонда. Периоды изъятий в пользу федерального бюджета сменялись периодами относительно регулярных поступлений в Пенсионный фонд из бюджета.

Система пенсионного обеспечения представляет собой технологическую цепочку, состоящую из целого ряда звеньев — от назначения до выплаты пенсий. Это региональное отделение Пенсионного фонда — банк — управление социальной защиты населения субъекта РФ — районный (городской) орган соцзащиты — почта (Сбербанк) — пенсионер. Назначением пенсий занимаются органы социальной защиты населения, а финансирование выплат пенсий возложено на органы ПФ РФ. Сегодня распределение функций в пенсионной системе таково, что более 90% всего бюджета ПФ РФ перечисляется в учреждения социальной защиты населения для выплаты пенсий.

В организации управления пенсионным обеспечением наблюдаются противоречия. Например, Положением о Пенсионном фонде России предусмотрено, что управление Фондом и его средствами включает весь комплекс функций как по образованию пенсионных фондов,

так и по их расходованию. На самом же деле аккумулированные средства ПФ РФ используются исполнительными органами субъектов РФ, которые не заинтересованы в их экономии. В связи с этим механизмы эффективного контроля за их использованием сейчас отсутствуют. Именно разобщенность и многозвенность в управлении пенсионным страхованием приводят к серьезным потерям финансовых ресурсов, нарушениям в части правильности начисления пенсий, изъятию средств из Пенсионного фонда на мероприятия, которые должны финансироваться из других источников.

В связи с этим целесообразно соединение функций по сбору, аккумуляции пенсионных средств и их расходованию у одного органа управления, что признается всеми, так как высокая себестоимость пенсионных услуг давно вызывает нарекания у специалистов.

ПФ РФ и его региональные отделения на местах наделены очень широкими полномочиями в осуществлении контрольных функций. Процедура контроля за правильным расходованием средств включает проверку правильности назначения (перерасчета), начисления пенсий, их выплату и доставку, проверку банковских операций по расходованию пенсионных средств, проверку состояния учетно-отчетной документации по пенсионным платежам.

30.3. Фонд социального страхования РФ

Вторым по объему аккумулируемых средств государственным внебюджетным фондом является *Фонд социального страхования РФ* (ФСС РФ). На 1999 г. доходы этого Фонда были запланированы в объеме 42,5 млрд. руб. Фонд является специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве РФ. Денежные средства и иное имущество, находящееся в оперативном управлении Фонда, а также имущество, закрепленное за подведомственными Фонду санаторно-курортными учреждениями, являются федеральной собственностью. Они не входят в состав бюджетов соответствующих уровней, других фондов и изъятию не подлежат. Основными задачами Фонда являются:

- обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет, на погребение, санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей;
- участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;
- осуществление мер для обеспечения финансовой устойчивости Фонда, в том числе создание резерва;
- частичное содержание санаториев-профилакториев, санаторных и оздоровительных лагерей для детей и юношества, лечебное питание, частичное финансирование мероприятий по внешкольному обслуживанию детей, оплата проезда к месту лечения и отдыха и обратно;
- разработка совместно с Министерством труда и социального развития РФ предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование;
- организация разъяснительной работы среди страхователей и населения по вопросам социального страхования.

Доходы Фонда образуются за счет следующих источников:

- страховых взносов работодателей — организаций и граждан, использующих труд наемных работников (92% от общей суммы доходов);
- ассигнований из федерального бюджета на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот и компенсаций лицам, пострадавшим вследствие Чернобыльской катастрофы или радиационных аварий на других атомных объектах гражданского или военного назначения и их последствий;
- процентов от капитализации свободных средств в государственные ценные бумаги или вклады на депозит;
- прочих поступлений: возмещаемых страхователем расходов, не принятых к зачету в счет страховых взносов, и не принятых расходов на выплату пособий по временной

нетрудоспособности вследствие трудового увечья или профессионального заболевания; недоимок по обязательным платежам, сумм штрафов и иных санкций, предусмотренных законодательством; уплаченных в установленном порядке сумм за путевки, приобретенные страхователем за счет средств Фонда, возмещаемых Фонду в результате исполнения регрессных требований к страхователям, добровольных взносов и др.

Средства Фонда направляются на:

1) обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет, а также социального пособия на погребение;

2) оплату дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом или инвалидом детства до достижения им возраста 18 лет;

3) оплату путевок для работников и их детей в санаторно-курортные учреждения, расположенные на территории **РФ** и государствах—участниках СНГ, а также на лечебное питание;

4) частичное содержание находящихся на балансе страхователей санаториев-профилакториев, имеющих лицензии на право занятия этим видом деятельности (оплата расходов на питание, лечение и медикаменты, заработную плату работников, культурно-массовое обслуживание);

5) частичную оплату путевок в детские загородные оздоровительные лагеря, находящиеся на территории РФ, для детей работающих граждан;

6) частичное содержание детско-юношеских спортивных школ;

7) оплату проезда к месту лечения и обратно;

8) создание резерва для обеспечения финансовой устойчивости Фонда на всех уровнях;

9) обеспечение текущей деятельности, содержание аппарата управления Фонда и др.

По исполненному бюджету Фонда за 1996 г. расходы на выплату всех видов пособий составили 72%, на санаторно-курортное лечение — 19% и обслуживание детей — 5% от всей их суммы.

В составе расходов наибольшую долю занимают *выплата пособий по временной нетрудоспособности*. За время болезни выплачиваются средства в размере средней заработной платы. С целью большей ответственности и обоснованности устанавливаемых диагнозов Правительство РФ предложило ввести ряд ограничений на выплаты в связи с временной нетрудоспособностью. Эта мера направлена на сокращение неоправданных выплат и льгот. Основная доля отчислений в социальные фонды ложится на работодателей, на предприятия. Тарифы для всех установлены одинаковые, независимо от состояния условий труда, уровня заболеваемости, других важных факторов. Иначе говоря, у работодателей отсутствует экономическая заинтересованность в снижении страховых рисков и, следовательно, объема выплат.

В организационную структуру Фонда социального страхования входят региональные отделения, управляющие средствами государственного социального страхования на территориях субъектов Российской Федерации. Фонд и его региональные отделения являются юридическими лицами. Филиал отделения Фонда является обособленным подразделением отделения Фонда.

30.4. Государственный фонд занятости населения РФ

Государственный Фонд занятости (ГФЗН) образован в соответствии с Законом РФ (от 19 апреля 1991 г.) «*О занятости населения Российской Федерации*» и предназначен для аккумуляции страховых взносов, поступлений из бюджетной системы и финансирования мероприятий, связанных с разработкой и реализацией государственной политики занятости населения.

Фонд — государственный внебюджетный фонд. Его средства являются государственной собственностью РФ и находятся в оперативном управлении и распоряжении Федеральной

службы занятости населения и подведомственных ему территориальных органов — на уровне субъекта РФ, города, района. Фонды занятости в отличие от других государственных внебюджетных социальных фондов не имеют статуса юридического лица.

Средства Фонда имеют строго целевой характер и при их недоиспользовании в отчетном году изъятию не подлежат (переходят на следующий год).

Фонды занятости в городах и районах формируются за счет обязательных страховых взносов работодателей; ассигнований из городских и районных бюджетов; доходов от коммерческого использования (размещения) временно свободных средств фонда.

В свою очередь фонды занятости субъектов Федерации и федеральная часть Фонда формируются за счет отчислений из нижестоящих фондов; ассигнований из соответствующих бюджетов; дотаций, субсидий и субвенций из вышестоящего фонда; доходов от коммерческого использования временно свободных средств соответствующего фонда.

Размеры обязательных страховых взносов работодателей в Фонд занятости и размеры отчислений в федеральную часть Фонда из фондов, формируемых в субъектах Федерации в части обязательных страховых взносов работодателей, устанавливаются Федеральным Собранием по представлению Правительства РФ. В 1993 г. в федеральную часть отчислялись 10%, в 1994 г. — 15%, в 1995 г. — 1997 г. — по 20% сумм обязательных страховых взносов, формируемых на территории субъекта РФ.

Размеры отчислений из фондов занятости, формируемых в городах, районах, на вышестоящий их уровень в части обязательных страховых взносов работодателей устанавливаются представительными органами субъектов Федерации по представлению соответствующих исполнительных органов власти. Размеры ассигнований из бюджетов всех уровней в соответствующие части Фонда занятости определяются при утверждении бюджетов на планируемый период.

Средства Фонда занятости направляются на:

1) финансирование мероприятий по профессиональной ориентации, подготовке и переподготовке безработных граждан, включая содержание (аренду) учебных заведений и выплату стипендий обучающимся по направлению органов службы занятости;

2) организацию и частичное (долевое) финансирование общественных работ;

3) выплаты пособий по безработице, компенсации материальных затрат безработным гражданам в связи с их добровольным переездом в другую местность по предложению службы занятости, оказание материальной и иной помощи членам семьи безработного, находящимся на его иждивении, а также гражданам, потерявшим право на пособие по безработице в связи с истечением установленным законодательством срока его выплаты, оплату периода временной нетрудоспособности безработным гражданам;

4) возмещение затрат Пенсионному фонду РФ в связи с назначением досрочных пенсий безработным;

5) мероприятия по сохранению, созданию дополнительных или новых рабочих мест, по созданию специализированных рабочих мест (производств) для граждан, особо нуждающихся в социальной защите, по развитию предпринимательской деятельности безработных граждан (указанные расходы производятся как в порядке прямого инвестирования, так и на условиях кредитования согласно заключенным договорам);

6) содержание органов службы занятости и ревизионных комиссий, включая расходы на социально-бытовое и медицинское обслуживание работников по нормам и нормативам, принятым для структурных подразделений соответствующих исполнительных органов власти;

7) расходы по анализу рынка труда, расходы в связи с разработкой баланса трудовых ресурсов и программ занятости, включая мероприятия по социальной защищенности различных групп населения и др.

По бюджету ГФЗН РФ на 1999 г. доходы и расходы равны и составляли 13,7 млрд. руб. Реализуемая государством политика занятости становится активной лишь тогда, когда в структуре расходов ГФЗН преобладает финансирование затрат на сохранение рабочих мест и создание новых и дополнительных, субсидии для организации собственного дела,

финансирование затрат на профессиональное обучение, переподготовку и профориентацию и другие, а не на выплату пособий по безработице.

30.5. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования

Введение обязательного медицинского страхования означает появление новой формы социального страхования и переход здравоохранения к смешанной системе финансирования — *бюджетно-страховой*. В соответствии с этой системой бюджетный источник финансирования дополняется внебюджетными. За счет бюджетных средств обеспечивается финансирование здравоохранения в части неработающего населения (пенсионеры, безработные, студенты, дети, домохозяйки и другие категории), а внебюджетных — работающих граждан. В первом случае страхователями являются органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, которые и осуществляют уплату страховых взносов за неработающую часть населения. Во втором случае страхователями и плательщиками страховых взносов являются предприятия, граждане-предприниматели, не имеющие статуса юридического лица, лица свободных профессий.

С 1 января 1993 г. полностью введен в действие Закон РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации». Закон определяет правовые, экономические и организационные основы медицинского страхования населения и обеспечивает конституционное право граждан на медицинскую помощь в рамках базовой программы.

Средства обязательного медицинского страхования аккумулируются в Федеральном внебюджетном фонде и внебюджетных фондах субъектов РФ (включая их филиалы), называемых *территориальными фондами обязательного медицинского страхования (ОМС)*. В отличие от трех других государственных социальных внебюджетных фондов система ОМС реализуется Федеральным и территориальными фондами ОМС, не зависимыми друг от друга в организационном плане.

Федеральный фонд ОМС является юридическим лицом, подотчетным Правительству РФ. Финансовые средства Федерального фонда находятся в государственной собственности РФ, являются целевыми, не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат.

Основные задачи Федерального фонда:

- обеспечение реализации Закона Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в РФ»;
- обеспечение прав граждан в системе обязательного медицинского страхования;
- участие в разработке и осуществлении государственной финансовой политики в области обязательного медицинского страхования;
- разработка и осуществление комплекса мероприятий по обеспечению финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования.

В части управления финансами функции Федерального фонда ОМС заключаются главным образом в том, чтобы наряду с финансированием целевых программ в рамках ОМС через финансирование программ ОМС на местах выравнивать условия деятельности территориальных фондов. Федеральный фонд ОМС с целью осуществления комплекса мероприятий по обеспечению финансовой устойчивости системы ОМС, выравниванию условий деятельности территориальных фондов при финансировании программ обязательного медицинского страхования, выравниванию объема и качества предоставляемой гражданам медицинской помощи в объеме *базовой программы ОМС* выделяет *дотации и субвенции* территориальным фондам, у которых собственные доходы не покрывают расходы по программе ОМС.

При определении размеров субвенций применяется утвержденный правлением Федерального фонда перечень оценочных критериев, который включает:

- 1) степень реализации Федерального закона «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» — наличие утвержденной в установленном порядке территориальной программы обязательного медицинского страхования, обеспеченность ее источниками финансирования, полнота сбора страховых взносов (платежей);

- 2) эффективность использования финансовых средств всеми участниками системы ОМС;
- 3) наличие фактов изъятия и нецелевого использования средств ОМС по решениям региональных властей и местных администраций;
- 4) дотационность бюджета субъекта РФ;
- 5) комплексный показатель здоровья населения.

В последние годы, когда система обязательного медицинского страхования в основном сформировалась, на долю субвенций территориальным фондам приходилось 85% расходов Федерального фонда.

Федеральный фонд также финансирует *целевые программы развития ОМС*.

Финансовые средства, которые аккумулирует Федеральный фонд ОМС, включают в себя:

- часть страховых взносов предприятий;
- взносы территориальных фондов на реализацию совместных программ;
- ассигнования из федерального бюджета на выполнение программ ОМС в масштабах страны;
- доходы от использования временно свободных финансовых средств Федерального фонда;
- нормированный страховой запас финансовых средств Федерального фонда.

Принятая на федеральном уровне базовая программа ОМС граждан РФ определяет объем и условия оказания медицинской помощи. На основе базовой программы в республиках, краях, областях, автономных образованиях, городах Москве и Санкт-Петербурге разрабатываются территориальные программы. Исполнители этих программ — территориальные фонды ОМС.

30.6. Страховые платежи в государственные социальные внебюджетные фонды

Страховые платежи в государственные социальные внебюджетные фонды носят характер *налоговых платежей*. Их обязательность для работодателей предопределила ряд общих организационных моментов. Прежде всего с обязанностью уплаты взносов связана обязанность регистрации работодателей в указанных фондах в качестве плательщиков.

Находящиеся на территории Российской Федерации *работодатели* подлежат обязательной регистрации в качестве страхователей в региональных отделениях Фонда (их филиалах). В качестве работодателей выступают: организации, являющиеся юридическими лицами, независимо от организационно-правовых форм (в том числе иностранные организации, осуществляющие деятельность на территории РФ через постоянные представительства); граждане (в том числе иностранные), использующие труд наемных работников в личном хозяйстве.

Граждане, зарегистрированные в качестве предпринимателей, осуществляющие свою деятельность без образования юридического лица (индивидуальные предприниматели), частные детективы, охранники, аудиторы, нотариусы, занимающиеся частной практикой, регистрируются в качестве страхователей в добровольном порядке за исключением Пенсионного фонда и Фонда обязательного медицинского страхования.

В 1999 г. от уплаты страховых взносов в ПФ, РФ, ФСС РФ, ГФЗН РФ и фонды обязательного медицинского страхования освобождаются:

- 1) организации любых организационно-правовых форм в части выплат в пользу работников, являющихся инвалидами I, II и III групп и получающих пенсии по инвалидности в соответствии с законодательством РФ;

- 2) общероссийские общественные организации инвалидов, среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80%, их региональные и территориальные организации, а также организации (если численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50%, а их доля в фонде оплаты труда — не менее 25%), уставный капитал которых полностью состоит из вкладов указанных общественных организаций;

3) индивидуальные предприниматели, являющиеся инвалидами I, II и III групп и получающие пенсии по инвалидности в соответствии с законодательством РФ.

В законах о федеральном бюджете на соответствующий год силовые и правоохранительные органы освобождаются от уплаты страховых взносов в отдельные государственные социальные фонды. Так, в 1999 г. от уплаты страховых взносов в ФСС РФ, ГФЗН РФ и фонды обязательного медицинского страхования с денежного довольствия освобождались лица рядового и начальствующего состава силовых министерств и ведомств. От уплаты страховых взносов в ПФ РФ I освобождались правоохранительные органы в части заработной платы судей, прокуроров, следователей и работников таможенных органов, имеющих специальные звания.

Начисление страховых взносов осуществляется по тарифам, ежегодно устанавливаемым федеральным законом. В сумме средств всех фондов страховые платежи составляют более 90%. В 1992—1999 гг. ставки тарифов оставались относительно неизменными, если не считать повышения ставки тарифа по ГФЗН с 1 до 2%, а затем уменьшения с 1996 г. до 1,5% и применения более высокой ставки пенсионных взносов с 1997 г. для некоторых видов плательщиков.

В 1999 г. эти тарифы составляли:

- в *Пенсионный фонд* — 28% для работодателей (юридических и физических лиц, индивидуальных предпринимателей), а по остальным видам плательщиков — 20,6%; 1% для всех работающих граждан, включая пенсионеров и инвалидов;
- в Фонд социального страхования — 5,4%;
- в Фонд занятости — 1,5%;
- в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования — 0,02%;
- в территориальные фонды обязательного медицинского страхования — 3,4% по отношению к начисленным выплатам в пользу работников по всем основаниям. Понятие выплат начисленных по всем основаниям трактуется достаточно широко и включает выплаты штатным работникам, внештатным (совместителям), сезонным, временным, а также (за исключением ФСС РФ) работающим по гражданско-правовым договорам, связанным с выполнением работ и оказанием услуг.

30.7. Другие федеральные внебюджетные фонды

Помимо рассмотренных выше наиболее значимых федеральных внебюджетных фондов существует ряд других— социальных, экономических и научно-технических. К ним, в частности, относятся:

- Федеральный фонд социальной поддержки населения;
- Федеральный фонд поддержки малого предпринимательства;
- Государственный фонд конверсии;
- Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере.

Эти фонды были образованы различными правовыми актами. Например, Государственный фонд конверсии и Федеральный фонд поддержки малого предпринимательства были образованы соответствующими законами и поэтому в большей или меньшей мере аккумулируют бюджетные средства. Их отличие от предыдущих четырех социальных фондов в том, что они не имеют столь надежной доходной базы в виде налогоподобных платежей, как предыдущие. Два других фонда созданы соответственно Указом Президента РФ и Постановлением Правительства РФ.

Так, Правительство Российской Федерации создало Фонд содействия развитию малых форм предприятий в целях государственной поддержки развития инновационной деятельности в научно-технической сфере и начиная с 1996 г. Министерство науки и технической политики РФ направляет ежегодно этому Фонду средства в размере 1% ассигнований, выделяемых из федерального бюджета на финансирование науки.

Помимо бюджетных средств перечисленные внебюджетные фонды аккумулируют различные другие средства, не запрещенные законодательством. Это стоимость дооценки

оборотных средств предприятий, отчисления от себестоимости и чисто коммерческие источники по тем фондам, которым разрешена коммерческая деятельность, и другие источники.

30.8. Территориальные внебюджетные фонды

Вопрос о внебюджетных фондах органов местного управления в нашей стране возник еще в конце 70-х годов. Целесообразность и возможность формирования таких фондов была предложена и обоснована в работах Научно-исследовательского финансового института Минфина СССР *Г. Б. Поляком*.

При проведении в начале 80-х годов экономического эксперимента в г. Поти, предусматривавшего сочетание отраслевого и территориального принципов в управлении предприятиями, расположенными на территории, Г.Б. Поляком впервые были апробированы на практике разработанные им методические рекомендации по формированию и использованию средств внебюджетных фондов.

Результаты этого опыта были положительно оценены в директивных документах Правительства о Потийском экономическом эксперименте. В 1986 г. в Постановлении Совета Министров СССР о расширении прав и полномочий местных Советов им было разрешено формировать такие фонды. С тех пор организация внебюджетных фондов на областном, районном и городском уровнях стала повсеместной.

Закон РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» (от 15 мая 1993 г. 4807-1) предоставил перечисленным в наименовании Закона субъектам соответствующие права в области создания внебюджетных фондов. В результате к созданным на тот момент по инициативе Правительства РФ территориальным внебюджетным фондам (дорожный, экологический и др.) добавился целый ряд других, создаваемый по решению органов власти субъектов РФ и местного самоуправления. Правда, их средства в большей мере имели внебюджетное содержание, так как упомянутым Законом в качестве доходных источников установлены:

1) добровольные взносы и пожертвования граждан, предприятий, учреждений и организаций на соответствующие цели;

2) суммы штрафов за загрязнение окружающей среды и нерациональное использование природных ресурсов и другие нарушения природоохранительного законодательства, санитарных норм и правил, а также платежей, компенсирующих причиненный при этом ущерб. Суммы этих штрафов и платежей используются на проведение природоохранных и оздоровительных мероприятий;

3) суммы штрафов за порчу и утрату объектов историко-культурного наследия, памятников природы, находящихся в ведении соответствующих органов власти, другие нарушения законодательства об охране этих объектов, а также платежей, компенсирующих причиненный при этом ущерб. Суммы этих штрафов и платежей используются на проведение мероприятий по восстановлению и поддержанию в сохранности объектов историко-культурного наследия;

4) иные доходы внебюджетных фондов в соответствии с законодательством. Законом также установлено, что налоги и другие платежи, предназначенные для зачисления в бюджет, не подлежат направлению во внебюджетные фонды, а бюджетные средства не должны перечисляться во внебюджетные фонды.

Начиная с 1995 г. законодательным органам власти субъектов Федерации в Законе «О федеральном бюджете на 1995 г.» рекомендовано консолидировать в состав региональных бюджетов средства территориальных дорожных фондов и других внебюджетных фондов, образованных в соответствии с решениями законодательных и исполнительных органов за счет специальных налогов, сборов и иных поступлений. Однако однозначных решений в

регионах не последовало. Косвенно это подтверждается тем, что во всех последующих бюджетных законах эта рекомендация для региональных властей повторялась. Поэтому трудно сказать, какая часть ранее созданных внебюджетных фондов была консолидирована, а какая осталась в прежнем положении.

К сожалению, отсутствуют точные цифры финансовых ресурсов, аккумулируемых в территориальных внебюджетных фондах. Однако приблизительное суждение об их объемах можно сделать, опираясь на опыт города Москвы. Доходная часть ее бюджета в 1997 г. составила 55 трлн. руб. Финансовые средства внебюджетных фондов за тот же период, расходуемые на обеспечение реализации городских программ социальной защиты населения, поддержку правоохранительных органов и строительства, составили 15,4 трлн. руб., т. е. — 28% доходной части бюджета.

Законодательные акты предоставляют право представительным органам власти субъектов РФ самостоятельно образовывать любые внебюджетные фонды. Поэтому наряду с общераспространенными территориальными фондами (как правило, являющимися отделениями федеральных фондов) существуют отдельные *специфические внебюджетные фонды территорий*.

Примером такого фонда может послужить внебюджетный фонд Тульской области, предназначенный для создания финансовых резервов с целью оказания срочной помощи малоимущим, больным, престарелым, органам народного образования и здравоохранения, увеличения расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство территорий, учреждениям культуры и спорта, органам внутренних дел и охраны природы, авансирования целевых программ и мероприятий по развитию территорий.

Опыт создания и функционирования внебюджетных фондов в городе Москве.

Московская городская Дума 28 июня 1995 г. приняла Устав города Москвы, в гл. 3 которого закреплено территориальное устройство города: районы, административные округа и другие части территории города, имеющие наименования и границы, закрепленные городскими правовыми актами.

В гл. 6 Устава определены финансово-бюджетные отношения, согласно которым финансовые ресурсы города Москвы включают в себя средства бюджета города, средства внебюджетных и валютных фондов города, иные финансовые активы, которыми город располагает в соответствии с законодательством. Москва имеет единый бюджет города, который утверждается Законом города (единая бюджетная система в Москве формируется в соответствии с Указом Президента РСФСР от 28 августа 1991 г. № 96).

По представлению мэра Дума принимает решения об образовании внебюджетных валютных фондов города, утверждает Положения о каждом из них, заслушивает отчеты об использовании фондов.

Управление фондами на основе утвержденных Положений осуществляют Правительство Москвы и иные органы городской администрации.

Контроль за целевым использованием средств внебюджетных фондов осуществляет городская администрация и Дума.

На территории Москвы созданы и функционируют различные внебюджетные фонды, имеющие разные статусы, направленные на решение специфических задач.

Отраслевые внебюджетные фонды создаются при департаментах и комитетах для поддержки важнейших отраслей промышленности, науки, культуры и искусства в связи с недостаточностью бюджетного финансирования и собственных финансовых ресурсов. Источниками их формирования являются: добровольные взносы предприятий, учреждений, организаций и граждан, профильные штрафные санкции, целевые поступления и иные, не запрещенные законодательством внебюджетные источники. В Москве создаются и действуют специальные отраслевые экономические внебюджетные фонды и территориальные фонды, включающие фонды города, округов и районов.

Отраслевые и территориальные внебюджетные фонды имеют большое значение в формировании финансов города Москвы для реализации Правительственной программы

развития города в части развития социального комплекса и мероприятий по социальной защите малообеспеченных слоев населения; развития и поддержки экономики городского хозяйства; развития городского инвестиционного комплекса.

30.9. Отраслевые внебюджетные фонды

Наряду с общегосударственными, т.е. федеральными и территориальными внебюджетными фондами, существуют *отраслевые и межотраслевые внебюджетные фонды*.

Среди всех отраслевых внебюджетных фондов значительную долю составляли **фонды научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок (НИОКР)**.

Экономическое содержание внебюджетных отраслевых фондов НИОКР ограничено перераспределением в рамках отрасли части прибавочного продукта, назначение которого — расширенное воспроизводство.

Во исполнение решения Правительства РФ от 18 декабря 1991 г. № 165-р и Постановления Правительства РФ от 24 декабря 1991 г. № 604 был установлен порядок формирования и использования внебюджетных фондов финансирования отраслевых и межотраслевых НИОКР и мероприятий по освоению новых видов продукции. За предшествующие годы решениями Правительства РФ указанные фонды были образованы в составе следующих организаций:

- Федеральной службы лесного хозяйства;
- Комитета РФ по рыболовству;
- Комитета по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;
- Рослегпрома;
- Комитета **РФ** по металлургии;
- РАО «Газпром»;
- Минтопэнерго РФ;
- Комитета РФ по машиностроению;
- Рослеспром;
- Комитета РФ по химической и нефтехимической промышленности;
- Федеральной службы геодезии и картографии;
- Минстроя РФ;
- Минтранса РФ (семь фондов по видам (транспорта) Минсвязи РФ);
- Министерства путей сообщения РФ.

Источником формирования фондов являются средства, предусматриваемые в себестоимости продукции (работ, услуг), выпускаемой предприятиями, объединениями и организациями.

Указанные средства включаются в себестоимость товарной продукции (работ, услуг) в безусловном порядке. Величина включаемых средств устанавливается *единой* для всех видов продукции (работ, услуг) в размере 1,5%.

Отчисления в фонды производятся, исходя из установленного размера в процентах к полной себестоимости товарной продукции (работ, услуг).

В составе себестоимости продукции (работ, услуг) отчисления в фонды отражаются промышленными предприятиями по статье «Внепроизводственные расходы», другими предприятиями (организациями) — по аналогичным статьям. В элементном разрезе указанные отчисления отражаются по элементу «Прочие расходы».

Средства фондов, формируемые за счет ежеквартальных отчислений предприятий, используются целевым назначением на финансирование научно-технических программ (проблем), исследований и разработок, работ по освоению достижений науки и техники, имеющих важное республиканское и общепромышленное значение.

Ответственность за правильность и своевременность перечисления средств в фонды возлагается на плательщиков и их должностных лиц.

Средства фондов формируются министерствами, ведомствами, концернами, корпорациями и ассоциациями на специальных счетах в банках, открываемых по представлению Министерства науки, высшей школы и технической политики Российской Федерации. Министерства, ведомства, концерны, корпорации и ассоциации ежеквартально представляют в Миннауки Российской Федерации информацию о движении средств указанных Фондов.

Министерства, ведомства, концерны, корпорации и ассоциации ежеквартально перечисляют 10% собранных средств своих фондов в *Российский внебюджетный фонд финансирования* важнейших межотраслевых НИОКР мероприятий по освоению новых видов продукции («Российский фонд технологического развития») при Миннауки РФ.

Для осуществления операций, связанных с движением средств отраслевых внебюджетных фондов, открываются депозитные счета в коммерческих банках. Распорядителями этих счетов являются отраслевые органы управления (министерства, комитеты и др.), концерны, корпорации, ассоциации. Однако значительная доля средств не подлежит отраслевому перераспределению и используется непосредственно на предприятиях, выполняющих НИОКР.

Помимо перечисленных были образованы еще ряд внебюджетных фондов различного назначения. Большинство из них прекратило свое существование. Остались и существенно увеличились лишь внебюджетные отраслевые фонды НИОКР.

Контрольные вопросы

1. Перечислите федеральные внебюджетные фонды, выделите из их состава фонды, образуемые за счет налоговых поступлений.

2. Сравните государственные социальные внебюджетные фонды с другими федеральными фондами.

3. Расскажите о целях и задачах, организационной структуре, источниках доходов ПФ РФ, ФСС РФ, ГНЗН РФ, федерального и территориальных фондов ОМС.

4. Что является базой для начисления страховых взносов в социальные внебюджетные фонды и каковы ставки этих начислений?

5. Назовите направления расходования средств ПФ РФ, ФСС РФ, ГФЗН РФ, федерального и территориальных фондов ОМС.

6. Приведите примеры территориальных внебюджетных фондов.

7. Охарактеризуйте источники формирования и направления расходования отраслевых внебюджетных фондов.

РАЗДЕЛ V. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА ФИНАНСОВЫХ И НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ ПО СОСТАВЛЕНИЮ И ИСПОЛНЕНИЮ ФЕДЕРАЛЬНОГО И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

ГЛАВА 31. Финансовый и налоговый контроль составления и исполнения бюджета

31.1. Виды и органы финансового контроля

Финансовый контроль предопределяется сущностью финансов как системы экономических отношений, связанных с созданием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств. Являясь инструментом формирования и использования денежных доходов и фондов, финансы объективно отражают ход распределительного процесса.

Контрольная функция финансов проявляется в процессе наблюдения за распределением валового внутреннего продукта по соответствующим фондам и расходованием их по целевому назначению.

Государственный финансовый контроль основывается на Конституции РФ, Гражданском, Налоговом и Бюджетном кодексах РФ, федеральных законах, законодательных актах субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Финансовый контроль включает:

- бюджетно-финансовый контроль;
- контроль над сбором налогов;
- таможенный и валютный контроль;
- ведомственный и внутрихозяйственный контроль.

Бюджетно-финансовый контроль обеспечивает мобилизацию доходов бюджетов всех уровней, проверку целесообразности и законности расходования средств бюджета.

Контроль над сбором налогов — это проверки по выполнению хозяйствующими органами и физическими лицами своих обязательств перед государством.

Таможенный и валютный контроль обеспечивает экономическую безопасность страны.

Ведомственный и внутрихозяйственный контроль осуществляется в целях повышения эффективности деятельности предприятия, способствует выявлению внутренних резервов, росту прибыли, предупреждению нарушений гражданского и налогового законодательства.

В Российской Федерации функционирует довольно разветвленная **система органов финансового контроля**. Федеральные и региональные законодательные (представительные) органы, представительные органы местного самоуправления осуществляют финансовый контроль в ходе обсуждения и утверждения проектов законов о бюджете, при рассмотрении отдельных вопросов исполнения бюджета, а также при утверждении отчетов об исполнении бюджетов.

В целях контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума в соответствии с Конституцией РФ создали *Счетную Палату*. Ее состав и порядок деятельности определены Федеральным законом «О Счетной Палате» (от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ)

Задачами Счетной Палаты являются:

1) организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

2) определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

3) оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

4) финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

5) анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

6) контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях РФ;

7) регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Счетная Палата осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета на основе принципов законности, объективности, независимости и гласности.

Субъекты Федерации могут создавать аналогичные органы финансового контроля — *контрольно-счетные палаты*, которые осуществляют контрольно-ревизионную, экспортно-аналитическую, информационную и иную деятельность в рамках единой системы бюджетного контроля.

Федеральные и местные исполнительные органы власти выполняют контрольные функции через финансовые органы:

- Министерство финансов РФ;
- Федеральное казначейство;
- финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Кроме того, финансовый контроль осуществляют главные распорядители и распорядители бюджетных средств. Этот контроль проводится методом проверки подведомственных государственных и муниципальных предприятий, бюджетных организаций.

Министерство финансов РФ — федеральный орган исполнительной власти, обеспечивающий проведение единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики в Российской Федерации и координирующий деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Для исполнения своих полномочий Министерство финансов создает свои территориальные органы. Структура Министерства финансов РФ представлена на рис. 31.1.

Министерство финансов РФ осуществляет контроль за целевым использованием средств федерального бюджета, главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств. В случаях, специально оговоренных Бюджетным кодексом **РФ**, Министерство финансов контролирует исполнение бюджетов субъектами Федерации. Кроме того, оно организует

проверки и ревизии юридических лиц — получателей гарантий Правительства **РФ**, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций.

Департамент государственного финансового контроля и аудита Министерства обеспечивает совместно с контрольно-ревизионными управлениями субъектов Российской Федерации осуществление в пределах своей компетенции возложенных на Министерство финансов Российской Федерации функций государственного финансового контроля. Кроме того, Департамент организует развитие аудиторской деятельности в Российской Федерации (кроме аудита в банковской системе).

Департамент государственного финансового контроля и аудита в соответствии с возложенными на него задачами выполняет следующие основные функции:

- осуществляет контроль за целевым использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов и других федеральных средств;



Рис. 31.1. Структура Министерства финансов Российской Федерации

- участвует в разработке порядка и осуществлении контроля за поступлением доходов от имущества, находящегося в федеральной собственности;
- проводит в пределах своей компетенции комплексные ревизии и тематические проверки поступлений и расходования средств федерального бюджета;
- организует и проводит самостоятельно и с привлечением контрольно-ревизионных управлений субъектов Федерации документальные ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности организаций по заданиям правоохранительных органов, обращениям органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления;
- осуществляет руководство деятельностью контрольно-ревизионных управлений субъектов Федерации и контроль за организацией этой деятельности;
- участвует в разработке единой политики в области аудита и обеспечивает формирование, функционирование и развитие системы аудита в Российской Федерации. *Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов РФ* в субъекте Российской Федерации является территориальным контрольно-ревизионным органом Министерства финансов РФ и создается по его решению в установленном порядке. Основная задача деятельности управления — осуществление в пределах своей компетенции последующего государственного финансового контроля на территории соответствующего субъекта РФ или региона РФ.

Управление в соответствии с возложенной на него задачей выполняет следующие основные функции:

- осуществляет последующий контроль за своевременным, целевым и рациональным использованием и сохранностью средств федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и других федеральных средств;
- проводит в пределах своей компетенции ревизии и тематические проверки поступления и расходования средств федерального бюджета, использования внебюджетных средств, доходов от имущества (в том числе от ценных бумаг), находящегося в федеральной собственности;
- проводит документальные ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности организаций любых форм собственности по мотивированным постановлениям правоохранительных органов;
- проводит в установленном порядке по обращениям органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления на договорной основе ревизии и финансовые проверки поступления и расходования средств соответствующих бюджетов, внебюджетных средств и доходов от имущества, находящегося в их собственности, при условии выполнения в полном объеме ревизий и проверок. Расходы по проведению таких ревизий и финансовых проверок возмещаются соответствующими органами государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- в соответствии с поручениями Министерства финансов РФ осуществляет контроль за качеством проведения аудиторами и аудиторскими организациями аудиторских проверок организаций (кроме аудита в банковской системе);
- участвует в разработке проектов нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к компетенции управления;
- анализирует практику применения законодательства по вопросам, относящимся к компетенции управления, представляет в установленном порядке предложения по совершенствованию этого законодательства;
- осуществляет в необходимых случаях контроль за своевременностью и полнотой устранения нарушений в финансово-хозяйственной деятельности проверенных управлением организаций, а также возмещения ими причиненного ущерба;

- координирует свою деятельность с деятельностью других органов финансового контроля в целях устранения параллелизма и дублирования в проведении ревизий и проверок, обеспечения их комплексности и периодичности.

Федеральное казначейство осуществляет предварительный и текущий контроль по операциям с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, кредитных организаций, других участников бюджетного процесса по исполняемым бюджетам и бюджетам государственных внебюджетных фондов, взаимодействует с другими федеральными органами исполнительной власти в процессе осуществления контроля и координирует их работу.

На главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств возложены обязанности контроля за целевым использованием и своевременным возвратом бюджетных средств, а также вопросы отчетности и внесения платы за пользование бюджетными средствами. В этих целях им разрешено проводить проверки подведомственных государственных и муниципальных предприятий, бюджетных учреждений.

В 1998 г. завершилось создание системы органов Федерального казначейства, позволяющей оперативно осуществлять финансирование расходов бюджета и контролировать целевое использование выделенных средств. Минфину удалось решить основные задачи по формированию эффективно действующей казначейской системы.

Территориальные органы Федерального казначейства были созданы по состоянию на 1 января 1999 г. в 88 субъектах РФ за исключением Республики Татарстан. До перевода на казначейскую систему исполнения бюджета учреждений и организаций федерального подчинения, находящихся на территории Республики Татарстан, Минфин с 1 мая 1998 г. осуществляет их финансирование через счета управления Федерального казначейства по Чувашской Республике.

В настоящее время функционируют 87 управлений федерального казначейства по субъектам РФ (кроме Чеченской Республики) и развернуто 2153 отделения Федерального казначейства.

Учет доходов федерального бюджета осуществляется 2222 территориальными органами Федерального казначейства в 85 субъектах РФ, или 99,2% от общего их количества. В Республике Башкортостан, Республике Татарстан и Эвенкийском автономном округе операции на счетах по учету доходов осуществляют налоговые органы.

В 1998 г. практически завершен процесс перевода на казначейское исполнение министерств и ведомств РФ (за исключением Минобороны России). В 1997 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 1997г. №477 и постановлением Правительства РФ от 28 августа 1997г. №1082 было принято решение о переводе Минобороны РФ на финансирование через органы Федерального казначейства. В целях исполнения данного решения Минфином РФ был организован эксперимент по финансированию воинских частей Приволжского военного округа и Балтийского флота через органы Федерального казначейства.

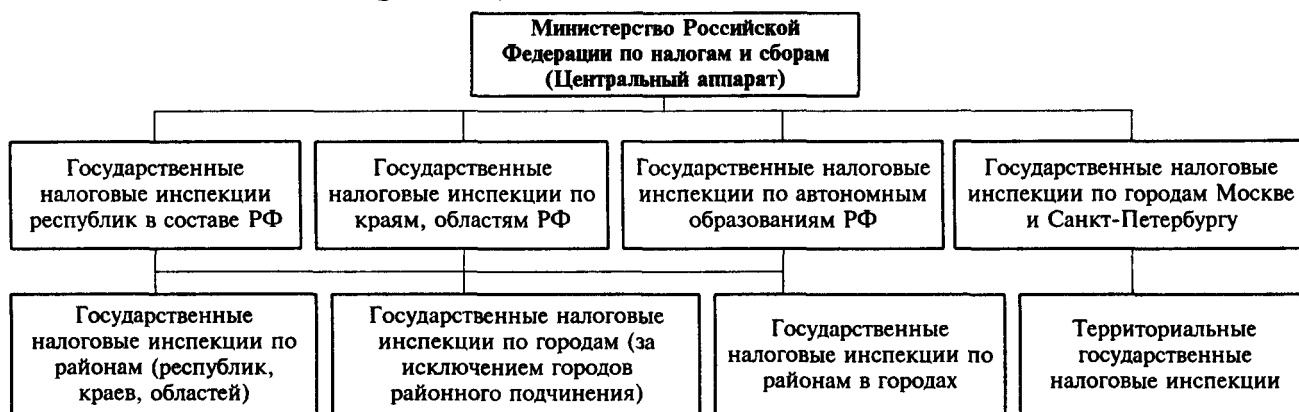
Завершается перевод бюджетных организаций и учреждений на финансирование через лицевые счета, открытые им в органах Федерального казначейства. По предварительным данным, на 1 января 1999 г. из 48,9 тысяч бюджетополучателей, финансируемых на основании бюджетных назначений и утвержденных смет расходов (без учета бюджетополучателей по Республике Татарстан и Чеченской Республике, а также Минобороны России), переведено на финансирование через лицевые счета в органах Федерального казначейства 47,6 тысяч, или 97,2% от общего количества бюджетополучателей.

Финансовый контроль также осуществляется *финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований*. Эти органы проводят контроль за операциями с бюджетными средствами всех участников бюджетного процесса в части использования ими средств бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов.

Налоговый контроль возложен на Министерство Российской Федерации по налогам и сборам. Федеральную службу налоговой полиции РФ, а также Министерство финансов РФ.

Кроме того, контрольные функции выполняет институт аудиторства, на который возлагается проверка достоверности информации, отражаемой в бухгалтерской и налоговой отчетности.

На *Министерство РФ по налогам и сборам* возложены выработка и осуществление единой налоговой политики с целью обеспечения своевременного поступления в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды налогов и других обязательных платежей в полном объеме (рис. 31.2).



31.2 Система органов Министерства Российской Федерации по налогам и сборам

Федеральная служба налоговой полиции РФ осуществляет контрольные функции путем выявления, предупреждения и пресечения налоговых поступлений и правонарушений.

Департамент налоговой политики Министерства финансов Российской Федерации совместно с Министерством РФ по налогам и сборам и другими федеральными органами исполнительной власти разрабатывает предложения о налоговой политике, развитии налогового законодательства и совершенствовании налоговой системы **РФ**, координирует в пределах своей компетенции политику федеральных органов исполнительной власти, на которые возложена ответственность за обеспечение своевременного поступления налогов и других обязательных платежей в федеральный бюджет.

31.2 Формы и методы бюджетно-финансового контроля

Органы всех уровней законодательной власти осуществляют следующие формы бюджетно-финансового контроля:

- 1) *предварительный контроль* — в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете, а также других законов и решений по бюджетно-финансовым вопросам;
- 2) *текущий контроль* — в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами;
- 3) *последующий контроль* — в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Ежегодно, не позднее 1 июня года, следующего за отчетным, Правительство РФ представляет в Государственную Думу и Счетную Палату *отчет об исполнении федерального бюджета*. Отчет за прошедший финансовый год представляется в форме федерального закона и соответствует структуре и бюджетной классификации утвержденного федерального бюджета. Одновременно на утверждение вносятся отчеты об исполнении бюджетов федеральных целевых бюджетных фондов.

Счетная Палата РФ проводит проверку отчета об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год в течение полутора месяцев после представления отчета в Государственную Думу. При этом используются результаты проведенных проверок и ревизий. По окончании проверки выносится заключение Счетной Палаты, которое включает:

- заключение по каждому разделу и подразделу функциональной классификации расходов бюджетов РФ и по каждому главному распорядителю средств федерального бюджета. При этом раскрываются суммы кассовых расходов, использованных по целевому назначению, а также случаи нецелевого использования бюджетных средств. Выявляются руководители органов государственной власти или получателей бюджетных средств, принявшие решение о нецелевом использовании бюджетных средств, и должностные лица Федерального казначейства, допустившие осуществление таких платежей;

- заключение по каждому разделу и подразделу функциональной классификации расходов бюджетов РФ и по каждому главному распорядителю бюджетных средств, по которым допущен перерасход средств федерального бюджета, также с указанием руководителей органов государственной власти или получателей бюджетных средств, принявших данные решения, и должностных лиц Федерального казначейства, допустивших осуществление таких платежей;

- заключение по каждому случаю финансирования расходов, не предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете либо бюджетной росписью;

- анализ предоставления и погашения бюджетных кредитов и бюджетных ссуд, заключения по выявленным фактам предоставления бюджетных кредитов и бюджетных ссуд с нарушением требований Бюджетного кодекса РФ;

- анализ предоставления обязательств по государственным гарантиям и их исполнения, заключения по выявленным фактам предоставления государственных гарантий с нарушением требований Бюджетного кодекса РФ, расследование каждого случая исполнения обязательств, обеспеченных государственной гарантией, за счет бюджетных средств;

- анализ предоставления бюджетных инвестиций, анализ заключенных договоров с точки зрения обеспечения государственных интересов, заключения по выявленным фактам предоставления бюджетных инвестиций с нарушением требований Бюджетного кодекса РФ;

- анализ выполнения плановых заданий по предоставлению государственных услуг и соблюдения нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг;

- иные материалы, определенные постановлениями Государственной Думы или Совета Федерации.

Руководители и аудиторы Счетной Палаты несут ответственность за полноту и достоверность фактов и сведений, содержащихся в заключении.

31.3. Формы и методы налогового контроля

Формы и методы налогового контроля в Российской Федерации установлены *Налоговым кодексом РФ*.

В соответствии со ст. 82 части I Налогового кодекса РФ налоговый контроль проводится посредством:

- налоговых проверок;
- получения объяснений налогоплательщиков и иных обязанных лиц;
- проверок данных учета и отчетности;
- осмотра помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли);
- других форм, предусмотренных Налоговым кодексом РФ.

Государственные налоговые инспекции в соответствии со ст. 11 Закона «О Государственной налоговой службе РСФСР»^{*} несут ответственность за полный и своевременный учет налогоплательщиков предприятий, учреждений и организаций, основанных на любых формах собственности. С этой целью проводятся проверки правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты в бюджет государственных налогов и других платежей.

^{*} В соответствии с Указом Президента РФ от 23 декабря 1998 г. № 1635 Государственная налоговая служба преобразована в Министерство Российской Федерации по налогам и сборам.

Налоговые проверки подразделяются на камеральные и выездные.

1. *Камеральные проверки* проводятся территориальными органами налоговой службы в отношении всех налогоплательщиков на основании налоговых деклараций и документов, представленных налогоплательщиком, служащих основанием для исчисления и уплаты налога, а также других документов о деятельности налогоплательщика, имеющихся у налогового органа. Проверка проводится уполномоченными должностными лицами налогового органа в соответствии с их служебными обязанностями обычно в течение двух месяцев со дня представления налогоплательщиком налоговой декларации и документов, служащих основанием для исчисления и уплаты налога.

Если проверкой выявлены ошибки в заполнении документов или противоречия между сведениями, содержащимися в представленных документах, об этом сообщается налогоплательщику с требованием внести соответствующие исправления в установленный срок.

При проведении камеральной проверки налоговый орган вправе истребовать у налогоплательщика дополнительные сведения, получить объяснения и документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты налогов.

На суммы доплат по налогам, выявленные по результатам камеральной проверки, налоговый орган направляет требование об уплате соответствующей суммы налога и пени.

2. *Выездные налоговые проверки* могут проводиться в отношении организаций и индивидуальных предпринимателей. Выездная налоговая проверка, в практике налогового контроля именуемая документальной, проводится на основании решения руководителя налогового органа или его заместителя.

Документальной проверкой считается налоговая проверка с выходом на предприятие и изучением всех документов, относящихся к предмету проверки. Такие проверки проводятся по утвержденному плану работы налоговой инспекции на год. В развитие годового плана проверок разрабатываются квартальные графики по каждому участку работы. Один и тот же налогоплательщик проверяется не чаще одного раза в год. В первую очередь проверкам подвергаются организации, получившие прибыль в значительных размерах, или, наоборот, допустившие убыточность своей деятельности. Кроме того, проверяются организации и предприниматели, допускающие грубые нарушения налогового законодательства и правил ведения бухгалтерского учета. Выездная налоговая проверка, осуществляемая в связи с реорганизацией или ликвидацией организации-налогоплательщика, а также вышестоящим налоговым органом в порядке контроля за деятельностью налогового органа, проводившего проверку, может осуществляться независимо от времени проведения предыдущей проверки.

Руководитель налоговой инспекции назначает ревизионную группу и устанавливает срок проверки с учетом размеров предприятия, особенностей его деятельности и объема проверяемых объектов. Предельный срок документальной проверки — два месяца, но он может быть продлен в исключительных случаях руководителем налоговой инспекции или его заместителем до трех месяцев.

Перед проверкой разрабатывается программа ее проведения с учетом имеющейся информации о допускаемых нарушениях налогового законодательства, о финансовом состоянии налогоплательщика, материалов прошлых проверок и другой информации. Программа утверждается руководством налоговой инспекции.

По результатам проверки ревизионная группа составляет *акт*, в котором излагаются все нарушения с классификацией их в соответствии с действующим на момент допущения нарушения законодательством. В акте налоговой проверки должны быть указаны документально подтвержденные факты налоговых правонарушений, выявленные в ходе проверки, или отсутствие таковых, а также выводы и предложения проверяющих по устранению выявленных нарушений и применению санкций за нарушение законодательства о налогах и сборах. После представления акта руководитель налоговой инспекции определяет меру ответственности налогоплательщика за допущенные нарушения.

Акт налоговой проверки вручается руководителю организации-налогоплательщика либо индивидуальному предпринимателю под расписку или передается иным способом, свидетельствующим о дате его получения налогоплательщиком. В случае направления акта налоговой проверки по почте датой вручения акта считается шестой день, начиная с даты его отправки.

Если по результатам налоговой проверки не составлен акт налоговой проверки, то считается, что проверка состоялась и правонарушений не обнаружено.

Налогоплательщик вправе в случае несогласия с фактами, изложенными в акте проверки, а также с выводами и предложениями проверяющих в двухнедельный срок со дня получения акта проверки представить в соответствующий налоговый орган письменные мотивированные возражения по акту в целом или по его отдельным положениям. При этом налогоплательщик вправе приложить к письменному объяснению (возражению) или в согласованный срок передать налоговому органу документы (их заверенные копии), подтверждающие обоснованность возражений или мотивы отказа от подписания акта проверки.

По истечении двухнедельного срока, в течение не более 14 дней руководитель налогового органа или его заместитель рассматривает акт налоговой проверки, в котором зафиксированы налоговые правонарушения и предложения проверяющих лиц по устранению выявленных нарушений и применению соответствующих санкций, документы, изъятые у налогоплательщика, а также документы и материалы, представленные налогоплательщиком.

В случае представления налогоплательщиком письменных объяснений или возражений по акту налоговой проверки материалы проверки рассматриваются в присутствии должностных лиц организации-налогоплательщика либо индивидуального предпринимателя или их представителей. О времени и месте рассмотрения материалов проверки налоговый орган должен известить налогоплательщика заблаговременно. Если налогоплательщик, несмотря на извещение, не явился, то материалы проверки, включая представленные налогоплательщиком возражения, объяснения, другие документы и материалы, рассматриваются в его отсутствие.

Налоговой проверкой могут быть охвачены не более чем три календарных года деятельности налогоплательщика, предшествовавших году проведения проверки. Если при проведении камеральных и выездных налоговых проверок у налоговых органов возникает необходимость получения информации о деятельности налогоплательщика, связанной с иными лицами, налоговым органом могут быть истребованы у этих лиц документы, относящиеся к деятельности проверяемого налогоплательщика, т. е. проводится *встречная проверка*.

Налоговым кодексом РФ запрещено проведение налоговыми органами повторных выездных налоговых проверок по одним и тем же налогам, подлежащим уплате или уплаченным налогоплательщиком за уже проверенный налоговый период. Исключение может быть сделано в случае, когда такая проверка проводится в связи с реорганизацией или ликвидацией организации-налогоплательщика или вышестоящим налоговым органом в порядке контроля за деятельностью налогового органа, проводившего проверку. Повторная выездная налоговая проверка в порядке контроля за деятельностью налогового органа проводится вышестоящим налоговым органом на основании их мотивированного постановления.

31.4. Методы и порядок проведения документальных проверок

Методы проверок. При документальных проверках налоговый инспектор сталкивается со значительной трудоемкостью проводимой работы. Большой объем переработки информации вызывает необходимость оптимизации методов проверок: определение центров ответственности, исследование движения потоков информации, нахождение ключевых точек контроля и т. п.

Необходимость проверки и анализа большого количества документов за отпущенный небольшой срок требует применения статистических методов оценки риска обнаружения ошибок и нарушений.

При документальных проверках используются методы сплошной и выборочной проверки. Как правило, эти методы сочетаются друг с другом. Некоторые объекты учета проверяются сплошным методом, т. е. проверяются все документы и записи в регистрах бухгалтерского учета, другие подвергаются выборочной проверке — проверяется часть первичных документов в каждом проверяемом месяце или за несколько месяцев проверяемого периода.

По сложившейся в нашей стране практике контрольно-ревизионной работы *сплошным проверкам* подвергаются кассовые и банковские операции. К остальным операциям этот метод применяется в случае обнаружения при проведении выборочной проверки серьезных нарушений налогового законодательства или правил ведения бухгалтерского учета, приведших к занижению налоговых платежей. В необходимых случаях снимаются копии документов или документы, свидетельствующие о злоупотреблениях, сокрытии (занижении) налогооблагаемых доходов, изымаются с составлением описи изъятых документов. При проведении выборочной проверки наиболее сложный вопрос — выявление репрезентативной (представительной) выборки, т. е. научный подход к определению количества выборочно проверяемых документов с целью обнаружения ошибок, искажений и злоупотреблений при ведении бухгалтерского учета. Для снижения риска пропуска ошибок и злоупотреблений при выборочной проверке применяются методы теории вероятности и математической статистики.

Выборочная проверка — это техника, состоящая в проверке части множества и позволяющая делать из этого выводы, распространяющиеся на все множество. При этом используются статистические или эмпирические методы. *Статистическая* выборочная проверка позволяет количественно определить риск принятия ошибочного решения. Накопленный налоговыми инспекциями при документальных проверках опыт позволяет в значительной мере использовать метод *эмпирической выборочной проверки*.

Исследуя большое количество документов, проверяющий использует те или иные методы проверок.

Методы проверки различных операций определяются проверяющими лицами самостоятельно и должны преследовать цель объективной оценки достоверности и законности бухгалтерского учета, отчетности и расчетов по налогам.

Достоверность хозяйственных операций определяется с помощью формальной и счетной проверки документов или специальных приемов документального и фактического контроля.

Формальной проверкой определяется правильность заполнения всех реквизитов документов, наличие не оговоренных исправлений, подчисток, дописок, подлинность подписей должностных и материально-ответственных лиц. С помощью *арифметической проверки* определяется правильность подсчетов итогов в первичных документах, бухгалтерских регистрах и отчетах. Необходимо также использовать методы *логической проверки*, которая заключается в анализе взаимосвязей счетов, сумм и итогов. Кроме того, арифметическая проверка в совокупности с логической позволяет удостовериться в правильности корреспонденции счетов и увязке показателей в различных формах отчетности.

Достоверность хозяйственных операций может быть проверена при необходимости проведением встречных проверок на предприятиях-контрагентах, а также запросами в банки и другие организации.

Порядок проверки. Период проверки охватывает время, прошедшее с последней документальной проверки, но он не может превышать пяти лет, поскольку это срок хранения бухгалтерских документов, установленный ст. 17 федерального закона РФ «О бухгалтерском учете» (от 21 ноября 1996 № 129-ФЗ)

Подготовка к проведению документальной проверки заключается в составлении программы и изучении сведений об объекте документальной проверки. Программа утверждается руководством налоговой инспекции.

В обязательном порядке в программу включается проверка:

- правильности отражения в бухгалтерском учете и отчетности фактической прибыли (убытков) от реализации продукции (работ, услуг);

- достоверности данных учета о фактической себестоимости продукции (работ, услуг), полноты и правильности отражения в учете фактических затрат на ее производство и реализацию и соблюдения порядка учета затрат и калькулирование себестоимости готовой продукции;

- достоверности и законности отражения в бухгалтерской отчетности прибыли (убытков) от прочей реализации;

- достоверности и законности отражения в бухгалтерской отчетности прибыли (убытков) от внереализационных операций;

- правильности расчетов по налогу на прибыль, определения объекта обложения отдельных видов деятельности предприятий и соблюдения порядка зачисления дохода (прибыли) в бюджет;

- особенностей исчисления и уплаты в бюджет налога на прибыль организаций различных организационно-правовых форм.

Подготовка к проверке включает также ознакомление с учредительными документами проверяемого объекта с целью получения сведений о его организационно-правовой форме, учредителях, размере уставного капитала, уставной деятельности, порядке распределения прибыли, образования резервного капитала, покрытия убытков и т. п. Проверяющие также должны предварительно изучить материалы предшествующих проверок, решения по ним о наложенных взысканиях и экономических санкциях. Это тем более необходимо сделать, поскольку к повторным нарушениям применяются повышенные санкции. Повторными считаются нарушения, допущенные в течение одного года со дня наложения санкции за аналогичное нарушение. В период подготовки к проверке необходимо также изучить динамику налоговых платежей проверяемого объекта и выявить сумму недоимки по данным отчетности.

Последовательность проведения документальной проверки зависит от программы и включает следующие этапы:

- 1) ознакомление с учетной политикой организации, которая должна быть оформлена в соответствии с Положением по бухгалтерскому учету ПБУ 1/98* приказом или распоряжением по предприятию;

- 2) сверка показателей бухгалтерской отчетности (баланса и приложения к нему по форме 2 «Отчет о прибылях и убытках») с данными Главной книги или оборотной ведомости (если Главная книга в организации не ведется);

- 3) сверка данных Главной книги с данными бухгалтерского учета, отраженных в бухгалтерских регистрах (журналах-ордерах, ведомостях и др.);

- 4) сверка данных, отраженных в бухгалтерских регистрах с данными, содержащимися в первичных документах;

- 5) ознакомление с условиями договоров, контрактов и другими обязательствами с целью выявления нарушений этих условий или факта осуществления незаконных сделок;

- 6) проверка документов, дающих основания для применения льгот по налогообложению.

* Приказ Минфина РФ от 9.12.98 №60н «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету «Учетная политика организации» ПБУ 1/98»

При необходимости уполномоченные должностные лица налоговых органов, осуществляющие документальную проверку, могут проводить инвентаризацию имущества налогоплательщика, а также производить осмотр (обследование) производственных, складских, торговых и иных помещений и территорий, используемых налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанных с содержанием объектов налогообложения.

При наличии у проверяющих лиц достаточных оснований полагать, что документы, свидетельствующие о совершении правонарушений, могут быть уничтожены, скрыты, изменены или заменены, проводится изъятие этих документов по акту, составленному этими должностными лицами. В акте об изъятии документов должна быть обоснована

необходимость изъятия и приведен перечень изымаемых документов. Налогоплательщик имеет право при изъятии документов делать замечания, которые должны быть по его требованию внесены в акт. Изъятые документы должны быть пронумерованы, прошнурованы и скреплены печатью или подписью налогоплательщика. В случае отказа налогоплательщика скрепить печатью или подписью изымаемые документы об этом делается специальная отметка. Копия акта об изъятии документов передается налогоплательщику.

По результатам проверок составляется *акт*, в котором проверяющие сотрудники налоговой инспекции отражают, все претензии к налогоплательщику по выявленным нарушениям налогового законодательства и правил ведения бухгалтерского учета. По каждому конкретному нарушению указываются последствия в виде суммы занижения или сокрытия налогооблагаемой базы и налогов, причем отдельно по каждому налогу. Каждый пункт акта должен содержать ссылку на соответствующий нормативный документ. Кроме того, акт может и должен содержать требование к налогоплательщику по устранению отмеченных нарушений. Акт подписывается всеми проверяющими лицами, а также должностными лицами проверяемого предприятия. Если полномочные представители налогоплательщика не согласны с отдельными положениями и выводами акта, то они должны составить мотивированное возражение по всем пунктам разногласий, однако акт подписать обязаны. В случае отказа от подписи под актом, проверяющие делают надпись: «Налогоплательщик от подписи отказался без объяснений и обоснования мотива отказа».

Материалы проверок должны быть зарегистрированы в налоговой инспекции в специальном журнале.

Ответственность налогоплательщика за нарушения налогового законодательства определена Налоговым кодексом РФ и классифицирована в соответствии с видом допущенного нарушения. Она также может быть представлена следующими видами: административная, финансовая, уголовная. В отдельный вид нарушений, а соответственно и ответственности за них, могут быть выделены нарушения установленного законом порядка денежного обращения в стране.

Таблица 31.1. Виды налоговых правонарушений и размеры ответственности за них

<i>Нарушение налогового законодательства</i>	<i>Виды и размеры финансовой ответственности</i>
1. Нарушение срока постановки на учет в налоговом органе	Штраф в размере 5 тыс. руб.
2. Уклонение от постановки на учет в налоговом органе	Штраф в размере 10% от доходов, полученных в течение указанного времени в результате такой деятельности, но не менее 20 тыс. руб.
3. Нарушение срока представления сведений об открытии и закрытии счета в банке: если это повлекло за собой неуплату налогов	Штраф в размере 5 тыс. руб.
если это повлекло за собой неуплату налогов	Штраф в размере 10% от общей суммы денежных средств, поступивших на счет за период задержки представления или непредставления сведений об открытии этого счета
4. Нарушение срока представления налоговой декларации или иных документов до 180 дней по истечении установленного законодательством о налогах срока представления такой декларации	Штраф в размере 5% от суммы налога, подлежащей уплате на основе этой декларации, за каждый полный месяц со дня, установленного для ее представления,

5. Нарушение налогоплательщиком установленного срока представления или отказ представить лицу, проводящему налоговую проверку, документы (иные сведения), необходимые для проведения в установленном порядке такой проверки, а также уклонение от представления указанных документов и (или) иных сведений	но не более 25% от указанной суммы Штраф в размере 50 руб. за каждый не представленный документ
6. Грубое нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения ¹ : если эти деяния совершены в течение одного налогового периода если они совершены в течение более одного налогового периода если они повлекли занижение дохода	Штраф в размере 5 тыс. руб. Штраф в размере 15 тыс. руб. Штраф в размере 10% от суммы неуплаченного налога, но не менее 15 тыс. руб.
7. Нарушение правил составления налоговой декларации, выразившееся в несвоевременном или неправильном отражении в декларации доходов и расходов налогоплательщика, источников доходов, исчисленной суммы налога и (или) других данных, связанных с исчислением и уплатой налога	Штраф в размере 3 тыс. руб.
8. Нарушение правил составления налоговой декларации	Штраф в размере 5 тыс. руб.
9. Неуплата или неполная уплата сумм налога	Штраф в размере 20% от неуплаченных сумм налога
10. Те же действия, совершенные умышленно	Штраф в размере 40% от неуплаченных сумм налога
11. Невыполнение налоговым агентом обязанности по удержанию и (или) перечислению налогов	Штраф в размере 20% от суммы, подлежащей удержанию и перечислению
12. Незаконное воспрепятствование доступу должностного лица налогового органа на территорию или в помещение	Штраф в размере 5 тыс. руб.
13. Несоблюдение порядка владения, пользования и (или) распоряжения имуществом, на которое наложен арест	Штраф в размере 10 тыс. руб.
14. Непредставление налоговому органу сведений о налогоплательщике	Штраф в размере 5 тыс. руб.
Те же деяния, совершенные физическим лицом	Штраф в размере 500 руб.
15. Отказ от представления документов и предметов по запросу налогового органа	Штраф в размере 5 тыс. руб.

¹) Под грубым нарушением правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения для целей настоящей статьи понимается отсутствие первичных документов, регистров бухгалтерского учета, систематическое несвоевременное или неправильное отражение на счетах бухгалтерского учета и в отчетности хозяйственных операций, денежных средств, материальных ценностей, нематериальных активов и финансовых, вложений налогоплательщика.

Проверка правильности отражения в бухгалтерском учете финансовых результатов от реализации продукции (работ, услуг, товаров). При проверке фактической прибыли организаций налоговый инспектор должен использовать первичные документы, учетные регистры и другие данные, подтверждающие получение организацией прибыли, отраженной в бухгалтерском учете и отчетности:

Основными вопросами проверки облагаемой прибыли являются установление правильности отражения в отчетности

- фактической выручки (валового дохода) от реализации основной продукции (работ, услуг);
- фактических затрат на производство реализованной продукции;
- прибыли от прочей реализации;
- внереализационных доходов.

Для проведения проверки налоговой службой фактической выручки (валового дохода) от реализации основной продукции (работ, услуг) используются следующие *первичные документы, учетные регистры и отчетность*:

- приказ организации об учетной политике на отчетный год, исходя из условий хозяйствования и заключенных договоров;
- форма бухгалтерского отчета №2 «Отчет о прибылях и убытках»;
- Главная книга или оборотный баланс;
- журнал-ордер №1, 2, 11, 11-с, 11-сн (при применении журнально-ордерной формы счетоводства);
- первичные документы на отпуск готовой продукции со складов (расходные накладные склада готовой продукции, товарно-транспортные накладные на перевозку грузов автомобильным транспортом, транспортные накладные на перевозку грузов железнодорожным, водным и воздушным транспортом и др.);
- банковские выписки по движению денежных средств по расчетному счету;
- приходные кассовые ордера на приход денежной наличности в кассу организации в оплату счетов за отгруженную продукцию;
- платежные требования и платежные поручения на оплату отгруженной продукции;
- пропуск на вынос (вывоз) готовой продукции с территории организации.

На основании вышеперечисленных документов, учетных регистров, отчетных данных и первичных документов проверяющий при определении фактической выручки от реализации основной продукции производит проверку в следующем порядке:

1) сверяет данные, отраженные в отчетной форме №2 «Отчет о прибылях и убытках» по статье «Выручка (валовой доход) от реализации продукции (работ, услуг)», с данными по Главной книге (оборотного баланса) по кредиту счета 46 «Реализация продукции (работ, услуг)».

2) сверяет данные по Главной книге (оборотному балансу) с данными журналов-ордеров №11, №11-с, №11-сн (при ведении журнально-ордерной формы счетоводства) или с учетными регистрами, отражающими сумму реализации готовой продукции (при других формах счетоводства) по кредиту счета 46.

После проведения сверки отчетных данных и данных, отраженных в учетных регистрах, проверяющий приступает к проверке правильности и законности оформления операций по оплате и отгрузке готовой продукции (работ, услуг). Приступая к проверке первичных документов, проверяющий должен предварительно ознакомиться с учетной политикой, принятой предприятием на проверяемый период. Действующим налоговым законодательством допускается применение для целей налогообложения одного из двух методов отражения момента реализации — кассовый метод и метод начислений. *Кассовый метод* предполагает отражение момента реализации по мере оплаты (при безналичных расчетах — по поступлении средств за отгруженные товары (работы, услуги) на счета в учреждения банков, а при расчетах наличными деньгами — по поступлении средств в кассу), *метод*

начислений — по мере отгрузки товаров (выполнению работ, услуг) и предъявлению покупателю (заказчику) расчетных документов.

Метод определения выручки от реализации продукции (работ, услуг) устанавливается предприятием самостоятельно и отражается в документе о принятии учетной политики. При проверках следует иметь в виду, что договора на поставку готовой продукции (выполнение работ, услуг) должны соответствовать утвержденной учетной политике.

Основанием для отражения в учетных регистрах отгруженной продукции (работ, услуг) являются следующие первичные документы:

а) при определении выручки от реализации по мере оплаты:

- выписки банка и платежные документы о поступлении денежных средств на расчетный счет (валютный или другие специальные счета);
- приходные кассовые ордера на оприходование наличных денежных средств в кассу предприятия (организации);
- ведомости учета сумм, числящихся на счете 57 «Переводы в пути».

б) при определении выручки от реализации по мере отгрузки готовой продукции:

- ведомости учета средств, поступивших по предварительной оплате, выданных на поставку продукции (выполнение работ и услуг) авансов, средств по оплате продукции, принятой от заказчиков по частичной готовности, средств, поступивших за реализованную готовую продукцию, произведенную дочерними предприятиями, филиалами, представительствами, отделениями и другими обособленными подразделениями предприятия (организации), как являющимися, так и не являющимися юридическими лицами;
- расходные накладные склада готовой продукции, товарно-транспортные накладные на перевозку груза автомобильным транспортом, транспортные накладные на перевозку груза железнодорожным, водным и воздушным транспортом, акт приемки-передачи готовой продукции (при приемке поставщиком продукции на ответственное хранение без ее отгрузки, а также пропуск на вынос (вывоз) продукции).

Если реализуется на сторону часть незавершенного производства (строительства), то, поскольку бухгалтер имеет возможность оценивать незавершенное производство по фактической или нормативной (плановой) себестоимости, проверяющий должен установить соответствие списания реализованного незавершенного производства принятому в учетной политике способу оценки.

При проверке предприятий, осуществляющих прямой обмен товарами, работами или услугами, цена сделки признается рыночной при условии, что она не отклоняется в ту или иную сторону более чем на 30% от рыночных цен реализации аналогичной продукции (работ, услуг), применявшихся на момент исполнения сделки, с учетом НДС.

При обмене оборудования и основных средств оценка их производится по восстановительной стоимости, определенной при проведении последней перед реализацией переоценки.

При проверке выручки от реализации без участия посредника, полученной в иностранной валюте, следует иметь в виду, что эта сумма должна соответствовать сумме, отраженной по отгрузочным документам по кредиту счета 46, увеличенной (уменьшенной) на сумму курсовой разницы (разница между суммой, полученной в иностранной валюте и пересчитанной в рублевый эквивалент на дату совершения операции).

При осуществлении бартерных сделок, связанных с определением стоимости товаров в иностранной валюте, выручка должна определяться и отражаться в балансе в рублях по курсу на дату заполнения таможенной декларации.

По предприятиям, которые для целей налогообложения применяют метод определения выручки от реализации по моменту отгрузки продукции (выполнения работ, услуг), выручка должна быть отражена на счете 46 «Реализация продукции» в размере стоимости отгруженной продукции на дату составления отгрузочных документов. Основанием для включения в выручку является дата пропуска на вынос (вывоз) продукции с территории предприятия.

Предприятия, осуществляющие свою деятельность в сферах торговли и общественного питания, по кредиту счета 46 отражают сумму фактического объема реализованных товаров по продажной цене. Выявление расхождений по этим суммам может быть установлено по показаниям контрольной ленты или фискальной памяти кассового аппарата.

Проверка достоверности данных учета и фактической себестоимости продукции (работ, услуг), полноты и правильности отражения в учете фактических затрат на ее производство и реализацию. Одним из основных направлений проведения проверки налоговыми органами является *контроль за правильностью формирования издержек производства и обращения*.

Себестоимость продукции (работ, услуг) представляет собой стоимостную оценку используемых в процессе производства продукции (работ, услуг) природных ресурсов, сырья, материалов, топлива, энергии, основных фондов, трудовых ресурсов, а также других затрат на ее производство и реализацию. Это определение дано в Положении о составе затрат по производству продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли, утвержденным постановлением Правительства РФ от 5 августа 1992 г. № 552.

При осуществлении документальной проверки налоговыми органами учитывается вышеуказанное Положение со всеми дополнениями и изменениями, внесенными в последующий период. Кроме того, следует иметь в виду, что ряд министерств и ведомств реализовали свое право определять отраслевые особенности состава затрат, включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг) с учетом специфики, подведомственных им производств и видов деятельности.

Основная задача проверяющих на этом этапе — определить законность включения затрат в себестоимость продукции, учитывая при этом, что в себестоимость не включаются главным образом затраты непроизводственного и капитального характера. Первые из них должны производиться за счет прибыли предприятия, а вторые — включаться в себестоимость путем начисления амортизации.

Проверка правильности, достоверности и законности отражения в бухгалтерской отчетности прибыли (убытков) от прочей реализации. В соответствии с действующим положением к прочей реализации относятся доходы, полученные от реализации и выбытия основных средств, учитываемых на *счете 47 «Реализация и прочее выбытие основных средств»*, и от реализации прочих активов, учитываемых на *счете 48 «Реализация прочих активов»*. Налогооблагаемой базой служит разница между полученной выручкой от реализации без учета налога на добавленную стоимость и фактической себестоимостью (остаточной стоимостью) реализованного имущества. При безвозмездной передаче имущества убытки от передачи не учитываются при исчислении налогооблагаемой прибыли.

1. При определении фактической выручки от прочей реализации и себестоимости реализованных основных средств и прочих активов следует руководствоваться следующим:

1) выручка от реализации имущества предприятия должна исчисляться исходя из рыночной стоимости имущества и его фактической себестоимости (остаточной стоимости). В случае реализации имущества ниже сложившейся в регионе рыночной цены для целей налогообложения применяется рыночная цена. При реализации имущества по цене ниже фактической себестоимости (остаточной стоимости) налогооблагаемая база исчисляется исходя из рыночной цены, но не ниже фактической себестоимости (остаточной стоимости). Реализация по цене ниже себестоимости возможна лишь в исключительных случаях, как-то: утеря потребительских свойств, высокая степень реального износа, как физического, так и морального, невозможность реализации по рыночной цене в связи с отсутствием спроса и т. п. В этих случаях, подтвержденных документально, убытки от реализации недоамортизированных основных средств и имущества по цене ниже фактической себестоимости принимаются во внимание при исчислении налогооблагаемой прибыли;

2) в случае ликвидации недоамортизированных основных средств убытки от их списания учитываются при налогообложении лишь в случае документального отражения результатов от списания, как то: оприходование сумм, вырученных от сдачи металлолома, оприходование на склад материальных ценностей, полученных в результате демонтажа основных средств и т. п.

2. Следует обратить внимание на правильность отражения балансовой стоимости реализованных материальных ценностей и прочих активов по дебету счета 48 «Реализация прочих активов», особенно при реализации сырья, материалов, комплектующих изделий, с целью выявления завышения их балансовой стоимости за счет неоправданного списания затрат, не относящихся к этим ценностям. Незаконное увеличение балансовой стоимости означает сокрытие от налогообложения прибыли (дохода).

3. Такой же подход применяется и при проверке прибыли, полученной от реализации материальных ценностей, полученных от ликвидации основных средств.

4. При реализации прав на паи (долгосрочные вложения в уставные фонды других предприятий как в рублях, так и в валюте), прав на пользование депозитами акций, облигаций и других ценных бумаг и финансовых вложений (как долгосрочных, так и краткосрочных) проверяющий должен выявить, не увеличена ли их номинальная или балансовая стоимость за счет списания не относящихся к ним затрат. Причем следует иметь в виду, что на счетах 06 «Долгосрочные финансовые вложения» и 58 «Краткосрочные финансовые вложения» стоимость акций, облигаций и других ценных бумаг должна соответствовать номинальной их стоимости.

5. При проверке следует убедиться в своевременности отражения хозяйственных операций. Для этого надо сверить даты следующих документов: накладной на отпуск с материального склада товарно-материальных ценностей для реализации их на сторону; пропуска на вынос (вывоз) основных средств и товарно-материальных ценностей с территории предприятия; банковской выписки по движению денежных средств по расчетному счету или приходного кассового ордера на приход денежной наличности в кассу предприятия в оплату счетов по реализации основных средств, материальных ценностей, нематериальных активов, ценных бумаг и других ценностей, принадлежащих предприятию и учтенных на счетах 47 и 48 в Главной книге (оборотном балансе). В случаях выявления фактов несоответствия дат и периодов отражения в бухгалтерском учете этих документов проверяющий анализирует влияние такого несоответствия на общую сумму прибыли от прочей реализации, отраженной в отчетной форме №2 «Отчет о прибылях и убытках» как разница между показателями строки 90 и строки 100.

Проверка достоверности и законности отражения в бухгалтерской отчетности прибыли (убытка) от внереализационных операций. В соответствии с действующим Положением о составе затрат по производству продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 5 августа 1992 г. № 552 к *внереализационным доходам и расходам* относятся суммы:

- кредиторской и деponentской задолженности, по которой срок исковой давности истек;
- уплаченных и полученных штрафов, пени, неустоек и других экономических санкций;
- процентов, полученных по суммам средств, числящихся на расчетных, текущих, валютных и других счетах предприятия;
- доходов, полученных от сумм, находящихся на депозитных счетах;
- доходов (расходов), полученных (уплаченных) по всем видам займов;
- доходов (расходов) по курсовым разницам по операциям с валютой;
- прибылей и убытков прошлых лет, выявленных в отчетном году;
- убытков от стихийных бедствий;
- потерь от списания долгов и дебиторской задолженности, поступлений долгов, ранее списанных как безнадежные;
- доходов (дивидендов, процентов) по акциям, облигациям и другим ценным бумагам, принадлежащим предприятию;

- доходов, полученных от долевого участия в совместной деятельности в других предприятиях;
- доходов от сдачи имущества в аренду;
- затрат на содержание законсервированных мощностей и объектов, погашаемых в соответствии с действующим законодательством за счет прибыли (доходов);
- убытков от списания ранее присужденных долгов по недостачам и хищениям, по которым возвращены исполнительные документы;
- затрат по аннулированным производственным заказам, а также затрат на производство, не давшее продукции;
- судебных издержек и арбитражных сборов;
- некомпенсируемых убытков в результате пожаров, аварий, других чрезвычайных событий, вызванных экстремальными ситуациями,
- других прибылей (убытков), а также других затрат, относимых в соответствии с действующим законодательством на результаты хозяйственной деятельности.

При проведении проверки используются: форма №2 «Отчет о прибылях и убытках», Главная книга (оборотный баланс) и первичные документы, на основании которых производились бухгалтерские записи по дебету и кредиту счета 80 «Прибыли и убытки» и не подлежащие отражению на счетах 46, 47, 48.

1. При проведении анализа образования внереализационных доходов (расходов) внимание проверяющих должно быть обращено на следующие особенности:

1) получение штрафов, пени, неустоек и других видов санкций за нарушение условий хозяйственных договоров, а также по возмещению причиненных убытков должно быть обусловлено договорами;

2) получение процентов по суммам средств, числящихся на расчетном, текущих, валютном и других счетах предприятия. Получение (уплата) таких доходов (расходов) обусловлено только договорами с предприятиями, имеющими лицензии на право заниматься банковскими операциями от Центрального банка РФ. Поэтому проверяющий должен прежде всего определить правомерность получения или уплаты таких процентов путем анализа договоров, заключенных с организацией, где находятся счета предприятия. В случаях отсутствия лицензии все операции, связанные с получением или уплатой процентов, являются неправомерными и подлежат исключению из отчетности. В соответствии с п. 11 статьи 8 Закона «О Государственной налоговой службе Российской Федерации» руководитель налоговой инспекции обязан предъявлять в суде или арбитраже иски о признании таких сделок недействительными и взыскании в доход государства всего дохода, полученного по таким сделкам.

2. При проверке доходов, полученных от сумм, находящихся на депозитных счетах, следует не только проверить наличие договора с учреждением банка, имеющего лицензию ЦБ, но и провести анализ на полноту и своевременность получения этих доходов. При выявлении фактов, когда проценты по депозитным счетам направляются на увеличение основной суммы депозита без перечисления процентов на расчетный счет и оформляется эта операция путем составления дополнительного соглашения к основному договору с банком, следует убедиться, что эта операция отражена в бухгалтерском учете на счете 80 «Прибыли и убытки».

3. Анализируя вопрос достоверности отражения в бухгалтерском учете и отчетности курсовых разниц по валютным операциям, следует исходить из того, что положительная курсовая разница относится на увеличение прибыли, а отрицательная — на ее уменьшение. При этом следует иметь в виду, что до 20 января 1997 г. для целей налогообложения курсовые разницы исключались из налогооблагаемой базы по налогам на прибыль.

При определении налогооблагаемой базы для исчисления налога по фактической прибыли за 1998 г. курсовые разницы по валютным счетам и операциям в иностранной валюте, образовавшиеся за период с 1 августа 1998 г. по 31 декабря 1998 г., независимо от применяемой учетной политики отражения этих курсовых разниц на счетах бухгалтерского учета учитываются в следующем порядке:

1) в случае, если у предприятий и организаций, включая кредитные организации, при сопоставлении суммы положительных курсовых разниц и суммы отрицательных курсовых разниц возникает превышение суммы положительных курсовых разниц над суммой отрицательных курсовых разниц, налогооблагаемая база для исчисления налога уменьшается на сумму указанного превышения;

2) в случае, если у предприятий и организаций, включая кредитные организации, при сопоставлении суммы положительных курсовых разниц и суммы отрицательных курсовых разниц возникает превышение суммы отрицательных курсовых разниц над суммой положительных курсовых разниц, налогооблагаемая база для исчисления налога определяется в общем порядке без дополнительной корректировки, а указанное превышение признается убытком по курсовым разницам.

5. При наличии у предприятия операций с наличной валютой проверяющий должен установить, имеется ли у предприятия лицензия Центрального банка России на проведение операций с наличной валютой.

6. Проверая правильность отражения на счете 80 «Прибыли и убытки» доходов (расходов) по операциям прошлых лет, выявленных в отчетном году, следует иметь в виду, что к ним, в частности, относятся суммы, поступившие (уплаченные) по перерасчетам за услуги и материальные ценности, полученные и израсходованные в прошлом году; дополнительные расходы по заказам, расчеты по которым закончены в прошлых годах; возврат сумм по расчетам с покупателями за продукцию, оплаченную в прошлых годах (следует установить, не являлись ли эти суммы в прошлом году беспроцентными займами без составления соответствующего договора).

Проверка правильности расчетов по налогу на прибыль (доход). Согласно Закону РФ от 27 декабря 1991 г. «О налоге на прибыль предприятий и организаций» предприятия и организации (в том числе бюджетные), являющиеся юридическими лицами по законодательству РФ, включая созданные на территории РФ предприятия с иностранными инвестициями, международные объединения и организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность, а также филиалы и другие аналогичные подразделения предприятий и организаций, имеющие отдельный баланс и расчетный счет, являются плательщиками налога на прибыль.

1. При проверке расчетов налога от фактической прибыли следует иметь в виду, что расчеты с бюджетом осуществляются из валовой прибыли, исчисляемой исходя из методологии ее определения, то есть объектом налогообложения является валовая прибыль предприятия, уменьшенная (увеличенная) в соответствии с положениями, предусмотренными ст. 2 Закона Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций».

2. При проверке правильности исчисления налога на прибыль следует проверить право предприятий на исключение из налогооблагаемой базы льготированных объектов. Неправомерное применение льгот не следует квалифицировать как сокрытие (занижение) объекта налогообложения, в этом случае не применяются штрафные санкции, однако на сумму недоимки начисляется пеня.

3. В случае излишних начислений по налогам, относимым на себестоимость продукции (работ, услуг) и на финансовые результаты, образуется занижение налогооблагаемой базы по налогу на прибыль. В этом случае также нельзя квалифицировать сокрытие или занижение прибыли (дохода). Налогоплательщик несет ответственность за неполную уплату налога в виде взыскания пени в установленных размерах от неуплаченной суммы.

Оформление акта документальной проверки и предложений к нему. Результаты документальной проверки должны оформляться актом проверки.

1. При отсутствии нарушений налогового законодательства и порядка ведения бухгалтерского учета прибыли (дохода) проверяющие составляют *справку* с указанием наименования предприятия, его подчиненности, даты проверки, перечня проверенных вопросов, периода, за который она проводилась, данных о соблюдении предприятием налогового законодательства, правильности исчисления, полноты и своевременности внесения

в соответствующие бюджеты налога на прибыль, а также соблюдения порядка ведения бухгалтерского учета. Эти же данные приводятся в актах, в которых отражены и нарушения налогового законодательства.

Справка подписывается должностным лицом государственной налоговой инспекции, руководителем и главным бухгалтером проверяемого предприятия. При установлении нарушений налогового законодательства и порядка ведения бухгалтерского учета прибыли (дохода) проверяющие оформляют результаты документальной проверки актом, который подписывается должностным лицом государственной налоговой инспекции, другими участниками проверки и соответственно руководителем и главным бухгалтером проверяемого предприятия.

2. В случаях несогласия с фактами, изложенными в актах (в соответствии с п. 19 «Положения о Государственной налоговой службе Российской Федерации», утвержденного Указом Президента РФ от 31 декабря 1991 г. № 340), руководители и главные бухгалтеры предприятий обязаны подписать акт и имеют право произвести запись о возражениях, прилагая одновременно письменные объяснения и документы, поясняющие мотивы этих возражений. Правильность фактов, изложенных в объяснениях, должна быть проверена и по ним дано письменное заключение проверяющего.

3. Акт, как правило, составляется в двух экземплярах со всеми приложениями, а в отдельных случаях и протоколом изъятия документов и вручается: первый экземпляр — должностному лицу государственной налоговой инспекции, проводившему проверку, второй — под расписку руководителям проверяемого предприятия. Возражения по акту не приостанавливают выполнение указаний, данных должностными лицами государственной налоговой инспекции в актах проверок об устранении нарушений и перечислении в бюджет налога на прибыль (доход) и штрафных санкций.

4. При установлении фактов грубых нарушений налогового законодательства и злоупотреблений, за которые предусмотрена уголовная ответственность, акт составляется в трех экземплярах со всеми приложениями, включая и акты встречных проверок, и протоколы изъятия документов, из которых первый направляется вышестоящим органам налогового расследования.

Передаваемые документы должны содержать: заявление (письмо) руководителя государственной налоговой инспекции, в котором должно быть изложено, в чем состоит суть выявленных фактов грубых нарушений налогового законодательства и злоупотреблений, какие законы нарушены, размер причиненного ущерба государству и бюджету, виновные лица; первый экземпляр акта документальной проверки предприятия, подписанный надлежащими лицами; подлинники документов или копии документов, подтверждающие факты выявленных грубых нарушений налогового законодательства и злоупотреблений; объяснения проверяемых, а также других лиц, чьи показания имеют значение для проверки обстоятельств совершения фактов грубых нарушений и злоупотреблений; заключения проверяющих по этим объяснениям.

5. При передаче материалов документальной проверки в органы налогового расследования для привлечения виновных к уголовной ответственности в делах государственной налоговой инспекции должна быть оставлена копия в полном объеме передаваемого материала, одновременно ставится вопрос о привлечении виновных лиц в допущении фактов грубых нарушений налогового законодательства и злоупотреблений к уголовной ответственности и принятии мер к обеспечению гражданских исков к виновным лицам за причиненный ущерб государству и бюджету.

6. Отказ в возбуждении уголовного дела или постановление правоохранительных органов и органов налогового расследования о прекращении уголовного дела, возбужденного по материалам документальной проверки, могут быть обжалованы налоговой инспекцией в установленном законом порядке.

7. Акт документальной проверки составляется в произвольной форме по схеме программы (задания) на проведение проверки предприятия. В изложении акта документальной проверки

должна быть соблюдена объективность, ясность, лаконичность и точность описания выявленных фактов нарушения налогового законодательства и порядка ведения бухгалтерского учета прибыли (дохода). При этом по каждому факту нарушения, отраженному в акте проверки, должно быть четко изложено его содержание со ссылкой на соответствующие первичные бухгалтерские документы (с обязательным указанием бухгалтерских проводок по счетам и порядка отражения их в регистрах бухгалтерского учета) и другие материалы, с указанием нарушений отдельных законов или нормативных актов. В отдельных случаях должно быть произведено снятие копий с документов, подтверждающих факт выявления нарушения.

В конце акта проверяющие совместно с руководителем и главным бухгалтером проверяемых предприятий отражают предложения по устранению выявленных нарушений и определяют срок взыскания предусмотренных законодательством санкций. Срок взыскания санкций — десять календарных дней после подписания акта.

8. При определении факта сокрытия или занижения прибыли следует иметь в виду, что объектом налогообложения не являются:

- суммы выручки от реализации конфискованного имущества, перешедшего по праву наследования к государству;
- суммы по экономическим и штрафным санкциям, взимаемым по постановлениям (решениям) органов Госкомцен Российской Федерации, арбитража и других органов, которым разрешено применение санкций. Эти суммы в бухгалтерском учете относятся на прибыль, остающуюся в распоряжении предприятия;
- платежи, взыскиваемые в государственные внебюджетные фонды.

Все материалы по документальной проверке предприятия по прибытии проверяющего в государственную налоговую инспекцию после их регистрации в специальном журнале передаются начальникам отделов, а в необходимых случаях — начальникам государственных налоговых инспекций или их заместителям, которые по результатам рассмотрения этих материалов должны принять письменные решения о применении санкций к налогоплательщику, предусмотренных Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». О принятии акта документальной проверки предприятия делается отметка на последней странице акта проверки: «Акт документальной проверки принят», указывается дата и ставится подпись лица, принявшего акт документальной проверки.

Акты документальных проверок предприятий хранятся в архиве государственной налоговой инспекции 10 лет.

Порядок рассмотрения материалов документальной проверки. Осуществляя непосредственный контроль за плательщиками налога на прибыль, государственные налоговые инспекции обязаны тщательно рассматривать, анализировать и принимать по материалам документальных проверок предприятий письменные решения (указания) об устранении выявленных нарушений, внесении причитающихся сумм в бюджеты, уплаты за допущенные нарушения штрафных санкций.

Результаты документальных проверок предприятий рассматриваются в следующем порядке:

1) по каждой проведенной документальной проверке предприятия руководитель или заместители государственной налоговой инспекции должны лично в десятидневный срок по получении акта документальной проверки предприятия рассмотреть все материалы проверки и принять соответствующее решение;

2) решение по проверке должно приниматься государственной налоговой инспекцией на основании тщательного изучения акта документальной проверки и приложенных к нему документов (т. е. приложений), объяснений руководителей проверяемого предприятия, а также выводов проверяющего по материалам проверки;

3) проект указания по результатам проверки разрабатывается руководителем отдела совместно с должностным лицом государственной налоговой инспекции, проводившим документальную проверку на предприятии, и представляется на подпись руководителю или

заместителям государственной налоговой инспекции. В указании кратко излагаются выявленные нарушения налогового законодательства или порядка ведения бухгалтерского учета прибыли (дохода) и мероприятия по их устранению, обоснованные, реальные по существу и с конкретными сроками по их устранению. В указании обязательно должна делаться ссылка на законы, нормативные акты, инструкции, положения и т. д., по которым отмечены нарушения.

Ответственность налогоплательщика (предприятия) за допущенные нарушения налогового законодательства, ведение учета объекта налогообложения с грубым нарушением установленного порядка и другие нарушения, выявленные по материалам проверки, должна быть объективно определена в указании государственной налоговой инспекции в строгом соответствии с Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и Законом РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР».

В указании государственной налоговой инспекции необходимо отметить месячный срок, в который налогоплательщик (предприятие) имеет право в соответствии со статьей 14 Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» обжаловать решение (указание) государственной налоговой инспекции по материалам документальной проверки в вышестоящую инстанцию Государственной налоговой службы Российской Федерации, который исчисляется со дня вручения акта на подпись налогоплательщику.

Эффективность мероприятий по устранению нарушений налогового законодательства и порядка ведения бухгалтерского учета объекта налогообложения должна быть обеспечена строгим контролем за выполнением принятых указаний (решений) по материалам документальных проверок предприятий. Этот контроль осуществляется работниками государственной налоговой инспекции путем тщательного рассмотрения письменных сообщений проверенного предприятия о выполнении указания государственной налоговой инспекции по акту документальной проверки.

Проверка на месте выполнения указаний по результатам документальной проверки предприятия производится в случаях, если предприятие продолжает нарушать требования налогового законодательства и порядка ведения учета объекта налогообложения (т. е. прибыли или дохода).

Порядок составления и представления в инстанции заключений по материалам разногласий предприятий с государственными налоговыми инспекциями по актам документальных проверок. В случаях обращения предприятия с разногласиями в вышестоящую государственную налоговую инспекцию областного или республиканского уровня на необоснованное решение (указание) нижестоящей государственной налоговой инспекции по материалам проверки предприятия, необходимо письмо (жалобу) на действия должностных лиц в месячный срок подвергнуть тщательной проверке и составить заключение о перепроверке акта документальной проверки.

Заключение, как правило, должно состоять из нескольких разделов:

1) *Описательный*, в котором приводятся основания для составления заключения по разногласиям (т. е. запрос вышестоящей инстанции), фамилия, имя, отчество и должности лиц, принимавших участие в составлении заключения; далее в нем перечисляются все материалы, предъявленные составителям заключения по материалу разногласий, и указывается период, к которому относится данное заключение.

2) *Исследовательский*, где излагаются конкретные факты по каждому нарушению в отдельности и анализируются материалы документальной проверки, явившиеся объектом исследования. В этом разделе заключения необходимо исследовать, основаны ли на документах и других бухгалтерских данных утверждения проверяющих и проверяемых о том, что эти документы и учетные данные являются полноценными с позиций действующего порядка ведения бухгалтерского учета объекта налогообложения (т. е. прибыли или дохода), достаточны ли представленные материалы для выводов проверяющего и проверяемого предприятия о наличии определенных фактов нарушения налогового законодательства и

порядка ведения бухгалтерского учета, а также обоснованы ли выводы проверяющего об ответственности проверяемого предприятия.

При составлении данного раздела должны соблюдаться следующие требования: объективность изложения, краткость и ясность формулировок, логическая и хронологическая последовательность изложения, документальное обоснование всех изложенных фактов со ссылкой на листы приложения, номера и даты конкретных первичных бухгалтерских и других документов. Если заключение основывается на определенных правилах бухгалтерского учета, то делается ссылка на них. При установлении нарушений закона, инструкции или другого нормативного документа, делается ссылка на них, при этом в обязательном порядке указываются наименования, кем и когда они утверждены, какие параграфы, пункты или подпункты нарушены. В этом же разделе даются ссылки на номера приложений.

3) *Выводы.* В этом разделе по каждому факту нарушений, поставленных на разрешение в данном заключении, даются выводы, представляющие собой конкретные ответы на поставленные вопросы. Выводы составителей заключения должны быть четкими, краткими, не допускающими различных толкований, ясными, расположенными в той же последовательности, что и в предыдущем разделе. Они должны логически вытекать из анализа исследованных материалов.

В выводах излагаются: 1) факты нарушений и другие обстоятельства, явившиеся предметом данного заключения; 2) заключение о том, характеризует ли собой конкретный факт нарушения налогового законодательства или порядка ведения бухгалтерского учета объекта налогообложения прибыли (дохода), если характеризует, то какого закона или нормативного акта и за какой период, а также на какую сумму нанесен ущерб бюджету и государству, кто из должностных лиц предприятия и какими действиями способствовал нарушению.

4) *Приложения,* в которых даются таблицы, расчеты и иной справочно-цифровой материал, составленный в процессе оформления заключения. Каждое приложение нумеруется, и в заключении приводятся их порядковые номера и названия. Все приложения должны быть в обязательном порядке подписаны составителями заключения.

Заключение подписывается должностными лицами государственной налоговой инспекции и лицами, принимавшими участие в его составлении. Заключение по вышеприведенной схеме составляется в трех экземплярах: первый экземпляр — для вышестоящего налогового органа, назначившего проведение дополнительной проверки по материалам разногласий и составление заключения; второй — для проверяемого предприятия, обратившегося с разногласиями в вышестоящую инстанцию государственной налоговой инспекции; третий — для нижестоящей государственной налоговой инспекции, с которой проверяемое предприятие имеет разногласия по материалам проверки.

Контрольные вопросы

1. Какие существуют формы финансового контроля?
2. Какие органы осуществляют финансовый контроль в Российской Федерации?
3. В чем заключаются функции и задачи Счетной Палаты?
4. Какие функции в области бюджетно-финансового контроля выполняет Министерство финансов РФ?
5. Назовите задачи контрольно-ревизионного управления Министерства финансов РФ в субъекте Федерации.
6. Какие органы осуществляют налоговый контроль в Российской Федерации?
7. Назовите формы и методы бюджетно-финансового контроля.
8. Перечислите методы налогового контроля.
9. Охарактеризуйте методы, используемые налоговыми органами при проведении выездных проверок?
10. Какие обязательные проверки включаются в программу документальных проверок?
11. Как оформляются акты выездных проверок и заключения по ним?

ГЛАВА 32. Автоматизация информационных потоков в бюджетной системе

32.1. Приоритетная роль информационных технологий в бюджетном процессе

Бюджетная система — центр пересечения информационных потоков, объем которых согласно оценкам экспертов растет экспоненциально. Для успешной организации больших объемов динамической и стратегически важной для страны информации необходимо решить проблемы управления и широкого доступа на всех уровнях организации бюджетной системы.

Понимание социально-экономической значимости этой проблемы проявляется на уровне правительственных органов России, где в настоящее время подготовлена *Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов*. Концепция предполагает разработку целевой крупномасштабной общегосударственной комплексной программы дальнейшей информатизации российского общества на основе скоординированного развития его национального информационного потенциала. Решение ключевых проблем развития и эффективного использования информационных и телекоммуникационных технологий предполагает коренной поворот в государственной политике информатизации России, суть которого заключается в переходе от приоритетного развития инструментальных средств информатизации к координации и интеграции информационных ресурсов. Это важный момент, который безусловно не только найдет свое отражение в стратегии эффективного реформирования российской экономики, но и окажет существенное влияние на дальнейшее развитие информатизации в стране.

Опыт развитых стран с рыночной экономикой наглядно подтверждает, что именно потенциал информационных технологий применительно к бюджетному процессу приносит этим странам экономические приоритеты и повышение социальной стабильности.

Что касается России, то в условиях построения правового демократического государства и перехода к рыночной экономике бюджетная информация становится важнейшим фактором развития, значение которого особо проявляется в процессе согласованного функционирования федеральных и региональных органов управления.

Необходимо отметить, что для современного развития управленческих структур российского общества характерно существенное повышение роли региональных и муниципальных органов управления, значительно расширяющих сегодня права и полномочия. Формирование и активное действенное использование региональных бюджетов, разработка и реализация региональных программ и проектов, мероприятий в области социально-экономической политики в регионах — все это требует активности, проблемно ориентированной информационной поддержки и, следовательно, соответствующих вычислительных и программных средств, а также современных информационных технологий. Вполне правомерно утверждение, что в экономике страны существует социальный заказ на развитие информационных средств и технологий для всех уровней бюджетной системы.

Основу современных прогрессивных информационных технологий применительно к бюджетному процессу составляют персональные вычисления, компьютерные коммуникации, корпоративные стандарты.

Актуальность развития и внедрения сетевых информационных технологий применительно к бюджетному процессу России связана с необходимостью создания *территориальных информационно-распределенных систем глобального масштаба*. Такие системы предназначены для удовлетворения потребностей страны и создания интегрированных региональных информационно-телекоммуникационных систем городского, областного и республиканского масштаба целью которых является обеспечение информационных коммуникаций между абонентами конкретных регионов, а также оказание различного рода информационных услуг путем предоставления удаленного доступа к специализированным базам данных, содержащих экономическую, правовую и социальную информацию.

При этом информационные технологии необходимо рассматривать не только как средство рациональной организации информационной среды бюджетного процесса, но и как катализатор его дальнейшего развития.

Информационные системы, соответствующие бюджетному процессу (ИС БП), относятся к классу современных корпоративных информационных систем с включением пользователей в контур автоматизации. Это многопрофильные, территориально распределенные по уровням бюджетного процесса системы, обладающие необходимыми компонентами жизнеобеспечения и функционирующие на принципах открытых систем и децентрализованного управления. Это означает, что принятие решений оперативного и тактического регулирования должно быть делегировано на места и находится в компетенции подразделений, входящих в состав бюджетной системы.

Должно быть учтено все из того, что способствует укреплению целостности, повышению устойчивости бюджетного процесса. Это и слаженность взаимодействия субъектов исполнительной вертикали — от федеральных органов власти до органов местного самоуправления, это и конструктивность взаимодействия различных ветвей власти, это и бескризисность развития и сглаживание колебаний производства валового продукта за счет совершенствования финансового управления, повышения устойчивости развития и безопасности банковских структур.

Предупреждение конфликтных и кризисных социально-политических ситуаций, поиск наилучшего выхода из создавшегося положения, оценка возможных последствий принимаемых решений, выявление тенденций и закономерностей развития финансовых ситуаций, содержательный контроль и оценка эффективности исполнения бюджета, построение и «взвешивание» альтернативных социально-экономических сценариев, взаимосвязь крупных корпораций и многое другое — суть проблемные области государственного управления, требующие согласования с бюджетным процессом.

Эти проблемные области характеризуются: информационной открытостью и неопределенностью границ принимаемых решений; необходимостью методической поддержки при постановке задач; уникальностью каждой ситуации и решений по ним; высокими требованиями к оперативности принятия решений при фрагментарности и противоречивости исходной информации; необходимостью выхода за рамки стереотипных решений и рассмотрением маловероятных альтернативных вариантов; хаотичностью внешней среды, требующей применения нетрадиционных методов моделирования и информационных технологий в аналитической деятельности. При этом важно понимание проблемы использования информационно-аналитических технологий для повышения устойчивости и согласованности бюджетной системы.

Для продвижения в этой области нужны новые подходы и методики, связанные с внедрением информационно-аналитических интеллектуальных технологий. В этой связи 90-е годы ознаменовались возрождением систем проектирования, основанных на регрессионно-статистическом анализе, обработке временных рядов, построении экспертных систем и баз знаний, на нейронных технологиях, генетических алгоритмах, вероятностных расчетах — все эти направления принято собирать под общей тематикой мягких вычислений (Soft Computing).

В российских органах государственного управления интеллектуальные информационные технологии только еще начинают осваиваться.

Новый взгляд на методологию проектирования ИС БП определяют следующие отличительные черты:

- переход от автоматизации отдельных локальных комплексов задач к ориентации на деловые процессы, конечные финансовые результаты в условиях сквозного управления;
- поддержка распределенных вычислений;
- наличие открытых, переносимых и масштабируемых приложений;
- интеграция вновь разрабатываемых приложений и действующих баз данных;

- повышение экономической эффективности обработки информации на основе снижения совокупных затрат на информатизацию;
- предоставление своевременной и достоверной информации для центров принятия решений в бюджетной системе.

Эффективно построенная система корпоративных стандартов является новым системообразующим элементом в организации бюджетной системы. При проектировании ИС БП должны активно использоваться корпоративные стандарты, служащие организационным и технологическим основанием процессов автоматизации, и всегда ей предшествующие. При этом за основу принимаются отраслевые, национальные и международные стандарты.

Таким образом, при разработке ИС БП получает развитие комбинированный подход, который можно охарактеризовать как встречное движение: компьютерная инфраструктура и системная функциональность должны соотноситься так, чтобы в максимальной степени обеспечить изменчивость и преемственность на уровне прикладной функциональности бюджетного процесса. Комплексное рассмотрение вопросов, составляющих ядро методологии и профессиональной культуры при проектировании ИС БП формируется при условии стандартизации управления информационными потоками в корпоративных сетях.

Поскольку апробированные подходы к разработке систем такого масштаба в российской практике проектирования отсутствуют, рассмотрим отдельные направления информатизации, реализуемые в финансовой системе РФ.

32.2. Особенности построения информационной системы управления финансами

В Российской Федерации создается новая система управления финансами. Управление финансами осуществляется прежде всего высшими органами государственной власти и управления — Президентом РФ и Федеральным Собранием. Это управление имеет место при рассмотрении и утверждении проекта федерального бюджета, а также утверждении отчета о его исполнении.

Финансовая система России — это совокупность государственных органов и организаций, финансовых и кредитных учреждений, осуществляющих непосредственно финансовую деятельность государства. Систему финансовых органов возглавляет Министерство финансов РФ, являющееся органом исполнительной власти, который обеспечивает проведение единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики в России и координирует деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Управляя финансами согласно своим полномочиям, эти органы способствуют проведению единой государственной финансовой политики.

Деятельность Министерства финансов РФ распространяется, хотя и в разной степени, на все звенья финансовой системы РФ. Под его непосредственным повседневным воздействием находятся федеральный бюджет и государственные федеральные внебюджетные фонды, государственный кредит, денежное обращение и контроль за исполнением и целевым использованием бюджетных средств.

В Министерстве осуществляется постоянная аналитическая работа, связанная с выделением узловых проблем управления экономическими процессами, подготовкой и анализом возможных вариантов решений.

В настоящее время в Министерстве финансов и его территориальных органах внедрены отдельные компоненты информационной системы, которые автоматизируют лишь некоторые основные функциональные процессы (табл. 32.1).

*Таблица 32.1 Программные продукты, включенные в фонд алгоритмов и программ
Министерства Финансов РФ*

<i>Наименование программного продукта</i>	<i>Пользователи</i>
1	2
Автоматизированная система использования сметы финансового органа (АСИСФ «Смета»)	Территориальные финансовые органы
Автоматизированная система финансовых	Территориальные финансовые органы

расчетов (АРМ «Финансы»)	
Расчет пособий на выплату ежемесячных пособий на детей по регионам	Центральный аппарат
Свод уточненных годовых и квартальных планов по бюджетам субъектов Российской Федерации	— " —
Свод проекта расходов федерального бюджета на основе заявок министерств и ведомств	Центральный аппарат
Расчет вариантов проекта бюджета	— " —
Учет изменений и составление уточненного плана расходов федерального бюджета	— " —
Свод проекта расходов федерального бюджета на социально-культурную сферу и науку на основе заявок министерств и ведомств	— " —
Расчеты вариантов проекта бюджета на социальную сферу и науку	Центральный аппарат
Учет изменений и составление уточненного плана расходов федерального бюджета на социальную сферу и науку	— " —
Программно-информационный комплекс «Введение реестра ценных бумаг»	— " —
Обработка и анализ статистической информации по промышленности	— " —
Свод, контроль хозорганов и анализ финансового состояния промышленности	— " —
Обработка и анализ ведомственной отчетности по речному, морскому и воздушному транспорту	— " —
Обработка и анализ статистической информации по агропромышленному комплексу	— " —
Обработка и анализ статистической информации по легкой промышленности, сфере услуг и предпринимательства	— " —
Обработка и анализ статистической информации по торговым предприятиям и организациям	— " —
Свод годовых отчетов о расходах на содержание управленческого персонала и служебных легковых автомобилей по учреждениям и организациям, состоящим на бюджетном финансировании	Центральный аппарат и территориальные финансовые органы
Анализ данных по возврату бюджетных ссуд и уплате процентов по статье «Неналоговые доходы»	Центральный аппарат, территориальные органы Федерального казначейства
Учет поступлений начисленных процентов и погашения ссуд по инвестиционным и конверсионным кредитам	Центральный аппарат
Комплекс задач «Доходный модуль системы исполнения Федерального бюджета»	Территориальные органы Федерального казначейства
Финансирование расходов федерального	Территориальные органы Федерального

бюджета с лицевых счетов получателей средств, открываемых в отделениях Федерального казначейства (Смета F)	казначейства
Финансирование расходов федерального бюджета с лицевых счетов получателей средств, открываемых в отделениях Федерального казначейства (Смета W)	Территориальные органы Федерального казначейства
Автоматизированная комплексная система исполнения сметы в органах казначейства (АКСИОК)	Территориальные органы Федерального казначейства
Программно-информационный комплекс «Реестр владельцев крупных ценных бумаг»	Центральный аппарат, территориальные финансовые органы
Программно-информационный комплекс «Учет и ведение реестра архивных дел»	Центральный аппарат
Программно-информационный комплекс «Ведение реестра инвестиционных институтов»	Центральный аппарат
Автоматизированное рабочее место работника бюджетного финансирования (АРМ «Бюджет»)	Территориальные финансовые органы

Задачи совершенствования информационного обеспечения процессов формирования и исполнения бюджета в полной мере могут быть решены только путем создания комплексной автоматизированной информационной системы финансовых расчетов на основе использования современных информационных технологий и средств вычислительной техники.

АИС «Финансы» — это система, объединяющая специалистов (экономистов, работающих в центральном аппарате и территориальных органах) и технические средства (ЭВМ, средства телекоммуникации и пр.) с целью совершенствования процессов составления и исполнения государственного бюджета во всех звеньях финансовой системы.

АИС «Финансы» — не дополнение к финансовой системе, функционирующее отдельно от нее. Она неразрывно связана с финансовыми органами, интегрирована в их структуру. АИС обеспечивает повышение оперативности и качества работы в процессе сбора, обработки, обобщения и анализа финансовой информации, обмена ею по каналам связи в рамках ведомства, а также при взаимодействии с представительными и исполнительными органами государственного управления и другими взаимодействующими организациями и системами.

Внедрение АИС позволит повысить оперативность планирования и прогнозирования бюджета, оптимизацию управления доходами и расходами федерального бюджета **РФ**, усилить контроль за поступлением и целевым использованием государственных средств, повысить оперативность финансирования государственных программ и взаимодействие подразделений министерства.

Отдельные функциональные подсистемы АИС «Финансы» следует рассматривать как составные компоненты интегрированной информационной системы, которая должна отражать целостную картину общей финансовой обстановки в стране, обеспечивать ее комплексный анализ, помогать в подготовке прогнозных оценок и поддерживать процессы коллективного и индивидуального принятия решений.

АИС «Финансы» является территориально-распределенной информационной системой и обслуживает информационные потребности сотрудников Министерства финансов **РФ**, включая центральный аппарат, а также управления Федерального казначейства в региональных центрах и отделения Федерального казначейства на местах (районный уровень). Кроме того, абонентская сеть АИС «Финансы» размещается у «прямых» получателей бюджетных средств. В процессе своего функционирования АИС «Финансы» взаимодействует со смежными информационными системами органов государственной власти и управления.

В результате создания и внедрения АИС «Финансы» должны быть достигнуты:

- сокращение бумажного документооборота и ручного труда при обработке информации при одновременном увеличении общего потока обрабатываемой информации, обеспечения ее полноты и достоверности;
- повышение оперативности обработки информации, поступающей на различные уровни иерархии финансовой системы;
- стандартизация информационной базы (нормативно-справочной и правовой информации, входных и выходных документов, описаний информационных объектов, правил задания и представления результатов) для обеспечения унифицированной обработки финансовой информации как единой взаимосвязанной системы;
- повышение достоверности данных по учету бюджетных средств и эффективного контроля за их получением и использованием;
- углубленный автоматизированный анализ динамики поступления налогов и возможность прогноза этой динамики;
- повышение оперативности и полноты обмена информацией с внешними системами — органами государственного и хозяйственного управления, банковской системой, налоговыми органами, налоговой полицией, таможенными органами и т. д.;
- повышение оперативности и полноты получения данных о доходах и расходах бюджета (по каждому виду дохода/расхода или группе доходов/расходов) по запросу на конкретную дату;
- углубленный аналитический анализ динамики расходных и доходных статей бюджета на любых иерархических уровнях системы исполнения бюджета;
- оперативность передачи информации о доходах и расходах бюджета между различными уровнями иерархии исполнения бюджета (методических и инструктивных материалов — сверху вниз, обобщенной отчетной и аналитической информации — снизу вверх). Функционирование АИС «Финансы» позволит на основе четко определяемых объемов реальных потребностей наиболее рационально, селективно проводить оптимизацию бюджетных потоков, снизить вероятность серьезных «прорывов» в финансировании, сделать процесс исполнения бюджета более плавным.

32.3. Прогрессивные информационные технологии в налоговой системе

Важным органом, занимающимся аккумуляцией денежных средств в бюджетной системе, является налоговая служба, которая, как известно, состоит из Государственной налоговой службы РФ и государственных налоговых инспекций республик в составе России и субъектов РФ.

Мировой опыт показывает, что внедрение достижений информационных технологий — наиболее перспективное и экономически эффективное направление в работе налоговых органов. Способы организации обработки налоговой информации оказывают все большее влияние на полноту сбора налогов, поэтому неизменно важной является задача обеспечения своевременного ввода, обработки, хранения и предоставления информации по основным направлениям деятельности налоговой службы.

Структура налоговой службы РФ предполагает единство целей, при которых локальные системы управления одного уровня функционируют по одной (типовой) схеме, решают идентичный набор задач по заранее определенной единой методологии и технологии обработки данных.

Структура налоговой службы включает: функции ГНИ (учет налогоплательщиков, контроль за поступлением налоговых сборов), функции ГНИ районов и городов (сбор налогов, регистрация налогоплательщиков, контроль за сбором налогов), функции ГГНИ (управление и руководство ГНИ нижнего уровня, контроль работы ГНИ, совершенствование налоговой службы конкретного региона, взаимосвязь с правоохранительными органами региона, материально-техническое обеспечение налоговой службы, автоматизация функций налоговых служб).

АИС в налоговой службе — это автоматизированная информационная система (АИС «Налог»), определяемая как совокупность технических, организационных и программных средств, используемых для автоматизации процессов обработки учетной, контрольной и отчетной информации в налоговых органах различного уровня.

При решении задач, стоящих перед налоговыми органами, необходимо использовать и анализировать большие объемы информации. Эта информация в основном представлена на бумажных носителях — документах, на которых присутствуют факсимильные идентификаторы юридического или физического лица — подписи, печати. Документооборот в налоговых инспекциях, особенно районных и в крупных городах, в пиковые отчетные периоды может достигать десятков тысяч документов ежедневно.

Эффективное и полноценное применение достижений информационных технологий требует сложной многовариантной обработки практически всего объема имеющейся в налоговых инспекциях информации.

Так например, потоки информации на бумажных носителях, возрастающие в последнее время в инспекциях и связанные с усилением работы налоговой службы с физическими лицами, делают обязательным применение *сканерных технологий* для автоматического считывания деклараций о доходах граждан. Это позволит резко повысить производительность обработки деклараций и решить задачу налогообложения физических лиц на качественно новом прогрессивном уровне, принятом во многих развитых странах.

Широкое использование информационных технологий позволяет повысить производительность и качество работы с массивами данных о налогоплательщиках. Современные технологии — системы управления базами данных, аппаратно-технические средства, специализированное прикладное программное обеспечение — способны перевести работу сотрудников налоговых инспекций, занимающихся выявлением неплательщиков, на новый *аналитический* уровень.

Для решения задач внедрения информационных технологий непосредственно в региональных и местных налоговых инспекциях организуются специальные *подразделения по информатизации*, которые занимаются:

- внедрением нового системного программного обеспечения и средств электронно-вычислительной и другой офисной техники;
- эксплуатацией системных и прикладных программных продуктов и средств ЭВТ;
- информационным взаимодействием между уровнями АИС «Налог» и внешними автоматизированными системами;
- оказанием консультационной помощи.

При разработке АИС «Налог» в системах налогообложения необходимо владеть всей полнотой информации о предметной области налогообложения, которая включает информационно-функциональные схемы работы налоговых инспекций (назначение, область определения работ и результатов деятельности, документальное отображение выполняемых операций).

АИС «Налог» имеет свои особенности, которые определяются следующим перечнем требований: структура АИС должна соответствовать структуре налоговой системы; содержание АИС должно соответствовать предметной области налоговой системы (задачи, документы); система обработки информации в АИС реализуется на основе сетевой информационной технологии в налоговых службах; при разработке информационного, программного и технического обеспечения АИС необходимо учитывать единство стандартов, терминологии, унификации методик проектирования.

Техническую основу информатизации в налоговых органах в настоящее время составляют *локальные вычислительные сети* на базе персональных компьютеров типа *IBM PC*.

Основное системное программное обеспечение — операционные системы фирмы *Microsoft* (для рабочих станций) и *Novell* (для локальных сетей).

Использование информационных технологий в налоговой инспекции позволяет реализовать:

- ввод и хранение платежных и отчетных налоговых документов;
- функционирование в единой среде нормативно-справочной информации;
- стандартизированную систему кодирования данных, предназначенных для обмена информацией между объектами налоговой службы;
 - идентификацию информации по налогообложению в соответствии со стандартизированной системой присвоения внутренних машинных имен реквизитов;
 - дополнительную (кроме общесистемной — на уровне операционной системы или системы управления базами данных) защиту данных от несанкционированного доступа пользователей с различными привилегиями;
 - дополнительные (кроме общесистемных) средства обеспечения сохранности и безопасности хранения информации;
 - архивирование данных по налогообложению и последующий их анализ с возможностью построения прогнозных отчетов;
 - ведение архивно-справочной системы хранения, извлечения и обработки результатов запросов к информационной базе, выходных отчетных форм и любых других документов;
 - генерирование и возможность модификации входных интерфейсных форм, выходных отчетных форм, библиотек запросов, личных картотек пользователей;
 - накопление и обработку статистической информации о сеансах работы пользователей и об интенсивности анализа различных частей информационной базы, активности входа в различные подсистемы АИС «Налог»;

Функционально АИС «Налог» состоит из прикладных программных комплексов, включающих:

- комплекс «Налогообложение, обеспечение сбора налогов и других платежей, отчетность по налогам»;
- комплекс «Обеспечение и контроль соблюдения налогового законодательства».

Комплекс «Налогообложение, обеспечение сбора налогов и других платежей, отчетность по налогам» предназначен для:

- учета налогоплательщиков;
- оперативно-бухгалтерского учета в области налогообложения;
- камеральных проверок налоговых расчетов;
- ведения налоговой статистики и отчетности;
- учета и контроля банковских счетов;
- учета контрольно-кассовых машин;
- обработки информации по внешнеэкономической деятельности налогоплательщиков по данным Государственного таможенного комитета РФ.

Комплекс «Обеспечение и контроль соблюдения налогового законодательства» позволяет решить:

- составление, анализ и корректировку графиков проведения документальных проверок и их типов;
- сбор и анализ информации, необходимой при проведении документальных проверок, из других подсистем АИС «Налог» с использованием запросной системы;
- сбор и анализ информации, необходимой при проведении документальных проверок, из внешних автоматизированных систем;
- хранение размеров и видов выявленных сумм (сокрытия, переплат, штрафов и др.), актов по итогам документальных проверок, предложений к актам, журналов регистрации, проверок и правонарушений;
- получение и передачу в подсистему оперативно-бухгалтерского учета результатов проведения документальных проверок — сумм сокрытых налогов, доначислений, переплат, штрафных санкций и пени;
- модификацию входных и выходных интерфейсных и отчетных форм при изменениях инструкций по получению сводных официальных отчетных документов;
- учет административных мер, наложенных на налогоплательщиков — физических лиц.

В АИС «Налог» реализовано *межуровневое* (местный — региональный — федеральный) *информационное взаимодействие* на основе создания интегрированных распределенных баз данных. По специальному регламенту на федеральном уровне собираются по каналам связи и обобщаются данные по Государственному реестру налогоплательщиков, налоговая статистическая отчетность, деловая и ведомственная переписка. Из Министерства РФ по налогам и сборам по электронным каналам поступают директивные указания, методические и нормативно-справочные материалы, сертифицированное программное обеспечение и до-работки к нему.

Исходя из модели налогового кодекса и требований к разработке и реализации АИС «Налог» необходимо смоделировать информационное пространство налогообложения в виде совокупности логически взаимосвязанных баз данных начисления налогов.

Для полноценного использования средств информационных технологий необходимо получение информации практически из всех баз данных, имеющихся в настоящее время в информационной среде налоговых органов. Кроме того, должны быть созданы дополнительные базы данных с информацией, поступающей от внешних организаций, или реализованы постоянные информационные связи с ними.

АИС «Налог» располагает следующими *основными базами данных*.

- государственный реестр налогоплательщиков — интегрированная многоуровневая база данных, включающая идентификационные, статистические, учетные и другие характеристики;
- интегрированная многоуровневая база данных банковских счетов налогоплательщиков, содержащая сведения о различных типах банковских счетов, о банках, в которых открыты счета;
- комплексная база данных лицевых счетов каждого налогоплательщика — информация о составе уплачиваемых налогов, о налоговых льготах, о начисленных и уплаченных суммах налогов, штрафов, пени, об имеющихся недоимках, переплатах, возвратах из бюджета, предоставленных отсрочках налоговых сумм;
- база данных обязательных отчетных документов, которые определены налоговым законодательством для указания налогооблагаемой базы и исчисления налогов самим налогоплательщиком — бухгалтерский баланс (форма №1), отчет о финансовых результатах и их использовании (форма №2), справка к отчету о финансовых результатах и их использовании, приложение к бухгалтерскому балансу (форма №5) и документы расчетов по налогам, сборам и другим обязательным платежам;
- база данных контрольных (документальных) проверок налогоплательщиков, содержащая информацию о графиках проведения документальных проверок, актах по их итогам, предложениях к актам, налоговых нарушениях, протоколах, постановлениях, исках в судебные органы;
- нормативная база данных, содержащая нормативно-справочную информацию — общероссийские классификаторы и справочники, нормативные акты по налогообложению;
- база данных с дополнительными сведениями о налогоплательщиках.

Информационное взаимодействие с государственными организациями — одна из главных задач, поставленных перед налоговой инспекцией.

Основные информационные потоки, связанные с Министерством РФ по налогам и сборам, приходят из банковских и кредитных учреждений, из Государственного таможенного комитета РФ, из Федерального казначейства, из Федеральной службы налоговой полиции и органов Министерства внутренних дел РФ. При слиянии и взаимном обмене этих потоков возможно создание и совместное использование таких баз данных, как;

- Государственный реестр налогоплательщиков с дополнительными учетными данными;
- сведения по нарушениям налогового законодательства;
- банковские счета налогоплательщиков (всех типов, в том числе и закрытых на текущий момент);
- движение на лицевых счетах государственного бюджета в части налоговых поступлений от юридических и физических лиц.

Большое значение придается созданию автоматизированных компьютерных систем, предназначенных для выявления потенциальных или явных неплательщиков налогов. Для создания подобных систем необходимо выполнение следующих условий:

- стабильность налогового законодательства, возможность его формализации для целей выявления неплательщиков;
- развитые средства автоматического информационного взаимодействия со всеми организациями, имеющими какие-либо данные о хозяйственной и иной деятельности налогоплательщиков, а также их учетных данных;
- технические и общесистемные платформы, способные эффективно обрабатывать большие объемы информации;
- обеспечение надежности, достоверности и конфиденциальности информации в базах учетных данных.

32.4. Автоматизация составления и исполнения бюджета на региональном уровне

Проблема автоматизированного управления информацией в финансовой системе региона — одна из наиболее актуальных. Финансовая ситуация в стране требует более четкого контроля за исполнением доходной и расходной частей бюджета, оперативного и достоверного анализа исполнения бюджета региона.

Автоматизированная система составления и исполнения бюджета (АССИБ) — программный комплекс, позволяющий автоматизировать обработку информации как в отдельном финансовом органе, так и во всей финансовой системе региона.

АССИБ предназначена для ведения учета исполнения бюджета региона в рамках казначейской модели, которая предусматривает возможность:*

- пообъектного учета доходов бюджета региона;
- ведения росписи расходов собственного бюджета в разрезе всех бюджетных учреждений;
- ежедневный учет пообъектного и постатейного финансирования бюджетных учреждений.

* Подобные системы внедрены в ряде регионов страны. Наиболее полный проект АССИБ-2000 внедрен НПЦ «Новинтех» в Тульском облфинуправлении.

В отличие от аналогичных программных продуктов АССИБ-2000:

- планировался как комплекс для всего финоргана, а не как набор автоматизированных рабочих мест;
- автоматизирует не только ежедневную работу специалистов региона, но позволяет оперативно анализировать исполнение бюджета региона на основании информации, которая хранится в базе данных;
- позволяет вести учет исполнения бюджетов всех уровней, что существенно облегчает процесс внедрения и сопровождения в регионе;
- предоставляет возможность осуществлять информационный обмен с другими приложениями, что позволяет включить его в общую систему информатизации региона.

В основу функционирования АССИБ положено использование традиционной технологии финансовых органов по составлению и исполнению бюджета, основанной на применении системы показателей бюджетной классификации и плана счетов бухгалтерского учета.

Программный комплекс автоматизирует основные функции финорганов по составлению и исполнению бюджета и, в свою очередь, состоит из трех подсистем:

1. Подсистема *«Сводно-группировочные расчеты по бюджету региона»* объединяет следующие задачи:

- «Свод бюджетов и плановой информации по сети, штатам и контингентам учреждений, состоящих на местных бюджетах»;

- «Свод отчетов об исполнении бюджетов и отчетной информации по сети, штатам и контингентам учреждений, состоящих на местных бюджетах»;
- «Учет изменений и составление уточненного плана доходов и расходов по нижестоящим бюджетам и собственному бюджету».

В этой подсистеме реализованы режимы ввода (с возможностью считывания с магнитных носителей), контроля и печати информации по утвержденному плану и всем видам отчетов (месячный, квартальный и годовой) нижестоящих финорганов. Ведется учет всех документов, уточняющих план бюджета региона, и роспись собственного бюджета с возможностью получения уточненного плана на любой период.

2. Подсистема «Составление и исполнение собственного бюджета» состоит из следующих задач:

- «Составление росписи доходов и расходов»;
- «Ведение оперативного бухгалтерского учета по исполнению собственного бюджета»;
- «Формирование отчетности об исполнении собственного бюджета».

Задача по исполнению собственного бюджета основана на ежедневном вводе (с возможностью автоматического считывания с выписки банка) операций по доходам, расходам и взаимным расчетам. Программа содержит все выходные формы строгой отчетности, а также дополнительные выходные формы для более детального анализа исполнения бюджета.

Кроме этого, предусмотрена возможность:

- работы со многими бюджетными расчетными счетами и неденежными (векселя, взаиморасчеты) ресурсами;
- ежедневного отслеживания остатков ассигнований, в том числе с учетом защищенных статей;
- учета поступления доходов с любым уровнем детализации (по плательщикам) и в разрезе подведомственных финорганов.

В программе предусмотрены режимы ввода и контроля месячных, квартальных и годовых отчетов распорядителей кредитов с последующим сводом их по схеме месячной отчетности или кодам бюджетной классификации.

3. Подсистема «Аналитические расчеты» включает комплекс задач по анализу исполнения бюджета региона и собственного бюджета в разрезе показателей бюджетной классификации, распорядителей кредитов и плательщиков.

АССИБ представляет возможность работы с базой данных специалистам бухгалтерии по исполнению собственного бюджета, бюджетного управления и отраслевых отделов. Все задачи комплекса информационно связаны, что позволяет избежать двойного ввода одной и той же информации в различных отделах и организовать обмен данными между отделами.

Внедрение программного комплекса АССИБ в финансовых органах всех уровней позволяет автоматизировать процесс формирования и свода отчетности об исполнении бюджета региона.

Контрольные вопросы

1. Объясните, почему информационным технологиям отводится большая роль в развитии бюджетной системы экономики страны.
2. Что представляют собой информационные системы бюджетного процесса?
3. Охарактеризуйте АИС «Финансы».
4. Какие программные комплексы входят в АИС «Налоги» и какие задачи они позволяют решать?
5. Поясните, что такое АССИБ, и охарактеризуйте ее основные компоненты.

Словарь терминов

Активы предприятия — собственность предприятия, отражаемая в активе *баланса*. Различают три вида активов: 1) текущие активы, состоящие из денежного капитала и средств, которые могут быть быстро трансформированы в наличные деньги; 2) основной капитал с длительным сроком службы, используемый предприятием при производстве товаров и услуг;

3) прочие активы, которые включают нематериальные активы, не имеющие натурально-вещественной формы, но ценные для предприятия, капиталовложения в другие компании, долгосрочные ценные бумаги, расходы будущих периодов и различные другие активы.

Акциз — вид косвенного налога, взимаемого в цене товаров. Акцизы были широко распространены уже в XIX в. С 1992 г. в РФ акцизы — самостоятельный налоговый платеж в систему федеральных налогов. Разновидность косвенных налогов.

Акционерное общество — компания, являющаяся *юридическим лицом*, капитал которой состоит из взносов пайщиков-акционеров и учредителей. Форма организации производства на основе привлечения денежных средств путем продажи *акций*. Существуют закрытые и открытые акционерные общества.

Акционерный капитал — основной капитал *акционерного общества*, размер которого определяется его уставом. Образуется за счет заемных средств и эмиссии (выпуска) *акций*.

Акция — ценная бумага, выпускаемая *акционерным обществом*, дающая право ее владельцу, члену акционерного общества, участвовать в его управлении и получать *дивиденды* из *прибыли*. Различают акции: именные, обыкновенные, на предъявителя, привилегированные, акции предприятия и акции трудового коллектива.

Амнистия (налоговая) — комплекс мероприятий по погашению задолженности по налоговым и другим обязательным платежам налогоплательщиками, а также освобождение от уплаты штрафов и пеней с сумм добровольно уплачиваемых ими платежей в *бюджет* и *внебюджетные государственные фонды*.

Амортизационные средства — финансовые средства, выделяемые специальным назначением для сохранения и возобновления *основных фондов* предприятия.

Аудиторский контроль — независимый вневедомственный финансовый контроль, проводимый аудиторской фирмой, имеющей лицензию на осуществление аудиторской деятельности. Основная задача — установление достоверности, полноты и реальности бухгалтерской и финансовой отчетности и соблюдение финансового законодательства.

Баланс — основной комплексный документ бухгалтерского учета, содержащий информацию о составе и стоимостной оценке средств предприятия (активов) и источниках их покрытия (пассив).

Балансовая прибыль — общая сумма прибыли предприятия по всем видам деятельности, отражаемая в его *балансе*.

Банковский кредит — кредит, выдаваемый в виде денежных ссуд хозяйственным субъектам и другим заемщикам.

Банкротство — понятие, означающее разорение, отказ предприятия платить по своим долговым обязательствам из-за отсутствия средства. Как правило, приводит к закрытию или принудительной ликвидации предприятия, распродаже имущества для погашения всех долгов.

Безналичный денежный оборот — часть денежного оборота, в которой движение денег осуществляется в виде перечислении по счетам в кредитных учреждениях и зачетов взаимных требований. См. *Денежное обращение*.

Биржевой курс — продажная цена *ценной бумаги* на фондовой бирже.

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

Бюджет развития РФ — составная часть *федерального бюджета*, формируемая в составе капитальных расходов федерального бюджета и используемая для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов.

Бюджетная классификация РФ — группировка доходов и расходов бюджетов всех уровней с присвоением объектам классификации группировочных кодов. Обеспечивает сопоставимость показателей бюджетов всех уровней.

Бюджетная роспись — документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета,

устанавливающий распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств и составляемый в соответствии с *бюджетной классификацией РФ*.

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

Бюджетная ссуда — бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок не более шести месяцев в пределах финансового года.

Бюджетное планирование — централизованное распределение и перераспределение стоимости валового общественного продукта и национального дохода между звеньями *бюджетной системы* на основе общенациональной социально-экономической программы развития страны в процессе составления и исполнения бюджетов и внебюджетных фондов разного уровня.

Бюджетное право — совокупность юридических норм, определяющих основы *бюджетного устройства* страны и порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, входящих в *бюджетную систему* страны.

Бюджетное регулирование — перераспределение средств с целью обеспечения *территориальным бюджетом* минимально необходимого уровня доходов, направляемых на экономическое и социальное развитие территорий.

Бюджетное устройство — организация и принципы построения *бюджетной системы*, ее структура, взаимосвязь между отдельными звеньями. Определяется государственным устройством. В унитарных (единых, слитных) государствах бюджетная система включает два звена: *государственный бюджет* и многочисленные *местные бюджеты*, которые своими доходами и расходами не входят в государственный бюджет. В федеративных государствах бюджетная система включает три звена: государственный — федеральный бюджет, бюджета членов Федерации.

Бюджетное финансирование — предоставление в безвозвратном порядке юридическим лицам из бюджетов разных уровней и внебюджетных фондов средств для полного или частичного покрытия расходов.

Бюджетные ассигнования — средства бюджетов разных уровней, направляемые на развитие экономики, финансирование социально-культурных мероприятий, оборону страны, содержание органов государственной власти и управления.

Бюджетный процесс — 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.

Бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет) — форма образования и расходования заемных средств для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта Российской Федерации.

Валовая выручка — полная сумма денежных поступлений от реализации товарной продукции, работ, услуг и материальных ценностей.

Валовая прибыль — часть валового дохода предприятия, которая остается у него после вычета всех обязательных расходов.

Валовой внутренний продукт (ВВП) — обобщающий макроэкономический показатель, отражающий суммарную рыночную стоимость конечных продуктов и услуг, произведенных на территории страны, независимо от национальной принадлежности функционирующих в ее народном хозяйстве юридических и физических лиц за определенный период времени. ВВП — модификация другого макроэкономического показателя — валового национального продукта (ВНП), от которого отличается на величину сальдо расчетов с зарубежными странами.

Валовой доход — разница между выручкой предприятия от реализации продукции и материальными затратами на производство. Включает заработную плату и прибыль или заработную плату и чистый доход. Другими словами, валовой доход отличается от чистого дохода на величину заработной платы.

Внебюджетные специальные фонды — денежные фонды, имеющие строго целевое назначение. Их цель состоит в расширении социальных услуг населению, стимулировании развития отсталых отраслей инфраструктуры, обеспечении дополнительными ресурсами приоритетных отраслей экономики. Важнейшие социальные фонды: Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, фонды обязательного медицинского страхования, Государственный фонд занятости населения.

Гарантийное обязательство, или поручение — форма обеспечения банковской ссуды.

Государственное регулирование — законодательно оформленная система внешнего воздействия на предприятие.

Государственное финансирование — метод безвозвратного предоставления финансовых ресурсов субъектам хозяйствования за счет средств бюджетных и внебюджетных фондов. Посредством государственного финансирования происходит целенаправленное перераспределение финансовых ресурсов между субъектами хозяйствования.

Государственные доходы — денежные отношения по мобилизации финансовых ресурсов в распоряжение государственных структур. Применяются три основных метода мобилизации государственных доходов: *налоги, государственные займы, эмиссия* (бумажно-денежная и кредитная).

Государственные займы — экономические отношения между государством, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами, с другой, при которых заемщиком выступает государство.

Государственные краткосрочные бескупонные облигации (ГКО) — государственные *ценные бумаги*, выпускаемые на срок 3, 6, 12 и более месяцев в основном для покрытия дефицита федерального бюджета и иных операций и размещаемые преимущественно среди юридических лиц и иностранных инвесторов.

Государственные минимальные социальные стандарты — установленные законодательством РФ минимальные необходимые уровни гарантий социальной защиты, обеспечивающие удовлетворение важнейших потребностей человека.

Государственные расходы — денежные отношения, связанные с использованием централизованных и децентрализованных государственных средств на различные потребности государства. Финансирование государственных расходов осуществляется в трех формах: самофинансирование, бюджетное финансирование, кредитное обеспечение.

Государственные финансы — сфера денежных отношений по поводу распределения и перераспределения стоимости общественного продукта и части национального богатства, связанная с формированием финансовых ресурсов в распоряжение государства и его предприятий и использованием государственных средств на затраты по расширению производства, удовлетворению растущих социально-культурных потребностей членов общества, нужд обороны страны и государственного управления. Государственные финансы функционируют на федеральном, региональном и местном уровнях и включают *бюджет*, внебюджетные фонды, *государственный кредит*, финансы государственных и муниципальных предприятий.

Государственный бюджет — основной финансовый план государства, имеющий силу закона: утверждается законодательными органами власти — парламентами. В России утверждается Государственной Думой и Советом Федерации, подписывается Президентом РФ. Выражает экономические денежные отношения, опосредующие процесс образования и использования централизованного фонда денежных средств государства. Бюджет государства — основное орудие перераспределения национального дохода.

Государственный внебюджетный фонд — форма образования и расходования денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Государственный внешний долг РФ — долговые обязательства Правительства РФ, выраженные в иностранной валюте.

Государственный внутренний долг РФ — долговые обязательства Правительства РФ, выраженные в валюте Российской Федерации.

Государственный кредит — денежные отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами в связи с мобилизацией временно свободных денежных средств в распоряжение органов государственной власти и их использованием на финансирование государственных расходов. Основные формы государственного кредита — займы и казначейские ссуды.

Государственный или муниципальный заем — передача в собственность РФ, субъекта РФ или муниципального образования денежных средств, которые РФ, субъект РФ или муниципальное образование обязуются возвратить в той же сумме с уплатой процента (платы) на сумму займа.

Государственный или муниципальный долг — обязательства, возникающие из государственных или муниципальных займов, принятых на себя РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства, а также принятые на себя РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием обязательства третьих лиц.

Государственный финансовый контроль — контроль со стороны органов власти и управления РФ и субъектов РФ, а также специальных контрольных органов (Счетная Палата, Министерство РФ по налогам и сборам и др.) за соблюдением законодательства в сфере *государственных бюджетов и внебюджетных фондов, налогов*, финансовой деятельности государственных учреждений и предприятий, организацией денежных расчетов, ведением учета и отчетности.

Дебиторская задолженность — счета к получению суммы, причитающейся предприятию от покупателей за товары и услуги, проданные в кредит. В балансе предприятия записываются как текущие активы.

Девальвация — официальное понижение курса национальной валюты по отношению к иностранным валютам.

Денежная система — система, включающая в себя денежную единицу, порядок эмиссии наличных денег, организацию и регулирование денежного обращения.

Денежное обращение — движение денег при выполнении ими своих функций в наличной и безналичной формах.

Деньги — особый товар, стихийно выделившийся из товарного мира и выполняющий роль всеобщего эквивалента. Их сущность выражается в функциях: меры стоимости, средства обращения, средства накопления и сбережения, средства платежа, мировых денег.

Депозиты — денежные средства или *ценные бумаги*, отданные на хранение в банки на заранее оговоренных условиях.

Дефлятор ВВП — один из индексов роста цен, который используется как показатель реального ВВП, т. е. в неизменных ценах.

Дефицит бюджета — превышение расходов бюджета над его доходами. См. *Профицит бюджета*.

Добавленная стоимость — прирост стоимости, создаваемый на определенном предприятии в процессе производства продукции, выполнения работ, оказания услуг.

Долгосрочные финансовые вложения — финансовые вложения, рассчитанные на длительный период времени, в уставные капиталы предприятий и коммерческих организаций, долгосрочные займы.

Дотации — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня *бюджетной системы* РФ или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов.

Доходы бюджета — денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов государственной

власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Затраты — совокупность производственных выплат в наличной и безналичной формах в связи с производством продукции, оказанием услуг, выполнением работ и их реализацией.

Земельный кадастр — реестр земель по классам в зависимости от плодородия, близости к рынкам сбыта, вида засеваемых культур и т.д. Поскольку земельный кадастр служит основой оценки средней доходности 1 га земли каждого класса, он используется для определения ставок налога за землю.

Издержки производства и реализации продукции — стоимостная оценка используемых в процессе производства продукции природных ресурсов, сырья, материалов, топлива, энергии, *основных фондов*, трудовых ресурсов, а также других затрат на производство и реализацию продукции.

Инвестиции — долгосрочные вложения средств в целях создания новых и модернизации действующих предприятий, освоения новейших технологий и техники, увеличения производства и получения *прибыли*.

Инвестиционная политика — определение наиболее приоритетных направлений капитальных вложений, от которых зависят повышение эффективности экономики, обеспечение наибольшего прироста продукции и национального дохода на каждый рубль затрат.

Инвестиционные фонды — финансовые институты, участники рынка *ценных бумаг*, осуществляющие эмиссию собственных акций и инвестиции в *ценные бумаги* других эмитентов, торговлю ценными бумагами, владеющие инвестиционными ценными бумагами.

Инвестиционный налоговый кредит — отсрочка налогового платежа, предоставляемая в целях стимулирования инвестиционной активности и обновления основных средств предприятиям на основании кредитного соглашения с налоговыми органами.

Инвестор — частный предприниматель, организация или государство, осуществляющие долгосрочное вложение *капитала* в какое-либо дело, предприятие с целью получения *прибыли*.

Инновационная деятельность — деятельность, основанная на использовании новых форм организации, управления и финансирования.

Инновация — нововведение, комплексный процесс создания, распространения и использования новшеств (нового практического средства) для удовлетворения человеческих потребностей, меняющихся под воздействием развития общества.

Инфляция — кризисное состояние *денежной системы*, обусловленное диспропорциональностью развития общественного производства, проявляющееся прежде всего в общем и неравномерном росте цен на товары и услуги, что ведет к перераспределению национального дохода в пользу определенных социальных групп. Различают ползучую, галопирующую и гиперинфляцию.

Инфраструктура — комплекс отраслей хозяйства, обслуживающих промышленное (или какое-либо другое) производство, а также население. Включает транспорт, связь, торговлю, материально-техническое обеспечение, науку, образование, здравоохранение.

Капитал оборотный — часть капитала, направляемая на формирование оборотных средств и возвращаемая в течение одного производственного цикла.

Капитал основной — часть капитала, направляемая на формирование основных производственных фондов и участвующая в производстве длительное время.

Капитальные вложения — затраты материальных, трудовых и денежных ресурсов, направленные на восстановление и прирост *основных фондов*.

Коммерческий кредит — товарная форма *кредита*, возникающая при отсрочке платежа; долговое обязательство, оформленное векселем.

Коммерческий расчет — метод ведения хозяйства, заключающийся в соизмерении в денежной форме затрат и результатов деятельности; его целью является получение максимума

прибыли при минимуме затрат. Предполагает обязательное получение *прибыли* и достаточного для продолжения хозяйствования уровня рентабельности.

Конверсия — переориентация *предприятия* на производство продукции принципиально другого типа.

Конвертируемость валют — способность одной валюты обмениваться на другую валюту.

Конкурентоспособность — способность осуществлять свою деятельность в условиях рыночных отношений и получать при этом *прибыль*, достаточную для научно-технического совершенствования производства, стимулирования работников и поддержания продукции на высоком качественном уровне.

Конкуренция — элемент рыночного механизма, связанный с формированием хозяйственных пропорций на основе соперничества *предприятий*, фирм за лучшие и более выгодные условия приложения капитала, реализации продукции и услуг.

Консолидированный бюджет — свод бюджетов всех уровней *бюджетной системы* Российской Федерации на соответствующей территории.

Концессия — разрешение одним государством другим государствам, их фирмам и частным лицам проводить производственно-эксплуатационную деятельность в соответствии с концессионным договором. В договоре о концессии может предусматриваться сдача в эксплуатацию государством за плату не только предприятий, но главным образом земли с правом добычи полезных ископаемых.

Краткосрочные обязательства — обязательства, срок погашения которых наступает в течение короткого промежутка, обычно в пределах одного года.

Краткосрочные финансовые вложения — финансовые вложения, рассчитанные на короткий период, высоколиквидные *ценные бумаги*, в том числе краткосрочные казначейские обязательства государства, облигации, акции, временная финансовая помощь другим предприятиям, депозитные сертификаты, полученные краткосрочные векселя.

Кредитование — одна из форм финансового обеспечения воспроизводственных затрат, при которой расходы субъекта хозяйствования покрываются за счет банковских ссуд, предоставляемых на началах платности, срочности и возвратности.

Кредиторская задолженность — задолженность, возникающая при расчетах с поставщиками; временное использование в денежном обороте предприятия средств кредитора.

Кризис платежеспособности — взаимные неплатежи предприятий, вызванные дефицитом наличной или безналичной денежной массы.

Курс акций (облигаций и других ценных бумаг) — цена акций (других ценных бумаг) на фондовой бирже. Курс прямо пропорционален размерам *дивиденда*, процента и находится в обратной зависимости от величины ссудного процента.

Лимит капитальных вложений — предельный размер капитальных вложений на запланированный ввод в действие мощностей или создание нормативных заделов капитального строительства.

Лимит кредитования — предельная сумма выдачи *кредита* или остатков задолженности в плановом периоде.

Лицензия — специальное разрешение *юридическому лицу* уполномоченных на то государственных органов осуществлять конкретные, оговоренные законом хозяйственные операции, включая внешнеторговые (экспортные и импортные).

Медицинское страхование — форма социальной защиты интересов населения в охране здоровья. Гарантирует гражданам получение медицинской помощи при возникновении страхового случая. Осуществляется в двух формах — обязательной и добровольной.

Межбюджетные отношения — отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по поводу формирования и исполнения бюджетов.

Местные налоги и сборы — налоги и сборы, устанавливаемые представительными органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с федеральными законами.

Местные финансы — совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения.

Минимальный местный бюджет — расчетный объем доходов и расходов местного бюджета, учитывающий *государственные минимальные социальные стандарты*.

Местный бюджет — бюджет муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного управления.

Минимальная бюджетная обеспеченность — минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов.

Муниципальные ценные бумаги — облигации, жилищные сертификаты и другие ценные бумаги, выпускаемые органами местного самоуправления.

Муниципальный заказ — соглашение между органом местного самоуправления и подрядной организацией о выполнении работ (об оказании услуг), финансируемых за счет средств *местного бюджета*.

Наличие-денежное обращение — движение наличных денег в сфере обращения и выполнения ими двух функций: средства *обращения* и средства *платежа*.

Налог — обязательный взнос налогоплательщика в бюджет и внебюджетные фонды в определенных законом размерах и в установленные сроки. Выражает денежные отношения, складывающиеся у государства с юридическими и физическими лицами в связи с перераспределением национального дохода и мобилизацией финансовых ресурсов в бюджетные и внебюджетные фонды государства. См. *Внебюджетные специальные фонды*.

Налоговая система — совокупность разных видов налогов, в построении и методах исчисления которых реализуются определенные принципы. Включает прямые и косвенные налоги. Прямые устанавливаются непосредственно на доход или имущество налогоплательщика, косвенные — надбавка к цене товара (тарифа на услугу) — оплачиваются потребителем. В составе косвенных налогов выделяют: *акцизы*, фискальные монополии, *таможенные пошлины*.

Налоговые каникулы — определенный период времени, в течение которого плательщику предоставляется льгота в виде освобождения от уплаты *налога*.

Налоговые льготы — полное или частичное освобождение налогоплательщиков от уплаты *налога* в соответствии с действующим законодательством.

Налоговый контроль — специализированный контроль со стороны государственных органов за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчислений, полнотой и своевременностью уплаты *налогов* и других обязательных платежей юридическими и физическими лицами.

Налоговый кредит — одна из *налоговых льгот*, состоящая в отсрочке взимания налога.

Норматив минимальной бюджетной обеспеченности — расчетный показатель минимально необходимой потребности в бюджетных средствах на одного жителя муниципального образования по текущим расходам.

Обеспеченность кредита — виды и формы гарантированных обязательств заемщика перед кредитором (банком) по возмещению суммы заемных средств (кредита) в случаях их возможного невозврата заемщиком.

Облигации государственных займов — кратко- и долгосрочные *ценные бумаги*, выпускаемые Министерством финансов РФ для привлечения средств инвесторов и выполнения государством своих функций.

Облигации сберегательного займа — государственные *ценные бумаги*, выпускаемые для привлечения средств инвесторов, но предназначенные в основном для размещения среди населения.

Облигация — *ценная бумага*, приносящая доход в форме процента. Выпускается государственными органами для покрытия бюджетного дефицита и *акционерными*

обществами в целях мобилизации капитала. В отличие от *акций* на облигации указан срок ее погашения.

Оборотные средства — такие активы, как сырье, материалы, топливо, тара, незавершенное производство, расходы будущих периодов и др.; фонды обращения — товары (на складе и в отгрузке) и денежные средства (в кассе предприятия, на его расчетном счете и других счетах, в расчетах).

Оборотный капитал — доля капитала предприятия, вложенная в текущие активы, фактически все оборотные средства. Чистый оборотный капитал представляет собой разницу между текущими активами и текущими (краткосрочными) обязательствами.

Обслуживание долга — выплата процентов и погашение основной суммы долгов за определенный отчетный период.

Окупаемость капитальных вложений — показатель эффективности капитальных вложений, определяемых как отношение капитальных вложений к экономическому эффекту, получаемому от их использования в процессе производства.

Оплата труда — форма денежного или натурального вознаграждения работников.

Основные непроизводственные фонды — предметы длительного пользования, обслуживающие в обществе непроизводственное потребление: жилые здания, поликлиники, клубы, санатории, стадионы и т.п., находящиеся на балансе предприятия.

Основные производственные фонды — средства труда (здания, сооружения, машины и оборудование, транспортные средства и др.), с помощью которых изготавливается продукция. Служат длительным сроком, сохраняют в процессе производства свою натуральную форму и переносят свою стоимость на готовый продукт частями, по мере износа. Пополняются за счет *капитальных вложений*.

Основные средства — денежные средства, инвестированные в основные фонды производственного и непроизводственного назначения. См. *Основные производственные фонды*, *Основные непроизводственные фонды*.

Остаточная стоимость — разница между первоначальной стоимостью основных средств и суммой износа; сумма, которую предприятие рассчитывает получить от продажи активов (основного капитала) в конце полезного срока их службы.

Отчетный период — определенный период в деятельности предприятия, по результатам которого составляются основные документы *финансовой отчетности* (например, отчет о прибылях и убытках). Документы финансовой отчетности могут подготавливаться еженедельно, ежемесячно, ежеквартально и ежегодно; в них регистрируются результаты деятельности предприятия за этот период. Для всех предприятий подготовка ежеквартальных и ежегодных отчетов является обязательной.

Оффшорные зоны — ограниченные территории, в которых действуют особо льготные экономические условия. Как и налоговые гавани являются разновидностью свободных экономических зон.

Очередность платежей — установленная последовательность списания средств со счета предприятия при наличии нескольких срочных и просроченных платежей и недостаточности средств для их полного погашения.

Пенсия — гарантированная ежемесячная выплата денежных сумм для материального обеспечения граждан в связи со старостью, инвалидностью, выслугой лет и смертью кормильца.

Планирование — процесс, обеспечивающий сбалансированное взаимодействие отдельных видов ресурсов в рамках выбранного объекта управления, устанавливающий пропорции и темпы роста.

Платежеспособность предприятия — свойство субъекта хозяйствования своевременно и полно выполнять свои платежные обязательства, вытекающие из торговых, кредитных и иных операций денежного характера.

Платежный баланс — соотношение платежей, произведенных страной за границей, и поступлений, полученных ею из-за границы за определенный период времени (месяц, квартал,

полугодие, год). Включает торговый баланс, отражающий соотношение стоимости экспорта и импорта товаров страны за соответствующий период, баланс услуг и некоммерческих платежей. В совокупности они образуют платежный баланс по текущим операциям. Общий платежный баланс страны образует платежный баланс по текущим операциям и баланс движения капиталов и кредиторов, а также движение золотых и валютных резервов.

Общее сальдо платежного баланса России за последние годы является отрицательным, что объясняется отрицательным сальдо по балансу движения капиталов и кредитов между странами.

Платежный оборот — совокупность всех денежных платежей в экономике страны.

Пособие — регулярная или единовременная денежная выплата, предоставляемая гражданам страны в связи с временной нетрудоспособностью, беременностью и родами, при рождении ребенка, по уходу за ребенком и др.

Предпринимательство — деятельность, связанная с производством и реализацией продукции, выполнением работ, оказанием услуг. Носит регулярный характер, ориентирована на извлечение *прибыли*.

Предприятие — являющийся *юридическим лицом* самостоятельный хозяйственный субъект, созданный для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения *прибыли*.

Преференция — льгота или предоставление особого налогового режима для группы хозяйствующих субъектов, позволяющие им в течение указанного времени не нести часть налоговых обязательств.

Прибыль — конечный финансовый результат деятельности *предприятия*; определяется как разность между выручкой и затратами.

Приватизация — процесс изменения отношений собственности при передаче государственного *предприятия* в другие формы собственности, в том числе в коллективную, акционерную и частную.

Прогнозирование — научно обоснованное предсказание вероятностного развития событий или явлений на будущее на основе статистических, социальных, экономических и других исследований.

Перспектив эмиссии — документ, содержащий необходимую информацию о выпуске *ценных бумаг*, подлежащих регистрации и установленном порядке.

Профицит бюджета — превышение *доходов бюджета* над его расходами. См. *Дефицит бюджета*.

Расходы бюджета — экономические отношения, связанные с распределением фонда денежных средств государства и его использованием по отраслевому, ведомственному, целевому и территориальному назначению. Включаются затраты на финансирование народного хозяйства, социально-культурных мероприятий (образование, здравоохранение, социальное обеспечение), оборону страны, содержание органов управления и правоохранительных органов, расходы по государственному внутреннему долгу, затраты на оказание финансовой поддержки территориям и др.

Расширенное воспроизводство — возобновление производства во все увеличивающихся размерах.

Регулирование экономики — целенаправленное изменение темпов развития народного хозяйства и отдельных его структурных подразделений на основе перераспределения финансовых ресурсов. Регулирование экономики осуществляется в двух формах — саморегулирование и государственное регулирование. Первая характеризуется такими методами формирования финансовой базы в разных звеньях общественного производства, которые вырабатывают и используют сами субъекты хозяйствования. Вторая форма отражает вмешательство государства в процесс развития общественного производства через различные экономические инструменты, в том числе через финансовые рычаги.

Регулирующие доходы — федеральные и региональные *налоги* и иные платежи, по которым федеральными законами и законами субъектов РФ устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в *местные бюджеты* на предстоящий финансовый год.

Резервный фонд — целевой источник, создаваемый за счет регулярных отчислений от прибыли предприятия. Эти средства должны находиться в высоколиквидных активах.

Реконструкция — процесс коренного переустройства действующего производства на базе технического и организационного совершенствования, комплексного обновления и модернизации *основных фондов*.

Рентабельность — один из основных стоимостных показателей эффективности производства. Характеризует уровень отдачи затрат, вложенных в процесс производства, и реализации продукции, работ и услуг.

Реструктуризация внешнего долга — продление сроков погашения долга и выплаты по нему процентов.

Реструктуризация фискальной задолженности — определение суммарной задолженности в *бюджет*, определение сроков ее погашения, контроль и соблюдение в этот период обязательных сроков уплаты текущих платежей в бюджеты и внебюджетные фонды.

Роспись бюджета — основной оперативный план распределения доходов-расходов по подразделениям *бюджетной классификации*, в котором проставляются сроки поступления налогов и других платежей и расходование бюджетных средств в течение года.

Самострахование — совокупность мер, направленных на предотвращение рисков, создание резервных фондов материальных и финансовых ресурсов и др.

Самофинансирование — один из методов финансового обеспечения воспроизводственных затрат, основанный на использовании субъектами хозяйствования собственных финансовых ресурсов. При недостаточности собственных средств предприятия используют финансовые ресурсы, привлекаемые на основе выпуска ценных бумаг.

Сберегательный банк — кредитно-финансовое учреждение, предназначенное для аккумуляции сбережений населения и средств предприятий и их эффективного размещения для получения прибыли.

Себестоимость продукции — суммарные расходы на производство и реализацию продукции.

Секвестр — пропорциональное снижение государственных расходов по всем статьям бюджета (кроме защищенных) в течение времени, оставшегося до конца года.

Система цен — совокупность различных видов цен (оптовых, закупочных, розничных и др.), находящихся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости.

Смета — финансовый документ, содержащий информацию об образовании и расходовании денежных средств в соответствии с их целевым назначением.

Смета расходов и доходов — финансовый план учреждения (организации), осуществляющего некоммерческую деятельность.

Сметное финансирование — метод покрытия затрат учреждений и организаций в соответствии с утвержденной сметой.

Собственность — правоотношения, возникающие по поводу владения, пользования и распоряжения имуществом.

Собственные доходы территориальных бюджетов — региональные и местные налоги и сборы, отчисления от налогов вышестоящих бюджетов, переданные в региональные и *местные бюджеты* на постоянной основе в твердо фиксированной доле.

Социальное обеспечение — система распределительных отношений, в процессе которых за счет части национального дохода образуются и используются общественные фонды денежных средств для материального обеспечения граждан в старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца и в иных случаях, установленных законом.

Социальное страхование — система экономических отношений, посредством которых формируются и расходуются фонды денежных средств, предназначенных для материального обеспечения нетрудоспособных.

Социальные нормы — показатели необходимой обеспеченности населения важнейшими жилищно-коммунальными, социально-культурными и другими услугами в натуральном и денежном выражении.

Средства по взаимным расчетам — суммы, поступающие в *местные бюджеты* или передаваемые из местных бюджетов в *бюджеты субъектов РФ* в связи с изменениями в доходах и расходах местных бюджетов, возникающими в результате решений, принятых органами государственной власти и не учтенных при утверждении соответствующих бюджетов.

Средства самообложения — разовые добровольные целевые сборы, устанавливаемые непосредственно населением муниципального образования для финансирования решения вопросов местного значения.

Субвенция — бюджетные средства, предоставляемые *бюджету* другого уровня *бюджетной системы* Российской Федерации или *юридическому лицу* на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов.

Субсидия — бюджетные средства, предоставляемые *бюджету* другого уровня *бюджетной системы* Российской Федерации, физическому или *юридическому лицу* на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Ссудный процент — цена кредитных денежных средств на рынке ссудных капиталов за их потребительские свойства — приносить пользователю кредитом (заемщиком) доход (прибыль).

Стагнация — состояние экономики, характеризующееся застоем хозяйственной деятельности в течение достаточно продолжительного времени.

Стагфляция — состояние народного хозяйства страны, характеризующееся одновременным переплетением затяжного ослабления экономической активности (*стагнация*) с *инфляцией*.

Страхование — система особых, перераспределительных отношений, возникающих между участниками страхового фонда в связи с его образованием за счет целевых денежных взносов и использованием на возмещение ущерба субъекта хозяйствования и оказание помощи гражданам (или их семьям) при наступлении страховых случаев в их жизни (достижение определенного возраста, утрата трудоспособности, смерть и т.д.). Различают: 1) имущественное страхование, объектом которого выступают различные материальные ценности; 2) личное страхование, основой которого являются события в жизни физических лиц; 3) страхование ответственности, предметом которого служат возможные обязательства страхователя по возмещению ущерба (вреда) третьим лицам; 4) страхование предпринимательских рисков, где объектом считается риск неполучения прибыли или образования убытка.

Страхователь — физическое или *юридическое лицо*, страхующее имущество или заключающее со страховой организацией договор личного страхования и уплачивающее страховые взносы.

Страховщик — специализированная организация (государственная акционерная, кооперативная), проводящая *страхование* и принимающая на себя обязательство возместить ущерб *страхователю* (или другим лицам) или выплатить страховую сумму.

Структура цены — соотношение отдельных элементов цены, выраженное в процентах по отношению к цене.

Таможенные пошлины — налоги, взимаемые при ввозе, вывозе и провозе товаров через территорию государства. Используются следующие ставки таможенных пошлин: адвалорные — определяемые в процентах к таможенной стоимости товаров; специфические — устанавливаемые в твердой сумме за единицу товара; комбинированные — сочетающие элементы адвалорных и специфических таможенных пошлин.

Тариф — разновидность цены, плата, взимаемая организацией с предприятий, организаций и населения за услуги (бытовые, коммунальные, транспортные и др.).

Текущие затраты — издержки, возникшие в процессе производства продукции и оказания услуг для получения *прибыли* и отнесенные к данному отчетному году.

Территориальные бюджеты — совокупность *бюджетов* республик, входящих в состав РФ, краев, областей, национальных округов, районов, городов, поселков, сельских поселений.

Территориальные внебюджетные фонды — совокупность денежных средств, мобилизованных сверх *бюджета* региональными и местными органами власти для финансового обеспечения экономического и социального развития территорий.

Территориальные финансы — система экономических отношений, посредством которых распределяется и перераспределяется национальный доход на экономическое и социальное развитие территорий. Это совокупность денежных средств, находящихся в распоряжении региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Территориальный сводный финансовый баланс — система финансовых показателей, характеризующих создание и использование финансовых ресурсов на территории за определенный период.

Трансфертные платежи — передаточные платежи, одна из форм перераспределения государственных бюджетных средств.

Убытки — суммы утраченных активов по различным причинам, например, потери, кражи, неэффективная производственная деятельность.

Унитарное предприятие — коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество.

Учетная ставка — норма процента, взимаемая Центральным банком при предоставлении ссуд коммерческим банкам.

Учредительные документы — документы, служащие основанием для учреждения вновь создаваемого предприятия, компании, акционерного общества и их регистрации в установленном порядке.

Федерализм (бюджетный) — законодательно принимаемая норма равноправных (партнерских) отношений между федеральным центром и субъектами РФ при формировании *доходов бюджетов* всех уровней за счет оптимального сочетания их налогового потенциала, выполняемых финансово-хозяйственных, социальных функций и имеющихся общественно необходимых потребностей.

Федеральный фонд финансовой поддержки регионов. Создан в рамках федерального бюджета в 1994 г. путем отчислений от НДС в размере 22% от той его части, которая поступила в федеральный бюджет. В 1995 г. эта доля была увеличена до 27%. В период с 1996 по 1998 гг. Фонд должен был формироваться за счет 16%-ных отчислений от всех налогов, поступающих в федеральный бюджет, за исключением таможенных пошлин и сборов. Однако в 1998 и 1999 гг. в Фонд перечисляются 14% от всех налогов, поступающих в федеральный бюджет, за исключением таможенных пошлин.

Методика формирования Фонда постоянно совершенствуется. Практически в нее ежегодно вносятся изменения. В 1999 г. средства территориальным бюджетам выделяются на основе единой для всех бюджетов методологии, учитывающей собственные среднедушевые бюджетные доходы территории и численность населения, проживающего на данной территории.

Финансовая информация — рассчитанная на конкретных пользователей система финансовых показателей, предназначенных для принятия решения.

Финансовая отчетность — совокупность документов, содержащих информацию о финансовых показателях.

Финансовая политика — деятельность государства, предприятия по целенаправленному использованию финансов. Включает: выработку концепций развития финансов, определение основных направлений их использования и разработку мер, направленных на достижение поставленных целей.

Финансовая система — термин, употребляемый для обозначения разных по своей сути понятий: а) совокупность сфер и звеньев финансовых отношений, взаимосвязанных между собой. В этом значении финансовая система страны включает три крупные сферы: финансы предприятий, учреждений, организаций; страхование; государственные финансы. Каждая из них состоит из звеньев; б) совокупность финансовых учреждений страны, к которым относятся финансовые органы и все структурные подразделения Министерства РФ по налогам и сборам.

Финансовая стратегия — комплекс мероприятий, направленных на достижение перспективных финансовых целей.

Финансовое обеспечение воспроизводственного процесса — покрытие затрат за счет финансовых ресурсов, аккумулируемых субъектами хозяйствования и государством. Осуществляется в трех формах: самофинансирования, кредитования и государственного финансирования. Одно из важных направлений воздействия финансов на процессы общественного развития наряду с финансовым регулированием и финансовым стимулированием.

Финансовое планирование — планирование финансовых ресурсов и фондов денежных средств.

Финансовые ресурсы — денежные доходы, накопления и поступления, формируемые в руках субъектов хозяйствования и государства и предназначенные на цели расширенного воспроизводства, материальное стимулирование работающих, удовлетворение социальных потребностей, нужд обороны и государственного управления. Являются материальными носителями финансовых отношений. Используются в фондовой и нефондовой формах.

Финансовые фонды — денежные фонды, формируемые за счет *финансовых ресурсов*. Назначение финансовых фондов состоит в подготовке условий, обеспечивающих удовлетворение постоянно меняющихся общественных потребностей.

Финансовый аппарат — органы, осуществляющие управление финансами. К ним относятся высшие законодательные органы власти — Федеральное Собрание и его две палаты — Государственная Дума и Совет Федерации, Министерство финансов РФ и его органы на местах, Министерство РФ по налогам и сборам, Федеральная служба налоговой полиции, Государственный таможенный комитет РФ, финансовые отделы и управления на предприятиях различных форм собственности, осуществляющие функции оперативного управления финансами.

Финансовый контроль — элемент системы управления финансами; особая сфера стоимостного контроля за финансовой деятельностью всех экономических субъектов (государства, территориальных административных образований, предприятий и организаций), соблюдением финансово-хозяйственного законодательства, целесообразностью производственных расходов, экономической эффективностью финансово-хозяйственных операций.

Финансовый механизм — совокупность форм организации финансовых отношений, методов (способов) формирования и использования финансовых ресурсов, применяемых обществом в целях создания благоприятных условий для экономического и социального развития общества. В соответствии со структурой финансовой системы финансовый механизм подразделяется на финансовый механизм предприятий (организаций, учреждений), страховой механизм, бюджетный механизм и т.д. В каждом из них согласно функциональному назначению можно выделить мобилизацию финансовых ресурсов, финансирование, стимулирование и др.

Финансовый отчет — отчет, дающий информацию о финансовом положении предприятия, его доходах, издержках и чистой прибыли, использовании *финансовых ресурсов* за определенный период времени.

Финансовый рынок — рынок, на котором обращаются капиталы и кредиты. Подразделяется на рынок краткосрочного капитала и рынок долгосрочного ссудного капитала.

Финансы — система экономических отношений, в процессе которых происходят формирование, распределение и использование централизованных и децентрализованных

фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства, удовлетворения социальных потребностей общества.

Фонд финансовой поддержки муниципальных образований — денежные средства, образуемые в *бюджете субъекта Российской Федерации* для оказания финансовой помощи муниципальным образованиям и распределяемые в соответствии с фиксированной формулой.

Целевой бюджетный фонд — фонд заемных средств, образуемый в составе *бюджета* за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений для конкретных видов доходов и используемый по отдельной смете.

Ценные бумаги — денежные документы, свидетельствующие о предоставлении займа (*облигации*) или приобретении владельцем ценной бумаги права на часть имущества (*акция*). По экономическому содержанию ценные бумаги представляют долгосрочные обязательства эмитента выплачивать владельцу ценной бумаги доход в виде *дивиденда* или фиксированных процентов. Бывают двух типов:

долевые (*акции*) и долговые (*облигации*).

Экономический инструмент — экономическая категория, сознательно, целенаправленно используемая в интересах субъектов хозяйствования и государства. Может оказывать на общественное производство количественное и качественное воздействие.

Экономический стимул — экономический рычаг, с помощью которого удастся влиять на материальные интересы субъектов хозяйствования. Влияние на материальные интересы происходит через формы организации финансовых отношений.

Юридическое лицо — *предприятие*, выступающее в качестве субъекта гражданства, в том числе хозяйственных прав и обязанностей, имеющее самостоятельный баланс, гербовую печать и расчетный счет в банке, действующее на основании устава или положения и отвечающее в случае *банкротства* принадлежащим ему имуществом.

Литература

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.). — М., 1993.

Бюджетный кодекс Российской Федерации. — М., 1998.

Налоговый кодекс Российской Федерации. Ч. I — М., 1998.

«О бюджетной классификации Российской Федерации»: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ.

«О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 годах»: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862.

«Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе **РФ**, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления»: Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4807—1.

«О финансовых основах местного самоуправления»: Закон Российской Федерации от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ.

Бюджетная система Российской Федерации: Учебник/Под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской. — М.: Юрайт, 1999.

Поляк Г.Б. Бюджет города. — М.: Финансы, 1978.

Поляк Г.Б. Финансовое обеспечение социальной сферы. — М.: Финансы и статистика, 1988.

Поляк Г.Б. Финансы местных Советов. — М.: Финансы и статистика, 1991.

Соляникова С.П. Бюджеты территорий. — М.: Финансы и статистика, 1993.

Финансовый менеджмент: Учебник/Под ред. Г.Б. Поляка. — М.: ЮНИТИ, 1997.

Финансы предприятий: Учебник/Под ред. Н.В. Колчиной. — М.: ЮНИТИ, 1998.

Финансы: Учебник /Под ред. В.М. Родионовой — М.: Финансы и статистика, 1994.

Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник/Под ред. Дробозиной Л.А. - М.: Финансы, ЮНИТИ, 1997.

Учебник

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИИ

Редактор Г.А. Клебче

Корректор *К. В. Федорова*

Оформление художника *А. В. Лебедева*

Оригинал-макет выполнен в ИЗДАТЕЛЬСТВЕ ЮНИТИ-ДАНА

Лицензия № 071252 от 04.01.96

Подписано в печать 19.07.99. Формат 60x88 1/16

Усл. печ. л. 34,5. Уч.-изд. л. 25,9

Тираж 20000 экз. (1-й завод-7 000). Заказ 1292

ООО "ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА"

Генеральный директор *В.Н. Закаидзе*

123298, Москва, Тепличный пер., 6

Тел.: (095) 194-00-15. Тел./факс: (095) 194-00-14 E.mail: unity@tech.iu

Отпечатано в ГУП ИПК "Ульяновский Дом печати" 432601, г. Ульяновск. ул. Гончарова,