ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ
;ерия основана в 1 996 г.

И.Н. МЫСЛЯЕВА

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

Учебник

2-е издание

Допущено Министерством образования Российской Федерации в качестве учебника для студентов высших учебных заведений по специальности «Государственное и муниципальное управление»

Моква
ИНФРА-М
2007

УДК **336.1/.5(075.8)**
ББК 65.261я73
М95

Рецензенты:
Кафедра государственного регулирования **национальной** экономики Государственного университета управления;
д.э.н., проф. В.Н. Лексин;
д.э.н., проф., заслуженный деятель науки РФ Ф.И. Шамхалов

Мысляева И.М.
М95 Государственные и муниципальные финансы: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и дон. — **М: ИНФРА-М,** 2007. - 360. - і Высшее обра юнание).

ISBN 5-16-002855-2

В учебнике государственные и муниципальные финансы рассматриваются как элемеш финансово-кредитной системы Раскрываются их особенности и роль, проанализированы такие их звенья, как бюджет, внебюджетные специальные фонды, государственный кредит, финансы государственных предприятий. Большое внимание уделено вопросам дефицита бюджета, государственного и муниципального долга, направлениям их сокращения и эффективного управления, принципам построения бюджетной системы, процессу составления, рассмотрения и исполнения бюджета, взаимосвязи уровней бюджетной системы, системе межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Для студентов и аспирантов, практических работников, а также всех, кто интересуется вопросами бюджетно-налоговой политики государства.

ББК 65 26!я73

ISBN 5-16-002855-2 © И.Н Мысляева, 2003, 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие 7

Глава 1. СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ ФИНАНСОВ 9

1.1. Финансы как экономическая категория 9
1.2. Функции финансов 13
1.3. Финансовая политика государства и финансовый механизм 16
Вопросы для самопроверки 18

ГЛАВА II. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ КАК ЭЛЕМЕНТ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОЙ СИСТЕМЫ 19

2.1. Финансово-кредитная система, ее звенья и принципы формирования 19
2.2. Сущность и функции государственных финансов 24
2.3. Государственная финансовая система и ее звенья 28
Вопросы для самопроверки 30

ГЛАВА III. БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО И БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА 32

3.**1.** Бюджетное устройство и его типы 32
3.2. Бюджетный федерализм 37
3.3. Основы межбюджетных отношений **в** РФ 43
3.3.1. Этапы реформирования системы межбюджетных отношений в Российской Федерации 45
3.3.2. Основные механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации 53
3.3.3. Межбюджетные отношения на субрегиональном уровне 58
Вопросы для самопроверки 71

ГЛАВА IV. БЮДЖЕТНАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ **73**

4.1. Бюджетная **классификация** и ее роль **в** бюджетном процессе 73

4.2. **Классификация** доходов бюджетов Российской Федерации 76

4.3. Классификация расходов бюджетов Российской Федерации 81

4.3.1. функциональная классификация расходов бюджетов РФ 81

4.3.2. Экономическая классификация расходов бюджетов РФ 84

4.3.3. Ведомственная классификация расходов бюджетов РФ 87

4.4. Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов Российской Федерации 88

4.4.1. Классификация источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов РФ 91

4.4.2. Классификация источников внешнего финансирования дефицитов федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ 92

4.5. Классификация видов государственных внутренних долгов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, видов муниципального долга 94

4.6. Классификация видов государственных внешних долгов 94

Вопросы для самопроверки 96

Глава V. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ И ЕГО ДОХОДЫ **97**

5.1. Экономическая роль и функции бюджета 97

5.2. Доходы федерального бюджета, региональных и местных бюджетов 100

5.3. Налоговые доходы федерального бюджета РФ 110

5.4. Неналоговые доходы федерального бюджета РФ 112

Вопросы для самопроверки 120

ГЛАВА VI. СИСТЕМА НАЛОГОВ В РФ **121**

6.1. Налоги: природа, сущность и функции 121
6.2. Становление и развитие налоговой системы в РФ 129
6.3. Система налогов Российской Федерации 134
6.3.1. Налог на добавленную стоимость 136
6.3.2. Акцизы 140
6.3.3. Таможенные пошлины 145
6.3.4. Налог на прибыль 147
6.3.5. Налог на доходы с физических лиц 155
6.3.6. Налог на имущество 160
6.3.7. Транспортный налог 165
6.3.8. Ресурсные налоги 166
6.4. Бюджетно-налоговое планирование и регулирование 176
Вопросы для самопроверки 182

ГЛАВА VII. РАСХОДЫ БЮДЖЕТА **183**

7.1. Экономическое содержание расходов государственного бюджета 183
7.2. Основные направления расходования средств федерального бюджета РФ 187
7.3. Основные принципы и методы бюджетного финансирования 197
7.4. Формы предоставления бюджетных средств 200
Вопросы для самопроверки 205

ГЛАВА VIII. ДЕФИЦИТ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА **206**

8.1. Дефицит бюджета и оценка его уровня 206
8.2. Способы финансирования дефицита бюджета 213
8.3. Содержание и формы государственного кредита 218
8.4. Государственный и муниципальный долг 225
8.4.1. Сущность государственного долга 225
8.4.2. Государственный внутренний долг 230
8.4.3. Государственный внешний долг 237

8.4.4. **Основные направления** сокращения долговой зависимости . . . 25 1
Вопросы для самопроверки . . . 261

ГЛАВА IX. ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ ГОСУДАРСТВА . . . **262**

9.1. Социально-экономическая сущность внебюджетных фондов . . . 262
9.2. Государственные социальные внебюджетные фонды . . . 265
9.2.1. Пенсионный фонд РФ . . . 272
9.2.2. Фонд социального страхования . . . 282
9.2.3. Фонд обязательного медицинского **страхования РФ** . . . 289
9.3. Специальные внебюджетные фонды . . . 297
Вопросы для самопроверки . . . 30**1**

ГЛАВА X. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС . . . **303**

10.1. Участники бюджетного процесса . . . 303
10.2. Составление проектов бюджетов . . . 305
10.3. Рассмотрение и утверждение федерального бюджета . . . 313
10.4. Исполнение бюджета . . . 317
10.5. Основные направления **совершенствования** бюджетного процесса в Российской Федерации . . . 327
Вопросы для самопроверки . . . 336

ГЛАВА XI. КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ . . . **337**

11.1. Содержание, формы и органы бюджетного контроля . . . 337
1 1.2. Федеральное казначейство и его функции . . . 343
11.3. Демократизация бюджетного процесса: первый опыт . . . 349
Вопросы для самопроверки . . . 354

Список рекомендуемой литературы . . . **355**

ПРЕДИСЛОВИЕ

Государственные и муниципальные финансы являются важным звеном любой финансовой системы. Они тесно связаны с кредитной, банковской и страховой системами. Государственные финансы — важный элемент финансового рынка. Посредством государственных финансов осуществляется также взаимодействие между странами, развивается мировое хозяйство. Поэтому, не имея представлений, что такое государственные финансы, как они функционируют, трудно судить и о том, как в целом работает финансово-кредитная система любой страны.

Государственные и муниципальные финансы — это основа деятельности государства и органов местного самоуправления. Вряд ли можно представить государство, в руках которого не было ни единого рубля. Только располагая достаточным количеством денежных средств, государство может осуществлять социальную политику, поддерживать отдельные отрасли хозяйства, проводить научные исследования или обеспечивать обороноспособность.

Государственные финансы — это мощный рычаг макроэкономического регулирования. Посредством умелого использования этого инструмента государство может решать самые разные задачи: регулировать темпы экономического роста, поддерживать стабильность денежной единицы, регулировать уровень ссудного процента, сглаживать конъюнктурные колебания.

В России государство только начинает осваивать этот важный экономический инструмент. После принятия Бюджетного кодекса РФ работа по составлению и утверждению бюджета приобрела строго регламентированные и законные рамки. Что касается исполнения бюджета, особенно контроля за использованием бюджетных средств, то эта работа, по большому счету, только начинается.

Российское государство еще не научилось в должной мере строить такую налоговую систему, которая бы в полной мере учитывала и одновременно согласовывала разные интересы, представленные в обществе. Оно еще не привыкло по-хозяйски и рационально распоряжаться своими доходами, не научилось оптимизировать свои расходы в условиях ограниченного количества ресурсов. Недостаточен опыт и в области управления государственным долгом, неконтролируемый рост которого чуть было не вверг страну в ситуацию суверенного дефолта в 1998 г.

Много сделано за последние годы в области межбюджетных отношений. Однако до сих пор предлагаются и отрабатываются многочисленные модели взаимосвязей бюджетов разных уровней,

разные схемы распределения расходных и доходных полномочий, без которых трудно надеяться на то, что жизнь большинства граждан в городах, поселках, мегаполисах или областях будет спокойной и обеспеченной.

Все эти проблемы свидетельствуют о том, что система государственных и муниципальных финансов в России развивается. Она меняется, совершенствуется, становится более зрелой. Многое уже устоялось, стало обыденным. Но многое еще предстоит изменить.

В этих условиях важно не только зафиксировать то положительное, что достигнуто, что прочно вошло в практику, но и наметить направления, по которым в будущем должно идти совершенствование системы государственных и муниципальных финансов.

Именно с учетом этих двух важных задач и написан данный учебник. Этим, может быть, он и отличается от большого количества учебников по государственным финансам, которые в последнее время стали появляться на книжных прилавках.

Цель учебника — не только дать необходимый минимум знаний для тех, кто еще не знаком с системой государственных и муниципальных финансов, кто только начинает их изучать, но и заставить задуматься над проблемами, которые существуют в этой области. Задуматься и, опираясь на полученные знания, решить их. Наверное, именно в этом и состоит главное предназначение любого знания.

Предлагаемый вашему вниманию учебник — это уже второе издание учебника «Государственные и муниципальные финансы». С момента выхода впервые учебника в свет в 2003 г. произошли существенные изменения в бюджетной и налоговой системе Российской Федерации. Была разработана новая бюджетная классификация, были уточнены перечень и порядок взимания отдельных напогов. Определенные изменения произошли в бюджетной системе, в системе межбюджетных отношений, а также в сфере контроля за использованием бюджетных средств. Несколько иной стала и политика российского государства в области внутренних и внешних заимствований.

Эти изменения столь существенны, что мы не могли не включить их в новое издание учебника. И не только потому, что большинство произошедших изменений уже получили свое закрепление в принятых поправках к Бюджетному и Налоговому кодексам Российской Федерации, но и потому, что знание этих новаций существенно расширяют представления о системе государственных и муниципальных финансов России, максимально приближая их к реальной практике.

ГЛАВА 1
СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ ФИНАНСОВ

1.1. ФИНАНСЫ КАК ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КАТЕГОРИЯ

В обыденной жизни понятие «финансы» часто ассоциируется с деньгами, с денежными отношениями. Да и сами денежные отношения очень часто называют финансовыми. Однако «финансовые отношения» и «денежные отношения» — это не тождественные понятия. «Денежные отношения» — более широкое понятие, тогда как финансы — лишь часть денежных отношений.

Как известно, деньги — это всеобщий эквивалент, особый товар, выделившийся из товарного мира для удобства обмена товара на товар. Поэтому возникновение денег связано с появлением товарного производства. В условиях товарного производства деньги выполняют множество функций. Они выражают стоимость товара, служат средством обмена, платежа и накопления. Они могут также использоваться в расчетах между странами.

Денежное выражение стоимости товара есть его цена. В свою очередь, в категории «цена» представлены определенные взаимоотношения между продавцом и покупателем, когда при обмене товара на деньги некоторое количество денег возвращается к собственнику товара.

Деньги не всегда сопровождают движение товаров или услуг. Собственник денежных средств может передавать их другим лицам на условиях платности и возврата по истечении определенного времени. В таком случае возникают кредитные отношения.

Работник, нанимаясь и трудясь на предприятии, получает заработную плату. В таком случае между работником и работодателем также возникают денежные отношения.

Во всех перечисленных случаях имеют место денежные отношения, для которых общей характеристикой является возмездность (эквивалентность). Если ты платишь деньги — получаешь товар; если выполняешь определенную работу — получаешь заработную плату; если берешь деньги в кредит — платишь процент и т.п. Однако такая возмездность характерна не для всех денежных отношений. Выделяется особая группа денежных отношений, для которой характерным является преимущественно неэквивалент-

мое движение **денег.** Именно **эта группа денежных отношений** и представляет собой **финансовые отношения.**

Обособление части денежных **отношений в особую категорию** «финансы» **связано** с появлением **такого** важного **субъекта** хозяйственной жизни, как **государство. Государству** для **выполнения** своих функций всегда были **необходимы денежные средства, которые формировались в** основном **за счет** перераспределения создан - ного продукта, через **налоги.** Само наличие **государства** обязывало граждан и хозяйствующих субъектов **отдавать** час и, своих доходов **на** общие нужды. Так **возникли** денежные отношения, которые нельзя **в** полной мере **назвать эквивалентными.**

Государство изымало через налоги **денежные** средства. Но **в** каждом конкретном случае, для каждого **налогоплательщика,** будь то **хозяйствующий** субъект или гражданин, **установить** прямую связь между тем, сколько ты **отдал** и сколько получил взамен **от** государства в виде общественных блат, было невозможно. В таком случае возникали неэквивалентные денежные отношения, основу которых составляли уже не столько экономические, сколько меры правового, принудительного характера.

В результате этих отношений формировались **централизованные** денежные фонды государства. Эти **фонды государство использовало** на финансирование армии, содержание **госаппарата,** осуществление экономической и социально!! полигики. По мере того, как возрастата роль государства, **расширялись** прежде всего **его** экономические функции, рос объем централизованных денежных фондов государства. Сегодня в бюджетах большинства **развитых** стран сосредоточено до половины всею **национального** ВВП.

В результате перераспределения формировались не только централизованные фонды государства, но и **децентрализованные** денежные фонды хозяйствующих субъектов и **граждан** (домашних хозяйств). Фирмы, реализовав **продукцию** и уплатив налоги, получали денежные средства, которые **они** уже **могли** использовать по своему усмотрению. Граждане, работники, получив заработную плату и уплатив налоги, также **получали** в свое распоряжение денежные средства, которые использовали для удовлетворения своих потребностей.

Так происходило обособление части денежных средств и выделение особой группы денежных отношений, которая функционировала исключительно на стадии распределения и перераспределения совокупного продукта. Именно она и получила название финансов.

Таким образом, **финансы** как экономическая категория представляют собой часть денежных отношений, которые опосредуют неэквивалентное движение денег, возникают на стадии перераспределения созданного продукта и связаны с наличием государства как органа управления.

Такой подход отражен и в самом термине «финансы» (finances — денежные средства). Считается, что впервые его ввел французский ученый Ж. Боден в 1577 г. в своей работе «Шесть книг о республике». В русский язык этот термин перешел в **XVIII** в. и в течение долгого времени употреблялся как синоним понятию «казна». Русский профессор права Московского университета Семен Ефимович Десницкий в работе «Представление о учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи» так определял финансы: «Финансы заключают в себе смысл пространный: они имеют предлогом доставление государству надельных и довольных по его надобности доходов»[1]

В изданном в начале XIX в. Академией наук толковом словаре отмечалось: «Финансы, фр. Государственная казна, собираемая с поддаыых для содержания Государства и всех частей оного, как-то: Государева дома, армии, флота, государственных министерств и других статских чинов и пр. пр.»[2]

После опубликования в 1889 г. профессором Санкт-Петербургского университета В.А. Лебедевым работы «Финансовое право» под финансами стали понимать не только государственные доходы, но и все материальные и личные средства, которыми располагает государственная власть[3].

Более широкая трактовка финансам была дана в работах С Ю. Витте. В Конспекте лекций о Народном и Государственном хозяйстве он определяет финансы не только как доходы государства, но и его расходы, включая государственный долг[4].

См.: Переводы из энциклопедии. Печатаны при императорском Московском университете 1767 года. С. 326.

Новый словотолкователь, расположенный по алфавиту. Ч. 3. — СПб., 1806. С. 995.

В.А. Лебедев писал: «Итак, под словом финансы надо понимать не только государственные доходы или денежные средства, но вообще все материальные или личные средства, какие государственная или общественная власть имеет в своем распоряжении для удовлетворения потребностей общества» *(Лебедев В.А.* Финансовое право. Т. 1. **Вып.** I, —СПб., 1889. С. 5).

С Ю. Витте отмечал: «...с конца XVIII века... полсловом финансы... стали понимать всю совокупность государственного имущества и вообще состояние всего государственного хозяйства. В смысле всей совокупности материальных средств, имеющихся в распоряжении государства — его доходов, расходов и долгов, — понимается это слово и теперь. Таким образом, науку о фи нансах можно определить как науку о способах наилучшего добывания материальных средств государством и целесообразной

В современном понимании финансы **представляют собой систему денежных** отношений по поводу формирования, **распределения** и использования централизованных денежных средств государства в целях выполнения его функций, а также **децентрализованных** средств хозяйствующих субъектов и домашних хозяйств с целью обеспечения условий их расширенного воспроизводства.

При этом необходимо иметь в виду следующие обстоятельства.

Первое. Уровень и состояние финансов во многом определяются тем, как обстоят дела в реальном секторе производства. Это обусловлено производным характером финансов и тем обстоятельством, что финансы — это лишь часть денежных отношений, возникающих на стадии перераспределения созданного продукта. Поэтому от того, каков объем созданного в обществе продукта, зависит и объем финансовых средств, которым **реально** могут располагать государство, хозяйствующие субъекты и граждане.

Второе. Финансы, будучи категорией перераспределения, существенно отличаются от других стоимостных категорий, которые в условиях рыночного хозяйства также выполняют функции перераспределения (цена, кредит). Если такие денежные категории, как цена, заработная плата, прибыль, кредит, обусловлены системой экономических отношений и наличием товарного производства, то финансы как категория перераспределения, порождена самим фактом наличия государства.

Третье. Хотя финансы связаны с перераспределением созданного продукта, они оказывают свое влияние на весь ход воспроизводственного процесса, главным образом через **налоги** и государственное финансирование.

Таким образом, подводя итог, следует **отметить,** что финансы как экономическая категория — это особая группа денежных отношений, обладающих одновременно следующими признаками:

1) это денежные отношения, связанные с перераспределением созданного общественного продукта;

2) их наличие обусловлено существованием государства как органа управления;

3) это отношения, которые опосредуют преимущественно неэквивалентное денежное движение;

организации расходования их для осуществления высших **задач государственного союза** или, короче, как науку о способах **наилучшего удовлетворения материальных** потребностей государства» *(ВиттеС.Ю.:* Конспект лекций о Народном и Государственном **хозяйстве. — СПб., 1912).**

4) основой их существования и формирования является сфера материального производства;

5) они оказывают существенное влияние на весь ход воспроизводственного процесса, главным образом через налоги и государственное финансирование.

1.2. ФУНКЦИИ ФИНАНСОВ

Сущность финансов наиболее полно проявляется через их функции. Финансы выполняют три основные функции: распределительную, регулирующую и контрольную.

Распределительная функция финансов связана с распределением стоимости произведенного общественного продукта, формированием у субъектов экономических отношений доходов и накоплений, с созданием фондов денежных средств. В результате перераспределения образуются вторичные или производные доходы.

Созданный в обществе валовый внутренний продукт (ВВП) за вычетом потребленных в процессе производства средств производства проходит первичное распределение, результатом которого является формирование доходов основных участников сферы материального производства. Однако этого недостаточно для того, чтобы общественное хозяйство в целом могло развиваться и нормально функционировать. Возникает необходимость перераспределения созданного продукта, которое обусловлено:

- наличием наряду с производственной непроизводственной сферы, в которой материальный продукт не создается (образование, здравоохранение, оборона и т.п.);
- дифференциацией доходов различных групп населения, которая неизбежна в условиях рыночной экономики;
- неравномерностью развития отдельных территорий и отраслей хозяйства.

В итоге перераспределения формируются доходы государства; доходы, полученные в отраслях непроизводственной сферы; население получает дополнительные денежные средства через социальные выплаты; территории и предприятия — дополнительные ресурсы для развития. Таким образом, вторичные доходы формируют конечные пропорции использования национального дохода и играют важную роль в сбалансированном развитии отдельных отраслей хозяйства и территорий, обеспечении достойного уровня жизни широких слоев населения.

Регулирующая функция финансов проявляете;] **через воздействие государства на** экономическое **развитие** (поведение хозяйствующих субъектов, развитие **отдельных территорий** и **отраслей)** посредством **финансовых** рычагов. Основными **инструментами,** которые при этом используются, являются следующие:

1) налош, которые могут как **сокращать, так и стимулировать** предпринимательскую деятельность и частное **потребление;**

2) государственные расходы, которые побуждаю! **фирмы** или работников производить те или иные товары и услуги, а также социальные выплаты, обеспечивающие определенный уровень доходов некоторым слоям населения;

3) регулирование или контроль, посредством **принятия** соответствующих законов, определенных **видов** экономической деятельности, вплоть до запрещения некоторых из них;

4) установление предельных цен на некоторые товары и услуги (главным образом в отраслях естественных **монополий).**

Современное государство, увеличивая **объем** государственных капитальных вложений, способствует повышению спроса, расширению **инвестиций** и росту объемов **промышленного** производства. Выделяя ассигнования на военные цели, государство предъявляет спрос не только на военную технику, но и на промышленную продукцию, оборудование, сырье, стимулирует научные исследования. Финансируя инфраструктуру, государство способствует сокращению издержек частных компаний. Посредством налогов оно может ограничить частное потребление **отдельных** видов товаров (например, алкоголя, табачных изделий), а, варьируя разницей между доходами и расходами бюджета, государство способно поддерживать тот или иной **баланс** между накопленным и действительно применяемым в производстве капиталом.

Активно использовать финансы в качестве средства **регулирования** экономики правительства развитых стран **начали** со времени Великой депрессии 1929—1933 гг. Главным идеологом и основоположником теории и практики регулирования экономики путем использования государственных финансов в XX столетии **является английский** экономист Дж. Кейнс, сформулировавший теорию государственных финансов, представляющую собой важнейшую составную часть кейнсианской (неокейнсианской) экономической теории.

Контрольная функция финансов тесно связана с распределительной функцией. Нельзя сказать, что **контроль** осуществляется только после того, как произошло распределение и перераспределение совокупною продукта и образовались **централизованные**

и децентрализованные денежные фонды. Контрольная функция проявляется уже в ходе распределения ВВП по соответствующим фондам и представляет собой контроль за тем, насколько правильно было осуществлено формирование этих фондов. Кроме того, контрольная функция проявляется входе проверки расходования средств по их целевому назначению.

Финансовому контролю подлежит деятельность всех участников финансовых отношений как на микро-, так и на макроуровне. Он охватывает сферу бюджетных отношений (контроль за правильностью составления бюджета, целевым использованием бюджетных средств и средств внебюджетных фондов, своевременностью уплаты процентов по долгам государства и т.п.).

Финансовый контроль осуществляется и в отношении хозяйствующих субъектов. Для частных предприятий он связан с контролем в части полноты и своевременности налоговых платежей, правильности отражения затрат на производство и реализацию продукции, формирования и использования доходов от предпринимательской деятельности. Для бюджетной сферы — это контроль за целевым использованием бюджетных средств, исполнением сметы расходов. Для частных лиц контроль связан со своевременностью и полнотой уплаты налогов с доходов, собственности.

Когда говорят о финансовом контроле со стороны органов государственной власти, то речь идет прежде всего о проверке соблюдения финансового законодательства в части своевременности и полноты выполнения всеми хозяйствующими субъектами и гражданами обязательств перед бюджетной системой, налоговой службой, кредитной системой, а также взаимных расчетов и платежей между предприятиями и организациями.

Финансовый контроль нацелен на повышение эффективности использования бюджетных средств, экономическое стимулирование предпринимательской деятельности, рациональное использование имеющихся в распоряжении общества материальных, природных, трудовых и финансовых ресурсов.

Контрольная функция финансов проявляется через деятельность финансовых органов. Контроль может осуществляться как специальными финансовыми подразделениями предприятий, банками, так и государственными налоговыми и финансовыми органами, органами законодательной власти и специальными ведомствами. В большинстве развитых стран существуют также общественные формы контроля за целевым использованием бюджетных средств.

1.3. ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА И ФИНАНСОВЫЙ МЕХАНИЗМ

Вес перечисленные выше функции **финансов непосредственно реализуются** в финансовой политике и финансовом механизме.

Финансовая политика — это основанная на финансовом законодательстве целенаправленная **деятельность государства,** связанная с мобилизацией финансовых ресурсов, их **распределением** и использованием для выполнения государством своих **функций.** Главными задачами финансовой политики являются:

1) обеспечение финансовыми ресурсами программ, осуществляемых государством;

2) установление рационального, с точки зрения **государства,** распределения и использования финансовых ресурсов;

3) сосредоточение финансовых ресурсов на приоритетных направлениях государственной политики;

4) достижение финансовой устойчивости и финансовой независимости государства;

5) создание устойчивой материальной основы функционирования хозяйствующих субъектов;

6) формирование уровня доходов, обеспечивающих нормальное воспроизводство населения.

Финансовая политика — это самостоятельная сфера **деятельности** государства. Но в то же время она тесно связана с любым другим видом деятельности государства, будь то кредитно-денежная, социальная или внешнеэкономическая политика государства. Это обусловлено тем, что решить те или иные задачи государство не в состоянии, если оно не располагает соответствующими финансовыми ресурсами.

Вместе с тем необходимо иметь в виду, что критерием оценки той или иной финансовой политики **является** то, насколько данная финансовая политика способствует достижению целей, определенных государством в качестве приоритетных. Поэтому для оценки финансовой политики и выработки рекомендаций по ее корректировке важно четко представлять, каким целям она служит и что в конечном счете должно быть решено с помощью данных финансовых инструментов.

Особенно велика роль финансовой политики в эпоху кардинальных изменений в обществе, как это происходило в России в 90-е **гг.** С одной стороны, с помощью финансовой **политики** можно достаточно быстро заблокировать действующий хозяйственный

механизм. С другой стороны, путем радикального перераспределения финансовых ресурсов можно ускорить формирование новой системы общественных отношений.

Финансовая политика государства включает следующие элементы:

- бюджетная политика;
- налоговая политика;
- ценовая политика;
- кредитно-денежная политика;
- таможенная политика;
- политика внешних и внутренних заимствований;
- политика в области международных финансов.

Центральное место в финансовой политике любого государства занимает **бюджетная политика.** Бюджетная политика — это целенаправленная деятельность государства по определению основных задач и количественных параметров формирования доходов и расходов бюджета, управления государственным долгом. В качестве критериев эффективности бюджетной политики могут быть использованы следующие показатели: уровень собираемости бюджетных доходов; уровень выполняемое™ бюджетных обязательств; величина бюджетного дефицита и темпы роста государственного долга; уровень монетизации бюджетного дефицита; величина валютных резервов, используемых для финансирования бюджетного дефицита; динамика ВВП; степень исполнения законодательных и приравненных к ним актов о бюджете.

Финансовая политика реализуется посредством **финансового механизма,** который представляет собой часть хозяйственного механизма. Он включает:

- совокупность организационных форм финансовых отношений;
- порядок формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств;
- методы финансового планирования;
- формы управления финансами и финансовой системой;
- финансовое законодательство.

Использование финансового механизма осуществляется специальными организационными структурами, создаваемыми для управления финансами. К их числу в России относятся органы законодательной власти, а также органы исполнительной власти: Министерство финансов РФ; Министерство РФ по налогам и сборам; Федеральная служба налоговой полиции; Мингосимущество

РФ; Федеральная комиссия по рынку ценных бума!: Центральный банк РФ. Контроль за использованием федеральных денежных средств осуществляет Счетная палата РФ. В субъектах РФ **и** муниципальных образованиях финансовую политику осуществляют соответствующие финансовые учреждения.

Вопросыдлясамопроверки

1. Чем отличаются понятия «финансовые **отношения»** и «денежные отношения»?
2. Дайте определение финансов как экономической категории.
3. Какие функции выполняют финансы и в чем их суть?
4. Что такое финансовая политика государства и каковы ее главные задачи?
5. Что включает в себя понятие «финансовый механизм»?

ГЛАВА II

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ КАК ЭЛЕМЕНТ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОЙ СИСТЕМЫ

2.1. ФИНАНСОВО-КРЕДИТНАЯ СИСТЕМА, ЕЕ ЗВЕНЬЯ И ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ

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

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

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

Централизованные и децентратизованные фонды, а также кредитные ресурсы в совокупности составляют финансово-кредитную систему (ФКС) любого национального хозяйства.

В целом ФКС включает две подсистемы: финансовую и кредитную. **Каждая** их этих подсистем делится на сферы, а те в свою очередь — на звенья, подразделения и т.п. Хотя каждый элемент ФКС имеет свои организацию, механизм и порядок функционирования, все они тесно взаимосвязаны и оказывают большое влияние на развитие национальной экономики.

Финансовая подсистема ФКС, в свою очередь, делится на:

1) централизованные финансы:
- государственный бюджет;
- внебюджетные фонды;
- государственный кредит;
- финансы государственных предприятий;
- государственное страхование;

2) децентрализованные финансы:
- финансы коммерческих предприятий и организаций;
- финансы некоммерческих организаций;
- финансы кредитных организаций;
- финансы страховых организаций;

3) финансы домашних хозяйств.

Централизованные финансы представляют собой финансы государства и используются для регулирования национальной экономики в целом. С их помощью денежные средства хозяйствующих субъектов и граждан аккумулируются в бюджетных и внебюджетных фондах государства в целях удовлетворения общественных потребностей. Более подробно их структура будет рассмотрена в главе 2.

Децентрализованные финансы — это денежные средства (доходы и накопления) хозяйствующих субъектов. Они используются для производства и реализации товаров и услуг, а также воспроизводства капитала и рабочей силы. Именно они составляют основу финансовой системы. Поскольку преобладающая часть финансовых ресурсов сконцентрирована у предприятий, то и стабильность финансовой системы зависит от устойчивости их финансового положения.

Финансы предприятий представляют собой совокупность экономических денежных отношений, связанных с образованием первичных доходов и накоплений, их распределением и использованием. Финансы предприятий выполняют две **функции:**

1) формирования и использования денежных доходов и фондов;
2) контрольную.

На организацию децентрализованных финансов существенное влияние оказывают отраслевые особенности и особенности организационно-правовой формы предприятий.

По отраслевой принадлежности финансы предприятий можно разделить на финансы: промышленности, сельского хозяйства, транспорта, связи, торговли, строительства, дорожного хозяйства, жилищно-коммунального хозяйства и т.п.

Исходя из организационно-правовых форм децентрализованные финансы делятся на финансы коммерческих и некоммерческих предприятий. Для коммерческих организаций основной целью является получение прибыли. Они функционируют как хозяйственные товарищества, общества, в том числе и как акционерные общества. Цель некоммерческих организаций и их основная деятельность не сводятся к получению прибыли и ее распределению между участниками. Они функционируют в форме финансируемых собственником учреждений, относящихся к непроизводственной сфере, потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций, благотворительных фондов и т.п.

В качестве особого звена децентрализованных финансов выступает страхование, которое представляет собой совокупность перераспределительных отношений, возникающих по поводу защиты имущественных интересов физических и юридических лиц при наступлении определенных событий (страховых случаев) за счет денежных средств страхового фонда, формируемого из страховых взносов.

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

Выделяют ***личное*** и ***имущественное*** страхование. Объектом личного страхования выступают жизнь и здоровье граждан (страхование жизни, от несчастных случаев, детей, дополнительной пенсии и т.п.). Объектом имущественного страхования выступает имущество в различных видах и имущественные интересы страхователя. К традиционным разновидностям имущественного страхования относятся страхование: имущества граждан и предприятий; автомобилей; воздушного и водного транспорта; строений; основных и оборотных фондов предприятий; грузов и т.п.

В настоящее время существует также страхование предпринимательских рисков: банковских кредитов и залоговых **операций;** биржевых операций и сделок; потерь от колебания **валютных** курсов; от инфляции; рисков по новой технике и технологии; от потери прибыли и т.п.

Финансы домохозяйств — это денежные средства граждан, которыми они располагают в рамках отдельной экономической ячейки общества. Такой ячейкой является домохозяйство. Домохозяйство охватывает совместно проживающих людей, ведущих общее хозяйство, поэтому финансы домохозяйств — это денежные отношения между гражданами, совместно ведущими общее хозяйство. Они используются в целях удовлетворения личных и семейных потребностей и являются материальной основной жизни граждан. Выделяют денежные доходы и расходы домохозяйств.

Денежные доходы домохозяйств включают:

1) оплату труда членов семьи;

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

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

Денежные расходы бюджета домохозяйств подразделяются на три группы:

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

2) налоги, обязательные платежи и добровольные взносы;

3) денежные накопления и сбережения.

Кредитная подсистема ФКС включает:

1) банковскую сферу:

- эмиссионные банки (Центральный и Национальный банки);
- неэмиссионные банки, которые охватывают коммерческие и специализированные банки (ипотечные, инновационные, инвестиционные, сберегательные и т.п.);

2) парабанковскую сферу:

- специализированные кредитно-финансовые институты (кредитные товарищества, расчетные центры, страховые общества, лизинговые и факторинговые фирмы, ломбарды и т.п.);
- почтово-сберегательные учреждения.

В банковской сфере центральное положение занимает Центральный банк, который исторически выделился из массы коммерческих банков еще в XVIII—XIX вв. Именно Центрапьному банку государство предоставляло исключительное право эмиссии банкнот. Поэтому эмиссионная функция — старейшая и одна из наиболее важных функций Центрального банка. Кроме того, Центральный банк выполняет также функции:

- хранения государственных золотовалютных резервов;
- хранения резервного фонда других кредитных учреждений;
- денежно-кредитного регулирования экономики;
- кредитования коммерческих банков и осуществления кассового обслуживания государственных учреждений;
- проведения расчетов и переводных операций;
- контроля за деятельностью кредитных учреждений.

Неэмиссионные (коммерческие) банки представляют собой главные «нервные» центры кредитной системы. Коммерческие банки аккумулируют свободные денежные средства и предоставляют кредиты хозяйствующим субъектам. Они также осуществляют расчеты и организуют платежный оборот в масштабах всего национального хозяйства, выполняют другие операции (комиссионные и посреднические операции, операции на фондовом рынке). Современный коммерческий банк выполняет до 100 видов операций.

Особое место среди неэмиссионных банков занимают **специализированные банки,** деятельность которых сосредоточена на выполнении отдельных операций. Так, инвестиционные банки проводят операции по выпуску и размещению на фондовом рынке ценных бумаг. Свой капитал они используют для долгосрочного кредитования различных отраслей хозяйства. Ипотечные банки выдают кредиты под затог недвижимости. Длительное время специализированные кредитно-финансовые учреждения играли подчиненную роль, уступая коммерческим банкам. Однако после Второй мировой войны их роль в условиях рыночной экономики существенно возросла. Это произошло, с одной стороны, из-за усиления значения операций, на которых специализировались эти институты, а с другой — из-за усиления их взаимосвязи с коммерческими банками.

Кредитная подсистема ФКС, кроме банковской сферы, включает еще парабанковскую сферу, куда входит обширная группа сберегательных учреждений — взаимосберегательные кассы, доверительно-сберегательные банки, ссудо-сберегательные ассоциации, кредитные кооперативы и др. Все эти учреждения специализируются на том, что привлекают мелкие сбережения и доходы, которые без помощи кредитной системы не могут функционировать как капитал.

Финансовая и кредитная подсистемы ФКС тесно связаны друг с другом. Так, учреждения Центрального банка и кредитные организации обслуживают счета по учету средств, полученных от предпринимательской и иной деятельности. Банковская система является держателем практически всех денежных средств федерального бюджета. Коммерческие банки и учреждения Центрального банка осуществляют безналичные расчеты между плательщиком и получателем бюджетных средств. Центральный банк является центром информации при формировании федерального бюджета. Основываясь также на информации Центрального банка об остатках средств на счетах по учету средств, полученных от предпринимательской и иной деятельности получателей средств федерального бюджета, правительство осуществляет мониторинг объемов и направлений использования бюджетных средств.

Основными принципами формирования ФКС являются следующие:

- наличие собственной финансовой базы;
- единство и взаимодействие всех элементов ФКС, предопределяемое общностью источника первичных доходов (ВВП) и финансовой политики, направленной на согласование интересов субъектов экономических отношений;
- функциональное назначение каждой подсистемы и ее звеньев.

2.2. СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

Важнейшим звеном финансовой системы являются государственные и муниципальные финансы, обеспечивающие органы государственной власти и местного самоуправления денежными средствами для осуществления функций, предусмотренных Конституцией РФ и другими законодательными актами.

Сущность государственных и муниципальных финансов состоит в том, что они охватывают ту часть денежных отношений по по-

воду распределения и перераспределения стоимости созданного в обществе совокупного продукта, которая в установленном размере аккумулируется в руках органов государственной власти и местного самоуправления для покрытия расходов, необходимых для выполнения государством и местными органами власти своих функций.

В Российской Федерации, исходя из федеративного устройства, государственные финансы включают два уровня: финансы федеральных органов власти и финансы органов субъектов РФ (их 89). Муниципальные финансы являются низовым звеном и выделены в самостоятельный структурный уровень (схема 1).

Схема 1

Государственные и муниципальные финансы

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

Все три уровня государственных и муниципальных финансов тесно связаны между собой и образуют единую систему.

В структуре государственных и муниципальных финансов главным элементом выступают взаимосвязанные бюджеты трех уровней — федерального, регионального (субъекта РФ) и местного. Эти взаимосвязи обусловлены неравномерностью развития различных территорий и недостаточностью средств региональных и местных бюджетов. Поэтому для достижения сбалансированности

бюджетов **существует** система **перераспределения** средств между бюджетами разных уровней.

Государственные и муниципальные **финансы играют важную** экономическую, социальную, политическую роль **и** выполняют несколько **функций.**

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

1) перераспределение доходов рентабельных отраслей в отрасли с **низкой рентабельностью** (например, из промышленности в **сельское** хозяйство);

1) содержание **за счет** бюджета учреждений **непроизводственной сферы;**

3) перераспределение доходов **между различными социальными і руппами населения;**

4) перераспределение доходов между различными **территориальн**ыми образованиями.

Регулирующая функция государственных и муниципальных финансов связана с образованием и использованием **бюджетного фонда.**

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

Использование бюджетного фонда осуществляется через целевые расходы. Государство, выступая как совокупный хозяйствующий субъект, учитывает экономические интересы всех участни-

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

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

В узком смысле контрольная функция реализуется по следующим направлениям:

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

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

3) контроль за целевым и эффективным использованием финансовых ресурсов, осуществляемый на основе составления плановых и отчетных смет образования и расходования денежных средств.

Контрольная функция государственных и муниципальных финансов заключается в том, что через формирование и использование фонда денежных средств государства происходит отражение экономических процессов, протекающих в структурных звеньях эко-

номики. Благодаря этому бюджет может «сигнализировать» о том, как поступают в распоряжение государства финансовые ресурсы от разных субъектов хозяйствования, соответствует ли размер централизуемых ресурсов государства объему его потребностей.

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

2.3. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА И ЕЕ ЗВЕНЬЯ

Государственная финансовая система в развитых странах включает шесть основных элементов:

1) государственный бюджет;
2) местные бюджеты;
3) государственный кредит;
4) специальные внебюджетные фонды;
5) государственное страхование;
6) финансы государственных корпораций.

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

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

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

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

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

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

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

Пятым элементом государственной финансовой системы является государственное страхование. Это форма страхования, при которой в качестве страховщика выступает государственная организация. Чаще всего в условиях рыночной экономики страхование осуществляется специальными частными страховыми компаниями. Однако и государство берет на себя страхование некоторых видов риска, образуя централизованный страховой (резервный) фонд. Он формируется не только в денежной, но и в натуральной форме за счет общегосударственных ресурсов и находится в распоряжении правительства.

Создание такого фонда связано, как правило, с наличием страховых рисков природного и техногенного характера и возмещением ущерба от стихийных бедствий, катастроф, экологических аварий и т.п. Реже государственное страхование связано с экономическими факторами (риски при экспортно-импортных операциях, поставках, осуществляемых государством) или экономической нестабильностью.

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

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

Все перечисленные шесть основных элементов государственной финансовой системы характерны и для России. Более подробно о них будет сказано ниже.

Вопросыдлясамопроверки

1. Что такое финансово-кредитная система национального хозяйства?
2. Какие звенья включает в себя финансовая подсистема ФКС?

3. Из каких звеньев состоит кредитная подсистема ФКС?
4. Какое место в финансово-кредитной системе занимают государственные и муниципальные финансы?
5. В чем проявляется сущность государственных финансов?
6. Каковы основные функции государственных финансов?
7. Какие основные элементы включает государственная финансовая система?

ГЛАВА III

БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО И БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА

3.1. БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО И ЕГО ТИПЫ

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

1) структуру бюджетной системы;

2) организационные принципы построения **бюджетной** системы;

3) взаимосвязи бюджетов, объединенных **в бюджетной** системе.

Первая характеристика, а значит, и тип бюджетного **устройства** определяется типом государственного устройства. В унитарных государствах бюджетная система представлена **двумя** уровнями: государственным бюджетом и местными **бюджетами.** При этом местные бюджеты не входят своими доходами и расходами **в** государственный бюджет. В федеративных государствах **бюджетная** система включает три звена: федеральный бюджет **(бюджет** центрального правительства); бюджеты членов федерации (штаты, земли, провинции и т.п.); местные бюджеты. В условиях федерации местные бюджеты не включаются в бюджеты членов федерации, а расходы и доходы членов федерации не **включаются** в **федеральный** бюджет.

Если в начале XX столетия основная сумма средств была сосредоточена в местных бюджетах, второе место занимали бюджеты членов федерации и лишь потом — федеральный бюджет, то в настоящее время ситуация коренным образом изменилась. Сегодня большая часть средств сосредоточена в федеральных **бюджетах,** что обусловлено все возрастающей ролью государства, расширением его экономических функций и необходимостью концентрации ресурсов в руках государства с тем, чтобы более **эффективно** использовать их по приоритетным направлениям.

В соответствии с Бюджетным кодексом **РФ бюджетная** система Российской Федерации представляет собой основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемую нормами права совокупность **федераль-**

ного бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов[1].

До 1 января 2006 г. бюджетная система РФ состояла из бюджетов трех уровней: федеральный бюджет; бюджеты субъектов РФ; местные бюджеты. С принятием новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ и вступлением его в действие с 1 января 2006 г. в России фактически произошел переход на четырехуровневую бюджетную систему.

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

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

Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района, образуют *консолидированный бюджет муниципального района.*

Бюджет субъекта РФ и свод бюджетов муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют консолидированный бюджет субъекта РФ.

В свою очередь, федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ в сумме составляют *консолидированный бюджет РФ.*

Консолидированный бюджет РФ не утверждается законодательным органом власти. Он в большей степени используется как счетная единица для свода статистических показателей и анализа показателей бюджетной системы. На основании данных консо-

[1] См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации. - М.: Омега-Л, 2006. С. 6.

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

лидированного бюджета можно судить о том, какими ресурсами располагает государство на всех уровнях государственной власти; какие территориальные образования в большей степени нуждаются в финансовой помощи, а какие выступают донорами. Данные консолидированного бюджета используются для составления проекта федерального бюджета.

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

1) единства бюджетной системы РФ;

2) разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ;

3) самостоятельности бюджетов;

4) равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

5) полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

6) сбалансированности бюджета;

7) эффективности и экономности использования бюджетных средств;

8) общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;

9) гласности;

10) достоверности бюджета;

11) адресности и целевого характера бюджетных средств.

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

Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы означает закрепление соответствующих видов доходов (полностью или частично) и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

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

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

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

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

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

Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов и расходов бюджетов государственных внебюджетных фондов предполагает обязательность и полноту отражения всех доходов и расходов, а также расходов государственных внебюджетных фондов в соответствии с налоговым и бюджетным законодательством. В соответствии с этим принципом все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе РФ.

Налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей полностью учитываются отдельно по доходам и расходам бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов, за исключением отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей, предоставляемых в пределах текущего финансового года.

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

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

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов означает, что все расходы бюджета должны покрываться обшей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Этот принцип очень похож на принцип сбалансированности, однако он имеет самостоятельное значение, ибо предполагает, что доходы бюджета и поступления от источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ.

Принцип гласности предполагает:

1) обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении;

2) полноту предоставления информации о ходе исполнения бюджетов;

3) открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, главным образом по вопросам, вызывающим разногласия;

4) федеральный бюджет может содержать секретные статьи, но они должны утверждаться только в его составе.

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

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

И, наконец, *третья характеристика* бюджетного устройства связана с системой взаимосвязи бюджетов разных уровней, которая в федеративных государствах проявляется через систему бюджетного федерализма.

3.2. БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

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

Базовыми принципами бюджетного федерализма являются:

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

Когда говорят о бюджетном федерализме, то речь, в первую очередь, идет о распределении и перераспределении расходов и доходов на основе сочетания централизма и децентрализации. В иде-

але такая модель предполагает самостоятельность региональных и местных бюджетов и одновременно сохранение за федеральным центром доминирующего положения в решении узловых вопросов финансового обеспечения деятельности государства.

Бюджетный федерализм может эффективно претворяться только при законодательном распределении бюджетных полномочий, которое должно включать три аспекта:

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

Идеальная модель бюджетного федерализма предполагает, что объем доходных полномочий членов Федерации должен полностью соответствовать объему расходных полномочий, закрепленному за данным уровнем государственной власти. Однако это возможно только теоретически, а на практике между расходными полномочиями и доходными возможностями существует разрыв. В результате возникает «вертикальный дисбаланс», или «вертикальный финансовый разрыв». Существует также и «горизонтальный финансовый дисбаланс», обусловленный неравномерным распределением доходной базы по различным регионам. Поэтому бюджетный федерализм предполагает вертикальное и горизонтальное выравнивание бюджетных систем.

Бюджетная система считается **вертикально сбалансированной,** если объем поступлений в совокупных бюджетах на каждом уровне власти в целом достаточен для осуществления их функций. Таким образом, существует равенство расходных и доходных полномочий. Важным моментом для вертикального выравнивания является четкое разграничение обязанностей между всеми уровнями власти и наделение их доходами, достаточными для выполнения этих обязанностей.

Под **горизонтальной сбалансированностью** понимается общее соответствие доходов расходам бюджетов разных уровней.

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

Вертикальное выравнивание происходит за счет дотаций, субсидий, субвенций, бюджетной ссуды, бюджетного кредита.

Дотации — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основах на покрытие расчетных минимально необходимых текущих расходов без определения конкретных направлений расходов по их видам, при недостаточности у них собственных доходов и отчислений от регулирующих налогов.

Субсидии — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня на условиях долевого финансирования целевых расходов. По сравнению с дотациями субсидии являются более гибкой формой и могут использоваться в регулировании инвестиционной бюджетной деятельности местных органов власти. Вместе с тем, поскольку субсидии предусматривают встречное финансирование из региональных и местных бюджетов, то в условиях роста дефицита бюджетов разных уровней они применимы не во всех случаях.

Субвенции — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основах с указанием конкретной цели и на определенный срок. В случае неизрасходования ее в установленный срок или расходования не по назначению соответствующие средства субвенции подлежат возврату в бюджет, из которого они были получены. Если же субвенция выделяется с указанием и других условий, то она называется *обусловленной субвенцией*. Различают текущие и инвестиционные субвенции в зависимости от их целевого характера и условий предоставления.

К текущим относят субвенции, направленные на финансирование текущих расходов (расходы на социально-культурные мероприятия, содержание бюджетных организаций и социальную защиту населения, подлежащие первоочередному бюджетному финансированию). К инвестиционным относятся субвенции, связанные с расширенным воспроизводством, финансированием инвестиционной и инновационной деятельности (капитальные вложения на развитие социальной инфраструктуры, охрану окружающей среды, комплексное развитие территории и т.п.).

Бюджетный кредит — это сумма денежных средств, выделяемых бюджету другого уровня на возвратной и возмездной основах. Бюджетный кредит как форма выравнивания используется значительно реже, чем другие формы.

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

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

Регулирующие доходы — это доходы или налоги, по которым законодательными (представительными) органами власти вышестоящего территориального уровня, при утверждении бюджета на очередной финансовый год, устанавливаются на временной (не менее чем на год) и на долговременной с указанием срока (не менее трех лет) основе нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты нижестоящего уровня.

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

Первый — индивидуально-договорный подход, когда центр договаривается с каждым регионом в отдельности о распределении налоговых поступлений или других условиях. Этот подход распространен в некоторых странах, например в Китае.

Второй подход — это создание специальных бюджетных режимов, в рамках которых отдельным регионам предоставляются особые права в вопросах налогов и расходов. Официально такие режимы для отдельных территорий существуют лишь **в** нескольких странах — на Филиппинах, в Австралии, Малайзии.

И третий подход — применение нормативно-расчетной формулы субсидий с целью частичного выравнивания бюджетных условий регионов. Его использует большинство стран для решения проблем вертикального и горизонтального выравнивания между регионами.

При этом используются два основных способа межбюджетного выравнивания:

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

Часто первый способ называют доходным, а второй — расходно-доходным выравниванием.

Доходное выравнивание традиционно считается самым простым и наиболее прозрачным методом распределения средств федераль-

ной финансовой помощи регионам. Он подразумевает предоставление ресурсов только в зависимости от дифференциации по регионам среднедушевых налоговых доходов (или всех среднедушевых доходов). Такое доходное выравнивание может базироваться на учете отклонения скорректированных отчетных или прогнозных доходов субъекта Федерации от некоторого уровня, например, среднего по стране.

Альтернативным методом выравнивания может служить перераспределение ресурсов, основывающееся на оценке имеющейся налоговой базы (налогового потенциала), например, при оценке валового регионального продукта, или показателе доходов в регионе, опирающемся на данные сводного финансового баланса. В таком случае федеральная помощь выделяется для выравнивания регионального фискального потенциала. Может иметь место выравнивание доходов регионов в смысле обеспечения каждому из них некоторого минимального уровня доходов. При доходном выравнивании обычно рассчитываются специальные коэффициенты — индекс бюджетных расходов, смысл которого заключается в учете межрегиональной дифференциации стоимости оказания государственных услуг.

Принципиальным преимуществом применения на практике методики доходного выравнивания при распределении федеральной финансовой помощи является фактический отказ центральных органов власти от обязательств по финансированию региональных бюджетных расходов. При выравнивании доходных показателей федеральный центр несет ответственность только по обеспечению определенного уровня бюджетных доходов, предоставляя право региональным властям самостоятельно определять направления расходования средств и, следовательно, принимать на себя обязательства по их финансированию.

Второй возможный вариант распределения средств федерального центра регионам основывается на так называемом **расходно-доходном выравнивании.** В этом случае учитывается потребность региона в осуществлении бюджетных расходов, а главной проблемой становится определение обоснованных расходных потребностей региональных и местных органов власти.

Среди наиболее простых методов можно выделить выравнивание, учитывающее только численность населения отдельных регионов и его половозрастную структуру, а также выравнивание на основе различий между регионами по стоимости стандартной потребительской корзины или величины прожиточного минимума.

Существует также методика расходно-доходного выравнивания, основанная на обеспечении минимального уровня регионального дефицита. Она исходит из необходимости довести расчетный уровень дефицита (разрыва между расчетными доходами и расходными потребностями в прогнозном периоде) бюджетов регионов до одного и того же, минимально возможного уровня. Уровень выравнивания в этом случае может быть определен как отношение разрыва между доходами и расходами к расходам бюджета региона.

В качестве одного из вариантов расходно-доходного выравнивания можно рассматривать методику, основанную на сопоставлении нормативных расходов региона, рассчитанных на основе государственных стандартов с единым, нормативным уровнем их финансирования, выраженным, например, через долю налоговых поступлений в валовом региональном продукте.

По этой методике оценивается реальная бюджетная обеспеченность регионов на основе индексов бюджетных расходов и налоговых ресурсов. Трансферты из федерачьного центра распределяются таким образом, чтобы повысилась бюджетная обеспеченность регионов с удельным и (в расчете на душу населения) налоговыми ресурсами ниже среднего по стране уровня, гарантировав наименее развитым территориям минимальный уровень бюджетной обеспеченности. В этой методике учитываются такие показатели, как валовый региональный продукт (объем созданных на определенной территории товаров и услуг), валовые налоговые ресурсы (оценка потенциальных налоговых доходов консолидированного бюджета региона), индекс бюджетных расходов и др.

Существуют две основные модели бюджетного федерализма: децентрализованная и кооперативная.

Особенностями *децентрализованной модели* (Канада, США, Великобритания, Япония) являются следующие:

1) региональные власти получают высокую степень финансовой самостоятельности;

2) финансовым обеспечением независимости и самостоятельности является право регионов (штатов и т.п.) устанавливать собственные налоги или определять порядок налогообложения;

3) четкое разделение и закрепление соответствующих налогов и доходов за каждым уровнем бюджетной системы. Как правило, налоговыми источниками центрального бюджета являются подоходные налоги физических и юридических лиц, таможенное налогообложение. Налоговыми источниками региональных и местных бюджетов выступают налоги на товары и услуги, имущество, земельные участки (второстепенные налоги);

4) центральное правительство не контролирует бюджетную деятельность региональных органов и безразлично относится к проблеме горизонтальных дисбалансов;

5) система бюджетного выравнивания развита слабо. Как правило, федеральные средства предоставляются в виде целевых перечислений на финансирование конкретных программ;

6) центральное правительство снимает с себя ответственность по долгам региональных правительств и не отвечает за дефицит их бюджетов. Региональные правительства самостоятельно изыскивают средства для погашения дефицита бюджета.

Кооперативная модель бюджетного федерализма получила в настоящее время более широкое распространение в мировой практике. Она существует в большинстве европейских стран и характеризуется следующими основными чертами:

1) широким участием региональных властей в перераспределении национального дохода;

2) наличием собственных и регулирующих налогов и доходов для каждого уровня бюджетной системы;

3) введением местных ставок к федеральным и территориальным налогам;

4) повышенной ответственностью центра за состояние региональных финансов (дефицит бюджета, наличие долга);

5) ограничение самостоятельности региональных властей в вопросах внешних заимствований. Как правило, внешними заимствованиями могут заниматься только органы федеральной власти, тогда как региональные власти — внутренними заимствованиями;

6) наличие развитого механизма перераспределения денежных средств между уровнями бюджетной системы через субсидии, дотации, субвенции и т.п.

Кооперативная модель, как правило, используется там, где существуют весьма значительные различия в уровнях бюджетной обеспеченности разных регионов. Поэтому именно для кооперативной модели большое значение приобретает вертикальное выравнивание за счет дотаций, субсидий, субвенций. Широко используется при этом деление всех доходов на собственные и регулирующие.

3.3. ОСНОВЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РФ

Межбюджетные отношения — это взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами госу-

дарственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по поводу регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Цель межбюджетных отношений — создание исходных условий для сбалансированности бюджетов на каждом уровне с учетом возлагаемых на них задач и функций при соблюдении минимальных государственных социальных стандартов на всей территории страны исходя из имеющегося на соответствующих территориях налогового потенциала.

Межбюджетные отношения основываются на следующих принципах:

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

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

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

Естественно, что полного соответствия налогового потенциала и других бюджетных доходов потребностям региональных и местных органов власти достичь трудно, поэтому недостаток средств, как правило, приходится компенсировать за счет финансовых ре-

сурсов вышестоящих бюджетов. Более того, ресурсы вышестоящих бюджетов могут и должны использоваться в целях воздействия на процесс формирования структуры расходов нижестоящих органов власти, отражающих приоритеты более высоких уровней власти.

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

В России система бюджетного федерализма начала складываться только в начале 90-х гг. XX столетия вместе со становлением в России федеративного государственного устройства. При этом можно выделить несколько этапов развития межбюджетных отношений в России.

3.3.1. Этапы реформирования системы межбюджетных отношений в Российской Федерации

В условиях СССР территориальные бюджеты утверждались органами власти и управления более высокого уровня, которые и обеспечивали их сбалансированность путем установления индивидуальных нормативов формирования доходов и предоставления покрывающих «плановый дефицит» централизованных дотаций. В конечном счете, все бюджеты оказывались сведенными в единый государственный бюджет СССР, за составление и исполнение которого отвечало союзное министерство финансов.

В силу отсутствия каких-либо единых норм закрепления доходных источников и расходных полномочий, для каждой административно-территориальной единицы существовали индивидуальные пропорции распределения налоговых и неналоговых доходов, за счет которых финансировались заранее согласованные расходы. Межбюджетное выравнивание в СССР осуществлялось также путем выделения из бюджета вышестоящего уровня дотаций на финансирование тех или иных расходных статей.

Данная система могла функционировать только в условиях централизованного планирования. Однако, в любом случае, она не обеспечивала эффективного предоставления бюджетных услуг и общей сбалансированности бюджетной системы, поскольку на региональном и местном уровнях отсутствовали стимулы к эффективному использованию бюджетных средств, а бюджетный дефицит и ответственность за его покрытие фактически перекладывались на вышестоящие бюджеты.

В конце 1991 г. начинается первый этап реформирования межбюджетных отношений в России, который продлился до 1994 г. Этот период можно назвать периодом «стихийной» децентрализации прежней бюджетной системы, или этапом «стихийного федерализма». В конце 1991 г. были приняты законы «Об основах налоговой системы в РСФСР» и «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», заложившие фундамент многоуровневой бюджетной системы и обеспечивавшие резкое расширение налогово-бюджетной автономии региональных и местных властей. Однако в условиях экономического и политического кризиса объективно необходимая децентрализация межбюджетных отношений осуществлялась путем компромиссов между центром и регионами.

Ряд республик — Татарстан, Башкортостан, Якутия — прекратили перечислять налоги в федеральный бюджет, другие регионы повели борьбу за перераспределение в свою пользу бюджетных доходов. В этот период начался также стихийный процесс разделения бюджетных полномочий. На региональный уровень были переданы многие функции и полномочия по социальной защите населения, по поддержке сельского хозяйства, решение инвестиционных проблем и капитальные расходы, за которые ранее отвечало федеральное правительство. В результате резко стали возрастать расходы регионов, возник бюджетный дефицит.

В большинстве случаев этот бюджетный дефицит практически полностью покрывался за счет дотаций из федерального бюджета, величина которых определялась в абсолютном выражении. Такой порядок определения финансовой помощи и согласования бюджетов на федеральном уровне, естественно, не стимулировал стремление к сокращению или оптимизации расходной части региональных бюджетов, так как нормативы расходов трудно было контролировать. Одновременно отсутствовала и заинтересованность регионов в увеличении собственного налогового потенциала, поскольку любое увеличение поступлений от собственных налогов

означало сокращение норматива отчислений от федеральных налогов, которые ежегодно пересматривались.

Таким образом, этап «стихийного федерализма» закрепил идеологию иждивенческого подхода к получению финансовой помощи из федерального бюджета и сопровождался обострением вертикальной и горизонтальной несбалансированности бюджетной системы. Однако этот этап имел важное значение для развития теории, методологии и практики межбюджетных отношений в Российской Федерации, поскольку, во-первых, достаточно ясно стала проявляться проблема отсутствия единых правил и нормативной базы для формирования региональных бюджетов. Во-вторых, этот опыт дал основу для разработки методологии распределения и расчетов финансовой помощи.

Принятие в конце 1993 г. новой Конституции России и упрочение позиций федерального центра привели к упорядочению межбюджетных отношений и началу нового, **второго этапа** их развития. Этот этап начался в 1994 г. и продлился до 1998 г.

Главным достижением этого этапа явилось создание в 1994 г. Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого впервые стали распределяться на основе использования специальной формулы. При этом были расширены налоговые полномочия региональных и местных органов власти и одновременно начался процесс легализации (в форме договоров и соглашений) ранее неформальных двухсторонних договоренностей между федеральным центром и наиболее влиятельными субъектами Федерации.

До 1996 г. источником ФФПР являлся налог на добавленную стоимость (НДС) по товарам отечественного производства. В 1994 г. в федеральный бюджет шло 22% поступлений этого налога, а в 1995 г. - 27%. Затем фонд формировался за счет 15% общего объема налоговых поступлений в федеральный бюджет (за исключением подоходного налога и ввозных таможенных пошлин).

Существовали и особые правила расходования средств ФФПР. Определение исходной базы для расчета трансфертов производилась по формуле, в которую были заложены два основных параметра: среднедушевой бюджетный доход и среднедушевой бюджетный расход экономического района. За базу прогнозируемых доходов бралась ожидаемая оценка поступления налогов и других бюджетных доходов за предшествующий год. Прогнозируемые расходы бюджетов определялись исходя из общей суммы расходов по отчету за 1991 г. с учетом уточнений с последующей индексацией

расходов, а также включением новых видов расходов, появившихся позднее.

До 1997 г. ФФПР состоял из двух частей, предназначенных для финансирования двух типов регионов — «нуждающихся в поддержке» и «особо нуждающихся в поддержке». «Нуждающимся в поддержке» назывался регион, для которого норма средней бюджетной обеспеченности на одного жителя была ниже средней по стране. «Особо нуждающимся» являлся такой регион, для которого собственные доходы не обеспечивали финансирования текущих затрат. С 1997 г. такое разделение уже не предусматривалось. В 1997 г. была введена новая группировка регионов: полностью расположенные в районах Крайнего Севера, частично относящиеся к районам Крайнего Севера и приравненные к ним местности; все остальные.

В этот период стало ясно, что методика расчета доходов субъекта исходя лишь из среднедушевого бюджетного дохода нацеливает субъектов Федерации на сохранение иждивенческого подхода к получению трансфертов. Согласно логике этого механизма, чем меньше бюджетные доходы того или иного региона, тем больше у него шансов получения трансферта, и, следовательно, практически исчезают стимулы по увеличению доходной части региональных бюджетов. Более того, при действовавшей системе трансфертов в ряде случаев получалось, что среднедушевой доход населения в регионах, получающих трансферты, оказывался выше не только среднедушевого бюджетного дохода по России в целом, но и по тем регионам, которые не получают трансферты.

Незавершенность реформы межбюджетных отношений привела в 1996—1998 гг. к новому витку системного кризиса. На фоне расширения индивидуальных двухсторонних договоренностей между федеральным центром и регионами усилилась централизация бюджетной системы. Был восстановлен «закрытый» перечень региональных и местных налогов. Соблюдение единых нормативов распределения поступлений федеральных налогов между федеральными и региональными бюджетами на практике не выполнялось. Были ограничены также права регионов по эмиссии ценных бумаг, резко возрос объем «нефинансируемых федеральных мандатов».

Субъективизм в распределении финансовой помощи регионам вновь стал усиливаться, чему способствовали как политические причины, так и недостатки принятой в 1994 г. методики распределения трансфертов. Ни один из внесенных в этот период Правительством Российской Федерации в Государственную Думу РФ

вариантов распределения трансфертов не был принят. Методика распределения трансфертов, по сути, «прикрывала» сохранение прежней практики индивидуальных договоренностей и политического торга.

В итоге, за период с 1993 по 1997 г. резко возросло число дотационных бюджетов. Если в 1993 г. их было 54 (61% общего числа), в 1995 г. - 78 (88%), в 1996 г. - 75 (84%), то в 1997 г. - 81 (91%). Это являлось лишним доказательством того, что сложившаяся к середине 90-х гг. система межбюджетных отношений лишь частично соответствовала внешним признакам бюджетного федерализма. Ее главными недостатками являлись следующие:

1) расходные полномочия для каждого уровня бюджетной системы были не в полной мере обоснованы и закреплены;

2) отсутствовал комплексный подход к выравниванию социально-экономического развития регионов с учетом целевых федеральных программ;

3) региональные власти не были заинтересованы в увеличении налогового потенциала и росте собственных бюджетных доходов, а помощь, которую регионы требовали от федерального правительства, значительно превосходила его возможности;

4) недостаточная нормативная база для обоснования потребностей в бюджетных расходах.

В 1998 г. Правительством РФ была подготовлена и принята «Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 гг.». Именно эта концепция послужила основой нового, **третьего этапа** реформирования межбюджетных отношений в России.

Основной целью принятой в 1998 г. «Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 гг.» стал поэтапный переход к принципиально новой методике распределения трансфертов ФФПР, основанной на сопоставлении реальной бюджетной обеспеченности регионов с использованием объективных оценок расходных потребностей и налогового потенциала территорий.

Концепцией устанавливалось, что реформа межбюджетных отношений должна обеспечивать: повышение эффективности использования и управления финансовыми ресурсами бюджетной системы Российской Федерации; выравнивание возможностей реализации на всей территории страны минимального уровня установленных Конституцией РФ и федеральным законодательством социальных гарантий, финансирование которых должно

осуществляться из бюджетов всех уровней; создание условий для повышения эффективности социально-экономического развития регионов.

В соответствии с Концепцией реформирование межбюджетных отношений было ориентировано, прежде всего, на разграничение налоговых полномочий федеральных и региональных органов власти, доходных источников бюджетов разных уровней. Были уточнены и упорядочены перечни федеральных региональных и местных налогов, стали отрабатываться механизмы сбора налоговых платежей по месту деятельности предприятий — налогоплательщиков и месту жительства граждан, что в значительной мере способствовало укреплению налогового потенциала.

Существенные изменения претерпели механизмы бюджетного выравнивания и распределения финансовой помощи из федерального бюджета. Была сделана попытка разделения сферы финансовой помощи на текущую и инвестиционную. Средства финансовой поддержки инвестиционной деятельности в регионах были консолидированы в Фонде регионального развития. Стимулирование бюджетных и экономических реформ на региональном уровне осуществлялось через Фонд развития региональных финансов, средства которого распределялись на конкурсной основе.

Выравнивание бюджетной обеспеченности по текущим расходам осуществлялось через ФФПР, а также вновь создаваемый Фонд компенсаций, который был предназначен для полного финансирования так называемых федеральных мандатов — расходных обязательств, возложенных на региональные бюджеты федеральными законами «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов Российской Федерации» и др.

За 1999—2001 гг. был реформирован ФФПР и внедрена принципиально новая, более прозрачная и объективная методика распределения трансфертов, направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов при одновременном создании стимулов для проведения на местах рациональной и ответственной бюджетной политики.

По этой методике оценивалась реальная бюджетная обеспеченность регионов на основе индексов бюджетных расходов и налоговых ресурсов. Трансферты ФФПР распределяются таким образом, чтобы повысилась бюджетная обеспеченность регионов с удельным и (в расчете на душу населения) налоговыми ресурсами ниже среднероссийского уровня, гарантировав наименее развитым

территориям минимальный уровень бюджетной обеспеченности.

При распределении средств ФФПР учитывались особые условия и региональные отличия посредством введения в систему расчетов ряда региональных и поправочных коэффициентов. Так, при расчете индексов бюджетных расходов учитывались:

- территориальные нормы расходов на отопление, потребление энергоресурсов, содержание ЖКХ;
- транспортная составляющая бюджетных расходов.

Устанавливался особый порядок распределения трансфертов для высоко дотационных регионов. Новая методика позволила сосредоточить средства ФФПР в наименее обеспеченных, по объективным причинам, регионам и тем самым повысить социальную эффективность финансовой помощи. Число регионов, не получающих трансферты ФФПР, возросло с 13 в 1997—1999 гг. до 18 в 2002 г.[1]

В целом, результатами реализации Концепции стали:

- переход к новой, значительно более «прозрачной» и объективной методологии распределения средств ФФП Р, предусматривающей эффективное выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и создание стимулов для осуществления на региональном уровне более рациональной и ответственной бюджетной политики;
- инвентаризация «федеральных мандатов» (оцененных на уровне 8% ВВП) и их постепенное сокращение за счет средств Фонда компенсаций;
- создание в составе федерального бюджета Фонда регионального развития, повышение «прозрачности» и обоснованности распределения субвенций на реализацию программ развития регионов;
- активизация реформирования межбюджетных отношений и управления общественными финансами на региональном и местном уровнях за счет средств Фонда реформирования региональных финансов;
- повышение унификации межбюджетных отношений. С 1998 г. было прекращено подписание соглашений с субъектами Федерации. С 2001 г. были приведены в соответствие с бюджетным и налоговым законодательством взаимоотношения с бюджетами республик Татарстан и Башкортостан;
- создание и функционирование в постоянном режиме принципиально нового механизма выработки и согласования решений

[1] Доклад Министерства финансов Российской Федерации о реформировании межбюджетных отношений / htth//www.minfin.ru — 18 января 2000 г.

по вопросам межбюджетных отношений **в** РФ, включающей представителей Правительства РФ, Государственной Думы и Совета Федерации.

В целом, задачи, поставленные Концепцией реформирования межбюджетных отношений **в** РФ, были решены. Однако не были решены три глобальные проблемы: разграничение расходов и доходов между уровнями бюджетной системы; урегулирование межбюджетных отношений на субфедеральном уровне; создание нормативно-правовой базы бюджетного процесса на региональном и местном уровнях.

В августе 2001 г. Правительство РФ приняло новую Программу развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г., в которой был намечен новый этап реформирования бюджетной системы. Поэтому с 2001 г. начинается **четвертый этап** реформирования межбюджетных отношений, который длится и сегодня. Главная цель этого этапа состоит в формировании и развитии бюджетного устройства, позволяющего проводить на региональном и местном уровнях самостоятельную бюджетно-налоговую политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней.

Реформирование системы межбюджетных отношений на современном этапе должно обеспечить:

- сбалансированность интересов всех участников межбюджетных отношений;
- заинтересованность органов государственной власти и органов местного самоуправления в повышении уровня собственных доходов бюджета, наиболее полном и своевременном сборе налогов как собственных, так и регулирующих;
- повышение ответственности органов власти на каждом уровне за сбалансированность бюджета и бюджетную обеспеченность;
- сокращение дотационности территориальных бюджетов за счет минимизации встречных финансовых потоков;
- применение в межбюджетном регулировании единых для всех субъектов Федерации, а внутри каждого из них для всех муниципальных образований методологии и критериев, учитывающих их индивидуальные или групповые особенности;
- распределение и перераспределение средств по вертикали бюджетной системы в целях выравнивания бюджетной обеспеченности территориальных образований, отстающих по объективным причинам, для соблюдения минимальных государственных социальных гарантий;

- обязательность компенсаций бюджетам недостающих средств при уменьшении их доходов или увеличении расходов вследствие решений, принимаемых органами власти другого уровня;
- недопустимость изъятия или принудительной централизации в бюджеты другого уровня собственных доходов, дополнительно полученных или сэкономленных бюджетных средств;
- взаимную ответственность органов власти разных уровней за соблюдение обязательств по межбюджетным отношениям;
- наличие достоверной информации о финансовой обеспеченности территориальных образований, нуждающихся в финансовой поддержке из бюджета другого уровня;
- ясность (прозрачность) и гласность межбюджетных отношений.

3.3.2. Основные механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации

В настоящее время в России используется несколько инструментов для бюджетного выравнивания финансовой обеспеченности субъектов РФ:

1. Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации — образован в 1994 г.

2. Федеральный фонд компенсаций — образован в 2001 г.

3. Федеральный фонд софинансирования социальных расходов - образован в 2002 г.

4. Федеральный фонд регионального развития — образован в 2001 г.

5. Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов — образован в 2001 г.

Все перечисленные фонды создаются в составе федерального бюджета, их размеры, а также порядок распределения средств определяются при принятии федерального бюджета на очередной финансовый год.

В 2005 г. общий объем межбюджетных трансфертов составил 938,9 млрд руб., или 35,1 % от общего объема непроцентных расходов федерального бюджета. При этом доля указанных пяти фондов в общем объеме финансовой помощи бюджетам субъектов РФ составила 80,6%.

Самый крупный из перечисленных фондов — это **Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.**

В 2005 г. его объем составил 189,9 млрд руб., **а** в 2006 г. он составит уже 228, 2 млрд руб. Средства этого фонда используются, главным образом, в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ и распределяются между регионами в соответствии с методикой, утвержденной постановлением Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. №670.

Начиная с 2005 г.. предусматривается повышение эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности за счет средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ путем стимулирования органов государственной власти субъектов РФ к развитию собственной налоговой базы. Для этого первая часть финансовой помощи будет распределяться таким образом, чтобы гарантировать минимальный уровень доходов регионам с наименьшим уровнем социально-экономического развития. При этом выравнивание будет производиться пропорционально отставанию показателя бюджетной обеспеченности таких субъектов РФ от заданного для данной группы регионов уровня.

Оставшаяся часть Федерального фонда будет распределяться для субъектов РФ, уровень бюджетной обеспеченности которых не превышает установленное пороговое значение с учетом полученных средств группой наименее обеспеченных регионов РФ.

Это позволит повысить доходы наименее обеспеченных субъектов РФ, сохранив при этом стимулы к повышению уровня собственных доходов, поскольку даже после применения выравнивающих механизмов, субъект РФ, имевший до получения финансовой помощи более высокий уровень доходов в расчете на одного жителя с учетом удорожающих факторов, сохранит свое преимущество.

Кроме Федерального фонда поддержки субъектов РФ, вертикальное выравнивание уровней бюджетной обеспеченности в РФ обеспечивает также **Федеральный фонд компенсаций.** Он был образован в 2001 г., и первоначально средства этого фонда формировались за счет централизации части НДС, которая раньше оставалась в регионах (15% от НДС). В последующие годы этот принцип формирования средств Федерального фонда компенсаций уже не использовался. Его размер определялся исходя из необходимого объема финансирования тех мероприятий, которые должны были быть профинансированы за счет средств фонда.

Федеральный фонд компенсаций предназначен **для** целевого финансирования так называемых федеральных мандатов — расходных обязательств, возложенных на региональные бюджеты федеральны-

ми законами «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и другими социальными законами.

В экономическом смысле эти средства являются субвенциями и распределяются между всеми субъектами РФ по единой для соответствующего вида субвенций методике пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих бюджетных услуг, лиц, имеющих право на получение трансфертов населению. При этом учитываются региональные факторы, а также объективные условия, влияющие на стоимость предоставления основных бюджетных услуг в субъектах РФ. В силу несовпадения в размещении налогового потенциала и расходных потребностей поданным «мандатам», при распределении субвенций Федерального фонда компенсаций также происходит (хотя и в меньшей степени по сравнению с ФФПР) выравнивание текущей бюджетной обеспеченности.

Общий объем Федерального фонда компенсаций, а также его распределение по видам расходных обязательств и между субъектами РФ утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Так, в 2005 г. объем фонда составил 33,1 млрд руб. В 2006 г. планируется увеличить его объем в 2,2 раза и довести до 72,8 млрд руб. Существенное увеличение размеров этого фонда в последние годы связано с тем, что за счет средств Фонда компенсаций в настоящее время осуществляется передача субвенций субъектам РФ: на оплату жилищно-коммунальных услуг; на выполнение федеральных полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния; реализацию законов «О донорстве крови и ее компонентов», «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»; на выплаты лицам, награжденным знаком «Почетный донор России» и др.

В 2002 г. в составе федерального бюджета РФ был образован **Фонд софинансирования социальных расходов.** Он был образован в целях предоставления бюджетам субъектов РФ субсидий для долевого финансирования приоритетных социально-значимых расходов, в том числе для стимулирования перевода в денежную форму льгот отдельным категориям граждан. В составе Фонда предусмотрены субсидии на частичное возмещение расходов бюджетов субъектов РФ:

- по предоставлению гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг;

- по обеспечению социальной поддержки лиц, в том числе лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий;
- на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда;
- на осуществление мер социальной поддержки тружеников тыла;
- на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей.

В 2005 г. объем Фонда **софинансирования** социальных расходов составил 7,9 млрд руб. В 2006 г. предполагается увеличение его размеров до 26,2 млрд руб.

В целях обеспечения обоснованного распределения средств из Фонда софинансирования социальных расходов разработана методика, в соответствии с которой средства фонда распределяются регионам исходя из численности соответствующих категорий граждан с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ и размера денежных выплат на одного получателя, кроме средств, предусмотренных на возмещение расходов на предоставление субсидий гражданам на оплату ЖКУ.

В целях предоставления бюджетам субъектов РФ субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) предусмотрено формирование двух фондов — Федерального фонда регионального развития и Фонда реформирования **региональных** и муниципальных финансов.

Федеральный фонд регионального развития был образован в составе федерального бюджета в 2001 г. с целью повышения уровня социально-экономического развития субъектов РФ, в том числе путем улучшения обеспеченности регионов инженерной и социальной инфраструктурой. Предоставление средств Федерального фонда регионального развития осуществляется исключительно на условиях софинансирования. Однако уровень софинансирования расходов по развитию общественной инфраструктуры регионального и муниципального значения за счет средств Федерального фонда регионального развития не может превышать 75% от объема средств, направляемых в соответствующем финансовом году за счет средств Федерального фонда регионального развития и консолидированного бюджета субъекта РФ.

В основном ресурсы фонда включают средства федеральных целевых программ регионального развития, расходы, ранее финансируемые из федерального бюджета в рамках федеральной адресной инвестиционной программы и направляемые на строительство объектов, находящихся в собственности субъектов РФ и муниципальных образований, а также субсидии на финансирование дорожного хозяйства в субъектах РФ.

Распределение средств фонда осуществляется в рамках обшей методологии распределения финансовой помощи с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ и потребности в получении соответствующих капитальных трансфертов. При этом отбор инвестиционных программ (проектов), федеральных целевых программ регионального развития осуществляется на основании решений Правительства РФ.

В 2005 г. размер фонда был существенно расширен за счет передачи на региональный уровень инвестиционных расходов из федерального бюджета и составил 64,6 млрд руб. В 2006 г. предполагается существенно сократить размеры этого фонда до 2,7 млрд руб. в связи с формированием в составе федерального бюджета Инвестиционного фонда.

Средства **Фонда реформирования региональных; и муниципальных финансов** также используются на инвестиционные цели. Данный фонд явился правопреемником созданного в 2001 г. Фонда реформирования региональных финансов. Первоначально Фонд реформирования региональных финансов формировался за счет займов МБРР и был предназначен для поддержки реформ на региональном уровне. Доступ к его средствам имели не все регионы, а только те, которые прошли конкурсный отбор (до 5—10 регионов ежегодно). Так, например, в 2001 г. было отобрано 7 регионов — Санкт-Петербург, Белгородская, Вологодская, Самарская, Челябинская области, Хабаровский край, Чувашия.

В 2005 г. было предусмотрено увеличить количество участников до 8 субъектов РФ. Общий объем финансирования составил 600 млн руб. В 2006 г. размер фонда увеличится до 1,4 млрд рублей. Указанное увеличение связано с выделением средств субъектам РФ в рамках двух конкурсных отборов из расчета 642 млн руб. на каждый конкурс. Будет выделено также 128,4 млн руб. для 8 муниципальных образований, отобранных в 2005 г.

Средства фонда используются в основном на реализацию программ реформирования региональных и муниципальных финансов, погашение и обслуживание долговых обязательств, развитие социальной инфраструктуры, реализацию социально значимых мероприятий и проектов. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 5 января 2005 г. № 2 «Об утверждении Положения о предоставлении субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов» субсидии из Фонда предоставляются субъектам РФ и муниципальным образованиям, отобранным на конкурсной основе, двумя частями в течение двух финансовых

лег но итогам выполнения этапов реализации программ реформирования региональных и муниципальных финансов.

Следует, правда, отметить, что Бюджетным кодексом РФ образование в составе федерального бюджета Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов не предусмотрено.

3.3.3. Межбюджетные отношения на субрегиональном уровне

Система межбюджетных отношений в России включает в себя не только взаимоотношения федерального и региональных бюджетов, но и отношения региональных и местных **бюджетов,** которые представляют собой межбюджетные отношения на субрегиональном уровне.

Местные бюджеты являются составной частью бюджетной системы Российской Федерации. Они представляют собой часть консолидированного бюджета РФ, сосредоточивают около 50% бюджетных средств субъектов Федерации. Местные бюджеты аккумулируют финансовые средства, поступающие по различным каналам, на соответствующей территории для использования их органами местного самоуправления в соответствии со своими функциями и задачами. Местные бюджеты пополняются за счет не только местных налогов и сборов, но и части региональных и местных налогов и сборов, перераспределяемых в порядке бюджетного регулирования.

Будучи частью бюджетной системы РФ, наиболее приближенной к населению, именно местные бюджеты призваны обеспечивать удовлетворение самых насущных потребностей граждан (табл. 1).

Таблица 1

Пропорции распределения основных видов расходов между уровнями бюджетной системы РФ, в %

Виды расходов	**Виды бюджетов**		
	федеральный	**региональный**	**местный**
1 "осударственное (муниципальное) управление	33,9	23,1	43,0
2. Международная деятельность	100,0	-	
3. Национальная оборона	**100,0**	-	-

Продолжение табл. 1

Виды расходов	Виды бюджетов		
	федеральный	региональный	местный
4. Правоохранительная деятельность	75,9	16,8	7,3
5. Наука	94,1	5.9	—
6. Реальный сектор экономики	20,7	35,0	44,3
7. Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций	89,3	8,0	2,7
8. Социально-культурные мероприятия	18.8	26,1	55,1

Вместе с тем современное состояние большинства местных бюджетов является неудовлетворительным, что во многом обусловлено неравномерным распределением налогов между уровнями бюджетной системы (табл. 2).

Таблица 2

Структура распределения налоговых доходов по уровням бюджетной системы, в %'

Виды бюджетов	1997 г.	2000 г.	2001г.	2002 г.
Консолидированный бюджет России	100,0	100,0	100,0	100,0
Федеральный бюджет	46,3	52,0	58,91	62,69
Бюджеты субъектов Федерации	53,7	48,0	41,09	37,31
В том числе:				
региональные	27,4	24,32	21,05	19,47
местные	26,3	23,68	20,04	17,84

Как видно из табл. 1 и 2, за период 1995—2002 гг. доля доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете Федерации снизилась с 23 до 18%. В то же время доля расходов местных бюджетов в консолидированном бюджете РФ возросла с 30 до 32%.

В настоящее время бюджет каждого второго города или района имеет превышение фактических расходов над доходами, т.е. является дефицитным. Если в начале 90-х гг. показатель «отношение величины бюджетного дефицита к расходам местного бюджета»

По расчетам конгресса муниципальных образований РФ.

составлял в среднем 9%, то к концу 90-х гг. он возрос до 15%. Во многом такая ситуация объясняется тем, что в течение длительного времени в России не существовало отлаженной системы перераспределения средств между региональными и местными бюджетами.

Как уже отмечалось, начиная с 1991 г. произошли существенные изменения финансовых взаимоотношений федерального центра и регионов. Был создан ФФПР, средства которого начали распределяться на основе расчета по формуле, начат процесс сокращения нефинансируемых федеральных мандатов. В результате этого несколько стабилизировалось положение региональных финансов. Однако эти изменения не коснулись субрегионального уровня. Вплоть до 1996 г. на федеральном уровне не были приняты специальные законодательные акты, регулирующие взаимоотношения региональных и местных бюджетов, а система местных бюджетов регламентировалась федеральными законами, посвященными бюджетной системе в целом.

Значительная часть положений этих законов носила декларативный характер и на практике не применялась. Поэтому фактически до 1996 г. включительно межбюджетные отношения внутри субъектов Федерации были отданы полностью «на откуп» властям субъектов Федерации и характеризовались:

- установлением дифференцированных нормативов отчислений от региональных и федеральных налогов в местные бюджеты, которые менялись год от года, а в ряде регионов и в течение одного года. Федеральное законодательство определило перечень местных налогов и никак не регламентировало долю местных бюджетов в федеральных и региональных налогах;
- отсутствием формализованных методик распределения финансовой помощи местным бюджетам.

В итоге не существовало каких-либо гарантий финансовой самостоятельности местных бюджетов, фактически их расходы и доходы согласовывались с властями субъектов Федерации, а ущемление прав муниципальных образований стало общераспространенным явлением.

Первое прямое вмешательство федеральных властей в конкретное распределение налогов между региональными и местными бюджетами связано с выходом Указа Президента РФ от 8 мая 1996 г. № 685 «Об основных направлениях налоговой реформы и мерах по укреплению налоговой и платежной дисциплины», который установил с 1 января 1997 г. минимальные значения долей по-

ступления доходов от каждого налога в бюджеты разных уровней, включая местные бюджеты. Было определено, что минимальные доли местных бюджетов должны составлять: в НДС — 5%, в акцизах на спирт, водку и ликеро-водочных изделиях —- 5, в акцизах на остальные виды подакцизных товаров (за исключением акцизов на минеральные виды сырья, бензин, автомобили, импортные подакцизные товары) — 10, в налоге на прибыль предприятий — по ставке 5, в подоходном налоге с физических лиц — 5, в ресурсных платежах — 5, в экологических налогах — 10, в налоге на землю — 30, в налоге на имущество предприятий и организаций — 40, в транспортном налоге — 40%.

В соответствии с Федеральным законом от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» за местными бюджетами на постоянной основе должны были закрепляться не менее 50% подоходного налога с физических лиц, 5% налога на прибыль организации, 10% 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), 5% акцизов на спирт, водку и ликеро-водочные изделия, 10% акцизов на остальные виды подакцизных товаров (за исключением акцизов на минеральные виды сырья, бензин, автомобили, импортные подакцизные товары), а также не менее 50% налога на имущество предприятий (организаций).

Указ Президента № 685, так же как и Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» в части определения долей местных бюджетов имели одни и те же недостатки:

- минимальные доли были установлены лишь в среднем по субъекту Федерации и, таким образом, для отдельно взятого местного бюджета по-прежнему не гарантировалась его доля в федеральных и региональных налогах;
- минимальные ставки были ниже фактического уровня отчислений даже в наиболее «ущемляемых» в этом отношении крупных городах.

Помимо этого в бюджете субъектов Федерации предполагалось создание фондов финансовой поддержки муниципальных образований, средства которых должны были формироваться путем отчислений от федеральных и региональных налогов. Подобные фонды стали появляться еще с 1994 г. В 1998 г. этот процесс ак-

тивизировался. Но даже в тех регионах, где фонды финансовой поддержки муниципальных образований существовали, не было выработано четкой схемы распределения их средств.

В июне 2000 г. постоянно действующей при Минфине России Рабочей группой по реформированию межбюджетных отношений в Российской Федерации были одобрены Временные методические рекомендации субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений, призванные оказать содействие органам власти субъектов Федерации в формировании региональных бюджетных систем. Однако до сих пор эти отношения полностью не урегулированы.

Этот процесс тормозится целым рядом факторов. Во-первых, отсутствием не менее чем в половине административно-территориальных единиц самостоятельно утверждаемых бюджетов со всеми вытекающими отсюда последствиями (недостаточная ответственность перед избирателями, незаинтересованность в повышении эффективности расходов, собираемости доходов и т.п.). Во-вторых, действующая модель межбюджетных отношений не способствует заинтересованности муниципальных образований в расширении собственных источников доходов, что приводит к завышению бюджетных расходов через поддержание громоздкой бюджетной инфраструктуры, увеличение штатов бюджетных учреждений и использование неэффективных технологий предоставления бюджетных услуг, накоплению задолженности перед бюджетополучателями и кредиторами.

На наш взгляд, ключевой задачей по реформированию межбюджетных отношений является приведение в соответствие расходных обязательств и финансовых ресурсов, усиление самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти за эффективное управление общественными финансами.

Для этого необходимо:

1. Четко разграничить расходные и доходные полномочия между уровнями бюджетной системы.

2. Повысить заинтересованность органов местного самоуправления в максимальной собираемости налогов через механизм долгосрочного закрепления доходных источников.

3. Повысить заинтересованность муниципалитетов в оптимизации расходной части местных бюджетов через укрепление их самостоятельности.

4. Создать эффективный механизм перераспределения доходов между муниципалитетами за счет совершенствования механизма

распределения средств региональных фондов финансовой поддержки муниципалитетов.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятом 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, а также новой редакции Бюджетного кодекса РФ предусмотрены меры, направленные на решение большинства из перечисленных проблем.

В соответствии с данными документами, основными инструментами межбюджетного регулирования на субрегиональном уровне являются:

1. Установление нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, подлежащих зачислению в вышестоящий бюджет (бюджет субъекта РФ или муниципального района).

2. Дотации местным бюджетам на выравнивание их бюджетной обеспеченности через фонды финансовой поддержки и другая финансовая помощь.

3. Перечисления из местных бюджетов в вышестоящие бюджеты — «отрицательные трансферты» из бюджетов наиболее обеспеченных бюджетными доходами муниципальных образований.

Исходя из требований новой редакции Бюджетного кодекса РФ (статья 58), единые нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты не могут устанавливаться законом, имеющим ограниченный срок действия (в частности, законом о бюджете). Эти нормативы должны быть установлены на длительный срок.

Однако необходимо иметь в виду, что налоговая база по территории отдельных субъектов РФ распределена крайне неравномерно. Поэтому одно лишь определение долгосрочных нормативов отчислений от федеральных или региональных налогов в местные бюджеты не может само по себе решить проблему сбалансированности местных бюджетов. Важную роль должны играть дотации местным бюджетам из фондов финансовой поддержки.

В соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса РФ для целей выравнивания местных бюджетов на региональном уровне могут быть образованы следующие фонды:

1. Региональный фонд финансовой поддержки поселений (региональный ФФПП).

2. Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (региональный ФФПР).

3. Районный фонд финансовой поддержки поселений (районный ФФПП).

Средства этих фондов предназначены для предоставления нецелевой финансовой помощи (дотаций) местным бюджетам для решения вопросов, находящихся в компетенции органов местного самоуправления соответствующих уровней бюджетной системы. В первую очередь средства из фондов финансовой поддержки получают муниципалитеты с низким уровнем бюджетной обеспеченности. Таким образом достигается сокращение отставания уровня их бюджетной обеспеченности от уровня, достаточного для выполнения муниципальных полномочий.

Объектом бюджетного выравнивания на субрегиональном уровне является бюджетная обеспеченность муниципальных образований. **Бюджетная обеспеченность** (налоговыми доходами) определяется как отношение расчетных налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены муниципальным образованием исходя из уровня его развития и структуры экономики (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по муниципальным образованиям того же типа с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема бюджетных услуг в расчете на одного жителя.

При этом расчет налогового потенциала может производиться как на основе оценки налоговой базы (аналогично ВВП, объему промышленного производства и товарооборота), так и с использованием налоговой базы по видам налогов. Оценка налогового потенциала по видам налогов возможна в том случае, если можно выделить и оценить косвенные показатели налоговой базы по этим налогам в разрезе муниципалитетов. Например, для земельного налога - это кадастровая стоимость земли, для подоходного налога — доходы населения, объем фонда оплаты труда, для налогов на малый бизнес — объем товарооборота. Для отдельных налогов налоговый потенциал оценивается путем умножения показателя, выбранного в качестве налоговой базы на среднюю репрезентативную налоговую ставку.

Как уже отмечалось, для целей бюджетного выравнивания используется **региональный ФФПП,** который образуется в составе бюджета субъекта РФ и используется с целью выравнивания бюджетной обеспеченности поселений по исполнению своих полномочий.

В соответствии с Методическими рекомендациями субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регу-

лированию межбюджетных отношений (приказ Минфина России от 27 августа 2004 г. № 243), для определения объема регионального ФФПП можно использовать следующую формулу:

$$ФФПП = В \times (Р - ПД),$$

где В — доля разницы оценок расходных потребностей и доходных возможностей бюджетов поселенческого уровня, которая будет покрываться из регионального ФФПП; Р — суммарная оценка расходных потребностей на выполнение полномочий поселенческого уровня; ПД — суммарный прогноз доходов поселений по всем видам местных и закрепленных налоговых и неналоговых доходов;

Можно использовать и другие способы расчета объема регионального ФФПП:

1. Через закрепленную долю от налоговых (неналоговых, финансовой помощи) доходов бюджета субъекта РФ. Этот способ позволяет обеспечить наибольшую зависимость между возможностями регионального бюджета и объемом регионального ФФПП.

2. Через закрепление доли от объема расходных полномочий поселенческого уровня. Этот способ позволяет обеспечить наибольшую зависимость между объемом потребности бюджетов поселенческого уровня и объемом регионального ФФПП.

3. Через закрепление минимального уровня бюджетной обеспеченности. Этот способ позволяет обеспечить заданный целевой уровень выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов. При этом объем регионального ФФПП определяется исходя из потребности в осуществлении заданного выравнивания.

4. Путем индексации объема регионального ФФПП от уровня прошлого года. Этот способ обеспечивает наиболее стабильный объем средств на обеспечение выравнивания.

Право на получение средств из регионального ФФПП имеют все городские поселения (включая городские округа) и сельские поселения субъекта РФ, для которых бюджетная обеспеченность ниже средней. При этом, согласно новой редакции Бюджетного кодекса РФ (ст. 137) часть дотаций из регионального ФФПП может предоставляться бюджетам поселений путем закрепления за ними дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц на очередной финансовый год. Значение дополнительного норматива рассчитывается как отношение планируемого объема дотации поселению из регионального ФФПП к рассчитанному по единой методике прогнозному объему поступлений от налога на доходы физических лиц в бюджеты всех

уровней бюджетной системы РФ по территории соответствующего поселения.

Если полученный дополнительный норматив превышает максимальное значение норматива, который может быть дополнительно закреплен за бюджетом поселения, то следует закрепить максимально возможный норматив, а недостающие средства передать в бюджет поселения в форме дотации.

Расчетное значение дополнительного норматива при этом рассчитывается по следующей формуле:

$$Л_i = 100\% \times ФП_i / НДФЛ_i$$

где Л. — расчетное значение дополнительного норматива на доходы физических лиц, передаваемого в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципального образования /; $ФП_i$ — планируемый объем средств фонда финансовой поддержки для муниципального образования /; $НДФЛ_j$ — прогнозируемый на очередной финансовый год объем налога на доходы физических лиц в консолидированный бюджет субъекта РФ по муниципальному образованию /.

В целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов может быть использован региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) **(региональный ФФПР).** Этот фонд также создается в составе бюджета субъекта РФ. Его объем формируется по такой же методике, как и объем регионального ФФПП.

Распределение средств этого фонда осуществляется на основе оценки расходных потребностей бюджетов муниципальных районов и городских округов. При этом используются поправочные коэффициенты, отражающие особенности спроса на бюджетные услуги в разных муниципалитетах в зависимости от демографического состава населения, климатических условий и прочих факторов. Объективным показателем спроса на бюджетные услуги (показателем, отражающим потребность в бюджетных расходах) служит численность тех категорий населения, на удовлетворение потребности которых направлена та или иная услуга. Поэтому необходимо прежде всего выделить целевую группу потребителей, а затем определить соотношение численности целевых групп потребителей по каждому виду услуг в разных муниципалитетах. Это и будет служить мерой относительной потребности каждого муниципалитета в соответствующих услугах.

Так, если численность детей школьного возраста в одном муниципалитете в 2 раза больше, чем в другом, то потребность в услугах школьного образования в первом муниципалитете будет

в 2 раза выше, чем в другом. Помимо относительной численности целевых групп потребителей каждого вида услуг на объем потребности в предоставлении услуг или их стоимости в расчете на одного жителя могут влиять и другие факторы. Например, при более длительном, чем в других муниципалитетах, отопительном сезоне повышающий коэффициент может быть применен к численности жителей данного муниципалитета, являющихся потребителями жилищно-коммунальныхуслуг.

В составе бюджета муниципального района с целью выравнивания бюджетной обеспеченности поселений может быть создан **районный ФФПП.** Порядок образования этих фондов и распределение дотаций районных ФФПП устанавливается законом субъекта РФ. Что касается объема районного ФФПП, то он утверждается решением представительного органа муниципального района о бюджете на очередной финансовый год. Расчет поправочного коэффициента проводится так же, как и для ФФПР.

Согласно новой редакции Бюджетного кодекса РФ (ст. 142[3]) в случае, если представительный орган муниципального района формируется из глав поселений, расположенных в границах муниципального района, и из депутатов представительных органов соответствующих поселений, поселения, входящие в его состав, обязаны перечислять **субвенции в бюджет муниципального района** на решение следующих вопросов межмуниципального характера:

- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района;
- организация оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи, стационарной и амбулаторной первичной медико-санитарной помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и послеродовой период;
- опека и попечительство;
- организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
- организацию и содержание муниципального архива.

Порядок расчета, перечисления и использования данных субвенций устанавливается уставом или иным правовым актом муниципального района. Размер субвенций устанавливается решением

представительного органа **муниципального** района о бюджете на очередной финансовый год по единому нормативу в расчете на одного жителя или потребителя бюджетных услуг. В случае невыполнения органом местного самоуправления поселения предписания о перечислении субвенции в бюджет муниципального района в отношении него может быть предусмотрено снижение нормативов отчислений от федеральных, региональных и (или) местных налогов до уровня, обеспечивающего необходимые поступления в бюджет муниципального района.

В целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов), развития общественной инфраструктуры муниципального значения в составе бюджета субъекта РФ может быть образован **фонд муниципального развития (ФМР) субъекта Российской Федерации.**

Распределение средств ФМР может осуществляться разными способами. Прежде всего, такое распределение может осуществляться по формуле, общей для всех муниципальных образований, когда учитывается уровень обеспеченности граждан объектами социальной сферы и уровень бюджетной обеспеченности. При этом состав получателей средств ФМР может быть ограничен только муниципальными образованиями с бюджетной обеспеченностью ниже установленного уровня. В качестве показателя уровня обеспеченности в определенных объектах социальной и инженерной инфраструктуры в муниципальном образовании используется показатель, характеризующий количество однотипных объектов социальной инфраструктуры в расчете на одного пользователя этими объектами.

В ситуации, когда затруднен выбор критерия выравнивания потребности в инфраструктурных объектах и оценки недостающей потребности в них, распределение средств ФМР может быть осуществлено на основе формализованных процедур конкурсного отбора инвестиционных проектов (программ) муниципальных образований. В таком случае действует заявительный принцип распределения средств ФМР.

При этом важно установить четкие и подробные критерии, удовлетворение которых должно давать право муниципальному образованию на получение субсидии. Это могут быть требования к видам объектов (например, отказ от софинансирования иных объектов, за исключением школ, больниц, библиотек, дорог муниципального значения) в соответствии с приоритетами социально-экономической политики субъекта РФ, требования к минималь-

ному уровню платежеспособности муниципального образования и другие условия. Осуществляя конкурсный отбор, субъекты РФ тем самым одновременно решают две задачи: страхуют себя от риска невыполнения проекта и стимулируют муниципальные образования к повышению эффективности управления муниципальными финансами.

В целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов местных бюджетов в составе бюджета субъекта РФ может быть образован **региональный фонд софинансирования социальных расходов (ФССР).** Основное назначение этого фонда — содействие и поддержка социально значимых мероприятий, относящихся к полномочиям органов местного самоуправления с учетом выполнения получателями рекомендуемых стандартов предоставления определенных бюджетных услуг. Целью фонда является также повышение заинтересованности органов местного самоуправления в проведении бюджетной политики, согласующейся с приоритетами, установленными на региональном уровне.

Общий размер ФССР определяется исходя из желаемого уровня софинансирования соответствующих видов социальных расходов. Для каждого из приоритетных видов расходов, финансируемых из данного фонда, этот уровень равен отношению части фонда, направляемой на софинансирование соответствующего вида расходов, и прогнозируемого объема расходов местных бюджетов на реализацию собственных полномочий по этому направлению.

При распределении средств ФССР учитывается уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований, а также выполнение органами местного самоуправления определенных условий в целях дополнительных гарантий фактического финансирования муниципальным образованием своей доли софинансирования по соответствующему приоритетному направлению.

В составе бюджета субъекта РФ может быть также образован **региональный фонд компенсаций (РФК).** Целью этого фонда является финансовое обеспечение исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Российской Федерации и субъекта РФ.

Поэтому РФК формируется за счет:

- субвенций из Федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами;

- собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им законами субъекта РФ.

Средства РФК предоставляются местным бюджетам в форме субвенций. Каждый вид субвенций распределяется между всеми муниципальными образованиями, осуществляющими соответствующий вид переданных полномочий по единой методике, которая утверждается субъектом РФ. При этом распределение субвенции каждого вида производится пропорционально численности потребителей соответствующей бюджетной услуги или лиц, имеющих право на получение трансфертов населению. При расчете объема субвенции могут быть также учтены объективные условия, влияющие на стоимость предоставления бюджетных услуг или объема выплат.

Бюджетный кодекс РФ предусматривает возможность формирования в составе региональных бюджетов дополнительных фондов для предоставления субсидий и дотаций в пределах 10% от общего объема финансовой помощи местным бюджетам. Одним из таких инструментов дополнительной финансовой поддержки является **Фонд реформирования муниципальных образований (ФРМО).** Основная задача этого фонда — стимулировать повышение эффективности управления местными финансами по установленным субъектом РФ направлениям. В качестве таких направлений могут быть:

- совершенствование бюджета и бюджетного процесса;
- развитие налоговой и доходной базы местных бюджетов;
- совершенствование управления муниципальным долгом;
- повышение качества управления бюджетными расходами;
- повышение эффективности преобразований в жилищно-коммунальной сфере;
- повышение качества управления муниципальной собственностью.

Средства данного фонда распределяются среди муниципальных образований на конкурсной основе, с учетом численности постоянного населения и пропорционально итоговым показателям оценки программ реформирования.

Из бюджета субъекта РФ местным бюджетам на срок до одного года могут также выделяться **бюджетные кредиты.** Они предоставляются, как правило, на обеспечение финансовыми ресурсами

временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов муниципальных образований в течение одного финансового года. При этом Бюджетным кодексом РФ предусмотрено, что если предоставленные местным бюджетам бюджетные кредиты не погашены в установленные сроки, остаток непогашенного кредита, включая проценты, штрафы и пени, погашается за счет дотаций местному бюджету из бюджета субъекта РФ в соответствующем финансовом году, а также за счет отчислений от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в местный бюджет.

В соответствии со ст. 61 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для целей бюджетного выравнивания муниципальных образований предусмотрен также **«отрицательный трансферт»**[1]**.** Предусматривается, что если бюджетная обеспеченность муниципального образования на одного жителя в 2 и более раза превышает среднюю по региону, то в этом случае половина такого превышения должна быть перечислена в фонд финансовой поддержки муниципальных образований.

В случае, если муниципальное образование не перечислило утвержденную часть объема субвенции за определенный период времени, установленный законом субъекта РФ, органы власти субъекта РФ вправе уменьшить для данного муниципального образования нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и (или) централизовать часть доходов от местных налогов, подлежащих зачислению в бюджет данного муниципального образования.

Вопросыдлясамопроверки

1. Дайте определение понятию «бюджетное устройство».
2. Чем определяется бюджетное устройство страны?
3. Что такое консолидированный бюджет РФ и консолидированный бюджет субъектов РФ и какова их роль в бюджетном процессе?
4. Назовите основные принципы построения бюджетной системы РФ.

«Отрицательный трансферт» закреплен в новой редакции Бюджетного кодекса РФ, ст. 142^2. — См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации. — М.: Омега-Л, 2006. С.100-102.

5. Что такое бюджетный федерализм'.' Назовите основные модели бюджетного федерализма.
6. Что следует понимать под вертикальным и горизонтальным выравниванием бюджетных систем? Какие механизмы используются в процессе вертикального выравнивания?
7. Что является главной отличительной особенностью системы межбюджетных отношений в РФ?

ГЛАВА IV

БЮДЖЕТНАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ

4.1. БЮДЖЕТНАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ И ЕЕ РОЛЬ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

Формирование проектов бюджетов трудно себе представить без наличия такого важного документа, как бюджетная классификация. Именно бюджетная классификация обеспечивает единство бюджетной системы в стране, сопоставимость показателей всех уровней бюджетной системы. Бюджетная классификация составляет также основу организации бюджетного учета.

До 1996 г. в России не существовало бюджетной классификации, поэтому и работа по составлению проектов бюджетов разных уровней носила не скоординированный характер. Вплоть до 1997 г. не существовало и федерального бюджета в его современном представлении. И только после того, как 15 августа 1996 г. был принят Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» (№ 115-ФЗ), работа по составлению бюджетов принципиально изменилась.

В соответствии со статьей 18 Бюджетного кодекса РФ, бюджетная классификация Российской Федерации представляет собой группировку доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов всех уровней бюджетной системы, видов государственного (муниципального) долга и государственных (муниципальных) активов и используется для составления, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней, составления консолидированных бюджетов, обеспечивает сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджетная классификация является единой для бюджетов всех уровней. После принятия Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации» в 1996 г. в нее постоянно вносились изменения. Такие изменения вносились одновременно с принятием законодательных актов о налогах и сборах и о федеральном бюджете. На протяжении длительного времени в бюджетной практике использовалась бюджетная классификация в редакции Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации» от 5 августа 2000 г. № 115-ФЗ.

В конце 2004 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации». На основании этого закона 10 декабря 2004 г. Приказом Минфина России №114н были утверждены новые Указания о порядке применения бюджетной классификации РФ. Федеральные бюджеты РФ на 2005 и 2006 гг. разрабатывались уже в соответствии с новой бюджетной классификацией.

Принятие новой бюджетной классификации было обусловлено необходимостью проведения реформы в бюджетной сфере. Эта реформа началась в России после принятия Правительством РФ «Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах» (постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»).

В соответствии с данной Концепцией реформа бюджетного учета и изменение бюджетной классификации в РФ были обусловлены несколькими причинами, в том числе:

- необходимостью приведения в соответствие и согласования бюджетной классификации РФ с международными стандартами финансовой отчетности;
- переходом на Единый план счетов бюджетного учета, основанный на методе начислений;
- переориентацией бюджетных средств на достижение конечных результатов путем повышения самостоятельности и ответственности участников бюджетного процесса;
- необходимостью приведения в соответствие структуры расходов с основными функциями, выполняемыми органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- необходимостью согласования структуры бюджетной классификации и экономического содержания операций в секторе государственного управления;
- введением признака администратора бюджетных средств ко всем операциям, проводимым в рамках исполнения бюджета (доходы, расходы, источники финансирования дефицита бюджетов).

Переход на новую бюджетную классификацию РФ с 1 января 2005 г. был обусловлен также реформой системы федеральных органов исполнительной власти, уточнением предметов ведения и полномочий федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, изменениями в налоговой сфере, реструктуризацией бюджетного сектора.

В целом, осуществляемые сегодня изменения бюджетной классификации и бюджетного учета в России направлены на усиление прозрачности деятельности всех участников бюджетного процесса путем предоставления необходимого объема финансовой информации на всех стадиях бюджетного процесса.

Сегодня в России все чаще звучат предложения отказаться от практики утверждения бюджетной классификации отдельным федеральным законом, поскольку такая практика не позволяет оперативно реагировать на текущие изменения в процессе исполнения бюджетов. Предлагается перейти на систему, которая используется в большинстве развитых стран, когда законом закрепляются лишь основные, обязательные для всех уровней бюджетной системы, позиции экономической и функциональной (раздел, подраздел) классификации расходов бюджетов, а также классификация доходов и источников финансирования дефицита бюджетов. При этом дальнейшая структура классификации должна определяться органами власти соответствующего уровня при принятии закона о бюджете. Представляется, что именно такой подход обеспечит органам исполнительной власти большую гибкость при составлении проекта бюджета в рамках законодательно установленных единых принципов бюджетной классификации.

В настоящее время бюджетная классификация РФ включает:

- классификацию доходов бюджетов Российской Федерации;
- функциональную классификацию расходов бюджетов Российской Федерации;
- экономическую классификацию расходов бюджетов Российской Федерации;
- классификацию источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов Российской Федерации;
- классификацию источников внешнего финансирования дефицитов федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации;
- классификацию видов государственных внутренних долгов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, видов муниципального долга;
- классификацию видов государственных внешних долгов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также государственных внешних активов Российской Федерации;
- ведомственную классификацию расходов федерального бюджета.

Особо значимыми изменениями новой бюджетной классификации можно считать введение единого **20-значного** кода для классификации доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов Российской Федерации, а также понятие «администратор бюджетных средств».

Основу первой части (с 1-го по 3-й разряды кода классификации доходов бюджетов РФ) 20-значного кода составляет кодификация администраторов бюджетных средств, соответствующая перечню главных распорядителей средств соответствующего бюджета. При этом обеспечивается идентичность указанного показателя по доходам бюджета, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета.

Вторая часть представляет собой собственно функциональную структуру (разделы, подразделы, статьи, **подстатьи,** виды, группы, подгруппы, элементы, программы) соответствующей бюджетной классификации.

Третьей составной частью 20-значного кода всех видов классификации является классификация операций сектора государственного управления, одобренная постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249, и представляющая собой экономическую классификацию доходов, расходов и источников погашения дефицита бюджетов Российской Федерации.

4.2. КЛАССИФИКАЦИЯ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Классификация доходов бюджетов РФ представляет собой группировку доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы (включая государственные внебюджетные фонды) по источникам их формирования и способам получения.

До 1 января 2005 г. классификация доходов бюджетов **включала** группы, подгруппы, статьи и подстатьи. Основными группами доходов были:

- налоговые доходы;
- неналоговые доходы;
- безвозмездные перечисления;
- доходы целевых бюджетных фондов.

С принятием новой бюджетной классификации с 1 января 2005 г. структура классификации доходов бюджетов РФ представлена 20-значным кодом (табл. 1). Этот код включает четыре части:

1. Администратор.

2. Вид дохода (группа, подгруппа, статья, подстатья, элемент).

3. Программа (подпрограмма).

4. Экономическая классификация доходов.

Таблица 1

Классификация доходов бюджетов **РФ**

Администратор			Вид дохода									Программа (подпрограмма)				Экономическая классификация доходов		
			Группа		Подгруппа		Статья		Подстатья									
1	2	3	4		5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1			2											3				4		

Первую часть (1—3-й разряды) составляет кодификация администраторов поступлений в бюджеты РФ. Она состоит из трех знаков и соответствует номеру, присвоенному администратору поступлений в бюджет в соответствии с законодательством РФ, законодательством субъектов РФ и законодательством муниципальных образований. Например, для Федеральной налоговой службы это код 182; для Федеральной таможенной службы — 153; для Федерального агентства по управлению федеральным имуществом — 166.

Администраторами поступлений в бюджет являются налоговые органы, иные органы государственной власти, органы управления государственных внебюджетных фондов, органы местного самоуправления, юридические лица, уполномоченные указанными органами государственной власти, а также созданные этими органами государственные (муниципальные) учреждения, осуществляющие в соответствии с законодательством РФ контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним.

Закрепление доходов бюджетов РФ за администраторами поступлений в бюджет осуществляется в следующем порядке. На-

значение органов государственной власти РФ администраторами поступлений в бюджеты Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством РФ. Органы государственной власти субъектов РФ закрепляют источники доходов бюджета субъекта РФ за соответствующими администраторами, если администрирование данных источников не предусмотрено законодательством РФ. Соответственно, органы местного самоуправления закрепляют источники доходов бюджетов муниципальных образований за соответствующими администраторами, если администрирование данных источников доходов не предусмотрено законодательством РФ и законодательством субъектов РФ. При распределении между бюджетами регулирующих доходов должна быть обязательно соблюдена преемственность кода администратора.

Вторая часть в классификации доходов бюджетов РФ (4—13-й разряды) в соответствии с 20-значным кодом представляет собой вид дохода. Она состоит из 10 знаков и включает: группу (4-й разряд), подгруппу (5—6-й разряды), статью (7—8-й разряды), подстатью (9—11-й разряды) и элемент (12—13-й разряды).

Код вида доходов предусматривает следующие группы:

1 00 00000 00 - доходы;

2 00 00000 00 — безвозмездные поступления;

3 00 00000 00 — доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

В группу ***«Доходы»*** включаются следующие *18 подгрупп:*

1 01 00000 00 — налоги на прибыль и доходы;

1 02 00000 00 — налоги и взносы на социальные нужды;

1 03 00000 00 — налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации;

1 04 00000 00 — налоги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации;

1 05 00000 00 — налоги на совокупный доход;

1 06 00000 00 — налоги на имущество;

1 07 00000 00 - налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами;

1 08 00000 00 - государственная пошлина;

1 09 00000 00 — задолженность по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам;

1 10 00000 00 — доходы от внешнеэкономической деятельности;

1 11 00000 00 — доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;

1 12 00000 00 — платежи за пользование природными ресурсами;

1 13 00000 00 — доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства;

1 14 00000 00 — доходы от продажи материальных и нематериальных активов;

1 15 00000 00 — административные платежи **и** сборы;

1 16 00000 00 — штрафы, санкции, возмещение ущерба;

1 17 00000 00 — прочие неналоговые доходы:

1 18 00000 00 — доходы бюджетов бюджетной системы РФ от возврата остатков субсидий и субвенций прошлых лет.

В группу ***«Безвозмездные поступления»*** включаются ***6 подгрупп:***

2 01 00000 00 — безвозмездные поступления от нерезидентов;

2 02 00000 00 - безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ, кроме бюджетов государственных внебюджетных фондов;

2 03 00000 00 — безвозмездные поступления от государственных организаций;

2 04 00000 00 — безвозмездные поступления от негосударственных организаций;

2 05 00000 00 — безвозмездные поступления от наднациональных организаций;

2 07 00000 00 — прочие безвозмездные поступления.

В группу ***«Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности»*** включаются ***4 подгруппы:***

3 01 00000 00 - доходы от собственности по предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;

3 02 00000 00 — рыночные продажи товаров и услуг;

3 03 00000 00 — безвозмездные поступления от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;

3 04 00000 00 — целевые отчисления от государственных и муниципальных лотерей.

Дальнейшая детализация подгрупп кода вида доходов осуществляется в разрезе **статей и подстатей.** Например, группа — «Доходы»; подгруппа — «Налоги на прибыль, доходы»; статья — «Налог на прибыль организаций» или «Налог на доходы физических лиц»; подстатья — «Налог на прибыль организаций **с** доходов, полученных в виде дивидендов от российских организаций российскими организациями» или «Налог на прибыль организаций с доходов, полученных в виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам».

Код **элемента доходов** показывает, за каким уровнем бюджетной системы закреплен данный вид дохода. Так, для **налоговых доходов**

код элемента доходов определяется в зависимости от полномочий по установлению ставок налога федеральными органами власти, органами власти субъектов РФ, органами власти муниципальных образований в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах. Для **неналоговых доходов** код элемента доходов определяется в зависимости от полномочий по установлению размеров платежей федеральными органами власти, органами власти субъектов РФ, органами власти муниципальных образований, органами управления государственных внебюджетных фондов. Для **безвозмездных поступлений** код элемента доходов определяется исходя из принадлежности трансфертов его получателю.

Устанавливаются следующие **коды элементов** доходов:

01 — федеральный бюджет;

02 — бюджет субъекта Российской Федерации;

03 — местный бюджет;

06 — Пенсионный фонд Российской Федерации;

07 — Фонд социального страхования Российской Федерации;

08 — Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;

09 — территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

В рамках кода классификации доходов выделяется также **третья часть — код программ доходов.** Программы доходов бюджетов кодируются четырьмя знаками (14—17-й разряды кода классификации доходов бюджетов РФ). Первый знак кода программ используется для раздельного учета сумм налога (сбора), пеней, денежных взысканий (штрафов) поданному налогу (сбору). Эти коды определяются федеральными органами власти и включают:

1000 — сумма платежа (перерасчеты, недоимка и задолженность по соответствующему платежу, в том числе по отмененному);

2000 — пени и проценты по соответствующему платежу;

3000 — суммы денежных взысканий (штрафов) по соответствующему платежу согласно законодательству РФ.

Дальнейшая классификация программ производится в соответствии с законодательным актом бюджета субъекта РФ и/или решением муниципалитетов при исполнении соответствующих бюджетов.

И, наконец, последняя, **четвертая часть** классификации доходов бюджетов — это **экономическая классификация доходов,** которая определяется трехзначным кодом (18—20-й разряды кода класси-

фикации доходов бюджетов РФ) классификации операций сектора государственного управления. Классификация операций сектора государственного управления предусматривает группировку операций по их экономическому содержанию. Данная классификация была разработана и принята еще в 2004 г. (приложение №2 к Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 гг., одобренной постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»). Она включает:

110 — налоговые доходы;
120 - доходы от собственности;
130 - доходы от оказания платных услуг;
140 — суммы принудительного изъятия;
150 — безвозмездные и безвозвратные поступления от бюджетов;
151 — поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ;
152 — перечисления наднациональных организаций и правительств иностранных государств;
153 — перечисления международных финансовых организаций;
160 — взносы, отчисления на социальные нужды;
170 — доходы от операций с активами;
171 — доходы от переоценки активов;
172 — доходы от реализации активов;
180 — прочие доходы;
410 — уменьшение стоимости основных средств;
420 — уменьшение стоимости непроизводственных активов;
440 — уменьшение стоимости материальных запасов.

4.3. КЛАССИФИКАЦИЯ РАСХОДОВ БЮДЖЕТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Бюджетная классификация РФ включает также классификацию расходов, которая охватывает:

- функциональную классификацию расходов бюджетов РФ;
- экономическую классификацию расходов бюджетов РФ;
- ведомственную классификацию расходов бюджетов **РФ.**

4.3.1. Функциональная классификация расходов бюджетов РФ

Функциональная классификация расходов бюджетов РФ представляет собой группировку расходов бюджетов всех уровней и от-

ражает направление бюджетных средств на выполнение единицами сектора государственного управления и местного самоуправления основных функций, решение социально-экономических задач.

Функциональная классификация состоит из четырех уровней и занимает 14 знаков.

Первый уровень — разделы (2 знака), которые отражают направления финансовых ресурсов на выполнение основных функций государства. Таких разделов предусмотрено 11. Среди них:

01 — Общегосударственные вопросы.

02 - Национальная оборона.

03 - Национальная безопасность и правоохранительная деятельность.

04 — Национальная экономика.

05 — Жилищно-коммунальное хозяйство.

06 — Охрана окружающей среды.

07 — Образование.

08 — Культура, кинематография и средства массовой информации.

09 - Здравоохранение и спорт.

10 — Социальная политика.

11 — Межбюджетные трансферты.

Второй уровень — подразделы (2 знака). Они построены по принципу выделения подфункций, которые конкретизируют направление бюджетных средств на выполнение функций государства в пределах разделов. Всего в функциональной классификации расходов содержится 84 подраздела. Например, раздел «Общегосударственные вопросы» включает следующие подразделы:

0101 — Функционирование главы государства — Президента Российской Федерации.

0105 — Судебная система.

0111 — Фундаментальные исследования.

0112 — Обслуживание государственного долга.

И другие.

Целевые статьи (7 знаков) — образуют ***третий*** *уровень* функциональной классификации расходов, обеспечивающий привязку бюджетных ассигнований к конкретным направлениям деятельности субъектов бюджетного процесса, в пределах подразделов функциональной классификации. Например, раздел «Общегосударственные вопросы», подраздел «Международные отношения и международное сотрудничество». Целевые статьи: «Реализация

межгосударственных договоров в рамках Содружества Независимых государств» или «Обеспечение международной экономической и гуманитарной помощи».

Виды расходов (3 знака) — образуют *четвертый уровень,* который детализирует направления финансирования расходов бюджетов, как по целевым статьям, так и по целевым программам расходов бюджетов. Например, раздел «Общегосударственные вопросы»; подраздел «Функционирование главы государства — Президента Российской Федерации»; целевая статья «Общее руководство и управление общими службами и услугами Управления делами Президента Российской Федерации»; виды расходов — «Центральный аппарат» или «Руководители Администрации Президента Российской Федерации и его заместители».

Следует заметить, что в рамках целевых статей и видов расходов отражаются также расходы на реализацию целевых программ. Например:

100 01 00 — Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)».

100 01 01 — Подпрограмма «Железнодорожный транспорт».

100 01 02 — Подпрограмма «Автомобильные дороги».

Функциональная классификация в части разделов и подразделов является единой и используется при составлении, утверждении и исполнении бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Целевые статьи и виды расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации в части федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов утверждаются законом о федеральном бюджете и федеральными законами о бюджетах государственных внебюджетных фондов. Что касается целевых статей и видов расходов бюджетов РФ в части бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, то они утверждаются законами о бюджете субъекта РФ на соответствующий год и решениями о бюджете муниципального образования на соответствующий год.

Следует также иметь в виду, что органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления при формировании, утверждении и исполнении соответствующих бюджетов имеют право вводить дополнительные целевые статьи и виды расходов, используя для этого самостоятельные коды, но не нарушая при этом единого 20-значного кода классификации расходов (4—10-й знаки — для целевых статей и 11—13-й — для видов расходов).

4.3.2. Экономическая классификация расходов бюджетов РФ

Экономическая классификация расходов бюджетов РФ представляет собой группировку расходов бюджетов в зависимости от экономического содержания операций, осуществляемых в секторе государственного управления.

Экономическая классификация расходов состоит из групп, статей и подстатей. Выделяют следующие основные четыре группы:

200 - Расходы;

300 — Поступление нефинансовых активов;

500 — Поступление финансовых активов;

600 — Выбытие финансовых активов.

Каждая из групп включает следующие статьи и подстатьи (табл. 2).

Таблица 2

Экономическая классификация расходов бюджетов РФ

Группа	Статья	Подстатья
Расходы	Оплата труда и начисления на оплату труда	Заработная плата Прочие выплаты Начисления на оплату труда
	Приобретение услуг	Услуги связи Транспортные услуги Коммунальные услуги Арендная плата за пользование имуществом Услуги по содержанию имущества Прочие услуги
	Обслуживание долговых обязательств	Обслуживание внутренних долговых обязательств Обслуживание внешних долговых обязательств
	Безвозмездные и безвозвратные перечисления организациям	Безвозмездные и безвозвратные перечисления государственным и муниципальным организациям Безвозмездные и безвозвратные перечисления организациям, за исключением государственных и муниципальных организаций
	Безвозмездные и безвозвратные перечисления бюджетам	Перечисления другим бюджетам бюджетной системы РФ Перечисления наднациональным организациям и правительствам иностранных государств Перечисления международным организациям
	Социальное обеспечение	Пенсии, пособия и выплаты по пенсионному, социальному и медицинскому страхованию населения

Продолжение табл. 2

Группа	Статья	Подстатья
		Пособия по социальной помощи населению Пенсии, пособия, выплачиваемые организациями сектора государственного управления
	Прочие расходы	Уплата налогов и сборов в бюджеты всех уровней Уплата разного рода платежей, сборов, государственных пошлин, лицензий Уплата штрафов, пеней за несвоевременную уплату налогов, сборов и другие экономические санкции Оплата выполненных работ по стройкам и объектам государстственных унитарных предприятий и негосударственных коммерческих организаций, предусмотренным в инвестиционных программах Отчисления денежных средств профсоюзным органам на культурно-массовую и физкультурную работу Возмещение вреда, причиненого незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти Возмещение морального вреда по решению судебных органов Выплата научных стипендий ученым, студентам, учащимся, аспирантам Прием и обслуживание делегаций Выплаты спортсменам и их тренерам
Поступление нефинансовых активов	Увеличение стоимости основных средств	Расходы учреждения по оплате договоров на приобретение основных средств, независимо от стоимости и со сроком полезного использования более 12 месяцев Договоры подряда на стоительство, реконструкцию, техническое перевооружение, расширение и модернизацию объектов, относящихся к основным средствам
	Увеличение стоимости нематериальных активов	Расходы учреждения по оплате договоров на приобретение или создание подрядным способом следующих объектов: авторских и иных договоров на создание научных разработок, а также на произведения науки, литературы, искусства и объекты смежных прав и др.; патентов на изобретения, промышленные образцы, селекционные достижения; свидетельства на полезные модели, товарные знаки и знаки обслуживания или лицензионных договоров на их обслуживание; прав на «ноу-хау»; исключительных прав на программное обеспечение и баз данных для ЭВМ; прочие нематериальные активы

Продолжение табл.

Группа	Статья	Подстатья
	Увеличение стоимости материальных запасов	Расходы учреждения по оплате договоров на приобретение сырья и материалов, предназначенных для однократного использования в течение периода, не превышающего 12 месяцев: медикаменты и перевязочные средства; продукты питания(оплата продовольствия); горюче-смазочные материалы; все виды котельно-печного топлива; строительные, селикатные, лесные материалы, химико-москательные материалы и др.; хозяйственные материалы, канцелярские принадлежности, книжная и печатная продукция; спецоборудование для научно-исследовательских работ
Поступления финансовых активов	Увеличение задолженности по бюджетным кредитам	Расходы за счет средств бюджетов на предоставление бюджетных кредитов бюджетам всех уровней бюджетной системы РФ Расходы на предоставление бюджетных кредитов юридическим и физическим лицам Расходы на предоставление государственных кредитов иностранным юридическим лицам и правительствам иностранных государств Расходы за счет средств бюджетов на исполнение государственных и муниципальных гарантий, указанных в валюте РФ, если платежи в качестве гаранта ведут к возникновению эквивалентных требований со стороны гаранта к должнику, не исполнившему обязательство
Выбытие финансовых активов	Уменьшение стоимости ценных бумаг, кроме акций и иных форм участия в капитале	Поступления средств от реализации долговых требований РФ к иностранным государствам и их юридическим лицам со знаком «минус»
	Уменьшение задолженности по бюджетным кредитам	Погашение предоставленных ранее за счет средств бюджетов бюджетных ссуд, бюджетных кредитов бюджетами всех уровней бюджетной системы РФ, физическим и юридическим лицам, государственных кредитов иностранными юридическими лицами и правительствами иностранных государств, со знаком «минус»

4.3.3. Ведомственная классификация расходов бюджетов РФ

Ведомственная классификация расходов бюджетов РФ представляет собой группировку расходов бюджетов, которая отражает распределение бюджетных средств по главным распорядителям средств бюджетов. Выделяют ведомственную классификацию расходов федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Перечень главных распорядителей средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, а также распорядители средств местного бюджета утверждаются законами соответствующего уровня. Так, перечень главных распорядителей средств федерального бюджета утверждается законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, а распорядители местных бюджетов утверждаются решениями представительных органов местного самоуправления.

Ведомственная классификация необходима для адресного выделения средств и реализации принципа целевого использования бюджетных средств. В рамках главных получателей бюджетных средств выделяют разделы, подразделы, целевые статьи и виды расходов. В этом смысле ведомственная классификация повторяет функциональную классификацию с той лишь разницей, что распределение всех расходов осуществляется в рамках главных распорядителей бюджетных средств.

Например, получатели средств из федерального бюджета:

021 — Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации;

023 - Федеральное агентство по энергетике;

052 — Федеральное агентство водных ресурсов;

055 — Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

В рамках каждого из перечисленных получателей средств из федерального бюджета выделяют: разделы — «Общегосударственные вопросы», «Национальная экономика», «Социальная политика» и другие разделы, которые имеют к выделенным получателям бюджетных средств непосредственное отношение. Деление на подразделы, целевые статьи и виды расходов происходит в соответствии с функциональной классификацией.

4.4. КЛАССИФИКАЦИЯ ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕФИЦИТОВ БЮДЖЕТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов РФ представляет собой группировку источников финансирования дефицитов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, включая бюджеты государственных внебюджетных фондов. Выделяют внутренние и внешние источники финансирования дефицитов бюджетов.

Для классификации источников финансирования дефицитов бюджетов также используется 20-значный код (табл. 3).

Таблица 3

Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов РФ

Администратор			Вид источников финансирования дефицитов бюджетов Российской Федерации												Экономическая классификация источников финансирования дефицитов бюджетов РФ		
			Группа		Подгруппа		Статья		Подстатья			Элемент		Программа (подпрограмма)						
1	2	3	4		5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1			2															3		

Как видно из табл. 3, структура кода классификации источников финансирования дефицитов бюджетов РФ представлена в виде трех составляющих частей:

1. Администратор.
2. Вид источников финансирования дефицитов бюджетов РФ.
3. Экономическая классификация источников финансирования дефицитов бюджетов **РФ.**

Код **администратора** включает три знака и заполняется в соответствии с перечнем главных распорядителей средств соответствующего бюджета. При этом должна быть обязательна обеспечена идентичность указанного признака по доходам бюджета и источникам финансирования дефицита бюджета.

Код **вида источников финансирования дефицитов бюджетов РФ** включает 14 знаков и подразделяется на группу (2 знака), **подгруп-**

пу (2 знака), статью (2 знака), подстатью (2 знака), элемент (2 знака) и программу (4 знака). В рамках данного кода предусмотрены следующие группы и подгруппы (табл. 4).

Таблица 4

Группы и подгруппы источников финансирования дефицитов бюджетов РФ

Код группы	Группы	Подгруппы
01	Долговые обязательства РФ, субъектов РФ, муниципальных образований,государственных внебюджетных фондов, выраженные в ценных бумагах	Долговые обязательства, выраженные в ценных бумагах, указанных в валюте РФ; Долговые обязательства, выраженные в ценных бумагах, указанных в иностранной валюте
02	Кредитные соглашение и договоры, заключенные от имени РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, годарственных внебюджетных фондов	Кредитные соглашения и договоры, указанные в валюте РФ; Кредитные соглашения и договоры, указанные в иностранной валюте
03	Прочие источники финансирования дефицитов бюджетов	Прочие источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов; Прочие источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов
04	Исполнение государственных и муниципальных гарантий	Исполнение государственных и муниципальных гарантий в валюте РФ, если платежи в качестве гаранта не ведут к возникновению эквивалентных требований со стороны гаранта к должнику, не исполнившему обязательство; Исполнение государственных и муниципальных гарантий в иностранной валюте, если платежи в качестве гаранта не ведут к возникновению эквивалентных требований со стороны гаранта к должнику, не исполнившему обязательство
05	Акции и иные формы участия в капитале, находящиеся в государственной и муниципальной собственности	Подгрупп не имеет
06	Земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности	Земельные участки до разграничения государственной собственности на землю; Земельные участки после разграничения государственной собственности на землю; Иные земельные участки, находящиеся в государственной собственности

Продолжение табл. 4

Код группы	Группы	Подгруппы
07	Государственные запасы драгоценных металлов и драгоценных камней	Поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней на внутреннем рынке Поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней на внешнем рынке
08	Остатки средств бюджетов	Остатки финансовых резервов бюджетов; Прочие остатки средств бюджетов.
09	Курсовая разница	Подгрупп не имеет

Статьи и подстатьи видов источников финансирования дефицитов бюджетов РФ представляют собой дальнейшую детализацию подгрупп.

Элемент источника финансирования дефицитов бюджетов РФ отражает принадлежность источника финансирования бюджета соответствующим бюджетам бюджетной системы РФ.

Выделяют следующие *коды элементов* источника финансирования дефицитов бюджетов:

01 — федеральные бюджет;

02 — бюджет субъекта РФ;

03 — местный бюджет;

06 — Пенсионный фонд РФ;

07 — Фонд социального страхования РФ;

08 — Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;

09 — территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

В рамках классификации *программ (подпрограмм)* источников финансирования дефицитов бюджетов законодательным актом РФ, законодательными актами субъектов РФ или решением муниципальных образований производится дальнейшая детализация подстатей источников финансирования дефицитов бюджетов с учетом специфики исполнения ответствующих бюджетов.

Экономическая классификация источников финансирования дефицитов бюджетов РФ представляет собой классификацию источников финансирования дефицитов, которая определяется трехзначным кодом классификации операций сектора государственного управления.

Общая характеристика источников финансирования дефицитов бюджетов РФ конкретизируется в классификации источников внутреннего и внешнего финансирования дефицитов бюджетов.

4.4.1. Классификация источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов РФ

Классификация источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов РФ представляет собой группировку средств, привлекаемых Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Администратор источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов — это орган государственной власти или орган местного самоуправления, имеющий право осуществлять государственные и муниципальные внутренние заимствования, заключать кредитные соглашения и договоры для привлечения кредитов, предоставлять государственные и муниципальные гарантии, осуществлять операции с активами, находящимися в государственной и муниципальной собственности.

В соответствии с табл. 4, классификация источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов включает соответствующие группы и подгруппы. Так, по группе «Долговые обязательства РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, государственных внебюджетных фондов» отражаются поступления средств от реализации государственных и муниципальных ценных бумаг, а также погашение долговых обязательств, выраженных в ценных бумагах, номинальная стоимость которых указана в валюте РФ.

По группе «Кредитные соглашения и договоры, заключаемые от имени РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, государственных внебюджетных фондов» отражаются поступления средств, полученных по кредитным соглашениям и договорам, а также операции по погашению кредитов по кредитным соглашениям и договорам, указанным в валюте РФ.

В подгруппе «Прочие источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов» отражается привлечение РФ, субъектами РФ, муниципальными образованиями, государственными социальными внебюджетными фондами прочих источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов РФ, а также погашение обязательств за счет указанных источников. В частности, предусматривается компенсация гражданам по вкладам в Сберегательном банке РФ по состоянию на 20 июня 1991 г., вкладам (взносам)

в организациях государственного страхования по состоянию на 1 января 1992 г. и др.

В фуппе «Акции и иные формы участия в капитале, находящиеся в государственной и муниципальной собственности» отражаются поступления от продажи или приобретение акций, долей, паев находящихся в государственной и муниципальной собственности, а также в собственности государственных социальных внебюджетных фондов (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ и т.п.).

Группа «Остатки средств бюджетов» отражает изменение остатков средств в течение соответствующего финансового года. Уменьшение — со знаком «+» или увеличение — со знаком «-» остатков средств бюджетов, а также остатков средств государственных социальных внебюджетных фондов.

4.4.2. Классификация источников внешнего финансирования дефицитов федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ

Классификация источников внешнего финансирования дефицитов бюджета и бюджетов субъектов РФ представляет собой группировку заемных средств, привлекаемых Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ для финансирования дефицитов соответствующих бюджетов.

Источниками внешнего финансирования дефицитов соответствующих бюджетов являются:

- государственные займы, осуществляемые в иностранной валюте путем выпуска ценных бумаг от имени РФ;
- кредиты правительств иностранных государств, банков, фирм (в иностранной валюте), привлеченные Российской Федерацией;
- кредиты международных финансовых организаций.

Администратор источников внешнего финансирования дефицитов бюджетов — это орган государственной власти, имеющий право в соответствии с законодательством РФ осуществлять государственные внешние заимствования, заключать кредитные соглашения и договоры, указанные в иностранной валюте для привлечения кредитов, предоставлять государственные гарантии, указанные в иностранной валюте.

Классификация источников внешнего финансирования дефицитов федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ отражает:

1. Поступление средств от реализации внешних облигационных займов Российской Федерации, а также выпуск еврооблигаций

Российской Федерации с окончательными сроками погашения в 2010 и 2030 гг. в ходе обмена коммерческой задолженности бывшего СССР и задолженности бывшего СССР перед Международным банком экономического сотрудничества и перед Международным инвестиционным банком, а также выпуск облигаций государственного валютного займа 1999 г. в ходе новации облигаций внутреннего государственного валютного займа III серии, поступление средств от реализации внешних облигационных займов субъектов РФ.

2. Погашение основной суммы долга по внешним облигационным займам Российской Федерации (в том числе по еврооблигациям с окончательными сроками погашения в 2010 и 2030 гг.), по облигациям внутреннего государственного валютного займа и облигаций государственного валютного займа 1999 г., по внешним облигационным займам субъектов РФ.

3. Получение Российской Федерацией финансовых и нефинансовых кредитов, предоставленных международными финансовыми организациями, а также платежи в погашение основной суммы долга по полученным и использованным финансовым и нефинансовым кредитам международных финансовых организаций.

4. Получение Российской Федерацией финансовых и нефинансовых кредитов, предоставленных правительствами иностранных государств, а также погашение основной суммы долга по связанным (нефинансовым) и несвязанным (финансовым) кредитам, полученным Российской Федерацией от правительств иностранных государств, по двусторонним межправительственным соглашениям о реструктуризации долговых обязательств бывшего СССР перед официальными иностранными кредиторами, являющимися членами Парижского клуба.

5. Получение Российской Федерацией кредитов и займов, предоставленных иностранными банками и фирмами, получение субъектами РФ кредитов иностранных коммерческих банков, а также погашение основной суммы долга по кредитам иностранных коммерческих банков и фирм, полученным Российской Федерацией, по задолженностям бывшего СССР Лондонскому клубу кредиторов, коммерческой задолженности, задолженности перед Международным банком экономического сотрудничества и перед Международным инвестиционным банком, обмениваемым на еврооблигации с окончательными сроками погашения в 2030 г. по решениям Правительства РФ.

6. Привлечение прочих источников внешнего финансирования дефицитов бюджетов, а также погашение основной суммы долга

по кредитам Внешэкономбанка, предоставленным в 1998—1999 гг. Минфин России за счет средств Центрального банка РФ, а также по кредитам в иностранной валюте, полученным РФ из прочих источников.

7. Погашение основной суммы долга по кредитам, полученным от правительств иностранных государств под гарантию Правительства РФ и предоставленным российским заемщикам на безвозвратной основе.

4.5. КЛАССИФИКАЦИЯ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНУТРЕННИХ ДОЛГОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ВИДОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ДОЛГА

Классификация видов государственных внутренних долгов представляет собой группировку долговых обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, осуществляемых в валюте РФ.

В объем государственного внутреннего долга РФ включаются:

- основная номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам РФ, субъекта РФ, муниципальным ценным бумагам;
- объем основного долга по кредитам, полученным Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальным образованием;
- объем основного долга по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальным образованием, от бюджетов других уровней;
- объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальным гарантиям.

В целом, классификация видов государственных внутренних долгов РФ, субъектов РФ, видов муниципального долга включает конкретные виды внутренних займов и составляет структуру государственного внутреннего долга. Например, «Целевой заем 1990 года», «Казначейские обязательства», «Государственный сберегательный заем» и др. (см. подробнее главу VIII).

4.6. КЛАССИФИКАЦИЯ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕШНИХ ДОЛГОВ

Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также государственных внешних активов РФ.

Классификация видов государственных внешних долгов РФ представляет собой группировку государственных внешних долговых обязательств Российской Федерации, внешнего долга субъектов Российской Федерации, а также долговых обязательств правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм перед Российской Федерацией, осуществляемых в иностранной валюте.

Она включает:

1. Задолженность по кредитам иностранных государств, в том числе:
   - задолженность официальным кредиторам Парижского клуба;
   - задолженность кредиторам — не членам Парижского клуба;
   - задолженность бывшим странам СЭВ.
2. Задолженность по кредитам иностранных коммерческих банков и фирм, в том числе:
   - задолженность кредиторам Лондонского клуба;
   - коммерческая задолженность.
3. Задолженность перед международными финансовыми организациями.
4. Государственные ценные бумаги Российской Федерации, указанные в иностранной валюте, в том числе:
   - еврооблигационные займы;
   - задолженность по облигациям внутреннего государственного валютного займа 1999 года;
   - задолженность по кредитам Внешэкономбанка, предоставленным Минфину России за счет средств Центрального банка РФ.
5. Государственные гарантии в иностранной валюте.
6. Внешний долг субъекта РФ, в том числе:
   - по кредитам иностранных коммерческих банков и фирм;
   - по кредитам международных финансовых организаций;
   - государственные ценные бумаги субъектов РФ, указанные в иностранной валюте.
7. Внешний долг перед Российской Федерацией, в том числе:
   - правительств иностранных государств;
   - иностранных коммерческих банков и фирм.

Внешние долги иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм перед Российской Федерацией по государственным экспортным и коммерческим кредитам, предоставленным или гарантированным Российской Федерацией, отражается в классификации как **государственные внешние активы РФ.**

Вопросы для самопроверки

1. Что такое бюджетная классификация?
2. По каким причинам возникла необходимость перехода с 1 января 2005 г. в России на новую бюджетную классификацию?
3. Что означает 20-значный код классификации доходов бюджетов?
4. Какие виды классификации расходов бюджетов вы знаете?
5. Какие группы включает экономическая классификация расходов бюджетов РФ?
6. Назовите виды источников финансирования дефицитов бюджетов РФ.

ГЛАВА V

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ И ЕГО ДОХОДЫ

5.1. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РОЛЬ И ФУНКЦИИ БЮДЖЕТА

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

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

Существует и более широкое определение бюджета, когда под бюджетом понимают систему денежных отношений, возникающих у государства с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода в связи с образованием и использованием бюджетного фонда, предназначенного для финансирования народного хозяйства, социально-культурных мероприятий, нужд обороны и государственного управления. В этом случае бюджет представляет собой сложную систему экономических отношений, посредством которых, с одной стороны, осуществляется перераспределение созданного в обществе валового национального продукта, а, с другой, происходит выделение денежных средств из централизованного фонда на финансирование отдельных функций государства, деятельности хозяйствующих субъектов, финансирование социальных потребностей отдельных категорий граждан.

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

ческие функции государства. В настоящее время от 30 до 60% созданного в обществе ВВП перераспределяется через бюджет.

В России первая роспись доходов и расходов государства была составлена в 1722 г. Она была составлена на 1723 г. С 1802 г. эти росписи стали составляться ежегодно. В СССР также составлялся и разрабатывался бюджет. Централизованные фонды денежных средств были сосредоточены в союзном бюджете, бюджетах республик и местных бюджетах. Начиная с 1992 г., в России произошло расчленение единого государственного бюджета на три самостоятельные части: федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. Сегодня основная часть денежных средств сосредоточена в федеральном бюджете — примерно 60% консолидированного бюджета РФ. Благодаря такой концентрации федеральному правительству удается сосредоточить в своих руках значительные финансовые ресурсы на решающих участках экономического и социального развития.

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

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

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

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

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

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

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

Таким образом, будучи экономической формой распределительных отношений и являясь частью финансов, государственный бюджет характеризуется теми же чертами, которые присущи

финансам в целом. Однако есть и особенности, отличающие его от других сфер и звеньев финансовых отношений. К их числу относятся следующие:

1) государственный бюджет является особой экономической формой перераспределительных отношений, связанной с обособлением части национального дохода в руках государства с целью удовлетворения потребностей всего общества и отдельных государственно-территориальных образований;

2) пропорции бюджетного перераспределения в большей степени, чем у других звеньев финансов, определяются потребностями расширенного воспроизводства в целом и задачами, стоящими перед обществом на каждом историческом этапе его развития;

3) область бюджетного распределения занимает центральное место в составе государственных финансов. Ни одно из других звеньев финансов не осуществляет такого многовидового (межотраслевое, межтерриториальное и т.п.) и многоуровневого (федеральный, региональный, городской и т.п.) перераспределения средств как бюджет;

4) сфера действия распределительной функции государственного бюджета определяется тем, что в отношения с бюджетом вступают почти все участники общественного производства;

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

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

5.2. ДОХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА, РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

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

Доходы бюджета — это более узкое понятие, чем понятие «доходы государства», поскольку в доходы государства входят, помимо

бюджетных средств, ресурсы внебюджетных фондов, имущество государственного сектора, а также все накопленное богатство, которое принадлежит государству.

Главным источником доходов бюджетов разных уровней является ВВП и, прежде всего, такая его часть как национальный доход. Основным методом перераспределения национального дохода в условиях рыночной экономики являются **налоги.** С помощью налогов формируется основная часть бюджета — примерно 80—90% доходов бюджета в разных странах составляют налоги. Когда в экономике спад и государству не хватает финансовых средств для покрытия своих нужд, используется национальное богатство. Так, например, было в СССР в 60—80-е гг., когда национальное богатство на душу населения в 80-е гг. сократилось в 1,8 раза по сравнению с 1960 г. Но такое бывает не часто. В случае недостатка собственных финансовых ресурсов государство может использовать такой способ, как **займы** — внутренние или внешние, которые составляют кредитный источник формирования доходов бюджета. В самых крайних случаях государство может использовать и такой метод, как дополнительная **эмиссия денег.** Однако этот способ имеет крайне негативные последствия, поэтому государство старается его использовать очень редко.

На протяжении длительного времени (до 2005 г.) доходы бюджетов включали четыре основных элемента: налоговые доходы, неналоговые доходы, доходы целевых бюджетных фондов и безвозмездные перечисления. При этом доходы федерального бюджета складывались из первых трех элементов, а доходы региональных и местных бюджетов включали безвозмездные перечисления.

Налоговые доходы включали:

1. *Налоги на прибыль (доход), прирост капитала* — налог на прибыль организаций, иностранных юридических лиц; налог на прибыль бирж, брокерских контор, кредитных, страховых организаций и т.п.; налог на доходы в виде дивидендов; налог на доходы с процентов (дисконта); подоходный налог с физических лиц; налог на игорный бизнес и др.

2. *Налоги на товары и услуги, лицензионные и регистрационные сборы* — НДС, акцизы, налог с продаж, лицензионные и регистрационные сборы, налог на покупку иностранных денежных знаков и др.

3. *Налоги на совокупный доход* — единый налог для юридических лиц; единый налог для физических лиц; единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности и др.

4. *Налоги на имущество* — налог на имущество **физических лиц; налог** на имущество предприятий; налог на имущество, переходящее в порядке наследования и дарения; налог на операции с ценными бумагами.

5. *Платежи **за** пользование природными ресурсами* - платежи за пользование недрами, континентальным шельфом, **минеральными** ресурсами, живыми и биологическими ресурсами, лесным фондом, водными объектами; платежи за проведение поисковых и разведочных работ, за добычу полезных ископаемых; земельный налог и др.

6. *Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции* — таможенные пошлины (ввозные и вывозные таможенные пошлины).

7. *Прочие налоги, пошлины и сборы* — государственные пошлины; курортный сбор; налог на рекламу; налоги субъектов РФ; местные налоги и сборы и др.

Неналоговые доходы бюджетов включали:

1. *Доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности или от деятельности:*

- дивиденды по акциям, принадлежащим государству;
- доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- арендная плата за земли сельскохозяйственного и несельскохозяйственного назначения, городов и поселков;
- доходы от сдачи в аренду недвижимого имущества, закрепленного **за** образовательными учреждениями, научными организациями, учреждениями здравоохранения, культуры и искусства;
- проценты, полученные от размещения в банках и кредитных организациях временно свободных денежных средств;
- проценты, полученные от предоставления бюджетных ссуд внутри страны;
- перечисление прибыли Центрального банка РФ:
- доходы от оказания услуг или компенсации затрат государства (консульский сбор, плата за выдаваемые паспорта, плата за информацию, плата за опробование и клеймение изделий **из** сплавов и драгоценных металлов и др.);
- доходы от реализации соглашений о разделе продукции;
- доходы от продажи квартир, государственных производственных и непроизводственных фондов, материальных ценностей;
- доходы от распоряжения принадлежащими РФ правами на результаты научно-исследовательских и опытно-конструктор-

ских работ и технологических работ военного, специального и двойного назначения.

2. *Доходы от продажи земли и нематериальных активов.*

3. *Поступления капитальных трансфертов из негосударственных источников* (резидентов и нерезидентов).

4. *Административные платежи и сборы.*

5. *Штрафные санкции, возмещение ущерба* — административные штрафы, штрафы за нарушение правил дорожного движения, санкции за нецелевое использование бюджетных средств; штрафы, взимаемые Министерством РФ по налогам и сборам и др.

6. *Доходы от внешнеэкономической деятельности* — проценты по государственным кредитам; поступление средств от централизованного экспорта; таможенные сборы и прочие доходы.

С принятием в конце 2004 г. новой бюджетной классификации в настоящее время классификация доходов бюджетов разных уровней включает следующие основные группы: доходы; безвозмездные поступления; доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

В новой бюджетной классификации РФ не сохранилось деления доходов на налоговые и неналоговые доходы. В настоящее время они вместе составляют группу «Доходы». Что касается безвозмездных перечислений, то их перечень существенно расширен. В настоящее время кроме безвозмездных перечислений от нерезидентов, от бюджетов других уровней в форме дотаций, субсидий, субвенций, трансфертов и т.п., безвозмездные перечисления включают: безвозмездные поступления от нерезидентов; безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ; безвозмездные поступления от государственных организаций; безвозмездные поступления от негосударственных организаций; безвозмездные поступления от наднациональных организаций и прочие безвозмездные поступления.

В настоящее время в составе доходов бюджетов доходы целевых бюджетных фондов не предусмотрены вообще. Однако появился новый вид доходов — доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. В данном случае имеются в виду те доходы, которые получены бюджетными организациями или органами государственного управления от предпринимательской деятельности или от деятельности, реализации товаров и услуг, осуществляемых не по государственно регулируемым ценам, а по рыночным ценам. В данный вид доходов входят также целевые отчисления от государственных и муниципальных лотерей.

Указанная общая классификация доходов бюджетов на каждом уровне бюджетной системы имеет свои особенности.

Так, доходы **федерального бюджета** до 2005 г. включали:

- налоговые доходы;
- неналоговые доходы;
- доходы целевых бюджетных фондов.

Первая и основная часть доходов федерального бюджета — это налоговые доходы, которые в настоящее время составляют более 95% всех доходов федерального бюджета. Причем доля налоговых доходов за период с 1998 по 2006 г. неуклонно росла, о чем свидетельствуют данные табл. 1.

Данные табл. 1 показывают также то, что за последние годы существенно сокращались неналоговые доходы. Если в 1998 г. неналоговые доходы составляли 7,8% всех доходов федерального бюджета, то в 2002 г. — только 4,9%. В 2003 и 2004 гг. они немного выросли, но затем опять стали снижаться. В 2005 г. неналоговые доходы составили всего 5,3% от всех доходов федерального бюджета. В 2006 г. планируется их доля на уровне всего 3,7%.

Такая ситуация является весьма распространенной. Сегодня в большинстве стран мира растет доля налоговых доходов и сокращается доля неналоговых. Однако надо иметь в виду, что если обшей причиной сокращения неналоговых доходов в большинстве стран является сокращение доли государственной собственности, то в России это во многом обусловлено снижением эффективности управления государственной собственностью.

До 2005 г. определенную часть доходов федерального бюджета составляли доходы целевых бюджетных фондов.

До 2001 г. доходы целевых бюджетных фондов были сравнимы с неналоговыми доходами (табл. 1). В 1999 г. доходы целевых бюджетных фондов даже превышали неналоговые доходы и в абсолютном выражении составляли 41,56 млрд руб. против 33,01 млрд руб. неналоговых доходов. В 2000 г. их показатели почти сравнялись: доходы целевых бюджетных фондов составляли 60,58 млрд руб., а неналоговые доходы — 61,9 млрд руб. Это во многом было обусловлено большим количеством целевых фондов, которые создавались разными ведомствами. Так, в 2000 г. насчитывалось 7 таких фондов:

- Федеральный дорожный фонд РФ;
- Федеральный экологический фонд РФ;
- Государственный фонд борьбы с преступностью;
- Федеральный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы;

Таблица I

Структура доходов федерального бюджета РФ[1]

Доходы	1998г.		1999г.		2000 г.		2001г.		2002 г.	
	млрд руб.	%	млрд руб.	%	млрд руб.	%	млрд руб.	%	млрд руб.	%
Всего	376,6	100	473,7	100	797,2	100	1193,5	100	2125,7	100
Налоговые доходы	307,0	83,5	399,5	84,3	675,1	84,6	1115,3	93,5	2007,5[2]	94,4
Неналоговые доходы	28,5	7,8	33,0	6,7	62,0	7,8	64,3	5,4	104,3	4,9
Доходы целевых бюджетных фондов	32,1	8,7	41,6	9,0	60,6	7,6	13,9	1,1	13,9	0,7

Доходы	2003 г.		2004 г.		2005 г.		2006 г.	
	млрд руб.	%	млрд руб.	%	млрд руб.	%	млрд руб.	%
Всего	2417,8	100	3273,8	100	3326,0	100	5046,1	100
Налоговые доходы	2258,0	93,3	3051,2	93,2	3151,8	94,7	4860,2	96,3
Неналоговые доходы	145,7	6,0	208,6	6,3	174,2	5,3	185,9	3,7
Доходы целевых бюджетных фондов	14,1	0,7	14,1	0,5	нет		нет	

Рассчитано по: Россия в цифрах: краткий статистический сборник. Госкомстат России. — М., 2002. С. 212; Россия в цифрах. 2005: Краткий стат. сборник/ Росстат. - М., 2005. С. 319; Федеральные законы о федеральном бюджете РФ на 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 гг.

Начиная с 2002 г. в доходах Федерального бюджета РФ стал учитываться единый социальный налог (ЕСН), поэтому в приведенных данных начиная с 2002 г. в составе налоговых доходов учитывается ЕСН.

- Федеральный фонд восстановления и охраны водных объектов;
- Фонд управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов;
- Фонд Министерства РФ по атомной энергии.

В 1999 г. также насчитывалось 7 нелевых бюджетных фондов, только вместо Фонда Министерства по атомной энергии существовал Фонд развития таможенной системы РФ.

Для всех этих фондов были определены целевые источники формирования, а также конкретные направления расходования средств. Например, в Государственный фонд борьбы с преступностью поступали 100% средств, полученных от конфискации имущества по приговорам, вступившим в силу; 50% средств, взимаемых за выдачу лицензий на право продажи оружия, и др. Расходовались эти средства МВД, ФСБ и Службой внешней разведки на борьбу с преступностью, на приобретение вооружения, специальной техники и средств связи.

Начиная с 2001 г. было принято решение об объединении средств большинства целевых фондов с федеральным бюджетом. Исключение составил лишь Фонд Министерства РФ по атомной энергии. Поэтому в федеральных бюджетах 2001 и 2002 гг. доходы целевых бюджетных фондов в общей структуре доходов федерального бюджета существенно сократились.

Объединение целевых бюджетных фондов с федеральным бюджетом в большинстве случаев не означает, что отдельные ведомства лишились дополнительных доходов. Эти доходы остались, однако теперь порядок их формирования и использования определяются не положениями этих фондов, а Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Так, например, в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2002 г.» предусмотрено, что средства исполнительского сбора, поступающие на счета органов Министерства юстиции РФ в процессе исполнительного производства, направляются в объеме 70% поступлений на счет Министерства юстиции РФ и только 30% — в доходы федерального бюджета. Средства, получаемые Российской государственной пробирной палатой Министерства финансов РФ от взимания платы за опробование и клеймение изделий и сплавов из драгоценных металлов, зачисляются в объеме 90% в доходы федерального бюджета, а 10% идет на обеспечение деятельности по федеральному пробирному надзору.

Сохранение в качестве самостоятельного целевого бюджетного Фонда Министерства РФ по атомной энергии во многом обусловлено

принятием РФ на себя обязательств по ликвидации ядерных отходов. В этой связи в федеральном бюджете 2002 г. предусмотрено, что все доходы от этой деятельности, а также исполнения обязательств РФ в области разоружения и контроля над вооружением должны зачисляться в Фонд Министерства РФ по атомной энергии в размере 13,89 млрд руб.

Доходы бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов формируются за счет налоговых поступлений, неналоговых доходов и поступлений из вышестоящих бюджетов.

К *налоговым доходам бюджетов субъектов РФ* относятся:

- региональные налоги и сборы;
- отчисления от федеральных регулирующих налогов и сборов, распределенных к зачислению в бюджеты субъектов РФ, за исключением доходов, передаваемых в порядке регулирования местным бюджетам. Последние определяются Законом о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год и Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в РФ»;
- неналоговые доходы.

О характере распределения налогов между федеральным бюджетом и бюджетом субъектов РФ свидетельствует табл. 2.

Как видно из табл. 2, основная часть налогов сосредоточена в федеральном бюджете. В бюджеты субъектов РФ' от регулирующих налогов поступают только налог на прибыль, акцизы, а также платежи за пользование природными ресурсами.

Неналоговые доходы бюджетов субъектов РФ формируются так же, как и для федерального бюджета, с той лишь разницей, что в данном случае речь идет не о федеральной собственности, а о собственности субъекта РФ. К неналоговым доходам субъектов РФ относятся доходы от использования имущества, находящегося в собственности субъектов РФ, а также доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти субъектов РФ.

Доходы местных бюджетов формируются за счет:

1) местных налогов и сборов;
2) отчислений от регулирующих доходов и сборов;
3) неналоговых доходов.

Местные налоги и сборы — это налоги и сборы, устанавливаемые представительными органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с федеральными законами. В части первой Налогового кодекса РФ к местным налогам отнесены: земельный налог и налог на имущество физических лиц.

Таблица 2

Распределение налогов консолидированного бюджета **РФ**
между **федеральным и региональными бюджетами**

	2003 г.		2004 г.		2005 г.	
	федеральный бюджет	региональный бюджет	федеральный бюджет	региональный бюджет	федеральный бюджет	региональный бюджет
Налог на добавленную стоимость	100,0	0,00	100,0	0,00	100,0	0,00
Налог на прибыль	32,5	67,5	23,7	76,3	28,3	71,7
Акцизы	72,3	27,7	45,8	54,2	42,2	57,8
Налог на доходы физических лиц	0,00	100,0	0,00	100,0	0,00	100,0
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	100,0	0,00	100.0	0,00	100,0	0,00
Платежи за пользование природными ресурсами	63,1	36,9	74,8	25,2	92,8	
Единый социальный налог	100,0	0,00	100,0	0,00	100,0	0,00

Отчисления от регулирующих налогов и сборов, которые поступают в местный бюджет, определяются федеральным законодательством или законом о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год. Субъекты РФ могут также передавать местным бюджетам собственные доходы от региональных налогов и сборов, а также от закрепленных за субъектами РФ федеральных налогов и сборов (полностью или частично) на срок не менее трех лет.

К неналоговым доходам местных бюджетов относятся доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности; доходы от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления и бюджетными учреждениями, которые находятся в ведении органов местного самоуправления; доходы от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности; различного рода штрафы, суммы конфискаций, компенсаций. Неналоговые доходы местных бюджетов формируются за счет части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов, в размерах, устанавливаемых правовыми актами органов местного самоуправления.

В местный бюджет поступают также ассигнования на финансирование осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, ассигнования на финансирование реализации органами местного самоуправления федеральных законов и законов субъектов РФ, ассигнования на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов муниципальных образований.

В 2006 г. доходы местных бюджетов будут обеспечиваться в основном за счет налога на доходы физических лиц (34,4%), налога на имущество физических лиц (8,8%), земельного налога, а также доходами от специальных налоговых режимов (налог на вмененный доход, единый сельскохозяйственный налог и т.п.). Собственные налоги местных бюджетов, как правило, не покрывают законодательно закрепленные за ними расходные обязательства, поэтому большинство местных бюджетов являются дефицитными. Так, в 2005 г. общий дефицит местных бюджетов оценивался в сумме 32,5 млрд руб. В 2006 г. размер дефицита, скорее всего, увеличится и составит 45,3—46,6 млрд рублей. Для покрытия дефицита, как правило, используются средства бюджетов другого уровня. Поэтому вполне закономерно, что значительную долю доходов местных бюджетов составляет финансовая помощь из бюджетов субъектов Российской Федерации — от 40 до 80% доходов.

5.3. НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РФ

Как уже отмечалось, налоги составляют основную часть доходов федерального бюджета. Причем их доля за последние годы значительно выросла. При этом разные налоги в разной степени участвуют в формировании доходов федерального бюджета (табл. 3).

Таблица 3

Структура налоговых доходов федерального бюджета РФ за 1998-2006 гг., в %'

Налоговые доходы	1998 г.	2000 г.	2002 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Всего в доходах бюджета	83,5	84,6	94,4	93,2	94,7	96,3
В том числе[1]: НДС	38,4	22,0	38,5	33,5	33,6	33.6
Акцизы	21,4	15,0	**11,0**	**3,8**	2,4	**1,8**
Таможенные пошлины и сборы	**7,4**	21,6	16,1	27,6	28,5	34,2
Налог на прибыль	13,1	**7,6**	10,3	6,1	**8,2**	**7,1**
Платежи за пользование природными ресурсами	**2,3**	**1,4**	**9,1**	13,7	15,3	15,4
Единый социальный налог		-	14,0	14,4	**8,4**	6,2
Прочие налоги и сборы	17,4	32,4	**1,0**	**0,9**	3,6	**1,7**

Как видно из табл. 3, основную долю доходов федерального бюджета РФ составляют косвенные налоги — налог на добавленную стоимость, акцизы, таможенные пошлины и сборы. В сумме эти три налога составляют примерно 2/3 доходов федерального бюджета. Наибольший доход обеспечивает налог на добавленную стоимость. В доходах федерального бюджета 2005 г. его доля составила 33,6%. Второе по значимости место в формировании доходов федерального бюджета с 2000 г. перешло к таможенным пошлинам

Рассчитано по: Федеральным законам о федеральных бюджетах на 1998, 2000. 2002. 2004, 2005, 2006 гг.

и сборам. Если в 1998 г. доля таможенных пошлин составляла 7,4% от налоговых доходов федерального бюджета, то к 2004 г. их доля возросла до 27,6%. В 2006 г. их доля составит уже более 30%.

Увеличение доли таможенных пошлин и сборов, с одной стороны, свидетельствует о расширении внешней торговли и благоприятной экономической конъюнктуре на мировых рынках, что обеспечивает увеличение притока денежных средств в федеральный бюджет. Однако, с другой стороны, увеличение доли таможенных пошлин и сборов в формировании доходной части бюджета показывает, что судьба федерального бюджета все в большей степени начинает зависеть от внешних факторов, в частности от изменения мировых цен на энергоносители. В стратегическом плане это является не совсем верным, так как в случае изменения ситуации на мировых рынках в худшую для России сторону, под угрозой может оказаться выполнение федерального бюджета по доходам.

В конце 90-х гг. существенную долю доходов федерального бюджета РФ составляли акцизы. В 1998 г. доля акцизов составляла 21,4% в структуре налоговых доходов. В последующие годы происходило сокращение доли акцизов. Особенно серьезное сокращение произошло в 2004 г., когда доля акцизов сократилась до 3,8% по сравнению с 11 % в 2002 г. Такое сокращение не было связано с сокращением общего объема акцизов. Напротив, за последние годы их доля в абсолютном выражении росла. Однако, начиная с 2004 г. большая часть акцизов была передана региональным бюджетам в качестве компенсации доходов регионов от снижения налога на прибыль, передачи части функций федерального правительства на региональный уровень, а также отменой с 1 января 2005 г. регионального налога с продаж.

До последнего времени незначительную долю доходов федерального бюджета составляли платежи за пользование природными ресурсами. В конце 90-х гг. их доля не превышала 1–2 %. С одной стороны, это объяснялось тем, что большинство ресурсных налогов до последнего времени поступало в доходы бюджетов субъектов РФ, а ставки по ресурсным налогам были невелики. Начиная с 2002 г. ситуация в этой сфере несколько изменилась. Произошло упорядочение ресурсных налогов, были повышены некоторые их ставки. Большинство ресурсных налогов стало поступать в федеральный бюджет. В результате доля ресурсных налогов в федеральном бюджете в 2005 г. возросла до 15,4% налоговых доходов по сравнению с 1,4% в 2000 г. Такая ситуация нам представляется вполне закономерной, поскольку именно российское государство,

а не отдельные хозяйствующие субъекты, должно в полной мере присваивать и использовать природную ренту в интересах всего общества.

Что касается прямых налогов, в частности, налога на прибыль, то его доля в доходах федерального бюджета на протяжении 90-х гг. неуклонно сокращалась. Если в 1994 г. за счет **налога** на прибыль формировалось 28% доходов федерального бюджета, то в 2001 г. 14,4%, а в 2002 г. всего лишь 9,7%. Другие прямые налоги — подоходный налог с физических лиц, налог на имущество поступают в основном в бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты, и не отражаются в доходах федерального бюджета.

В доходы федерального бюджета поступают также налоги на капитал (доходы от денежного капитала, процентные доходы от вкладов, от покупки ценных бумаг и т.п.). Однако в целом доля налогов с финансовых операций, недвижимости и капитала составляет не более 3% доходов федерального бюджета. На наш взгляд, в условиях, когда доля смешанного дохода в ВВП неуклонно растет (с 1992 по 2000 г. его доля в ВВП увеличилась с 7,2 до 28%), эти налоги должны составлять более значимую часть доходов федерального бюджета.

5.4. НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РФ

В соответствии с новой бюджетной классификацией неналоговые доходы не выделяются в качестве самостоятельной группы. Так же как и налоговые доходы, они входят в группу «Доходы» и включают:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- доходы от продажи материальных и нематериальных активов;
- доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства;
- административные платежи и сборы;
- штрафы, санкции, возмещение ущерба;
- доходы от внешнеэкономической деятельности;
- платежи за пользование природным ресурсами.

Доходы от внешнеэкономической деятельности и платежи за пользование природными ресурсами трудно назвать собственно неналоговыми доходами, поскольку, например, доходы от внешнеэкономической деятельности включают таможенные пошлины и

сборы, а платежи при пользовании природными ресурсами — плату за пользование водными биологическими ресурсами, платежи за пользование лесным фондом, разовые платежи за пользование недрами и т.п.

Поэтому собственно к неналоговым доходам, по нашему мнению, могут быть отнесены доходы от использования и продажи государственного и муниципального имущества, а также штрафы, санкции, административные сборы и т.п.

Поскольку штрафы, санкции и т.п. составляют не столь существенную часть неналоговых доходов, можно утверждать, что основную долю неналоговых доходов федерального бюджета составляют доходы от использования и реализации государственной и муниципальной собственности.

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности относятся к числу **возобновляемых источников** доходов федерального бюджета. Они включают:

- дивиденды по акциям и доходы от прочих форм участия в капитале, находящихся в собственности РФ;
- доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий;
- часть прибыли федеральных государственных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей;
- доходы от сдачи в аренду земли.

Доходы от реализации имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности относят к числу **невозобновляемых источников** доходов федерального бюджета. Они включают:

- доходы от приватизации федерального имущества (продажа имущества и пакетов акций акционерных обществ);
- доходы от продажи земли.

Соотношение различных источников неналоговых доходов федерального бюджета иллюстрирует табл. 4.

Как видно из табл. 4, за последние годы в структуре неналоговых доходов федерального бюджета поступления от возобновляемых источников увеличиваются. Об этом свидетельствует и табл. 5.

Из табл. 5 видно, что за последние три года доля возобновляемых источников неналоговых доходов федерального бюджета

Таблица 4

Источники неналоговых доходов федерального бюджета РФ за 2000—2006 гг., млн руб.[1]

Источники дохода	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Возобновляемые источники:							
Дивиденды по акциям, находящимся в федеральной собственности;	3500,0	2000,0	10402,3	10 500	12 500	15 000	20 500
Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности;	4920,5	5611,7	7657,9	7300	8700	13 200	14 700
Часть прибыли федеральных государственных унитарных предприятий;	4909,5	9469,7	914,2	2500	3200	3500	2500
Доходы от сдачи в аренду земли		3211,7	3588,1			1000	2000
Невозобновляемые источники:							
Доходы от приватизации федерального имущества (продажа имущества и пакета акций акционерных обществ);	-	-	127 03,8	79 700	65 900	43 300	31 500
Доходы от продажи земли			1967,2	2200	5500		

Рассчитано по Федеральным законам **о федеральных бюджетах РФ на** 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 и 2006 гг.

Таблица 5

Доля возобновляемых и невозобновляемых источников доходов в общем объеме неналоговых доходов федерального бюджета РФ за 2002—2006 гг., %'

Неналоговые доходы	2002г.	2003г.	2004г.	2005г.	2006г.
Всего	100	100	100	100	100
Возобновляемые источники	86	43,8	68,4	75,2	83,1
Невозобновляемые источники	14,0	56,2	31,6	24,8	16,9

' Рассчитано по Федеральным законам о федеральных бюджетах РФ на 2002, 2003, 2004, 2005 и 2006 гг.

постоянно растет. Значительная доля невозобновляемых источников в 2003-2004 гг. была связана с продажей государственных пакетов акций в нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей промышленности. Так, в 2004 г. из 65,9 млрд руб., поступивших в федеральный бюджет, 56,4 млрд руб. (86,6%) составили средства от приватизации 7,59% акций ОАО «НК «ЛУКОЙЛ».

В 2005 и 2006 гг. доходы от продажи государственной собственности составят в среднем 0,5 млрд руб. за год. Вместе с тем доходы от продажи акций, находящихся в федеральной собственности, составят в 2006 г. 31,0 млрд руб. В 2006 г. наибольшую сумму средств планируется получить от продажи 100% акций ОАО «СГ-Транс» (г. Москва), 34% акций ОАО «КамАЗ» (г. Набережные Челны) и 85,9% акций Межгосударственной авиастроительной компании «Ильюшин» (г. Москва).

По прогнозам Росимущества в ближайшие годы (2007—2008 гг.) доходы федерального бюджета от продажи имущества не будут превышать 0,5 млрд руб. ежегодно плюс 41—44 млрд руб. от продажи акций, принадлежащих государству. Поэтому можно сделать вывод, что в ближайшие годы доля доходов федерального бюджета от невозобновляемых источников будет сокращаться. Основную же часть неналоговых доходов федерального бюджета в ближайшие годы будут составлять доходы от использования государственной собственности.

Однако, как отмечалось выше, в настоящее время, в целом, следует говорить о низкой эффективности управления государственной собственностью, что является одним из факторов, ограничивающих рост неналоговых доходов федерального бюджета.

Вместе с тем существуют определенные резервы для повышения неналоговых доходов, формирующихся за счет использования

государственной собственности. Прежде всего, такое увеличение может быть получено за счет **совершенствования управления долей государственной собственности** в акционерных компаниях и, соответственно, увеличения объема дивидендов по акциям, принадлежащим государству.

К началу 2000 г. государство являлось акционером 3896 предприятий. Из них: у 382 АО 100% акций находилось в государственной собственности, у 470 АО государственный пакет превышал 50% уставного капитала, в 1601 АО государственная доля составляла от 25 до 50% акционерного капитала, а в 963 предприятиях менее 25% акций[1]. На 1 января 2005 г. Росстатом было учтено 5184 акционерных общества с долей Российской Федерации в уставном капитале.

Однако, как следует из данных табл. 3, несмотря на то, что общий объем дивидендов по акциям, принадлежащим государству, за последние годы растет, их доля в структуре неналоговых доходов все еще остается незначительной. В 2006 г. они должны составить всего 20,5 млрд руб. В соответствии с прогнозом Росимущества доходы федерального бюджета от дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности, должны составить в 2007 г. 21,5 млрд руб., а в 2008 г. - 22,0 млрд руб.

Незначительная доля дивидендов объясняется тем, что не все акционерные общества, где есть доля государства, перечисляют дивиденды в бюджет. Так, в 2003 г. в доход федерального бюджета перечисляли дивиденды по акциям только 13,8% акционерных обществ, а в 2004 г. — всего 6,5%.

Росимущество не всегда также располагает полной информацией о чистой прибыли, полученной акционерными обществами с долей участия государства. По данным Росстата, в 2003 г. чистую прибыль имели только 3844 из 5184 акционерных обществ с долей государства в уставном капитале. Общая сумма их прибыли составила 414,4 млрд руб. Однако из 3844 прибыльных акционерных общества, в 2004 г. только 319 акционерных обществ с участием государства перечисляли дивиденды в бюджет (или 8,3% от общего числа прибыльных акционерных обществ с участием государства). В основном это наиболее крупные плательщики (перечисления более 1 млрд руб. в федеральный бюджет): ОАО «Газпром» (5,93 млрд руб.); ОАО «АК Транснефть» (2,38 млрд руб.); ОАО «Внешторгбанк» (1,51 млрд руб.); ОАО «НК «Лукойл» (1,46 млрд

[1] Газизулин Ф.Р. Смена приоритетов//Журнал для акционеров. 2000. № 1.

руб.; ОАО «НК «Роснефть» (1,4 млрд руб.) и РАО «ЕЭС России» (1,09 млрд руб.).

На наш взгляд, эти доходы могли быть больше, если бы в России удалось организовать должным образом деятельность института государственных представителей. В настоящее время в АО с государственным капиталом 4320 государственных служащих занимаются тем, что представляют интересы государства в акционерных компаниях. Однако лишь в 1236 АО в 2005 г. на общих собраниях присутствовали и голосовали в установленном порядке представители государства. Поэтому вполне закономерно, что деятельность государственных представителей по управлению государственной собственностью является сегодня неэффективной. Их низкая эффективность обусловлена еще целым рядом причин.

Во-первых, государственные представители обладают ограниченным набором прав и возможностей, что не позволяет им в должной мере влиять на принимаемые акционерным обществом решения, которые могут противоречить государственным интересам. Во-вторых, деятельность государственных представителей чаще всего является дополнительной нагрузкой и к их основным профессиональным обязанностям, а низкая оплата труда не обеспечивает стимулов к эффективной работе. В-третьих, для государственных представителей характерным является невысокий уровень профессионализма и квалификации в области управления собственностью.

Для того чтобы институт государственных представителей заработал эффективно, необходимо принять целый ряд нормативных документов, регламентирующих деятельность государственных представителей. В этих документах следует более четко определить: круг обязанностей государственных представителей; степень их самостоятельности при принятии тех или иных решений; систему стимулов; экономическую ответственность за ущерб, причиненной государственной собственности непрофессиональными действиями или неквалифицированным выполнением своих функций; систему повышения квалификации государственных представителей; систему отбора государственных служащих для выполнения этой функции.

Для крупных и контрольных пакетов акций должны быть приняты такие законодательные решения, которые позволяли бы государству как стратегическому собственнику осуществлять все необходимые функции управления. Для миноритарных пакетов акций (менее 25%) утверждаемые нормы и процедуры должны позволять

государству, как одному из многих собственников, осуществлять функции контроля за деятельностью предприятия.

Для повышения эффективности управления государственной собственностью можно также шире привлекать специалистов из коммерческих структур или управляющие компании, с которыми органы исполнительной власти могли бы заключать соответствующие договоры.

Одним из важных направлений увеличения неналоговых доходов федерального бюджета могло бы стать **повышение эффективности деятельности государственных предприятий,** а значит увеличение части их прибыли, перечисляемой в федеральный бюджет. По данным Росстата, на 1 января 2005 г. в едином государственном реестре предприятий и организаций (ЕГРПО) было учтено 10 970 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП). Однако лишь незначительная часть ФГУП перечисляют часть своей чистой прибыли в бюджет. Так, в 2003 г. только 1956 ФГУП (20%) перечислили свою прибыль в бюджет. В 2004 г. их число было еще меньше - 1630 ФГУП (18,4%).

В целом эффективность отдачи от федерального недвижимого имущества, закрепленного за ФГУП на праве хозяйственного ведения в виде отчислений от чистой прибыли составила в 2004 г. в среднем по Российской Федерации 0,9 тыс. рублей с 1 млн руб. балансовой стоимости недвижимого имущества, что свидетельствует о низкой эффективности использования имущества ФГУП. Поэтому в целом доходы от перечисления части прибыли ФГУП остаются незначительными. В 2006 г. они составят всего 2,5 млрд рублей. По прогнозам Росимущества в ближайшее время они вряд ли увеличатся, скорее наоборот. В 2007—2008 гг. доходы **федерального** бюджета от перечисления части прибыли ФГУП составят всего 0,5 млрд руб. в год.

Объем прибыли, перечисляемой в федеральный бюджет ФГУП, мог бы быть увеличен, если бы, во-первых, был окончательно налажен их учет, поскольку до сих пор существуют различия данных Росстата (ЕГРПО) и реестра Росимущества по количеству государственных предприятий. Во-вторых, должен быть налажен также учет размеров реальной чистой прибыли, получаемой государственными предприятиями. И, наконец, в-третьих, повышение эффективности управления государственными предприятиями также могло бы способствовать существенному увеличению части прибыли ФГУП, перечисляемой в бюджет.

Повышение эффективности управления государственными предприятиями, в свою очередь, предполагает:

- ужесточение требований к руководителям госпредприятий;
- повышение роли общих собраний коллектива или советов государственных предприятий;
- оптимизацию состава и структуры государственного сектора экономики;
- более широкое использование новых организационных структур, действующих под контролем государства (холдинги, финансово-промышленные группы и т.п.).

Неналоговые доходы федерального бюджета могут быть также увеличены за счет более **продуманной политики в области доходов от сдачи в аренду федерального имущества и земли.**

В 2006 г. доходы федерального бюджета от сдачи в аренду федерального имущества составят 14,7 млрд руб. По прогнозу Росимущества в 2007 г. эти доходы несколько уменьшатся и составят 11,2 млрд руб. В 2008 г. они будут составлять уже 9,2 млрд руб.

По состоянию на 1 января 2005 г. площади федерального недвижимого имущества составили 1 636,7 млн кв. м, из которых в оперативном управлении находилось 51,8%, в хозяйственном ведении — 44,5%, а в казне РФ — 3,6%. При этом площади недвижимого имущества, переданные в аренду, составили 11,4 млн кв. м, или 0,7% от общей площади недвижимого имущества.

Увеличение доходов от сдачи в аренду недвижимого имущества, находящегося в федеральной собственности, может быть увеличено за счет:

- повышения стоимости аренды. Средняя ставка арендной платы за 1 кв. м объекта недвижимости РФ в 2004 г. составила всего 1,8 тыс. руб. в год, что явно ниже ее возможной рыночной величины;
- повышения степени контроля за обязательным прохождением арендных платежей через органы федерального казначейства. Только в 2004 г. 204,9 млн руб. доходов от сдачи в аренду федерального имущества не прошли через органы федерального казначейства;
- сокращения задолженности по перечислению арендных платежей в федеральный бюджет. По состоянию на 1 января 2005 г. эта задолженность составила 2,3 млрд руб. или 18,3% от суммы поступлений в 2004 г.;
- формирования полного реестра государственной недвижимости, в том числе за рубежом.

Что касается доходов от сдачи в аренду земли, то этот вид неналоговых доходов за последние несколько лет существенно увели-

чился. Так, если в 2005 г. доходы федерального бюджета от сдачи в аренду земли составляли 1,0 млрд руб., то в 2006 г. они составят 2,0 млрд руб. Планируется, что в 2007—2008 гг. эти доходы составят по 4 млрд руб. в год. Хотя доходы от аренды земли каждый год увеличиваются, однако и в этой части неналоговых доходов существуют определенные резервы. На наш взгляд, они связаны с завершением работы по разграничению собственности на землю.

Вопросы для самопроверки

1. Дайте определение понятию «государственный бюджет».
2. Каковы функции бюджета?
3. Чем отличаются понятия «доходы бюджета» и «доходы государства»?
4. За счет каких налогов формируются доходы федерального бюджета?
5. Что включают неналоговые доходы бюджетов?
6. Каковы основные направления увеличения неналоговых доходов федерального бюджета РФ?

ГЛАВА VI

СИСТЕМА НАЛОГОВ В РФ

Налоги составляют основную часть доходов бюджетов всех уровней. Поэтому рассмотрим более подробно сущность и функции налогов, а также проанализируем систему налогов в России с точки зрения их роли в формировании бюджетов разных уровней.

6.1. НАЛОГИ: ПРИРОДА, СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ

Исторически возникновение налогов относится к разделению общества на классы и появлению государства. Однако связывать появление налогов исключительно с зарождением института государства было бы не совсем верно по двум причинам. Во-первых, в таком случае происходит затушевывание истинных причин, порождающих налоги, когда единственной причиной, порождающей налоги, становится государство. Во-вторых, и это особенно важно, налоги рассматриваются как неизбежное зло для граждан, которые обязаны отдавать часть своих доходов в силу того, что существует государство.

По своей сути налоги — это не порождение государства. Хотя без развитого государства налоговая система не может нормально функционировать. Первоначально налоги возникли из необходимости покрывать общественные потребности, которые неизбежно возникают у совместно проживающих людей. В этом смысле налоги — это прежде всего общественное благо и непременное условие развития человеческого общества. И лишь во вторую очередь — это результат существования государства.

Налоги известны людям с глубокой древности, когда они были представлены в форме дани, подати. История знает налоги в форме платы за проезд по земле феодала. При Петре I взимались налоги за рыбную ловлю и бортничество. Когда государство только формировалось как институт публичной власти, взимание налогов происходило произвольно и стихийно, в меру надобности государства. Государство собирало минимальный размер средств, необходимых для выполнения таких функций, как управление, оборона, суд, охрана порядка. Однако по мере того, как расширялись функции государства, формировалась упорядоченная и разветвленная система налогообложения.

Налогообложение относится к числу давно известных способов регулирования доходов и источников пополнения государственных средств. О принципах налогообложения писали еще Фома **Аквинский** (1226—1274). Ф. Бекон (1561 — 1626), Ш. Монтескье (1689—1755), Д. Рикардо (1772—1823). Известный шотландский экономист Адам Смит в своем труде «Исследование о природе и причинах богатства народов» (1776) сформулировал общие принципы налогообложения:

1. «Подданные государства должны, по возможности, соответственно своим возможностям и силам участвовать в содержании правительства, т.е. соответственно доходу, каким они пользуются под покровительством и защитой государства».

2. «Налог, который обязывается уплачивать каждое отдельное лицо, должен быть точно определен, а не произволен. Срок уплаты, способ платежа, сумма платежа — все это должно быть ясно и определенно для плательщика и всякого другого лица...»

3. «Каждый налог должен взиматься в то время и тем способом, когда и как плательщику должно быть удобней всего платить его...»

4. «Каждый налог должен быть так задуман и разработан, чтобы он брал и удерживал из кармана народа возможно меньше сверх того, что он приносит казначейству государства...»

Как видно из приведенного выше текста, А. Смит исходил из следующих принципов налогообложения:

- *равномерность,* понимаемая как равнонапряженность, общность для всех налогоплательщиков правил и норм изъятия налога;
- *определенность,* означающая четкость, ясность, стабильность норм и ставок налогообложения;
- *простота и удобство,* означающие, что установление налогов должно осуществляться таким образом, чтобы их уплата производилась максимально удобным для налогоплательщика образом;
- *неотягощенность,* т.е. умеренность, ограниченность налога суммами, уплата которых не ложится тяжким бременем на налогоплательщика;
- *экономность* — сборы от взимания налога должны превосходить затраты на его функционирование.

Все эти принципы актуальны и сегодня для построения эффективной модели налогообложения. Однако в большинстве развитых стран стремление придать национальной налоговой системе идеальные черты в соответствии с указанными принципами чаще всего ока-

Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народен. — М.: Соцэкгиз 1962.

зываются недостижимыми. Так, чрезмерное увлечение принципом свободы налогоплательщика (который А. Смит считал первичным по отношению к другим принципам) чреват уменьшением собираемости налогов, что особенно недопустимо в условиях кризиса экономики. Принцип справедливости, наиболее наглядной реализацией которого является система прогрессивного налогообложения, заставляет некоторых граждан скрывать часть своих доходов. Стремясь сделать налог «удобным» для налогоплательщиков, государство повышает административные издержки на обслуживание данного налога, нарушая принцип экономии. Поэтому выделенные принципы — это идеальная модель построения налоговой системы, к которой в той или иной степени стремятся все страны, но при этом исходят из необходимости решения задач, являющиеся для них в настоящий момент наиболее актуальными.

С экономической точки зрения, налоги представляют собой главный инструмент перераспределения доходов и финансовых ресурсов, осуществляемых органами государственной власти. С юридической точки зрения, налоги — это устанавливаемые законодательными актами нормы, регулирующие размеры, формы, методы, сроки безвозмездного изъятия государством части доходов предприятий, организаций, населения.

В ст. 8 части первой Налогового кодекса **РФ** 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 (или) муниципального образования.

Некоторые авторы, подчеркивая всю сложность отношений, которые возникают в процессе взимания государством налогов, вводят более широкое понятие **«налогообложение»,** под которым понимают определенную «совокупность экономических (финансовых) и организационно-правовых отношений, складывающихся на базе объективного процесса перераспределения преимущественно денежной формы стоимости и выражающих собой одностороннее, безэквивалентное, принудительно-властное изъятие части доходов корпоративных и индивидуальных собственников в общегосударственное пользование»[1].

Отличительными чертами любого налога являются:

1) индивидуальная безвозмездность;

2) безэквивалентность;

[1] *Юткина Т.Ф.* Налоги и налогообложение: Учебник. — М.: ИНФРА-М, 1998. С. 35.

3) обязательность;
4) законность.

Наиболее важной характеристикой понятия «налог» является, на наш взгляд, характеристика «индивидуальной безвозмездности», которая означает, что уплата налога не приводит к возникновению у государства обязанности возместить понесенные затраты в каком-либо виде в полном размере конкретному налогоплательщику. Налогам характерно свойство «обшей возмездное™», что означает возмещение всем налогоплательщикам понесенных затрат посредством реализации функций государственного управления.

Наряду с понятием «налог» существуют еще такие понятия, как «пошлина» и «сбор», которые являются похожими, но не одинаковыми. Все эти понятия сближает принудительный характер изъятия. Однако, в отличие от налога, **пошлина** — это обязательный платеж, взимаемый государственными и иными уполномоченными органами за совершение в отношении плательщика юридически значимых действий. Таким образом, пошлина собирается не со всех, **а** только с тех, кто вступает с соответствующими органами власти в отношения по поводу получения определенных услуг. В этом смысле пошлина отличается от налога отсутствием такой характеристики, как **безэквивалентность**. Вместе с тем лицо, воспользовавшись услугой, уже не может отказаться от уплаты соответствующей пошлины. Здесь и проявляется принудительный характер платежа, сближающий пошлину и налог.

То же относится и к понятию «сбор». Под **сбором** понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в интересах плательщика сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий). Таким образом, сбор — это целенаправленный платеж, адресность которого, как правило, содержится в его названии (целевой сбор на содержание милиции, сбор на нужды образовательных учреждений и т.п.). Либо это безадресный платеж с определенного вида деятельности или за право осуществления такой деятельности (сбор за право торговли, проведение местных аукционов и т.п.). В отношении сбора также не действует принцип безэквивалентности. Однако, так же как пошлину, лицо, получившее разрешение, обязано уплатить сбор.

Поэтому не все обязательные платежи следует рассматривать как налоговые. Существуют, например, такие, как пошлина, сбор, кото-

рые занимают определенное место в фискальной системе, но в строгом смысле налогами не являются.

Налоговым можно назвать только такое движение денежных средств, которое отвечает следующим основным требованиям:

1) это движение представляет собой смену форм собственности. Только тогда принудительное изъятие средств в казну государства является налоговым, когда часть денежных средств переходит из корпоративной или индивидуальной собственности в государственную. Это очень важная характеристика. Например, можно ли назвать налогами то, что платили предприятия государству в СССР? По нашему мнению, нет. В условиях СССР существовала только одна форма собственности — государственная. Предприятия тоже принадлежали государству, поэтому движение средств между предприятиями и государством в СССР не представляло собой смену форм собственности. Платежи, которые осуществляли государственные предприятия в государственную казну, по своему экономическому содержанию налоговыми не являлись;

2) налогообложение основывается на рентной составляющей, будь то добавочный доход от использования земли, недр, труда или капитала. Только в этом случае изъятие государством денежных средств будет восприниматься налогоплательщиком как справедливое, не относящееся к тем средствам, которые используются им для собственного воспроизводства;

3) это система денежных взаимоотношений, которая строится в пределах вновь созданной стоимости. При этом налоговые отношения не должны распространяться на капитал, авансируемый или инвестируемый для расширения производства товаров, работ и услуг. В этом смысле данная система взаимоотношений является своеобразным индикатором достигнутого или не достигнутого согласования личных, корпоративных и государственных интересов. Она может нарушать либо, наоборот, защищать права собственности;

4) денежные средства, которые перераспределяются посредством налогов и поступают в казну государства, должны использоваться исключительно на общенациональные нужды. Если налогоплательщики не ощущают такой взаимосвязи, то это приводит к укрытию доходов и уклонению от уплаты налогов.

Сущность налогов непосредственно проявляется в **функциях.** Выделяют фискальную, регулирующую (стимулирующую) и контрольную функции налогов.

Суть ***фискальной функции*** заключается в обеспечении поступления необходимых средств в бюджеты разных уровней для покрытия го-

сударственных расходов. Через **фискальную** функцию **налогов** происходит огосударствление части **национального** дохода **в** денежной форме, что создает объективные предпосылки для повышения роли государства. Таким образом, фискальная функция — это способность налога покрывать общественные потребности. Поэтому долгое время фискальная функция рассматривалась как самодостаточная для выражения сути и назначения налога. Сегодня в экономически слаборазвитых странах так и происходит. Там налоги в основном выполняют фискальную функцию.

Фискальная функция сама по себе является тормозом для хозяйственной деятельности. Поэтому очень часто о степени развития фискальной функции налогов свидетельствуют данные о суммах финансовых санкций или разница между обшей суммой **налогов,** утвержденных в бюджете, и их реальной величиной, поступившей в бюджет. Чем более развита фискальная функция и чем больше она превалирует над всеми остальными, тем меньше степень собираемости налогов, тем больше налогов недополучает бюджет. Поэтому немаловажное значение имеют регулирующая и стимулирующая функции налогов.

Регулирующая и ***стимулирующая функции*** означают, что налог как активный инструмент перераспределительных процессов **оказывает** существенное влияние на воспроизводство, стимулируя или сдерживая его темпы, усиливая или ослабляя накопление капитала, расширяя или уменьшая платежеспособный спрос населения. При этом выполнение регулирующей и стимулирующей функций достигается путем участия государства в воспроизводственном процессе, но не в форме прямого директивного вмешательства, а путем управления потоками инвестиций в отдельные отрасли, влияния на платежеспособный спрос населения. Таким образом, особенностью регулирующей функции налогов является ее опосредованное (а не прямое) воздействие на экономику, когда имеет место эффект «запаздывания», т.е. для получения запланированного результата в экономике от проведения **налоговой** политики требуется определенное время.

Наиболее распространенными методами налогового регулирования являются:

- изменение объема налоговых поступлений;
- замена одних способов или форм обложения **другими;**
- варьирование налоговыми ставками;
- нивелирование налоговыми льготами и скидками;
- изменение сфер распространения налогов (субъекта и объекта налогообложения);
- реформирование структуры налоговой системы страны.

Хотя регулирующая и стимулирующая функции налогов тесно связаны, между ними есть некоторые различия. Если регулирующее действие ориентировано в основном на отраслевой и народнохозяйственный уровень, т.е. на макроэкономические процессы, то стимулирующая роль более приближена к микроэкономическим процессам. Она в большей степени учитывает интересы конкретного хозяйствующего субъекта. Посредством стимулирующей функции налоговая система может создавать стимулы к труду, поощрять развитие различных форм предпринимательства и видов производственной деятельности. Правда, возможно и другое, когда под непосильным налоговым бременем сворачивается деловая активность. В таком случае стимулирующая функция налогов действует со знаком минус.

Налогам присуща и *контрольная функция,* которая способствует количественно-качественному отражению хода распределительного процесса, позволяет контролировать формирование стоимостных пропорций в обществе, налоговых поступлений в бюджет, их полноту и своевременность. Благодаря налоговому контролю оцениваются соблюдение и эффективностьдействия принципов налогообложения, других функций налогов и налоговой системы в целом. В результате органы государственной власти получают информацию для проведения налоговой политики на ближайшую и отдаленную перспективу. Одной из важнейших задач налогового контроля является проверка соблюдения налоговой дисциплины и налогового законодательства всеми субъектами.

Следует отметить, что все функции налогов тесно связаны между собой. Так, развитие фискальной функции привело, в конечном счете, к расширению функций государства и усилению его вмешательства в экономику. На этой основе сформировалась регулирующая функция, которая способствовала появлению стимулирующей.

Налоги весьма разнообразны и образуют сложную систему. Они делятся на многочисленные группы по самым разным признакам.

Наиболее распространенной классификацией налогов является их разделение на прямые и косвенные. Такое деление налогов известно с глубокой древности. Например, в Римской империи взимались и налог с наследства, и налог с оборота. Позднее, в XVII в. в основу классификации налогов был положен критерий перелагаемости налогов. Считалось, что доходы землевладельцев должны облагаться «прямым налогом», а все остальные являются перелагаемыми (косвенными). А. Смит, исходя из теории факторов производства (труд, земля, капитал), добавил к числу прямых налогов (с доходов землевладельцев) еще два налога — налог на предпринимательскую прибыль владельца

капитала и заработную плату наемных рабочих. К **косвенным** налогам он относил веете налоги, которые связаны с расходами **и которые** перелагались на потребителей товаров и услуг. Таким образом, деление всех налогов на прямые и косвенные осуществляется в зависимости от источника взимания.

Прямые налоги — это налоги на собственность, доходы **и** капитал. Они взимаются непосредственно с дохода или капитала, а плательщиками прямых налогов выступают собственники доходов или капитала. К прямым налогам относятся налог на прибыль, налог на собственность, подоходный налог и др. Прямые **налоги** исторически предшествовали косвенным, ибо они были более просты и очевидны.

Косвенные налоги — это налоги, которые представляют собой надбавку к ценам на товары или услуги и которые оплачиваются потребителем этого товара. Перечисляют в бюджет косвенные налоги непосредственный производитель или продавец товара, услуги. Косвенным этот налог называется потому, что покупатель товара налог не платит, он даже может не догадываться о налоге, входящем в пену товара. Но, покупая товар по цене, в которую уже входит этот налог, он тем самым является его плательщиком. Поэтому косвенные налоги служат менее «заметным» способом изъятия государством денежных средств. К косвенным налогам относятся таможенные пошлины, акцизы, налог на добавленную стоимость, налог с продаж и др.

Государство предпочитает косвенное налогообложение **из-за** его простоты взимания, атакжескрытости. От косвенных налогов трудно укрыться. Косвенные налоги выгодны и хозяйствующим субъектам, так как: 1) они полностью ложатся на покупателей; 2) легко переложимы; 3) взимаются незаметно для большинства покупателей.

Налоги различаются также в зависимости от характера налоговых ставок. Налоги делятся на пропорциональные, прогрессивные и регрессивные.

Налог называется **пропорциональным,** если налоговая ставка неизменна, не зависит от величины дохода, от масштаба объекта налогообложения. Например, если ставка налога на прибыль составляет 24% от прибыли и не изменяется в зависимости от значения прибыли, то налог является пропорциональным. Название налога подчеркивает, что его общая величина прямо пропорциональна объему налогообложения объекта (дохода, прибыли, имущества и т.п.).

При **прогрессивном** налоге налоговая ставка повышается по мере возрастания величины объекта налогообложения. Например, доход в размере минимальной заработной платы может вообще не облагаться

налогом, а владелец большего дохода платит большую сумму налога по сравнению с владельцем меньшего дохода.

Ставки **регрессивного** налога, наоборот, понижаются по мере увеличения объекта налогообложения (например, дохода). Регрессивный налог вводится с целью стимулирования роста дохода, прибыли, имущества, облагаемых налогом.

По характеру использования налоги подразделяются на общие и специальные. **Общие налоги** — это налоги, которые зачисляются в бюджет для покрытия общих расходов бюджета, т.е. это налоги, которые не имеют целевого назначения. Подавляющее число налогов являются общими. **Специальные налоги** — это налоги, которые вводятся для финансирования конкретной категории расходов и зачисляются, как правило, не в бюджет, а в целевые или внебюджетные фонды. Такой режим позволяет контролировать целевое использование указанных средств.

По статусу налогоплательщика все налоги делятся на **налоги с физических лиц** и **налоги с юридических лиц.**

6.2. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ В РФ

Становление принципиально новой для Российской Федерации налоговой системы началось в 1992 г. До этого времени, в условиях господства административной системы количество налогов, взимаемых с юридических лиц, было весьма ограниченным. Необходимую сумму налогов государство получало за счет высоких налоговых ставок или прямого изъятия денежных средств предприятий. Будучи собственником основных средств производства, государство полностью управляло экономикой, изымая в бюджет до 80—90% прибыли, создаваемой предприятиями. Доля бюджета составляла более 70% национального дохода.

Действовавшая система налогообложения способствовала перераспределению средств от экономически сильных хозяйствующих субъектов к слабым, от хорошо работающих к плохо работающим предприятиям. Основными видами налогов на юридических лиц были налог с оборота, налог на прибыль, таможенные пошлины и гербовый сбор. Кроме того, государство изымало в бюджет почти всю сверхплановую прибыль, а в конце года — неиспользованные средства на счетах государственных предприятий.

Что касается налогов с физических лиц, то они сводились в основном к подоходному налогу на сельскохозяйственную продукцию.

Ставка подоходного налога была фиксированной, а сам налог пропорциональным.

Появление во второй половине 80-х гг. в СССР предприятий других форм собственности (акционерных, кооперативных, с участием иностранного капитала и др.), изменение экономического строя общества создали условия для реформирования налоговой системы. С 1 января 1991 г. был введен в действие Закон СССР «О налогах с предприятий, объединений и организаций», который устанавливал следующие общесоюзные налоги: налог на прибыль, налог с оборота, налог на экспорт и импорт, налог на фонд оплаты труда колхозников, налог на прирост средств, направляемых на потребление, налог на доходы.

Коренные преобразования в экономической сфере и развитие рыночных отношений в России привели к необходимости серьезного реформирования налоговой системы. В начале 90-х гг. началась подготовка к налоговой реформе, предусматривающей унификацию и стабильность налогообложения, использование налогов в качестве регуляторов рыночных отношений. При разработке новой налоговой системы был использован опыт других стран, который получил отражение в новом Законе № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», который был принят 27 декабря 1991 г. С 1 января 1992 г. этот Закон вступил в силу. Он определил основные принципы построения налоговой системы, ее структуру, а также права, обязанности и ответственность плательщиков и налоговых органов. Еще раньше, 21 марта 1991 г., был принят Закон № 943-1 «О государственной налоговой службе РСФСР», регулирующий вопросы организации сбора налогов и контроля. Кроме того, были приняты и другие законы и подзаконные акты, устанавливающие порядок исчисления и уплаты конкретных видов налогов и сборов.

Принятые изменения были существенным шагом вперед, однако действующая в России с 1992 по 1998 г. налоговая система оказалась несовершенной в силу множества причин, среди которых: нестабильность налогового законодательства; наличие множества нормативных документов, подзаконных актов, регулирующих налоговые отношения, которые часто противоречили друг другу; большое количество налогов (более 100), что затрудняло расчеты плательщиков налогов с бюджетом; высокая налоговая нагрузка, не позволяющая налоговой системе реализовать свою регулирующую функцию, и др.

Указанные недостатки были частично устранены с принятием Федерального закона от 31 июля 1998 г. № 147-ФЗ «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации»

(с изменениями и дополнениями от 9 июля 1999 г. № 155-ФЗ) и Федерального закона от 5 августа 2000 г. № 118-ФЗ «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах».

В настоящее время можно говорить о том, что налоговая система в России приобрела некоторую стабильность и определенность. В частности:

- налоговая система основывается на законах, а не на подзаконных актах различных министерств и ведомств, как это было раньше. Налоги и налоговые платежи вводятся и отменяются только представительными органами власти путем принятия соответствующих законодательных актов. Налоговое законодательство опирается на единый закон — Налоговый кодекс РФ, который является документом прямого действия, содержащим основные правила взимания налогов в стране;
- налоги четко распределены по уровням бюджетной системы (федеральные, региональные и местные налоги). Региональным и местным органам власти предоставлена налоговая инициатива в рамках закона;
- налоговая система России представляет собой сочетание двух равнозначных групп налогов: прямых (на доходы и имущество) и косвенных (на товары и услуги). До 1990 г., как известно, косвенные налоги не имели широкого распространения;
- в налоговой системе России появились новые налоги (НДС, налог на имущество, капитал, единый социальный налог и др.), которые не существовали раньше;
- налоговая система построена по единым принципам, единому механизму исчисления и сбора налогов. За всеми налогами и сборами осуществляется единый контроль со стороны государственной налоговой службы;
- новая налоговая система обеспечивает более справедливое распределение налоговой нагрузки между отдельными категориями граждан и хозяйствующих субъектов;
- при налогообложении к плательщикам предъявляются одинаковые требования и создаются равные условия путем определения перечня налогов, унификации ставок, упорядочения льгот и механизма их предоставления. Вводятся специальные статьи, гарантирующие однократность налогообложения.

В целом действующая налоговая система призвана выполнять не только фискальную, но и регулирующую и контрольную функ-

ции. Сегодня наличие различных видов налогов дает **возможность** государству вести учет налогоплательщиков по видам облагаемых объектов, стоимости имущества юридических и физических лиц, владельцев и пользователей земли и природных ресурсов; обеспечивать контроль **за** характером и объемом **деятельности** предприятий и предпринимателей, инвестициями, за соблюдением ими законности в области формирования, распределения и использования доходов и **имущества.** Все это является важным инструментом государственного регулирования и стимулирования процесса экономического развития в России.

Все налоги, существующие сейчас в России, можно классифицировать по разным признакам.

По способам взимания выделяют:

1) прямые налоги (налоги на доходы и имущество), которые взимаются с конкретного физического или юридического лица:

а) с юридических лиц: налог на прибыль (доход) организаций; налог на доходы от капитала; налог на имущество организаций; социальные налоги; ресурсные налоги; экологический налог; сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсам;

б) с физических лиц: налог на имущество физических лиц; подоходный налог с физических лиц; гостиничный и курортный сбор;

2) косвенные налоги (заложены в цену товара, оплачиваются покупателем, а вносятся в бюджет продавцом): **налог** на добавленную стоимость; акцизы; таможенные пошлины.

В зависимости оттого, какой орган государственной власти вводит налоги, а также имеет право их конкретизировать и уточнять условия уплаты, налоги делятся на федеральные, региональные и местные.

Федеральными налогами и сборами признаются налоги и сборы, устанавливаемые Налоговым кодексом РФ и обязательные к уплате на всей территории РФ. К федеральным налогам и сборам относятся:

1. Налог на добавленную стоимость.
2. Акцизы.
3. Налог на доходы физических лиц.
4. Единый социальный налог.
5. Налог на прибыль организаций.
6. Таможенные пошлины и сборы.
7. Налог на добычу полезных ископаемых.

8. Водный налог.

9. Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов.

10. Государственная пошлина.

Региональными налогами признаются налоги, которые устанавливаются Налоговым кодексом РФ и законами субъектов РФ о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих субъектов РФ. При установлении региональных налогов законодательными органами государственной власти субъектов РФ, в порядке и пределах, установленных Налоговым кодексом РФ, определяются: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов.

К региональным налогам относятся:

1. Налог на имущество организаций.

2. Налог на игорный бизнес.

3. Транспортный налог.

Местными налогами признаются налоги, которые устанавливаются Налоговым кодексом РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и обязательны к уплате на территории соответствующих муниципальных образований.

К местным налогам относятся:

1. Земельный налог.

2. Налог на имущество физических лиц.

Налоговым кодексом РФ предусмотрены также **специальные налоговые режимы,** которые представляют собой особый порядок определения элементов налогообложения, а также освобождения от обязанности по уплате отдельных налогов и сборов, относящихся к федеральным, региональным или местным налогам.

К специальным налоговым режимам относятся:

1. Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог).

2. Упрощенная система налогообложения.

3. Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности.

4. Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

По объекту налогообложения существующие налоговые платежи и сборы можно разделить на:

3) налоги с доходов (выручки, прибыли, заработной платы);

4) налоги с имущества (предприятий, граждан);

5) налоги с определенных видов операций, сделок, деятельности (налог на операции с ценными бумагами, лицензионные сборы).

По источнику уплаты налоги делятся на:

6) налоги, относимые на увеличение цены товара (НДС, налог с продаж, акцизы и др.);

7) налоги, относимые на себестоимость продукции (ресурсные налоги, взносы во внебюджетные фонды и др.);

8) налоги, относимые на финансовые результаты деятельности предприятия (налог на рекламу, имущество предприятия, земельный налог и др.);

9) налоги на чистую прибыль (налог на прибыль предприятий, подоходный налог с физических лиц, единый налог на вмененный доход).

6.3. СИСТЕМА НАЛОГОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящее время в налоговой системе России существенное место занимают как прямые, так и косвенные налоги (табл. 1).

Как видно из табл. 1, одним из главных налогов в налоговой системе РФ является НДС. За счет его поступлений формируется около 20% доходов консолидированного бюджета РФ. Второе место занимает налог на прибыль — 15,98% доходов консолидированного бюджета РФ. Третье место занимают налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции — 15,83%. На четвертом месте находятся платежи за пользование природными ресурсами — 10,7%. Еще несколько лет назад налоги на доходы физических лиц занимали третье место по значимости и объемам поступлений в консолидированный бюджет РФ, однако в 2004 г. они находились лишь на пятом месте и обеспечивали 10,58% доходов консолидированного бюджета. Акцизы обеспечивают 4,5% доходов, а налоги на имущество — всего 2,7% доходов консолидированного бюджета РФ.

Если суммировать данные табл. 1, то можно заметить, что основную долю — более 50% доходов консолидированного бюджета составляют косвенные налоги. Доля прямых налогов составляет примерно 35%.

Рассмотрим теперь более подробно роль отдельных налогов в формировании доходов бюджетов РФ.

Таблица 1

Структура доходов консолидированного бюджета РФ[1]

	1995г.	1997г.	1998г.	1999г.	2000 г.	2001г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Доходы, всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе, налоговые доходы	83,27	83,49	82,21	83,02	81,40	87,38	89,13	90,25	91,02
Из них: НДС	21,27	25,69	24,8	23,75	21,28	23,81	21,39	21,31	19,70
Налог на прибыль	26,88	14,74	14,46	18,21	19,01	19,15	13,16	12,72	15,98
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	5,69	3,82	5,01	7,1	10,93	12,34	9,19	10,94	15,83
Платежи за пользование природными ресурсами	2,81	5,23	3,31	3,73	3,70	5,06	9,40	9,56	10,70
Налог на доходы физических лиц	8,37	10,57	10,41	9,67	8,33	9,53	10,18	11,01	10,58
ЕСН	—	—	—	—	—	—	9,64	8,81	8,14
Акцизы	5,49	9,57	10,51	8,99	7,93	9,07	7,50	8,40	4,55
Налоги на имущество	3,86	6,72	6,95	4,38	3,09	3,34	3,42	3,33	2,70

См.: Российский статистический ежегодник, 2004/ Росстат. - М., 2004. С. 564.

6.3.1. Налог на добавленную стоимость

Как уже отмечалось, наибольшую долю доходов **федерального** бюджета составляет **налог на добавленную стоимость (НДС).**

НДС был введен **в** России в 1992 г. Ранее **в** России он не существовал. НДС очень часто называют «европейским налогом», поскольку впервые он был предложен французским экономистом М. Лоре **в** 1954 г. Во Франции он стал применяться с 1958 г. Сегодня НДС широко распространен более чем в 60 странах мира и прежде всего в странах ЕС. НДС относительно «молодой», но очень популярный налог. Правительства многих стран пытаются покрывать бюджетный дефицит, в первую очередь, за счет НДС. Так, во Франции НДС составляет около 45% налоговых поступлений в бюджет; в Нидерландах — 24%. НДС выполняет не только фискальную, но и регулирующую функции, которая достигается за счет существования нескольких ставок налога и льгот. НДС выполняет важную роль в регулировании товарного спроса.

В России НДС заменил два действовавших до 1992 г. налога — налог с оборота и налог с продаж. Налог с оборота был введен в СССР налоговой реформой 1930—1932 гг. Он представлял собой разницу между оптовой и розничной ценой товара и вводился не на все, а лишь на некоторые виды товаров. Налог с оборота обеспечивал значительную долю доходов союзного бюджета, но он мог существовать только в условиях жесткого государственного регулирования цен. С развитием рыночных отношений в России во второй половине 80-х гг. ограниченность использования этого налога стала очевидной.

Первой попыткой изменения существующей системы косвенного налогообложения в СССР был налог с продаж, введенный Указом Президента СССР от 29 декабря 1990 г. Налог с продаж в большей степени соответствовал рыночным условиям хозяйствования, однако он не охватывал все товары и услуги, имел ограниченную сферу своего действия. Поэтому в 1992 г. налог с оборота и налог с продаж заменил НДС.

НДС представляет собой налог на стоимость, добавленную обработкой на конкретном этапе производства или реализации. Объектом обложения налогом выступает прирост цены изделия в процессе его производства или доработки сверх цены, по которой были приобретены материалы или услуги, использованные при изготовлении данного товара. Таким образом, налогом облагается только новая стоимость.

Объектом налогообложения служат обороты по реализации товаров, выполненные работы, оказанные услуги, а также товары, ввозимые на территорию РФ, в соответствии с таможенными режимами,

установленными таможенным законодательством РФ. В соответствии со ст. 146 части второй Налогового кодекса РФ объектом налогообложения признаются следующие операции:

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

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

3) выполнение строительно-монтажных работ для собственного потребления;

4) ввоз товаров на таможенную территорию РФ.

Плательщиками НДС являются: организации, индивидуальные предприниматели и лица, признаваемые плательщиками налога в связи с перемещением товаров через таможенную границу.

При обложении НДС предусматриваются *налоговые льготы.* Например, не подлежат налогообложению некоторые медицинские услуги, предоставляемые по обязательному медицинскому страхованию; услуги скорой помощи; услуги по уходу за больными и престарелыми, предоставляемые государственными и муниципальными учреждениями социальной защиты; услуги по содержанию детей в дошкольных учреждениях; услуги по перевозке пассажиров (городским пассажирским транспортом, морским, речным или железнодорожным); услуги в сфере образования по проведению некоммерческими образовательными организациями учебно-производственного или воспитательного процесса; реализация товаров общественным организациям инвалидов и др. Перечень льгот определен ст. 149 и 150 части второй Налогового кодекса.

Налоговая база (добавленная стоимость) определяется в виде разницы между стоимостью реализованных товаров, работ, услуг (включая акцизы для подакцизных товаров и стоимостью материальных затрат, относимых на издержки производства и обращения.

Существует два подхода определения добавленной стоимости. Первый — прямой метод, при котором добавленная стоимость определяется как сумма заработной платы и прибыли:

$$\text{дс} = \text{от} + \text{п},$$

где ДС —добавленная стоимость; ОТ — оплата труда персонала; П — прибыль.

Однако на практике бывает сложно подсчитать добавленную стоимость таким образом. Поэтому чаще всего используют другой — косвенный метод определения суммы добавленной стоимости:

ДС = Ц - МЗ,

где Ц — цена товара, услуги; МЗ — материальные затраты.

Ставка налога с момента введения НДС несколько раз изменялась. В 1992 г. при введении налога была установлена единая ставка — 28%. Величина налога была получена чисто расчетным путем: посчитали, какую долю доходов бюджета обеспечивали налог с оборота и налог с продаж и определили ставку НДС. Считалось, что введенный с 1 января 1992 г. НДС должен был сдерживать необоснованное завышение цен. Однако в условиях всеобщей либерализации цен НДС не смог выполнить своего главного предназначения — поддерживать пропорциональность и эквивалентность товарного обмена. Кроме того, уже с первых дней существования этого налога стало очевидным, что ставка слишком высока. Выделился также целый ряд товаров (особенно продовольственных), который в целях особой социальной значимости нуждался в особом налоговом режиме. Поэтому уже в 1992 г. было введено налогообложение некоторых продовольственных товаров по ставке 15%. С 1 января 1993 г. базовая ставка по НДС была снижена до 20%, а ставка НДС на все продовольственные товары (кроме подакцизных) и товары для детей была снижена до 10%. В 1995 г. был существенно сужен круг продовольственных товаров, облагаемых по ставке 10%. С принятием в 2000 г. второй части Налогового кодекса круг товаров, облагаемых по ставке 10%, был еще раз уточнен.

С 1 января 2004 г. базовая ставка НДС была снижена до 18%. В настоящее время законодательством установлены следующие налоговые ставки НДС (ст. 164 НК РФ):

0% — для товаров, экспортируемых за пределы РФ; для услуг по перевозке пассажиров и багажа за пределы территории России; для товаров (работ, услуг) для официального пользования иностранными дипломатическими представительствами и для некоторых других операций;

10% — при реализации ограниченного круга продовольственных товаров (мяса и мясопродуктов, молока и молокопродуктов, масла растительного, маргарина, сахара, соли и др.) и товаров для детей (трикотажных и швейных изделий, обуви, некоторых школьно-письменных принадлежностей, игрушек и др.);

18% — при реализации иных видов товаров, производстве работ и оказании услуг.

В определенных случаях используется расчетная ставка НДС. Она используется в том случае, когда процесс реализации товаров (продукции, работ, услуг) не позволяет непосредственно определить НДС. Например, когда по итогам налогового периода вся сумма полученных доходов организации складывается за счет авансов по заключенным контрактам.

В этом случае, чтобы произвести все расчеты с бюджетом, организация может выделить НДС расчетным образом, т.е. определить, какая доля полученных средств фактически представляет собой сумму НДС. Для этого определяется доля НДС в цене реализации товара.

Расчетная ставка определяется следующим образом:

$$\text{Ст. НДС} = 1\text{НДС} : Ц_{ндс},$$

где ЕНДС — сумма НДС в цене товара; $Ц_{ндс}$ - цена товара с учетом НДС, или цена, которую оплачивает покупатель.

Таким образом, для установленной законодательством ставки НДС 18% расчетная ставка составляет 15% (или 18 : (100 + 18)), а для ставки 10% расчетная ставка составит 9,09% (10 : (100 +10)).

На практике плательщик налога должен вносить в бюджет не всю сумму налога, а лишь разницу между суммой налога, полученной от покупателя за реализованные товары (работы, услуги) и суммой налога, уплаченной поставщикам за материальные ресурсы, топливо и другие купленные товары, стоимость которых фактически списана в отчетном периоде на издержки производства и обращения. Документом, служащим основанием для принятия предъявленных сумм налога к вычету или возмещению, являются специально оформленные счета-фактуры, которые были введены с 1 января 1997 г. согласно указу Президента от 8 мая 1996 г. № 685 и Постановления Правительства РФ от 29 июля 1996 г. Счета-фактуры призваны фиксировать все операции по реализации товаров, выполнению работ и оказанию услуг. В этом смысле они выступают надежным инструментом контроля за правильностью осуществления расчетов по НДС.

НДС построен не на исключительно собирательном, а на собирательно-возмездном принципе. При уплате НДС образуются три группы плательщиков:

1. Те, кто приобрел и продал товар и для кого НДС положительная величина, которую необходимо перечислить в бюджет.

2. Те, кто освобожден от уплаты НДС. У них не возникают обязательства перед бюджетом.

3. Те, у кого разница оплаченного и полученного НДС отрицательная. В таком случае государство обязано возместить НДС, поэтому в таком случае у государства формируется не доходы, а возникают дополнительные расходы.

Сроки уплаты налога в бюджет зависят от суммы выручки от реализации товаров (работ, услуг). Если сумма выручки без учета налога и **налога** с продаж не превышает 1 млн руб. в месяц, то налогоплательщик имеет право платить налог 1 раз в квартал, не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим кварталом. Если сумма выручки превышает 1 млн руб. в месяц, то плательщик налога обязан платить налог ежемесячно, не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

Длительное время НДС являлся регулирующим **налогом,** т.е. ставка налога распределялась между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации. До 2001 г. 85% НДС зачислялось в федеральный бюджет и 15% — в доходы субъектов Федерации. Начиная с 2001 г. НДС полностью зачисляется в федеральный бюджет. Причем 15% от НДС, которые раньше зачислялись в бюджеты субъектов РФ, теперь образуют Фонд компенсаций, предназначенный для финансирования ряда социальных законов.

В целом НДС является достаточно эффективным налогом, поскольку:

1) охватывает товарооборот на всех стадиях;

2) менее обременителен для отдельного производителя, поскольку обложению подлежит не весь оборот, а лишь прирост стоимости;

3) для плательщиков представляет собой достаточно простую форму;

4) с точки зрения государства, НДС более предпочтителен, он прост при взимании; не требует больших расходов при организации обложения; от налога трудно укрыться.

6.3.2. Акцизы

Не менее значимым косвенным налогом, формирующим значительную часть доходов бюджетов, являются **акцизы.** В отличие от НДС акцизы — один из древнейших видов налогов, которые издавна использовались государством для пополнения своей казны. Акцизы и налоги на потребление отдельных видов продукции широко применялись еще во времена Древнего Рима, а в настоящее время получили широкое распространение почти во всех странах рыночной экономики. В 1901 г. в царской России акцизы давали казне около

60% доходов. В СССР акцизы не имели самостоятельного значения, их роль выполнял в основном налог с оборота. Возращение акцизов в качестве самостоятельного налогового платежа (после ихликвидации налоговой реформой 1930 г.) произошло в России после 1992 г., когда вступил в действие новый налоговый закон. При этом российские акцизы ориентировались не столько на международную практику и опыт акцизного налогообложения, сколько на предыдущую практику налога с оборота. Главным критерием отнесения тех или иных групп товаров к подакцизным были сравнительно высокие ставки налога с оборота в предыдущие годы.

Будучи косвенным налогом, акцизы, так же как и НДС, включаются в цену товара, увеличивая ее. Оплачиваются акцизы потребителем, а перечисляются в бюджет производителем товара. Вместе с тем акцизы — это особый вид косвенных налогов, которые отличаются от НДС следующими характеристиками:

1) объектом обложения акцизами является оборот по реализации только товаров. Работы и услуги акцизами не облагаются. Перечень подакцизных товаров также ограничен;

2) если НДС возникает и уплачивается на всех стадиях производства и обращения товаров, то акцизы функционируют только в производственной сфере. Исключение составляют акцизы по товарам, импортируемым на территорию РФ. Плательщиками акцизов в этом случае выступают юридические и физические лица, закупившие подакцизные товары;

3) если НДС облагается часть стоимости товара, то акцизом облагается вся стоимость товара, включая материальные затраты.

В настоящее время в большинстве стран акцизы играют двоякую роль:

1) это один из важнейших источников доходов бюджетов;

2) это средство ограничения потребления ряда товаров, главным образом социально вредных, а также средство регулирования спроса и предложения товаров.

Наиболее часто акцизы устанавливаются на социально вредные товары и предметы роскоши и, помимо фискальной функции, имеют цель снизить потребление данной продукции. Широкое применение получила практика установления акцизов на высокорентабельную продукцию с целью изъятия в бюджет части полученной производителями или импортерами сверхприбыли, а также на некоторые виды энергоресурсов с целью более бережного и эффективного их использования в национальной экономике. В большинстве стран к подакцизным товарам относятся алкогольная и табачная продукция, бензин, автомобили, изделия из драгоценных металлов.

В России подакцизными товарами признаются:

1) **социально вредные товары:**

- алкогольная продукция (спирт питьевой, водка, ликероводочные изделия, коньяки, вино и иная пищевая продукция с объемной долей этилового спирта более 1,5%, за исключением виноматериалов);
- пиво;
- табачная продукция;
- спирт этиловый из всех видов сырья, за исключением спирта коньячного;
- спиртосодержащая продукция (растворы, эмульсии, суспензии и другие виды продукции в жидком виде) с объемной долей этилового спирта более 9%;

2) **предметы роскоши:**

- легковые автомобили;
- мотоциклы с мощностью двигателя свыше 150 л.с;

3) **продукты переработки углеводородного сырья:**

- автомобильный бензин;
- дизельное топливо;
- моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей;
- прямогонный бензин (бензиновые фракции, полученные в результате переработки нефти, газового конденсата, попутного нефтяного газа, природного газа, горючих сланцев, угля и другого сырья);

4) **акцизы, взимаемые на таможне.**

Не являются подакцизными такие спиртосодержащие товары, как лекарственные средства, препараты ветеринарного назначения, парфюмерно-косметическая продукция, товары бытовой химии в аэрозольной упаковке и др.

Не подлежат обложению акцизами:

- передача подакцизных товаров одним структурным подразделением организации другому для производства также подакцизных товаров;
- реализация подакцизных товаров (за исключением нефтепродуктов), помещенных под таможенный режим экспорта, за пределы территории РФ;
- реализация нефтепродуктов налогоплательщиком;
- первичная реализация (передача) конфискованных и (или) бесхозяйственных подакцизных товаров, от которых произошел отказ в пользу государства.

Акцизные налоги в бюджет вносят предприятия и организации, производящие и реализующие подакцизную продукцию. Налоговая база определяется отдельно по каждому виду подакцизного товара или минерального сырья. Объектом налогообложения служат обороты по реализации подакцизных товаров.

По подакцизным товарам используются два вида ставок: специфические и адвалорные.

Специфические налоговые ставки являются твердыми и применяются в абсолютной сумме на единицу товара. Специфические ставки применяются к алкогольной, табачной и другой продукции. По подакцизным товарам, в отношении которых установлены специфические ставки, налоговой базой служит объем реализованных (переданных) подакцизных товаров в натуральном выражении.

Если на продукцию установлены специфические ставки, то сумма акциза исчисляется по следующей формуле:

$$C = O \times A,$$

где С — сумма акциза; О — налоговая ставка в натуральном выражении; А — ставка акциза (руб. и коп.).

Например, специфическая налоговая ставка алкогольной продукции с объемной долей спирта этилового свыше 9 и до 25% включительно (за исключением вин) составляет 83 руб. за 1 л безводного этилового спирта. Для сигар специфическая налоговая ставка составляет 16 руб. 35 коп. за 1 штуку. **Адвалорные** налоговые ставки устанавливаются в процентах. Налоговой базой при этом служит стоимость реализованных (переданных) подакцизных товаров без акциза, НДС и налога с продаж.

При расчете адвалорной налоговой ставки используется следующая формула:

$$C = H \times \frac{A}{100\% - A},$$

где С — сумма налога; Н — отпускная цена без учета акциза или таможенная стоимость, увеличенная на таможенную пошлину и таможенные сборы, которые выступают в качестве налогооблагаемого объекта; А — ставка акциза в процентах.

Для минерального сырья налоговая база исчисляется в особом порядке, установленном для каждого вида минерального сырья. Она может дифференцироваться по отдельным месторождениям.

Если организация реализует на экспорт товары, приобретенные ею с акцизами, то суммы акцизов возвращаются налоговыми органа-

ми. Законодательством предусмотрены также налоговые вычеты, на которые уменьшается общая доля налога по подакцизным товарам. Вычитаются суммы налога, предъявленные продавцами и уплаченные плательщиком при приобретении подакцизных товаров или уплаченные при ввозе товаров в РФ, которые в дальнейшем использованы в качестве сырья для производства подакцизных товаров.

По ряду товаров (табаку, табачным изделиям, винно-водочным изделиям, пищевому спирту) предусмотрена обязательная маркировка марками акцизного сбора. В таком случае предусмотрены налоговые вычеты сумм авансовых платежей, уплаченных при приобретении акцизных марок. Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, уменьшается на налоговые вычеты. Если по итогам налогового периода сумма вычетов превышает общую сумму налога, исчисленную по подакцизным товарам, реализованным в отчетном налоговом периоде, полученная разница возмещается.

Уплата налога производится не позднее последнего числа месяца, следующего за отчетным месяцем. В отношении отдельных видов подакцизных товаров могут быть установлены специальные сроки.

Акцизы являются регулирующим налогом. Они зачисляются в федеральный бюджет и бюджет субъектов РФ в порядке и на условиях, устанавливаемых Законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год.

Так, например, в федеральном бюджете на 2006 г. предусмотрено, что акцизы на бензин автомобильный, дизельное топливо, масло для дизельных двигателей, а также акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9% зачисляются в размере 100% в федеральный бюджет. Что касается спирта питьевого, водку, ликероводочные изделия, спиртосодержащие растворы, производимые на территории, то 50% акцизов на эти товары зачисляются в федеральный бюджет, а 50% — в бюджеты субъектов РФ.

В целом акцизы выполняют не только фискальную, но и регулирующую функцию. Устанавливая специфические ставки (т.е. ставки в виде конкретной суммы за физическую единицу товара) и проводя корректировки при определении объектов налогообложения, государство в состоянии влиять на рентабельность производителей тех или иных подакцизных товаров.

Вместе с тем акцизы заключают целый ряд негативных моментов. Прежде всего понятие «предметы роскоши» является достаточно условным. Что в одних случаях является предметом роскоши, то при других обстоятельствах становится необходимым предметом

нормальной жизни. Но получается так, что, попав однажды в список предметов роскоши, впоследствии эти предметы там и остаются. Например, в перечне подакцизных товаров США до сих пор числятся спички и рыболовные снасти, а в Германии — кофе, сахар, осветительные приборы, чай и соль. Сегодня автомобиль уже является не предметом роскоши, а необходимым средством передвижения, но тем не менее он остается подакцизным товаром.

Кроме того, ограничивая с помощью акцизов потребление отдельных видов товаров (алкоголя, табачных изделий), государство тем самым провоцирует увеличение нелегального оборота некачественной продукции или способствует усилению позиций иностранных производителей аналогичной продукции.

6.3.3. Таможенные пошлины

К числу важнейших косвенных налогов относятся также **таможенные пошлины** и **сборы.** Они являются инструментом торговой политики и государственного регулирования внутреннего российского рынка при его взаимодействии с мировым рынком.

Таможенными называются налоги, которыми облагаются импортируемые и экспортируемые товары. Они выполняют несколько функций. Во-первых, защищают отечественного товаропроизводителя от конкуренции со стороны иностранных товаров. Во-вторых, используются как средство регулирования изменений в структуре производства и потребления. В-третьих, способствуют рационализации структуры экспорта и импорта. Они призваны содействовать оперативному регулированию налогообложения перемещения товаров через таможенную границу, поэтому право на установление размеров таможенных пошлин по конкретным товарам, перемещаемым через таможенную границу, в отличие от других налогов и сборов принадлежит Правительству РФ.

Различают три вида таможенных пошлин: ввозные, вывозные и транзитные.

Ввозные (импортные) пошлины — взимаются с импортируемых товаров, провозимых через таможенную границу или отпускаемых с таможенных складов, расположенных внутри страны. Они устанавливаются в фискальных целях либо для ограждения собственного рынка, либо для предотвращения доступа товаров извне. Это самый распространенный вид таможенных налогов. Доля ввозных таможенных пошлин в общей сумме таможенных пошлин составляет около 25%.

Вывозные (экспортные) пошлины — взимаются с товаров при вывозе их за таможенную территорию. Эти пошлины служат для того, чтобы ограничивать вывоз товаров из страны. Чаще всего они применяются к товарам, по которым в области экспорта страна обладает монополией. В настоящее время в России экспортные пошлины в основном существуют на сырьевые товары. На долю этой категории пошлин приходится около 75% всей суммы таможенных пошлин.

Транзитные пошлины взимаются за провоз товаров через границу. Они достаточно широко используются многими странами **в** фискальных целях и взимаются в виде: разрешительных, гербовых сборов, платы за провоз грузов и т.п. Основной целью введения транзитных таможенных пошлин является регулирование грузопотоков через территорию страны. В мировой практике транзитные пошлины встречаются редко. В российской практике этот вид таможенных пошлин также практически не используется.

По характеру взимания ставки таможенных пошлин делятся на специфические, адвалорные и смешанные.

При ***специфическом*** тарифе пошлина взимается в твердой фиксированной сумме с натуральной единицы продукции (веса, объема, штуки и т.п.). При ***адвалорном*** тарифе пошлина взимается в виде процента к таможенной стоимости товара, а при *смешанном* тарифе (коммулятивном) устанавливается частично в твердой сумме, частично в процентах.

По характеру происхождения пошлины бывают:

- ***автономные*** — это пошлины, которые устанавливаются отдельными странами **в** одностороннем порядке, вне зависимости от каких-либо многосторонних или двусторонних договоров. Величина этой пошлины может быть изменена в связи с интересами государства **без** согласования со странами-партнерами;
- ***конвенционные (договорные)*** — это пошлины, которые устанавливаются на основе соглашения между странами. Они не могут быть изменены странами **в** одностороннем порядке.

Существует также целый ряд **специальных пошлин.** К их числу относят ***антидемпинговые*** пошлины, которые взимаются сверх обычных при обнаружения факта демпинга. С их помощью ликвидируются условия для демпинга, т.е. ввозимый товар теряет преимущество перед аналогичным товаром данной страны.

Уравнительные пошлины взимаются с импортируемых товаров с целью выравнивания цен импортных товаров с ценами товаров отечественного производства. Они применяются для поддержания определенного уровня цен на отечественные товары.

Преференциальные пошлины (предпочтительные) — это льготные пошлины, которые вводятся в пониженных размерах для одной или нескольких стран. Чаще всего они ниже минимальных или равны нулю, что равноценно беспошлинному провозу.

В противоположность преференциальным существуют ***дискриминационные пошлины,*** которые вводятся для ограничения ввоза отдельных товаров.

Существуют еще **компенсационные пошлины,** которые взимаются с целью нейтрализации субсидий, предоставленных государством импортеру товара. Главной целью всех специальных пошлин является противодействие вытеснению с рынка отечественных производителей из-за поступления более дешевых импортных товаров.

Таможенные пошлины не являются регулирующим налогом. Они в полном объеме вносятся в федеральный бюджет и составляют значительную часть его доходов. Вместе с тем сегодня неиспользованные резервы увеличения таможенных платежей остаются еще значительными.

В целях совершенствования фискальной и регулирующей функций таможенной системы следует:

1) последовательно снизить средневзвешенную и максимальную импортную пошлину;

2) максимально укрупнить товарные группы;

3) отказаться от прямых и косвенных форм квотирования экспорта и импорта (кроме исключительных случаев, связанных с защитой внутреннего рынка сельскохозяйственной продукции);

4) ликвидировать все существующие льготы;

5) исключить регулятивные функции из компетенции таможенных органов (кроме вопросов внутриведомственной организации работ);

6) в целях укрепления связей таможенных и налоговых органов следует ввести идентификацию товаров, основанную на грузовой таможенной декларации. Этот документ должен сопровождать товар вплоть до конечного потребления, что позволит любому проверяющему, вплоть до розничной торговли, выяснить, соблюдены ли таможенные формальности при ввозе товара.

6.3.4. Налог на прибыль

Кроме косвенных налогов, существенную часть доходов бюджетов разных уровней составляют прямые налоги. Среди прямых налогов наиболее значимыми с точки зрения их роли в формировании

бюджетов являются налог на прибыль **предприятий** и организаций, подоходный налог с физических лиц и налог на имущество.

Налог на прибыль предприятий и организаций является одним из основных прямых налогов. Прямым он называется потому, что представляет собой форму изъятия части чистого дохода, созданною производителем. Его величина непосредственно зависит от получаемой прибыли, а реальным плательщиком налога выступает получатель дохода. Данный налог не перекладывается на конечного потребителя продукции, как при косвенном налогообложении.

Этот налог взимается на территории РФ с 1 января 1992 г. Подобный налог существовал еще в 20-е гг. в форме подоходного налога с государственных и кооперативных предприятий **и** организаций. Начиная с 30-х гг. XX в. налогообложение юридических лиц по существу в России было прекращено. Вплоть до конца 80-х гг. существовали так называемые отчисления от прибыли, которые платили в бюджет государственные предприятия. С появлением частных предприятий в начале 90-х гг. возникла необходимость введения самостоятельного налога на прибыль, который и был введен в 1992 г.

Налог на прибыль широко применяется в практике налогообложения в странах с развитой рыночной экономикой. Он позволяет государству не только пополнять казну, но и регулировать экономические процессы, влиять на развитие производства. Налог на прибыль используется при регулировании инвестиционной деятельности предприятий, развитии малого бизнеса, привлечении в страну иностранного капитала путем предоставления государством различных льгот и установления налоговых ставок.

Политика в области налогообложения доходов юридических лиц оказывает существенное влияние на инвестиционные процессы. Особое значение имеет такая политика в условиях экономических кризисов, когда собственные средства предприятий становятся основным источником инвестиционных ресурсов, а государственные инвестиции фактически утрачивают свое значение.

Оказывая поддержку малым предприятиям, государство предоставляет данной категории плательщиков налоговые каникулы. Признавая необходимость социальной поддержки инвалидов, государство понижает ставки налога на прибыль для предприятий инвалидов. Создавая предпочтительные условия для аграрного сектора, государство освобождает от налогообложения прибыль, полученную от производства сельскохозяйственной продукции, и т.д.

Налог на прибыль выступает и как источник доходов бюджетов. Во многих странах доля налога на прибыль в доходах бюджетов очень

велика. В России в начале 90-х гг. налог на прибыль также обеспечивал около $^1/_3$ доходов федерального бюджета. Начиная с середины 90-х гг. наблюдается явная тенденция сокращения доли налога на прибыль в доходах федерального бюджета. Так, если в 1998 г. налог на прибыль составлял 13,1% доходов федерального бюджета, то в 2006 г. — только 7,1%. Такая тенденция является в некоторой степени закономерной. С одной стороны, это свидетельствует о том, что в России, как и в большинстве развитых стран, наметилась тенденция к снижению ставок налога на прибыль. С другой стороны, это подтверждает вывод об усилении регулирующей роли налога на прибыль по сравнению с его фискальной функцией.

Налог на прибыль уплачивают все юридические лица. Плательщиками налога являются иностранные организации, осуществляющие свою деятельность в РФ через постоянные представительства или получающие доходы от источников в РФ. Плательщиками налога выступают также банки, страховые компании, негосударственные пенсионные фонды, участники рынка ценных бумаг и др. Кроме того, к плательщикам налога на прибыль относятся филиалы и различные обособленные подразделения предприятий, которые имеют отдельный баланс и расчетный счет.

В соответствии с Налоговым кодексом РФ не являются плательщиками налога на прибыль:

- предприятия, переведенные на уплату единого налога на вмененный доход для определенного вида деятельности;
- организации, перешедшие на упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности;
- организации, уплачивающие налог на игорный бизнес, по деятельности, относящейся к игорному бизнесу;
- организации, являющиеся плательщиками единого сельскохозяйственного налога.

Объектом налогообложения признается прибыль в денежном выражении. При этом **прибылью** в соответствии с гл. 25 части второй Налогового кодекса признается полученный доход, уменьшенный на величину произведенных расходов.

К доходам относятся:

1) доходы от реализации товаров (работ, услуг) и имущественных прав. При этом доходами признаются выручка от реализации товаров (работ, услуг) как собственного производства, так и ранее приобретенных, выручка от реализации имущества (включая ценные бумаги) и имущественных прав;

2) внереализационные доходы, которые включают:
доходы от долевого участия в других организациях;
от операций по купле-продаже иностранной валюты;
доходы в виде штрафов, пеней или иных санкций за нарушение договорных обязательств, а также сумм возмещения убытков или ущерба;
от сдачи имущества в аренду (субаренду);
доходы от предоставления в пользование прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации;
доходы в виде процентов, полученных по договорам займа, кредита, банковского счета, банковского вклада, а также по ценным бумагам и другим долговым обязательствам;
доходы в виде сумм восстановленных резервов;
доходы в виде безвозмездно полученного имущества (работ, услуг, имущественных прав);
доход, распределяемый в пользу налогоплательщика при его участии в простом товариществе, а также доход в виде превышения стоимости возвращенного имущества над стоимостью имущества, переданного налогоплательщиком в качестве вклада в простое товарищество при выходе налогоплательщика (правопреемника) из этого простого товарищества;
доходы прошлых лет, выявленные в отчетном периоде;
доходы в виде положительной курсовой разницы, полученной от переоценки имущества и требований (обязательств), стоимость которых выражена в иностранной валюте;
доход в виде положительной разницы, полученной от переоценки имущества, произведенной для целей доведения стоимости такого имущества до текущей рыночной цены;
в виде использованного не по целевому назначению имущества (денежных средств), работ, услуг, полученных в рамках благотворительной деятельности, целевых поступлений, целевого финансирования, за исключением бюджетных средств;
доходов в виде полученных целевых средств, предназначенных для формирования резервов по развитию и обеспечению функционирования и безопасности атомных электростанций, использованных не по целевому назначению;
доходов в виде сумм, на которые в отчетном периоде произошло уменьшение уставного (складочного) капитала организации, если такое уменьшение осуществлено с одновременным отказом от возврата стоимости соответствующей части вкладов (взносов) акционерам организации;

* доходов в виде сумм возврата от некоммерческой организации ранее уплаченных взносов (вкладов) в случае, если такие взносы (вклады) ранее были учтены в составе расходов при формировании налоговой базы;
* доходов в виде сумм кредиторской задолженности, списанных в связи с истечением срока исковой давности или по другим основаниям;
* доходы, полученные от операций с финансовыми инструментами срочных сделок;
* доходы в виде стоимости излишков товарно-материальных ценностей, выявленных в результате инвентаризации.

При определении доходов из валовой выручки от реализации исключаются суммы НДС и акцизы.

При определении налоговой базы не учитываются следующие доходы:

* в виде имущества, имущественных прав, работ или услуг, которые получены от других лиц в порядке предварительной оплаты товаров (работ, услуг) налогоплательщиками, определяющими доходы и расходы по методу начисления;
* в виде имущества, имущественных прав, которые получены в форме залога или задатка в качестве обеспечения обязательств;
* в виде имущества, имущественных прав или неимущественных прав, которые получены в виде взносов в уставный капитал;
* средства, полученные в виде безвозмездной помощи;
* в виде имущества, полученного бюджетными учреждениями по решению органов исполнительной власти всех уровней;
* в виде имущества, полученного российской организацией безвозмездно:
* от организации, если уставной капитал получающей стороны более чем на 50% состоит из вклада передающей организации;
* от организации, если уставной капитал передающей стороны более чем на 50% состоит из вклада получающей организации;
* от физического лица, если уставной капитал получающей стороны более чем на 50% состоит из вклада этого физического лица;
* в виде полученных грантов;
* в виде гарантийных взносов в специальные фонды, создаваемые в соответствии с законодательством РФ, предназначенные для снижения рисков неисполнения обязательств по сделкам, получаемых при осуществлении клиринговой деятельности или деятельности по организации торговли на рынке ценных бумаг;

- в виде имущества, полученного налогоплательщиком в рамках целевого финансирования, в частности:
- средства бюджетов всех уровней, выделяемые бюджетным учреждениям по смете доходов и расходов бюджетных учреждений;
- инвестиции, полученные от иностранных инвесторов на финансирование капитальных вложений производственного назначения, при условии использования их втечение **календарного** года с момента получения;
- в виде имущества, безвозмездно полученного государственными и муниципальными образовательными учреждениями, а также негосударственными образовательными учреждениями, имеющими лицензии на ведение образовательной деятельности, на ведение уставной деятельности;
- средства, поступившие профсоюзным организациям в соответствии с коллективными договорами на осуществление их деятельности.

И другие виды доходов[1].

К числу прочих расходов относятся также внереализационные расходы, которые включают:

- расходы в виде процентов по долговым обязательствам любого вида, в том числе процентов по ценным бумагам;
- расходы на организацию выпуска собственных ценных бумаг;
- расходы, связанные с приобретением налогоплательщиком ценных бумаг, в том числе с оплатой услуг реестродержателя, депозитария и т.п.;
- судебные расходы и арбитражные сборы;
- расходы на услуги банков;
- расходы на проведение ежегодного собрания акционеров.

При определении налогооблагаемой прибыли не учитываются следующие расходы:

- суммы штрафов, пени и иных санкций, перечисляемых в **бюджет** и государственные внебюджетные фонды;
- суммы взносов в уставной капитал, вклада в простое товарищество;
- суммы платежей за сверхнормативные выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду;
- расходы на приобретение или создание амортизируемого имущества;

[1] Полный перечень доходов, не облагаемых налогом на прибыль см. с г. 251 Н К РФ,

- отрицательная разница, полученная от переоценки ценных бумаг по рыночной стоимости;
- некоторые иные расходы.

Расходы, которые должны быть вычтены из доходов при определении налогооблагаемой прибыли, включают:

1) расходы, связанные с изготовлением (производством), хранением и доставкой товаров, выполнением работ, оказанием услуг, приобретением и реализацией товаров (работ, услуг, имущественных прав). Они охватывают:

материальные затраты;

расходы на оплату труда;

суммы начисленной амортизации;

прочие расходы;

2) расходы на содержание, эксплуатацию, ремонт и техническое обслуживание основных средств и иного имущества, а также на поддержание их в исправном состоянии;

3) расходы на освоение природных ресурсов (поиск и оценка месторождений полезных ископаемых), расходы на приобретение необходимой геологической и иной информации у третьих лиц, в том числе государственных органов и др.;

4) расходы на научные исследования и опытно-конструкторские разработки (расходы по созданию новой или усовершенствованию производимой продукции, расходы на изобретательство);

5) расходы на обязательное и добровольное страхование (страховые взносы по всем видам обязательного страхования, а также по некоторым видам добровольного страхования — страхование грузов, средств транспорта, товарно-материальных запасов, урожая сельскохозяйственных культур и животных и др.);

6) прочие расходы, связанные с производством и реализацией (расходы на сертификацию продукции и услуг; расходы на оплату услуг по охране имущества; услуг пожарной охраны; арендные платежи за арендуемое имущество; расходы на командировочные и др.).

Налог на прибыль является регулирующим налогом. В 1993 г. ставка налога была единой и составляла 32%. В 1994 г. ставка и механизм взимания налога подверглись изменению. Было установлено, что 13% прибыли любого предприятия, независимо от формы собственности и подчиненности, поступает в федеральный бюджет. Региональные власти могут установить налог в пределах 25%. Если они не принимают решения, то налог на прибыль в региональные бюджеты взимается по ставке 22%. Таким образом, для предприятий указанный налог повысился с 32% в 1993 г. до 35-38% в 1994 г.

В 1995 г. были внесены новые уточнения. С этого времени законодательные органы субъектов РФ могли устанавливать ставку налога на прибыль не выше 22%. Почти повсеместно ставка налога на прибыль стала составлять 35%, из которых 13% налога на прибыль поступали в **федеральный** бюджет, а 22% — в бюджеты субъектов РФ. Более высокие ставки налога применялись к банкам — 43%. Доходы от казино облагались по ставке 90%, а доходы от видеосалонов — по ставке 70%. Доходы в виде дивидендов, полученных по акциям, принадлежащим предприятию-акционеру, а также доходы в виде процентов, полученных владельцами государственных ценных бумаг РФ, субъектов РФ и ценных бумаг органов местного самоуправагюния, облагались по ставке 15%.

В 2001 г., с принятием дополнений ко второй части Напогового кодекса РФ была изменена налоговая ставка по **налогу** на прибыль. Она была снижена и установлена в размере 24%, из которых первоначально:

- 7,5% зачислялись в федеральный бюджет РФ;
- 14,5% поступали в бюджеты субъектов РФ;
- 2% зачислялись в местные бюджеты.

При этом было также установлено, что законодательные (представительные) органы субъектов РФ вправе снижать для отдельных категорий налогоплательщиков налоговую ставку **в** части суммы налога, зачисляемой в бюджеты субъектов РФ, но не ниже 10,5%.

С 2004 г. налог на прибыль стал поступать только в федеральный бюджет РФ - 5% и бюджеты субъектов РФ — 19%. В 2005 г. эта пропорция была изменена. В 2005 и 2006 гг. в федеральный бюджет РФ зачислялось 6,5% налога на прибыль, а в бюджеты субъектов РФ - 17,5%.

Налоговые ставки на доходы иностранных организаций, не связанные с деятельностью в РФ через постоянное представительство, были установлены в следующих размерах:

— 20% — **с любых доходов;**

— 10% — от использования, содержания или сдачи в аренду судов, самолетов или других подвижных транспортных средств или контейнеров **в** связи с осуществлением международных перевозок.

Кроме того, налог на доходы, полученные в виде дивидендов от российских организаций российскими организациями и физическими лицами — налоговыми резидентами РФ, устанавливался в размере 9%. 15% составил налог по доходам, полученным в виде дивидендов от российских организаций иностранными организациями. 15% также составил налог на доходы **в** виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам и 9% — по

доходам в виде процентов по муниципальным ценным бумагам, эмитированным на срок не менее трех лет до 1 января 2007 г., а также по доходам в виде процентов по облигациям с ипотечным покрытием, эмитированным до 1 января 2007 г., и доходам учредителей доверительного управления ипотечным покрытием, полученным на основании приобретения ипотечных сертификатов участия, выданных управляющим ипотечным покрытием до 1 января 2007 г.

6.3.5. Налог на доходы с физических лиц

Одним из основных источников налоговых поступлений в бюджетную систему развитых стран мира является подоходный налог. Он выступает самой развитой и распространенной формой личного обложения. Он появился в некоторых странах еще в начале XIX в. Первоначально подоходный налог был введен в Англии в 1803 г. (окончательно он был введен там в 1842 г.). В Германии подоходный налог был введен в 1892 г., в США — в 1913 г., во Франции и в России — в 1916 г.

Сегодня подоходный налог представляет крупнейшую статью доходов в таких странах, как США, Канада, Великобритания, Германия, Дания, Япония, и ряде других стран с развитой рыночной экономикой. Кроме того, практически во всех налоговых системах мира наметилась устойчивая тенденция в сторону увеличения доли подоходного налога в общей структуре доходов. Общими принципами организации подоходного налогообложения физических лиц в большинстве стран являются следующие:

1) налогооблагаемая база как совокупный доход налогоплательщика;

2) наличие необлагаемого минимума, различные семейные, профессиональные и социальные скидки. Вследствие этого налогооблагаемый доход намного ниже полученного совокупного дохода;

3) ставки налогообложения носят прогрессивный характер и, как правило, находятся в диапазоне от 10 до 60%;

4) во многих странах ставка налога зависит от вида получаемого дохода.

К недостаткам подоходного налогообложения физических лиц следует отнести чрезвычайную сложность как самого процесса исчисления налога, так и процедуры заполнения налоговых форм и деклараций. В связи с этим в некоторых странах налогоплательщикам для расчета суммы подлежащего к уплате налога приходится прибегать к помощи специально созданных платных фирм.

Опыт большинства стран также показывает, что подоходное налогообложение физических лиц может служить мощным инструментом налогового регулирования только в условиях относительно высоких и стабильных доходов населения.

В России в настоящее время уровень доходов большинства категорий населения все еще остается крайне низким. Поэтому надеяться на то, что подоходный налог сможет уже в самое ближайшее время составить основную долю доходов бюджетов, вряд ли стоит.

Плательщиками подоходного налога в РФ являются все физические лица — граждане РФ, а также иностранные граждане, которые не являются налоговыми резидентами РФ, но которые получают доходы от источников, расположенных в РФ.

При определении налоговой базы учитываются все фактически полученные налогоплательщиком доходы как в денежной, так и в натуральной форме на территории РФ и за ее пределами, а также доходы, в отношении которых у налогоплательщика возникло право распоряжения ими, и доходы в виде материальной выгоды.

При определении доходов граждан учитываются заработная плата; дивиденды и проценты; страховые выплаты; доходы, полученные от реализации прав на объекты интеллектуальной собственности; доходы от сдачи имущества в аренду; доходы от реализации имущества; пенсии, пособия, стипендии и др.

Доходом налогоплательщика, полученным в виде материальной выгоды, являются:

1) материальная выгода, полученная от экономии на процентах за пользование налогоплательщиком заемными средствами;

2) материальная выгода, полученная от приобретения товаров (работ, услуг) у физических лиц в соответствии с гражданско-правовым договором, а также у организаций и индивидуальных предпринимателей, являющихся взаимозависимыми по отношению к налогоплательщику;

3) материальная выгода, полученная от приобретения ценных бумаг.

В ст. 215 части второй Налогового кодекса определены виды доходов, которые не подлежат налогообложению на доходы физических лиц. К их числу относятся: государственные пособия; государственные пенсии; все виды установленных законодательством компенсационных выплат; премии за выдающиеся достижения в области науки и техники, образования, культуры и искусства; гранты; материальная помощь; призы в денежной форме, полученные спортсменами на Олимпийских играх, чемпионатах и кубках мира и Европы, и др.

При определении налоговой базы предусмотрены налоговые вычеты, которые уменьшают ее и которые включают: стандартные, социальные, имущественные и профессиональные налоговые вычеты.

Стандартные налоговые вычеты включают вычеты:

1) в размере 3000 руб. за каждый месяц для:

— лиц, перенесших лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также катастроф на других атомных электростанциях;

— лиц, непосредственно участвовавших в испытаниях ядерного оружия в атмосфере, в подземных испытаниях, в проведении и обеспечении работ по сбору и захоронению радиоактивных веществ;

— инвалидов Великой Отечественной войны;

— инвалидов из числа военнослужащих, ставших инвалидами I, II и III групп вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при защите СССР, Российской Федерации или при исполнении иных обязанностей военной службы.

2) в размере 500 руб. за каждый месяц для Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации; лиц, награжденных орденом Славы трех степеней; ветеранов ВОВ; лиц, находившихся в Ленинграде в период его блокады в годы ВОВ, и т.п.;

3) в размере 400 руб. за каждый месяц для лиц, у которых доход, исчисляемый работодателем нарастающим итогом с начала налогового периода, не превышал 20 000 руб. Начиная с месяца, в котором указанный доход превысил 20 000 руб., налоговый вычет не предоставляется;

4) в размере 600 руб. за каждый месяц налогового периода до тех пор, пока доход, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода работодателем, предоставляющим данный стандартный налоговый вычет, не превысил 20 000 руб. Начиная с месяца, в котором указанный доход превысил 20 000 руб., налоговый вычет не применяется. Этот вычет распространяется на налогоплательщиков, которые имеют детей в возрасте до 18 лет и на обеспечении которых эти дети находятся, а также на каждого учащегося дневной формы обучения, аспиранта, ординатора, студента, курсанта в возрасте до 24 лету родителей, опекунов и попечителей.

Вдовам (вдовцам), одиноким родителям, опекунам или попечителям, приемным родителям налоговый вычет производится в двойном размере.

Социальные налоговые вычеты включают:

1) суммы доходов, перечисленных налогоплательщиком на благотворительные цели в виде денежной помощи организациям науки,

культуры, образования, здравоохранения и социального обеспечения, а также физкультурно-спортивным организациям, образовательным и дошкольным учреждениям на нужды физического воспитания граждан и содержание спортивных команд — в размере фактически произведенных расходов, но не более 25% суммы дохода, полученного в налоговом периоде;

2) суммы, уплаченные налогоплательщиком в налоговом периоде за свое обучение в образовательных учреждениях, а также уплаченные налогоплательщиком-родителем за обучение своих детей в возрасте до 24 лет на дневной форме обучения, — в размере фактически произведенных расходов на обучение, но не более 38 000 руб.;

3) суммы, уплаченные налогоплательщиком в налоговом периоде за услуги по лечению или оплате медикаментов. При этом общая сумма указанного социального налогового вычета не может превышать 38 000 руб.

Имущественные налоговые вычеты включают:

1) суммы, полученные налогоплательщиком от продажи жилых домов, квартир, дач, садовых домиков, земельных участков, находящихся в собственности налогоплательщика менее пяти лет, но не превышающие 1 000 ООФ-руб., а также в сумме, полученной в налоговом периоде от продажи иного имущества, находившегося в собственности налогоплательщика менее трех лет, но не превышающей 1 000 000 руб. При продаже жилых домов, квартир, дач, садовых домиков и земельных участков, находившихся в собственности налогоплательщиков пять лет и более, а также иного имущества, находившегося в собственности налогоплательщика три года и более, имущественный налоговый вычет предоставляется в сумме, полученной налогоплательщиком при продаже указанного имущества;

2) суммы, израсходованные налогоплательщиком на новое строительство либо приобретение на территории РФ жилого дома или квартиры, в размере фактически произведенных расходов, а также в сумме, направленной на погашение процентов по ипотечным кредитам. Общий размер налогового вычета при этом не может превышать 1 000 000 руб. без учета сумм, направленных на погашение процентов по ипотечным кредитам, полученным налогоплательщиком в банках РФ и фактически израсходованным им на новое строительство либо приобретение на территории РФ жилого дома или квартиры.

Профессиональные налоговые вычеты представляют собой документально подтвержденные расходы, непосредственно связанные с получением дохода от осуществления предпринимательской деятельности или частной практики, выполнения работ по договорам

гражданско-правового характера. Для налогоплательщиков, получающих доходы от выполнения работ (оказания услуг) по договорам гражданско-правового характера, налоговые вычеты осуществляются в сумме фактически произведенных ими расходов. Физические лица, получающие авторские вознаграждения, имеют право на вычет в сумме фактически произведенных и документально подтвержденных расходов. А если эти расходы не могут быть подтверждены документально, то они принимаются к вычету в соответствии с существующей шкалой в размере от 20 до 40%.

Следует иметь в виду, что все социальные вычеты предоставляются только по окончании налогового периода (года) при подаче физическим лицом налоговой декларации.

До 2001 г. ставка подоходного налога в России являлась прогрессивной, она зависела от величины совокупного годового дохода. С 1 января 2001 г. была введена плоская шкала налогообложения — на все основные виды доходов ставка составляет сегодня 13%. Правда, кроме 13%, существуют еще ставки:

1) 30% — для дивидендов и доходов, получаемых физическими лицами, не являющихся налоговыми резидентами РФ;

2) 35% — для выигрышей и призов; страховых выплат по договорам добровольного страхования; процентных доходов по вкладам в банках в части превышения суммы, рассчитанной исходя из действующей ставки рефинансирования ЦБ РФ, в течение периода, за который начислены проценты, по рублевым вкладам и 9% годовых по вкладам в иностранной валюте.

3) 9% — в отношении доходов от долевого участия в деятельности организаций, полученных в виде дивидендов;

4) 9% — в отношении доходов в виде процентов по облигациям с ипотечным покрытием, эмитированным до 1 января 2007 г., а также по доходам учредителей доверительного управления ипотечным покрытием, полученным на основании приобретения ипотечных сертификатов участия, выданных управляющим ипотечным покрытием до 1 января 2007 г.

Подоходный налог (налог на доходы физических лиц — так в настоящее время называется этот налог) является регулирующим налогом. На протяжении 1992—2004 гг. порядок распределения поступлений этого налога между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ периодически менялся. С 2002 г. этот налог поступает только в консолидированные бюджеты субъектов РФ, которые, в свою очередь, устанавливают нормативы распределения подоходного налога между региональными и местными бюджетами.

6.3.6. Налог на имущество

К числу прямых налогов относится также налог на имущество организаций и налог на имущество физических лиц. Эти налоги составляют основу бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Налог на имущество организаций среди имущественных налогов (налог на имущество физических лиц, земельный налог, налог на наследование и дарение) занимает центральное место по сумме поступлений (99,5%), что исторически обусловлено сосредоточением большей части имущества в ведении юридических лиц. Однако в доходных источниках бюджетов разных уровней он не играет существенной роли. Его удельный вес составляет не более 3% доходов бюджетов.

До реформы 1992 г. обложение имущества предприятий в России также имело место и осуществлялось в виде платы в бюджет за производственные фонды и сверхнормативные запасы собственных оборотных средств. Такая плата была введена в СССР экономической реформой 1965 г. В тот период введение этого налога имело целью стимулировать предприятия освобождаться от излишков сырья и оборудования и не накапливать его на складах. Переход на рыночные условия хозяйствования в начале 90-х гг. принципиально изменил экономическое назначение платы за производственные фонды. Начиная с 1992 г. плата за производственные фонды была переименована в налог на имущество организаций. При этом изменился и характер этого налога. В настоящее время, во-первых, налог на имущество предприятий реализует налоговые отношения между предприятием и государством. Во-вторых, формирование налоговой базы учитывает особенности существующих экономических отношений (нематериальные активы, износ, переоценка, льготы и т.п.).

Необходимость налога на имущество обусловлена наличием в современной России предприятий разных форм собственности. Именно конкуренция между ними вызывает необходимость взимания налога не только с получателей доходов, но и со стоимости имущества, которое прямым или косвенным образом способствует росту доходов предприятия.

При взимании налога на имущество реализуются обе функции налога: и фискальная и регулирующая. Фискальная — благодаря тому, что посредством налога на имущество обеспечиваются небольшие, нестабильные поступления в доходы бюджетов. Регулирующая функция реализуется через заинтересованность предприятий в уплате

меньших сумм налога путем освобождения от лишнего, неиспользуемого, не приносящего дохода имущества.

В большинстве развитых стран налогу на имущество отводится более активная роль в налоговой системе. Это связано прежде всего с высокой степенью стабильности налоговой базы. Налоговая база налога на имущество, как правило, менее подвержена рыночным колебаниям, она мало зависит от результатов хозяйственной деятельности предприятий; ее легко спрогнозировать государству и учесть при разработке проекта бюджета на очередной финансовый год. Поэтому преимущества налога на имущество для государства очевидны: регулярность поступления в бюджет, простота в контроле и исчислении. Однако и этот налог не лишен возможности ухода от уплаты. Осуществляется это не прямым сокрытием объектов налогообложения, а уловками в юридическом оформлении либо самого имущества, либо статуса налогоплательщика, когда владельцем становится физическое лицо.

Факт занижения налогооблагаемой базы с помощью перехода собственности, а также недостаточное выполнение налогом на имущество организаций стимулирующей функции повлекли за собой рассмотрение вопроса о едином режиме налогообложения недвижимости юридических и физических лиц. Поэтому в большинстве развитых стран сегодня существует единый налог на недвижимость, который включает еще и земельный налог. В нашей стране земельный налог относится к ресурсным налогам и не считается пока имущественным фактором создания стоимости продукции, что не совсем верно. Поэтому в будущем предполагается, что налог на имущество предприятий, физических лиц и земельный налог должны быть объединены в единый налог на недвижимость.

Плательщиками налога на имущества предприятий и организаций в России являются:

- предприятия, организации, учреждения;
- филиалы и другие обособленные подразделения предприятий, имеющие отдельный баланс и расчетный счет;
- иностранные юридические лица, международные объединения и их обособленные подразделения на территории РФ.

Объектом налогообложения налогом на имущество организаций является движимое и недвижимое имущество, учитываемое в качестве объектов основных средств независимо от того, находятся ли они в собственности организации или нет. Но они обязательно должны находиться на балансе данной организации.

К объектам основных средств относятся здания, сооружения, передаточные устройства, рабочие и силовые машины и оборудо-

вание, вычислительная и множительная техника, транспортные средства, офисная мебель, многолетние насаждения, **внутрихозяйственные** дороги и другие объекты.

Формирование объекта обложения состоит **из** трех этапов: исчисления балансовой стоимости имущества; исчисления стоимости имущества, связанного с осуществлением совместной деятельности; определения стоимости необлагаемого (льготируемого) имущества.

Расчет общей стоимости облагаемого налогом имущества осуществляется по формуле:

Балансовая стоимость имущества	+	Стоимость имущества, связанного с осуществлением совместной деятельности	—	Стоимость необлагаемого имущества		Стоимость облагаемого налогом имущества.

Стоимость необлагаемого имущества предприятия включает:

1) объекты жилищно-коммунальной и социально-культурной сферы, полностью или частично находящиеся на балансе предприятия;

2) объекты, используемые исключительно для охраны природы, пожарной безопасности или гражданской обороны;

3) имущество, используемое для производства, переработки и хранения сельскохозяйственной продукции, выращивания, лова и переработки рыбы;

4) ледоколов, судов с ядерными энергетическими установками и судов атомно-технологического обслуживания; магистральных трубопроводов, железнодорожных путей сообщения, автомобильных дорог общего пользования, линий связи и энергопередачи, а также сооружения, предназначенные для поддержания в эксплуатационном состоянии указанных объектов;

5)спутников связи;

6) земли;

7) специализированных судов, механизмов и оборудования, необходимых для использования не более трех месяцев в году для обеспечения нормального функционирования различных видов транспорта, а также автомобильных дорог общего пользования;

8) эталонного и стендового оборудования территориальных органов Комитета РФ по стандартизации, метрологии и сертификации;

9) мобилизационного резерва и мобилизационных мощностей.

Налогом не облагается также имущество:

- бюджетных учреждений и организаций;

- коллегий адвокатов и их структурных подразделении;
- предприятий по производству, переработке и хранению сельскохозяйственной продукции, выращиванию, лову **и** переработке рыбы и морепродуктов при условии, что выручка от указанных видов деятельности составляет не менее 70%;
- специализированных протезно-ортопедических предприятий;
- используемое исключительно для нужд образования и культуры;
- религиозных объединений и организаций, национально-культурных обществ;
- предприятий народных художественных промыслов;
- жилищно-строительных, дачно-строительных и гаражных кооперативов, садоводческих товариществ;
- общественных объединений, научно-исследовательских учреждений и др.

Налогооблагаемой базой для исчисления налога на имущество выступает среднегодовая стоимость имущества, рассчитываемая на каждый отчетный период (1 квартал отчетного года, полугодие, 9 месяцев, год).

При этом учет объектов основных средств для целей налогообложения ведется по остаточной стоимости (определяемой исходя из первоначальной стоимости с учетом начисленного износа).

Расчет среднегодовой стоимости производится следующим образом: суммируется стоимость облагаемого имущества по состоянию на 1-е число каждого месяца налогового периода и на 1-е число месяца, следующего за налоговым периодом. Полученная сумма делится на число месяцев налогового периода, увеличенное на единицу. При таком способе определения среднегодовой стоимости любое изменение в составе имущества, произошедшее в течение года, будет сказываться на результирующей величине.

Начиная с 1992 г. ставка налога на имущество организаций постоянно увеличивалась — с 1 до 2%. В настоящее время Налоговым кодексом РФ установлена максимальная ставка — 2,2%. Поскольку налог на имущество организаций представляет собой региональный налог, субъекты РФ имеют право устанавливать свои ставки налога, но в пределах, установленных федеральным законодательством. Они могут также устанавливать дифференцированные ставки по видам деятельности налогоплательщика.

Что касается **налога на имущество физических лиц,** то он полностью зачисляется в местные бюджеты и рассчитывается на основе стоимости имущества, находящегося в собственности граждан. Расчет этой стоимости осуществляется специальными учреждениями —

Бюро технической инвентаризации на основании имеющихся у них данных о стоимости строительства тех или иных объектов.

Налогоплательщиками налога на имущество физических лиц являются физические лица — собственники имущества, признаваемого объектами налогообложения. В настоящее время к объектам налогообложения относятся следующие виды строений, находящихся в собственности физических лиц: жилые дома, квартиры, дачи, гаражи.

Налог на имущество физических лиц является местным налогом, поэтому ставки этого налога устанавливаются нормативными актами представительных органов местного самоуправления. Однако ставки они устанавливают в пределах, которые определены федеральным законодательством.

Установленные федеральным законодательством налоговые ставки приведены в табл. 2.

Таблица 2

Ставки налога на имущество физических лиц

Стоимость имущества	Ставка налога
До 300 тыс. руб.	До 0,1%
От 300 тыс. до 500 тыс. руб.	От 0,1 до 0,3%
Свыше 500 тыс. руб.	От 0,3 до 2%

Налоговая база по налогу на имущество физических лиц исчисляется исходя из инвентаризационной стоимости строений на 1 января каждого года.

От уплаты налога на имущество освобождаются следующие категории граждан:

- Герои СССР и Герои РФ, лица, награжденные орденом Славы трех степеней;
- инвалиды I и II групп, инвалиды с детства;
- участники гражданской и Великой Отечественной войн;
- граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС;
- члены семей военнослужащих, потерявших кормильца;
- пенсионеры;
- граждане, уволенные с военной службы;
- родители или супруги военнослужащих и государственных служащих, погибших при исполнении служебных обязанностей.

Кроме того, законодательством установлены дополнительные льготы исходя из вида имущества (строений), находящегося в соб-

ственности. Так, не взимается налог со специально оборудованных сооружений, строений, помещений (включая жилье), принадлежащих деятелям культуры, искусства и народным мастерам на праве собственности и используемых исключительно в качестве творческих мастерских, ателье, студий и т.п. Не взимается также налог с расположенных на участках в садоводческих и дачных некоммерческих объединениях граждан жилых строений жилой площадью до 50 кв. м и хозяйственных сооружений площадью до 50 кв. м.

6.3.7. Транспортный налог

Транспортный налог был введен в России с 31 августа 2002 г. Он заменил действовавший ранее налог с владельцев транспортных средств. Транспортный налог является региональным налогом. Это значит, что он вводится в действие законодательством субъектов РФ, т.е. Налоговый кодекс РФ определяет общие условия налогообложения, а субъекты РФ имеют право уточнять и конкретизировать положения НК РФ.

Так, именно субъекты РФ определяют налоговые ставки (в пределах установленных НК РФ), порядок и сроки уплаты налога, форму отчетности по налогу, а также предусматривают налоговые льготы и основания для их использования. При этом ставки, устанавливаемые субъектами РФ, могут быть увеличены или уменьшены не более чем в 5 раз.

Налогоплательщиками налога являются организации и физические лица, на имя которых зарегистрированы транспортные средства. При этом факт собственности на транспортное средство не является ключевым для определения объекта налогообложения. Важен факт его регистрации.

Объектом налогообложения являются автомобили, мотоциклы, мотороллеры, автобусы и другие самоходные машины и механизмы на пневматическом и гусеничном ходу, самолеты, вертолеты, теплоходы, яхты, парусные суда, катера, снегоходы, мотосани, моторные лодки, гидроциклы, несамоходные (буксирующие суда) и другие водные и воздушные средства.

Не являются объектами налогообложения: весельные лодки; моторные лодки с двигателем мощностью не свыше 5 л.с; легковые автомобили, специально оборудованные для инвалидов; легковые автомобили с мощностью двигателя до 100 л.с; промысловые морские и речные суда; пассажирские и грузовые морские, речные

и воздушные суда, находящиеся в собственности организаций, основным видом деятельности которых является осуществление пассажирских и (или) грузовых перевозок; тракторы, самоходные комбайны всех марок, специальные машины, зарегистрированные на сельскохозяйственных товаропроизводителей и используемые для сельскохозяйственных работ; транспортные средства, принадлежащие на праве хозяйственного ведения или оперативного управления федеральным органам исполнительной власти, где законодательно предусмотрена военная и (или) приравненная к ней служба; самолеты и вертолеты санитарной авиации и медицинской службы.

По транспортным средствам, имеющим двигатели, налоговая база определяется как мощность двигателя в лошадиных силах. В отношении воздушных транспортных средств — это тяга реактивного двигателя, определяемая как паспортная статическая тяга реактивного двигателя. По водным несамоходным (буксирующим) транспортным средствам налоговая база определяется как валовая вместимость в регистровых тоннах. По иным транспортным средствам налоговая база определяется как единица транспортного средства.

Исчисление транспортного налога осуществляется исходя из суммарной мощности двигателя каждого наименования объекта налогообложения, марки транспортного средства и размера годового налога с каждой единицы мощности двигателя. Если транспортное средство было в течение налогового периода (один календарный год) зарегистрировано или снято с регистрации и находилось в пользовании (собственности) у налогоплательщика менее года, налог уплачивается за те месяцы, в течение которых транспортное средство находилось у налогоплательщика.

Транспортный налог полностью зачисляется в бюджеты субъектов РФ.

6.3.8. Ресурсные налоги

В настоящее время в России сложилась определенная система налогов, связанная с использованием и эксплуатацией природных ресурсов. В соответствии с Налоговым кодексом РФ к ресурсным налогам относятся:

- налог на добычу полезных ископаемых;
- водный налог;
- земельный налог;

- платежи за пользование лесным фондом;
- сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов.

Доля ресурсных налогов в доходах федерального бюджета за последние годы существенно выросла. Так, если в 2002 г. их доля в налоговых доходах федерального бюджета составляла 9,1%, то в 2006 г. уже 15,4%. Такой рост был во многом обусловлен упорядочением работы по сбору ресурсных налогов, а также принятием соответствующих глав Налогового кодекса РФ (о водном налоге, земельном налоге, налоге на добычу полезных ископаемых и др.).

Налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) был введен Налоговым кодексом РФ с 1 января 2002 г. (гл. 26). Он заменил действовавшие ранее отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы и некоторые платежи за пользование недрами.

Налогоплательщиками налога являются организации и индивидуальные предприниматели, признаваемые пользователями недр.

Объектом налогообложения НДПИ является добытое полезное ископаемое, в качестве которого признаются:

- полезные ископаемые, добытые из недр на территории РФ на участке недр, предоставленном налогоплательщику в пользование в соответствии с законодательством РФ;
- полезные ископаемые, извлеченные из отходов (потерь) добывающего производства, если такое извлечение подлежит отдельному лицензированию;
- полезные ископаемые, добытые из недр за пределами территории РФ, если эта добыча осуществляется на территориях, находящихся под юрисдикцией РФ (а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора) на участке недр, предоставленном налогоплательщику в пользование.

В соответствии со ст. 337 НК РФ «добытым полезным ископаемым» признается продукция горнодобывающей промышленности и разработки карьеров, содержащаяся в фактически добытом (извлеченном) из недр (отходов, потерь) минеральном сырье (породе, жидкости и иной смеси). Не может быть признана полезным ископаемым продукция, полученная при дальнейшей переработке (обогащении, технологическом переделе) полезного ископаемого, являющаяся продукцией обрабатывающей промышленности.

Видами добытого полезного ископаемого являются:

- антрацит, уголь бурый и горючие сланцы;

- **торф;**
- углеводородное сырье (нефть, газ);
- руды четных и цветных металлов, редких металлов, многокомпонентные руды;
- **горно-химическое** неметаллическое сырье;
- сырье редких металлов (индий, кадмий, галлий и т.п.);
- **неметаллическое** сырье, используемое в основном в строительной **индустрии** (гипс, мел природный, доломит и т.п.);
- природные алмазы и другие драгоценные камни;
- соль природная и чистый хлористый натрий, а также другие полезные ископаемые.

Не признаются объектами налогообложения:

- общераспространенные полезные ископаемые и подземные воды, не числящиеся на государственном балансе запасов полезных ископаемых, добытые индивидуальными **предпринимателями** и используемые ими непосредственно для личного потребления;
- добытые (собранные) минералогические, палеонтологические и другие геологические коллекционные материалы;
- полезные ископаемые, добытые из недр при образовании, использовании, реконструкции и ремонте особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительнос или иное общественное значение;
- полезные ископаемые, извлеченные из собственных отвалов или отходов (потерь) горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, если при добыче из недр они подлежали налогообложению в общеустановленном порядке;
- дренажные подземные воды, не учитываемые на государственном балансе запасов полезных ископаемых, извлекаемых при разработке месторождений полезных ископаемых или при строительстве и эксплуатации подземных сооружений.

При уплате налога налоговая база **НДПИ** определяется по каждому виду полезного ископаемого. Налоговая база определяется налогоплательщиком самостоятельно как стоимость добытых полезных ископаемых, либо как количество добытых полезных ископаемых в натуральном выражении (углеводородное сырье).

Количество добытого полезного ископаемого может определяться как прямым, так и косвенным методом. При использовании прямого метода количество добытых полезных ископаемых определяется непосредственно с помощью применения измерительных средств и устройств. Косвенный метод предполагает определение

объема добычи полезного ископаемого расчетно, на основании данных о содержании добытого полезного ископаемого в общем объеме извлеченного минерального сырья. Этот метод применяется тогда, когда применение прямого метода невозможно.

Ставки НДПИ определяются НК РФ отдельно в отношении каждого из видов полезных ископаемых. Например, ст. 342 НК РФ установлено, что налогообложение производится по налоговой ставке:

- 3,8% при добыче калийных солей;
- 4,0% при добыче торфа, каменного угля;
- 8,0% при добыче природных алмазов и других драгоценных и полудрагоценных камней;
- 16,5% при добыче углеводородного сырья;
- 17,5% при добыче газового конденсата.

НДПИ подлежит уплате по месту нахождения каждого участка недр, предоставленного налогоплательщику в пользование.

НДПИ является регулирующим налогом. Будучи федеральным налогом, он поступает как в федеральный бюджет РФ, так и в бюджеты субъектов РФ. Порядок распределения налога определяется при принятии федерального бюджета на очередной финансовый год. Так, например, Федеральным законом «О федеральном бюджете Российской Федерации на 2006 год» предусмотрено, что платежи за добычу общераспространных полезных ископаемых полностью зачисляются в бюджеты субъектов РФ. Платежи за добычу углеводородного сырья в объеме 20% поступают в федеральный бюджет, а 80% идет в бюджеты субъектов РФ (если добыча ведется на территории края или области, имеющих автономные округа).

К ресурсным налогам в РФ относится также водный налог. Плата за воду существовала и в СССР. Она была введена экономической реформой 1965 г. для стимулирования экономного использования воды хозяйствующими субъектами. В новой налоговой системе, формируемой в России с 1992 г., этот налог сохранился. Он стал называться платой за пользование водными объектами. Сбор данного налога долгое время регулировался специальными федеральными законами и подзаконными нормативными актами, а также Водным кодексом. 28 июля 2004 г. Федеральным законом № 83-ФЗ была введена новая 25 гл. НК РФ, посвященная водному налогу. Поэтому в настоящее время сбор водного налога регулируется соответствующей главной НК РФ.

Налогоплательщиками водного налога признаются организации и физические лица, осуществляющие специальное и (или) особое водопользование:

- забор воды из водных объектов;
- использование акватории водных **объектов;**
- использование водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики;
- использование водных объектов для целей лесосплава в плотах и кошелях.

Не признаются объектами налогообложения:

- забор из подземных водных объектов воды, содержащей полезные ископаемые и (или) природные лечебные ресурсы, а также терминальных вод;
- забор воды для обеспечения пожарной безопасности или ликвидации стихийных бедствий и последствий аварий;
- забор воды из водных объектов и использование акватории водных объектов для рыболовства и воспроизводства водных биологических ресурсов;
- использование акватории водных объектов для проведения государственного мониторинга водных объектов, а также геодезических, топографических, гидрографических и поисково-съемочных работ;
- использование водных объектов для организованного отдыха организациями, предназначенными исключительно для содержания и обслуживания инвалидов, ветеранов **и детей;**
- использование водных объектов для рыболовства и охоты[1].

Налоговая база определяется по каждому виду водопользования. Например, при заборе воды налоговая база определяется как объем воды, забранной из водного объекта за **налоговый** период (на основании показаний водоизмерительных приборов). При использовании акватории водных объектов, налоговая база определяется как площадь предоставленного водного пространства (по данным лицензии на водопользование). При использовании водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики налоговая база определяется как количество произведенной за налоговый период электроэнергии. При использовании водных объектов для целей лесосплава в плотах и кошелях **налоговая** база определяется как произведение объема сплавляемой древесины (в тыс. куб м) и расстояния сплава (в километрах), деленного на 100.

Налоговые ставки устанавливаются дифференцированно по бассейнам рек, озер, морей, экономическим районам. Эти ставки представлены в НК РФ (ст. 333[12]). При этом учитывается природ-

[1] Полный перечень см. НК РФ, ст.3339.

ная значимость водных объектов. Например, одна из самых высоких налоговых ставок за пользование водой из озера Байкал — 576 руб. за 1 тыс. куб. м воды.

Водный налог является регулирующим налогом. 40% этого налога зачисляются в федеральный бюджет РФ, а 60% — в бюджеты субъектов РФ.

Ресурсным налогом в РФ является также **земельный налог.** Он взимается на всей территории РФ. Его целью является стимулирование рационального использования, охраны и освоения земель, выравнивание социально-экономических условий хозяйствования на землях различного качества.

Земельный налог является местным налогом. Первоначально условия, порядок исчисления и уплаты земельного налога определялись на основе Закона РФ «О плате за землю» от 11 октября 1991 г. № 1738-1 (с изменениями и дополнениями) и Земельного кодекса РФ. 29 ноября 2004 г. был принят Федеральный закон № 141-ФЗ, который ввел главу 31 НК РФ «Земельный налог». Поэтому в настоящее время сбор данного налога на территории РФ регулируется соответствующей главой НК РФ.

Налогоплательщиками налога на землю признаются организации и физические лица, обладающие земельными участками на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения. При этом не признаются налогоплательщиками организации и физические лица в отношении земельных участков, находящихся у них на праве безвозмездного срочного пользования или переданных им по договору аренды.

Объектом налогообложения признаются земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования (городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга).

Не признаются объектом налогообложения:

- земельные участки, изъятые из оборота в соответствии с законодательством РФ;
- земельные участки, которые заняты особо ценными объектами культурного наследия;
- земельные участки, предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд;
- земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством РФ, в пределах лесного фонда;
- земельные участки, занятые находящимися в государственной собственности водными объектами в составе водного фонда,

за исключением земельных участков, занятых обособленными водными объектами.

Налоговая база определяется в отношении каждого земельного участка как его кадастровая стоимость по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом.

Поскольку земельный налог является местным налогом, налоговые ставки определяются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга). Однако они не могут превышать ставки, которые определены федеральным законодательством.

Так, в ст. 394 НК РФ определено, что налоговые ставки не могут превышать:

1) 0,3% в отношении земельных участков:

- отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в поселениях и используемых для сельскохозяйственного производства;
- занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса или предоставленных для жилищного строительства;
- предоставленных для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства;

2) 1,5% в отношении прочих земельных участков.

При этом допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий земель и (или) разрешенного использования земельного участка.

По земельному налогу предусмотрены определенные налоговые льготы. Так, налоговая база уменьшается на не облагаемую налогом сумму в размере 10 000 руб. на одного налогоплательщика для следующих категорий граждан:

- Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, полных кавалеров ордена Славы;
- инвалидов I, II и III группы, а также инвалидов с детства;
- ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны, а также ветеранов и инвалидов боевых действий;
- физических лиц, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, при испытаниях ядерного и термоядерного оружия.

Освобождаются от уплаты налога:

- организации и учреждения уголовно-исполнительной системы

Министерства юстиции РФ — в отношении земельных участков, предоставленныхдля непосредственного выполнения возложенных на эти организации функций;

- организации — в отношении земельных участков, занятых государственными автомобильными дорогами общего пользования;
- религиозные организации — в отношении принадлежащим им земельных участков, на которых расположены здания, строения и сооружения религиозного и благотворительного назначения;
- общероссийские общественные организации инвалидов, среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80% — в отношении земельных участков, используемых ими для осуществления уставной деятельности;
- организации народных художественных промыслов —в отношении земельных участков, находящихся в местах традиционного бытования народных художественных промыслов и используемых для производства и реализации изделий народных художественных промыслов;
- физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, а также общины таких народов — в отношении земельных участков, используемыхдля сохранения иразвития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов;
- организации, резиденты особой экономической зоны сроком на 5 лет с момента возникновения права собственности на земельный участок, предоставленный резиденту особой экономической зоны.

Земельный налог является регулирующим налогом. В настоящее время он распределяется между всеми уровнями бюджетной системы в пропорциях, определяемых Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Так, например, в бюджете 2005 г. предусмотрено, что плательщики земельного налога и арендной платы за землю городов и поселков перечисляют 50 % — в бюджеты субъектов РФ (за исключением городов Москвы и Санкт-Петербурга, для которых размер отчислений составляет 100%); 50% — в бюджеты городов и поселков, иных муниципальных образований.

К числу ресурсных налогов относится также **платежи за пользование лесным фондом.** В настоящее время отношения по поводу эксплуатации лесного фонда России регулируются Лесным кодексом РФ, действующим с 4 февраля 1997 г.

В кодексе установлена следующая система платежей за пользование лесными ресурсами:

- лесные подати;
- арендная плата;
- плата за древесину, отпускаемую на корню.

Лесные подати включают плату за пользование следующими лесными ресурсами;

- заготовка древесины;
- заготовка живицы;
- заготовка второстепенныхлесных ресурсов (пней, коры, бересты и т.п.);
- побочное лесопользование (сенокошение, выпас скота и т.п.);
- пользование участками лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства;
- пользование участками лесного фонда для научно-исследовательских целей;
- пользование участков лесного фонда для культурно-оздоровительных целей.

Размеры лесных податей (ставки) устанавливаются на единицу продукции, получаемой при пользовании лесным фондом или на единицу эксплуатируемой площади лесного фонда. Они устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ по согласованию с территориальными органами федерального органа управления лесным хозяйством в соответствующих субъектах Федерации или определяются по результатам лесных аукционов. Лесные подати могут взиматься как в форме денежных платежей, так и в части добытых лесных ресурсов.

Арендная плата взимается за те же виды лесопользования, что и лесные подати. Исключение составляет пользование участками лесного фонда для научно-исследовательских целей. При этом не допускается аренда участков лесного фонда на территориях государственных природных заповедников.

Размер арендной платы определяется в зависимости от местоположения арендуемого участка и его качества. Так, при передаче участков лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства ставка арендной платы устанавливается исходя из фактического качества охотничьих угодий, сдаваемых в аренду. За участки, переданные в аренду для культурно-оздоровительных и спортивных целей, арендная плата рассчитывается исходя из ожидаемых расходов арендатора и нормативной рентабельности.

Плата за древесину, отпускаемую на корню, осуществляется любыми заготовителями древесины, которые имеют лесорубоч-

ные билеты. При этом минимальные ставки платы за древесину устанавливаются Правительством РФ. Они дифференцируются в зависимости от качества древесины, по видам основных пород, сортиментам (крупная, средняя, мелкая). Кроме того, применяется шкала рентных надбавок в зависимости от показателя ликвидного запаса на 1 га площади и расстояния вывозки заготовленной древесины от места заготовки до ближайшего пункта погрузки.

При принятии федерального бюджета на очередной финансовый год могут определяться поправочные корректирующие коэффициенты. Так, например, в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2005 год» было определено, что минимальные ставки за древесину, отпускаемую на корню, применяются в 2005 г. с коэффициентом 1,5.

Часть лесных податей и арендной платы зачисляется в доход федерального бюджета и бюджеты субъектов РФ. Остальная часть поступлений, рассчитанная как сумма превышения конкретных ставок, установленных субъектами РФ, над минимальными ставками, поступает лесхозам федерального органа управления лесным хозяйством и используется для нужд лесного хозяйства.

К числу ресурсных налогов относятся также **сборы за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов.** Соответствующая глава НК РФ, посвященная этому налогу (глава 25^1), была введена Федеральным законом 11 ноября 2003 г. № 148-ФЗ.

Плательщиками сборов за пользование объектами животного мира признаются организации и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, имеющие лицензию (разрешение) на пользование этими объектами на территории РФ.

Плательщиками сборов за пользование объектами водных биологических ресурсов признаются также организации и физические лица, а также индивидуальные предприниматели, имеющие лицензию на пользование этими объектами во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ, а также в Азовском, Каспийском, Баренцевом морях и в районе архипелага Шпицберген.

Определение объекта налогообложения связано с изъятием объектов животного мира и водных биоресурсов из среды их обитания (лов рыбы, охота и т.п.) на основании выданных лицензий. При этом не признаются объектами налогообложения объекты животного мира и водных биоресурсов, которые используются для удовлетворения личных нужд представителями коренных ма-

лочисленных народностей Севера, Сибири, Дальнего Востока РФ, а также лицами, не относящими к этой категории граждан, но постоянно проживающими в этих местах, для которых охота и рыболовство являются основой существования.

За каждый объект животного мира и объект водных биологических ресурсов устанавливается определенная ставка (ст. 333 НК РФ). При этом сумма сбора определяется по каждому объекту животного мира или водных биоресурсов как произведение соответствующего количества ресурсов и ставки установленного сбора.

Сбор за пользование объектами животного мира носит разовый характер и уплачивается налогоплательщиком при получении лицензии (разрешения) на пользование объектами животного мира.

Сборы за пользование объектами водных биологических ресурсов уплачиваются налогоплательщиками в виде разового и регулярного взносов. Разовый сбор составляет 10% от общей суммы и уплачивается при получении лицензии на пользование объектами водных биоресурсов. Оставшаяся часть сбора уплачивается ежемесячно не позднее 20-го числа равными долями в виде регулярных взносов в течение всего срока действия лицензии.

Пропорции распределения данного налога между уровнями бюджетной системы определяются при принятии закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

6.4. БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И РЕГУЛИРОВАНИЕ

Бюджетно-налоговое планирование и регулирование представляет собой комплекс мер, посредством которых государство осуществляет составление экономически обоснованных прогнозов поступления налоговых доходов в бюджет, определяет, по каким направлениям и как осуществляется регулирование экономических процессов посредством налоговых инструментов.

Важное значение при осуществлении государством бюджетно-налоговой политики имеет **прогнозирование** налоговых поступлений. Это очень сложный и трудоемкий процесс, требующий учета большого количества факторов и постоянной аналитической работы. Он используется всеми развитыми странами как метод экономического предвидения.

В нашей стране планирование налоговых доходов федерального бюджета осуществляет Минфин России совместно с Федеральной налоговой службой.

Процесс прогнозной работы включает в себя несколько этапов.

I этап — аналитическая стадия сбора и обработки информации. На этой стадии органы Росстата, Федеральной налоговой службы, Федерального казначейства доводят до Минфина России обобщенные сведения о текущих налоговых поступлениях. Эти сведения предоставляются отдельно по каждому налогу и для отдельных территорий. Сбор и обработка этих данных позволяют судить о тех негативных моментах, которые проявляются в процессе сбора налогов (степень отклонения фактических поступлений от расчетных, количество выявленных налоговых правонарушений, причины недоимок и т.п.). В то же время подобного рода анализ позволяет выявить позитивное влияние действующей налоговой системы на экономическое развитие. Например, абсолютное увеличение налоговых поступлений по отдельным видам налогов, влияние существующих налоговых ставок на процесс инвестирования, структурные сдвиги в экономике и т.п. Все это будет иметь большое значение как при корректировке основных направлений налоговой политики на следующий год, так и при определении конкретных налоговых ставок по отдельным видам налоговых платежей.

II этап — Минэкономразвития представляет Минфину прогнозируемые на следующий год и среднесрочную перспективу макроэкономические показатели, от которых зависит размер налоговых поступлений. Это такие показатели, как: объем ВВП; объем денежной массы; предполагаемый объем прибыли, создаваемый в отдельных отраслях хозяйства и на отдельных территориях; размер фонда оплаты труда; уровень инфляции; объем товарооборота и др.

III этап — с учетом представленных данных Минфин России проводит расчет доходов консолидированного бюджета по основным налоговым поступлениям. При этом обязательно учитывается степень риска, а в план заранее закладываются отклонения фактических объемов налоговых поступлений от плановых. Степень такого отклонения зависит от непредсказуемости тех или иных факторов, которые являются существенными для отдельных налоговых платежей. Расчет проекта налоговых доходов осуществляется обязательно с учетом результатов проведения экспертизы исполнения бюджетов в текущем финансовом году.

IV этап — на основании произведенных расчетов Минфин России формулирует свои предложения относительно корректировок налогового законодательства, которые представляются им в Государственную Думу вместе с проектом федерального бюджета на очередной финансовый год. При необходимости могут корректироваться

ставки отдельных налогов, система льгот по ним, размер необлагаемого минимума (если речь идет о подоходном налоге), распределение отдельных налоговых доходов по уровням бюджетной системы и т.п.

В налоговом планировании используются разные методы: имитационные, многомерные и корреляционные методы; факторный и кластерный анализ и др.

Наиболее широко распространен в налоговом планировании факторный анализ. Он проводится по каждому налогу и позволяет более или менее точно определить, каким будет объем поступлений в будущем году по этому налогу. Рассмотрим применение этого метода на примере НДС.

Чтобы правильно рассчитать НДС, надо четко представлять, из каких экономических элементов состоит этот налог и какие экономические показатели, факторы являются определяющими для него.

Если мы говорим об НДС, то надо прежде всего учитывать все элементы добавленной стоимости: прибыль, фонд оплаты труда, амортизацию и другие элементы. Эти показатели можно рассчитать на основе темпов роста ВВП и его отдельных элементов. Сумма льгот по НДС определяется по сводным расчетам, исходя из сложившихся пропорций при мобилизации налога. Общая сумма налога обязательно должна быть скорректирована с учетом коэффициента сбора налога, который определяется по материалам анализа отчетных показателей за текущий год.

Рассмотрим пример расчета НДС (приведены условные цифры и условные единицы):

1) Прибыль предприятий	— 100
2) Фонд оплаты труда	— 150
3) Начисления в социальные фонды	— 50
4) Акцизы	— 20
5) Амортизация	— 30
6) Прочие виды добавленной стоимости	— 30
I) Итого добавленной стоимости	— 380
8) Необлагаемая добавленная стоимость	— 80
9) Итого облагаемая добавленная стоимость	— 300
J0) Ставка налога	—20%
I1) Итого расчетная сумма НДС	— 60
12) Коэффициент сбора налога	— 90
13) Итого налога	—- 54.

Для расчета других налогов используются иные исходные расчетные данные. Так, объем поступления акцизов определяется исходя из прогнозируемых объемов производства подакцизных товаров; ста-

вок, предусмотренных законодательством; реальной оценки поступлений по этому виду доходов в текущем году.

В основу расчета налогооблагаемой базы по налогу на прибыль закладывается прогнозируемая на планируемый год прибыль. Ее размер будет зависеть не только от объема ВВП, но и, например, от реализации мер, направленных на оживление реального сектора экономики, от того, насколько благоприятной будет экономическая конъюнктура внутри страны и на мировом рынке и т.п. Кроме того, прогнозируемый объем налогооблагаемой базы должен быть скорректирован на изменения, вносимые в порядок формирования налогооблагаемого дохода, например начисление и отражение в расходах амортизационных отчислений, отнесение расходов на затраты по производству продукции и ряд других изменений. Учитываются также льготы и степень собираемости налога.

При расчетах прогнозируемых поступлений налога на пользователей недрами учитываются ожидаемые объемы добычи полезных ископаемых; прогнозируемый уровень цен на них и установленные ставки. И так по каждому налогу.

Большое значение для выполнения плановых налоговых обязательств имеет принятая налоговая концепция. В зависимости оттого, какова налоговая концепция, можно говорить и о степени регулирующего воздействия налогов на хозяйственную жизнь.

В настоящее время для действующей в России модели налоговой системы характерны следующие недостатки;

1. Налоговой системе России присущ преимущественно фискальный характер, что затрудняет реализацию стимулирующей и регулирующей функций налогообложения.

2. Довольно высокий удельный вес по сравнению с зарубежными странами имеют косвенные налоги (НДС, таможенные пошлины, различные сборы). Причем доля косвенных налогов постоянно растет, а доля прямых налогов падает. Это не соответствует тем изменениям, которые происходят сегодня в структуре ВВП. Как известно, с начала 90-х гг. доля смешанного дохода в ВВП увеличилась более чем в 3 раза. Поэтому и доля прямых налогов (налоги на доходы, капитал) должна увеличиваться, а не падать.

3. Усложненность налоговой системы РФ. В настоящее время в России насчитывается вместе с местными налогами свыше 100 различных налогов и сборов. Необходимо существенно сократить число налогов, объединить налоги, имеющие сходную налогооблагаемую базу. Например, вместо действующих имущественных налогов ввести единый налог на недвижимость.

4. Неэффективность существующих **льгот. Лыготы** должны иметь временный и направленный характер **и** должны предоставляться участникам экономической деятельности, а не отдельным территориям, как это часто бывает сейчас.

5. Недостаточно эффективным является контроль за сбором налогов, что выражается в сокрытии доходов, вследствие чего, по различным оценкам, бюджетная система РФ недополучает от 30 до 50% **налогов.** Особенно важное значение **в** этом направлении приобретает борьба за устранение неучтенного в налоговых целях наличного оборота денежных средств, доля которого в среднем достигает 40% денежного оборота страны, в результате чего «недоборы» платежей в бюджет составляют 20—25%.

6. Частое изменение налогового законодательства, что не способствует долгосрочному вложению капиталов и росту экономики.

В ходе принятия частей первой и второй Налогового кодекса уже удалось внести существенные изменения в действующую систему налогообложения.

Во-первых, на 1 января 2001 г. отменены оборотные налоги. Это налог на пользователей автомобильных дорог и налог на содержание жилищно-коммунального хозяйства и объектов социальной сферы. Первый из них взимался по ставке 2,5% (0,5% суммы налога шли на федеральный уровень, 2% направлялись на формирование территориальных дорожных фондов). Второй налог составлял почти везде 1,5% **и** взимался на региональном уровне.

Во-вторых, снижена ставка налога на прибыль до 24%.

В-третьих, введен единый социальный налог. По замыслу правительства этот налог должен в корне изменить систему финансирования социальной сферы, а также снизить нагрузку на налогоплательщика. Вместо фиксированных ставок введена регрессивная шкала налогообложения, а все функции по сбору единого налога возложены на налоговые органы.

В-четвертых, введена единая ставка подоходного налога — 13%. Отменена прогрессивная шкала обложения доходов граждан. Теперь **декларации** о доходах должны подавать индивидуальные предприниматели, частнопрактикующие нотариусы и адвокаты, а также граждане, желающие получить из бюджета возмещение уплаченных ими налогов. Таких вычетов стало больше — на здравоохранение, образование, покупку жилья и т.п.

В-пятых, реформирована система налогообложения добычи полезных ископаемых, и, прежде всего, добычи углеводородно-

го сырья. Это позволило обеспечить изъятие в доход государства значительных сумм, обусловленных высоким уровнем мировых цен на нефть и газ.

В-шестых, заметно упрощен и облегчен режим налогообложения малого бизнеса и сельскохозяйственных производителей за счет введения специальных налоговых режимов;

В-седьмых, начата реформа имущественного налогообложения, предусматривающая уменьшение числа объектов налогообложения по налогу на имущество организаций и новую систему земельного налога, ориентированную на кадастровую стоимость земли.

В-восьмых, улучшилось налоговое администрирование, что привело к заметному росту собираемости налоговых платежей.

Вместе с тем отмеченные изменения хотя и оказали положительное влияние, но не смогли решить полностью всех проблем существующей в России системы налогообложения.

В настоящее время большинство экспертов согласны с тем, что необходимо внести следующие изменения в налоговую систему:

- постепенно выровнять тяжесть налогообложения для разных категорий налогоплательщиков, сократить необоснованные индивидуальные или отраслевые льготы, привлечь к уплате налогов предприятия, работающие с неучтенными денежными оборотами, одновременно снизить налоговую нагрузку на реальных производителей;
- упростить налоговую систему, сделать ее понятной и налогоплательщикам, и органам, ответственным за сбор налогов, объединить налоги и другие обязательные платежи одного уровня, имеющие одинаковую налоговую базу;
- утвердить исчерпывающий перечень налогов и сборов, чтобы исключить введение субъектами РФ и муниципальными образованиями дополнительных налоговых платежей, определить верхние пределы ставок региональных и местных налогов;
- реформировать межбюджетные отношения и решить проблему наполняемости бюджетов муниципальных образований. В частности, предлагается наделить их значительными налоговыми источниками, выделить региональные и местные поступления федеральных налогов, снизить статус некоторых из них;
- придать налоговым законам больше прозрачности, расширить базу налогообложения, упразднить многие налоговые льготы и в дальнейшем не допускать их разрастания, обеспечить нейтральность налогов по отношению к инфляции, организационно-правовым нормам, соотношению основных

и оборотных средств, длительности производственного цикла, улучшить регламентирование деятельности и взаимодействие налоговой администрации и налогоплательщиков;

- внести поправки в уголовное законодательство, повышающее ответственность граждан за уклонение от уплаты налогов;
- усилить налоговую пропаганду, разъяснять безнравственность и общественную опасность налоговых преступлений, по примеру развитых стран с детства внушать простую мысль: тот, кто не платит налоги, вынимает деньги из карманов других налогоплательщиков, т.е. занимается воровством.

Вопросы для самопроверки

1. Какова сущность и основные функции налогов?
2. Чем отличаются понятия «налог», «сбор», «пошлина»?
3. В чем принципиальное отличие прямых налогов от косвенных?
4. Что такое собственные и регулирующие налоги и доходы[9]
5. Какие налоги формируют основную часть доходов федерального, регионального и местных бюджетов?
6. Назовите основные косвенные налоги, взимаемые на территории РФ.
7. Какие налоги с физических лиц взимаются на территории РФ?
8. Какова роль налога на прибыль в формировании бюджетов разных уровней?
9. Какие налоги можно отнести к ресурсным?
10. Что такое бюджетно-налоговое планирование и регулирование?
11. Каковы основные недостатки действующей в России налоговой системы/

ГЛАВА VII

РАСХОДЫ БЮДЖЕТА

7.1. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАСХОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА

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

В условиях рынка государственные расходы находятся в определенном соотношении с расходами коммерческих структур, общественных, религиозных и иных негосударственных организаций. Это соотношение определяется экономической политикой государства, уровнем благосостояния населения, размерами государственного сектора в экономике и другими факторами. За последние годы в России в связи с развитием негосударственных форм собственности государственные расходы по сравнению с их объемом в условиях СССР существенно сократились. Однако, несмотря на эти изменения, в России так же, как и в других странах, государственные расходы занимают главное место в системе общественных расходов.

Государственные расходы — это широкое понятие. Они охватывают как расходы бюджетов всех уровней, внебюджетных фондов, так и расходы государственных предприятий, расходы по государственному страхованию и предоставлению кредитов. При этом центральное место в системе государственных расходов занимают расходы бюджета.

Расходы государственного бюджета представляют собой денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления. Они выражают экономические отношения, на основе которых происходит процесс использования средств централизованного фонда денежных средств государства по различным направлениям.

Расходы бюджетов разнообразны и зависят **от** множества факторов: уровня социально-экономического развития страны; **административно-территориального** устройства государства; внутренней и внешней политики; приоритетов государства и т.п. В табл. 1 приводится структура расходов государственного бюджета по отдельным направлениям в разных странах.

Таблица I

Структура расходов государственного бюджета по отдельным статьям в 1999 г., %

Страна	**Государственное** управление	Оборона	Образование	Здравоохранение	Социальное обеспечение	Культура	Сельское хозяйство
Россия	2,39	16,3	3,6	1,8	7,3	0,5	1,6
Беларусь	5,2	4,1	17,6	2,5	36,5	0,9	13,2
Бразилия	15,4	2,6	3,6	5,2	29,5	0,1	1,8
Англия	7,6	9,9	3,3	14,0	26,6	0,5	1,0
Венгрия	16,9	3,6	3,3	7,9	28,7	1,9	4,1
Германия	8,8	6,4	0,8	16,8	45,3	0,3	0,9
Италия	7,5	3,6	8,3	11,3	38,0	1,0	1,2
Китай	11,4	19,0	2,9	0,4	0,1	0,6	7,1
Люксембург	10,6	1,5	8,6	2,9	50,8	1,3	1,6
США	9,4	5,7	7,0	15,6	45,0	0,5	0,4
Швеция	4,7	5,5	5,0	10,3	48,2	0,7	0,7
Япония	3,6	4,1	6,0	1,6	36,8	0,2	1,1

Исходя из приведенных данных видно, насколько сильно могут варьироваться суммы, которые то или иное государство готово расходовать на различные сферы его жизнедеятельности.

Для выяснения роли и значения бюджетных расходов их классифицируют по определенным признакам. Существует несколько классификаций расходов бюджета; экономическая, ведомственная и функциональная.

В рамках экономической классификации расходов бюджетов (см. подробнее гл. IV) большое значение имеет деление всех расходов на текущие и капитальные расходы.

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

В составе текущих расходов выделяют целевые статьи, ряд из которых относится к числу ***защищенных статей.*** Защищенными называются такие статьи бюджета, которые не подлежат сокращению в результате секвестирования бюджета. Эти статьи не могут быть сокращены ни при каких условиях, в том числе при недостатке доходных источников. К их числу относятся:

1) заработная плата с начислениями;

2) пенсии, стипендии, государственные пособия и другие выплаты населению;

3) расходы на питание в организациях систем правоохранительной деятельности, в лечебно-профилактических учреждениях, домах для инвалидов, детских домах, школах, детских садах, детских дошкольных учреждениях, дневных профессионально-технических училищах, институтах-интернатах для инвалидов, специальных школах и т.п.;

4) приобретение медикаментов и перевязочных материалов;

5) приобретение мягкого инвентаря (расходы на приобретение постельных принадлежностей, штор, ковровых дорожек, матрацев, подушек, одеял) и обмундирования (приобретение фирменной одежды, обуви, халатов, курток и т.п.);

6) компенсации за продовольственное обеспечение (расходы на выплату продовольственных пайков прикомандированным военнослужащим, работникам судов, органов прокуратуры, налоговой службы и т.п.);

7) оплата специального топлива и горюче-смазочных материалов (расходы на бензин, керосин, дизельное топливо, мазут и другое по системам национальной обороны, государственной безопасности, органов пограничной службы и правоохранительной деятельности, бюджетным организациям);

8) оплата коммунальных услуг.

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

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

Для того, чтобы усилить инвестиционную направленность бюджета в конце 90-х гг. было решено образовать в составе федерачьного бюджета **бюджет развития.** Такой бюджет был действительно образован в 1997 году. И первоначш!ьно он рассматривапся как важный финансовый инструмент активизации инвестиционной деятельности **в стране.** С его помощью государство надеялось стимулировать привлечение, в дополнение к средствам федерального бюджета, денежных ресурсов частных инвесторов и инвестиционных институтов.

Объем Бюджета развития был не очень большим. В 1998 г. он составлял 16,38 млрд руб., в 1999 г. - 20,78 млрд руб., в 2000 г. - 26,9 млрд руб. В 2002 г. планировалось, что бюджет развития составит 50,2 млрд руб.

Источниками формирования Бюджета должны были стать:

1) связанные иностранные кредиты под гарантии Правительства РФ;

2) инвестиционные кредиты Мирового банка реконструкции и развития (МБРР) и Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР);

3) средства от приватизации;

4) средства из источников внутреннего заимствования.

Эти средства должны были использоваться на:

- производственные капиталовложения;
- закупку оборудования в счет иностранных кредитов;
- финансовую поддержку экспорта;
- санацию предприятий;
- выплаты по государственным гарантиям, предоставленным зарубежным инвесторам.

Предполагалось, что расходование средств должно было осуществляться на конкурсной, возвратной, платной и целевой основах. Это имело большое значение, ибо в процессе конкурсного отбора государство могло выбрать те предприятия, финансирование которых в будущем могло бы дать максимальный внутриотраслевой и межотраслевой мультипликативный эффект.

С предприятиями, выигравшими в конкурсе, государство заключало кредитное соглашение, в соответствии с которым определялись:

- цели, на которые могли быть выделены средства;
- залоговые обязательства и способы обеспечения возврата заемных средств;
- сроки возврата основного долга и проценты за пользование средствами.

Наличие Бюджета развития позволяет более эффективно решать задачи привлечения иностранных кредитов под гарантии государства. Однако этот инструмент инвестиционного развития так и не получил развития в нашей стране. В федеральных бюджетах РФ на 2003—2005 гг. Бюджет развития уже не выделялся в качестве самостоятельного. Неудачная попытка создания Бюджета развития, на наш взгляд, была связана с тем, что в качестве основных источников его формирования были предусмотрены внешние заимствования. Однако в начале 2000-х гг. данный источник для России практически иссяк, и поэтому формирование доходов бюджета развития оказалось под угрозой.

В настоящее время решено вновь вернуться к некоему финансовому инструменту, который бы смог обеспечить привлечение дополнительных инвестиций. С этой целью в составе федерального бюджета на 2006 г. предусмотрено образование Инвестиционного фонда в размере 69,7 млрд руб. Предполагается, что средства этого фонда должны формироваться за счет не только средств бюджета, но и средств отдельных хозяйствующих субъектов. Из этого фонда должны финансироваться, в первую очередь, инвестиционные проекты, имеющие общегосударственное значение.

7.2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАСХОДОВАНИЯ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РФ

Важной группировкой расходов бюджетов является функциональная классификация, которая отражает направления расходования бюджетных средств на выполнение государством своих основных функций.

До 2005 г. в соответствии с **функциональной** классификацией, все расходы федерального бюджета РФ включали расходы на:

1) государственное управление и местное самоуправление;
2) судебную власть;
3) международную деятельность;
4) национальную оборону;
5) правоохранительную деятельность и **обеспечение** безопасности государства;
6) фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
7) промышленность, энергетику и строительство;
8) сельское хозяйство и рыболовство;
9) охрану окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию и геодезию;
10) транспорт, дорожное хозяйство, связь, информатику;
11) развитие рыночной инфраструктуры;
12) предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий;
13) образование;
14) культуру, искусство и кинематографию;
15) средства массовой информации;
16) здравоохранение и физическую культуру;
17) социальную политику;
18) обслуживание государственного и муниципального долга;
19) пополнение государственных запасов и резервов;
20) финансовую помощь бюджетам других уровней;
21) утилизацию и ликвидацию вооружения, включая выполнение международных договоров;
22) мобилизационную подготовку экономики;
23) исследование и использование космического пространства;
24) военную реформу;
25) дорожное хозяйство;
26) прочие расходы;
27) целевые бюджетные фонды.

О соотношении различных видов расходов по направлениям функциональной классификации свидетельствуют данные табл. 2.

Начиная с 2005 г. функциональная классификация претерпела существенные изменения. Вместо двадцати семи разделов, сегодня функциональная классификация включает только 11. Это следующие разделы;

Таблица 2

Структура расходов федерального бюджета в 1998—2004 гг., %

№ п/п	Расходы	1998 г.	2000 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
1.	Госуправление и местное самоуправление	2,4	**3,0**	2,9	2,8	**2,9**
2.	Судебная власть	**0,9**	1,0	1,0	1,1	**1,2**
3.	Международная деятельность	**2,9**	**6,6**	2,2	**1,9**	**1,7**
4.	Национальная оборона	16,4	16,5	14,6	14,7	15,4
5.	Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	**8,3**	**9,3**	8,9	10,4	11,6
6.	Фундаментальные исследования и содействие НТП	2,2	**1,9**	1,5	1,7	**1,7**
7.	Промышленность, энергетика и строительство	**5,5**	**2,3**	3,0	2,7	**2,5**
8.	Сельское хозяйство и рыболовство	2,4	**1,3**	1,4	1,3	**1,1**
9.	Охрана окружающей среды и природных ресурсов	**0,6**	0,4	0,5	0,4	0,4
10.	Транспорт, дорожное хозяйство, связь, информатика	**0,3**	0,2	0,4	0,3	0,2
11.	Развитие рыночной инфраструктуры	0,02	-	0,001	0,001	-
12.	Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	**1,8**	1,1	0,4	0,9	**0,9**
13.	Образование	**3,4**	**3,8**	4,1	4,2	4,4
14.	Культура, искусство, кинематография	**0,7**	**0,5**	0,5	0,5	0,6
15.	Средства массовой информации	0,4	**0,7**	0,5	0,5	**0,5**
16.	Здравоохранение и физкультура	**1,9**	**1,9**	1,6	1,7	**1,8**
17.	Социальная политика	**7,0**	**7,4**	22,0	24,1	6,2
18.	Обслуживание госдолга	24,8	25,7	14,6	**11,8**	10,8
19.	Пополнение госзапасов и резервов	**1,3**	0,02	0,03	0,9	**0,8**
20.	Финансовая помощь бюджетам других уровней	10,4	8,07	13,6	12,7	30,6
21.	Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	0,4	0,2	0,5	0,5	**0,5**
22.	Мобилизационная подготовка экономики	0,2	0,01	0,02	0,02	0,1

Продолжение табл. 2

№ п/п	Расходы	1998 г.	2000 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
23.	Исследование и использование космического пространства	0,7	0,4	0,5	0,3	0,5
24.	Военная реформа	—	—	0,9	0,7	0,3
25.	Прочие расходы	–1,3	0,6	3,0	–0,2	–0,2
26.	Целевые бюджетные фонды	6,4	7,1	0,7	0,6	0,5
27.	Дорожное хозяйство	—	0,1	3,5	3,3	3,0
	Итого расходов	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1. Общегосударственные вопросы.
2. Национальная оборона.
3. Национальная безопасность и правоохранительная деятельность.
4. Национальная экономика.
5. Жилищно-коммунальное хозяйство.
6. Охрана окружающей среды.
7. Образование.
S. Культура, кинематофафия и средств;! массовой информации.
9. Здравоохранение и спорт.
10. Социальная политика.
11. Межбюджетные трансферты.

По разделу **«Общегосударственные вопросы»** отражаются расходы на функционирование главы государства — Президента РФ, нысшего должностного лица субъекта РФ и органа местного самоуправления, законодательных (представительных) органов государственной власти и местного самоуправления. Правительства РФ, высших органов исполнительной власти субъектов РФ, местных администраций, судебной системы, финансовых, налоговых и таможенных органов и органов надзора в этих сферах, проведение выборов и референдумов, международные отношения и международное сотрудничество, международную экономическую и гуманитарную помощь, содержание и пополнение государственного материального резерва, фундаментальные исследования, обслуживание государственного и муниципального долга, резервные **фонды,** прикладные научные исследования в области **общегосударственных** вопросов и другие общегосударственные расходы.

По разделу **«Национальная оборона»** отражаются расходы на содержание и обеспечение деятельности Вооруженных сил РФ в

сфере наземной, морской, военно-воздушной, противоракетной и космической обороны. Сюда входят также расходы на мобилизационную и вневойсковую подготовку, мобилизационную подготовку экономики, подготовку и участие РФ в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности, реализацию связанных с обеспечением национальной обороны мероприятий ядерно-оружейного комплекса, прикладные научные исследования, а также другие вопросы в данной области.

Раздел **«Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»** включает расходы на содержание и обеспечение деятельности органов внутренних дел, прокуратуры, юстиции, безопасности, пограничной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а также внутренних войск, системы исполнения наказаний. В данном разделе также отражаются расходы по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, гражданской обороне, проведению миграционной политики, прикладных научных исследований в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности.

По разделу **«Национальная экономика»** отражаются расходы на содержание и обеспечение деятельности министерств, служб, агентств, осуществляющих руководство и управление в сфере национальной экономики, втом числе: промышленности и энергетики, соблюдения законодательства о конкуренции на товарных рынках и на рынке финансовых услуг, технического регулирования и метрологии, регулирования естественных монополий, регулирования в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, экологического, технологического и атомного надзора.

В этом разделе отражаются расходы на разработку строительных стандартов и контроль за их соблюдением, а также расходы, связанные с техническим регулированием и метрологией. Здесь учитываются также расходы на содержание и обеспечение деятельности Федеральной службы по труду и занятости, реализацию государственной политики в области занятости населения. Учитываются также расходы на поддержку отдельных отраслей — топливно-энергетического комплекса, сельского хозяйства, лесного хозяйства, водных ресурсов, транспорта, связи и информатики (субсидирование процентных ставок, поддержка отраслей и др.).

Раздел **«Жилищно-коммунальное хозяйство»** включает расходы на содержание и обеспечение деятельности учреждений, осуще-

ствляющих руководство и управление **в** области жилищно-коммунального хозяйства и градостроительной деятельности, а также расходы на управление услугами в **указанной** сфере, прикладные научные исследования. Здесь отражаются расходы на строительство и реконструкцию жилых домов, предоставление субсидий гражданам на приобретение жилья и субсидий для содействия расширению, улучшению состояния или содержанию жилого фонда. В данном разделе отражаются также расходы, связанные с вопросами коммунального развития и предоставлением коммунальных услуг: таких как поддержание и восстановление надлежащего технического и санитарно-гигиенического состояния зданий, сооружений, оборудования, коммуникаций (развитие, реконструкция и замена инженерных сетей) и объектов жилищно-коммунального назначения (уличное освещение, объекты санитарной уборки, зеленые насаждения и т.п.).

По разделу **«Охрана окружающей среды»** отражаются расходы на очистку сточных вод, сбор и удаление отходов, охрану растительных и животных видов и среды их обитания, очистку атмосферного воздуха.

Раздел **«Образование»** отражает направление расходов на целенаправленный процесс воспитания и обучения. Здесь отражаются: расходы на дошкольное образование детей раннего **возраста** и содержание дошкольных образовательных учреждений; расходы на начальное обшее, основное общее, среднее (полное) общее образование; расходы на начальную профессиональную подготовку в средних специальных учебных заведениях, **специальных** профессионально-технических училищах, межшкольных учебных комбинатах, учебно-производственных мастерских; расходы на образование в образовательных учреждениях среднего профессионального образования; расходы на высшее профессиональное образование; расходы на профессиональную переподготовку и повышение квалификации, а также на молодежную политику и организацию оздоровительной кампании для детей.

По разделу **«Культура, кинематография, средства массовой информации»** отражаются расходы на предоставление услуг в этой сфере, содержание учреждений культуры, управление объектами, предназначенными для культурных целей, организацию, проведение или поддержку культурных мероприятий, государственную поддержку и субсидирование производства кинофильмов, радио- и телевизионного вещания, издательского дела, а также предоставление грантов, субсидий для поддержки отдельных артистов, писате-

лей, художников, композиторов или организаций, занимающихся культурной деятельностью.

По данному разделу осуществляется выделение и финансирование особо значимых для государства культурных объектов, таких как, например, Российская государственная библиотека; Государственный Эрмитаж; Государственный русский музей; Государственный музей изобразительных искусств имени А.С. Пушкина; Политехнический музей; Новгородский государственный объединенный музей-заповедник; Государственный академический Большой театр России; Государственный академический Мариинский театр; Государственный фонд кинофильмов РФ; Государственный Кремлевский Дворец и др.

Расходы на **«Здравоохранение и спорт»** предусматривают расходы государства на содержание и обеспечение деятельности учреждений, осуществляющих руководство и управление в сфере здравоохранения, текущее содержание учреждений здравоохранения, включая предоставление ими медицинских услуг, расходы на предоставление услуг отдельным лицам, централизованные закупки медикаментов и медицинского оборудования, реализацию мероприятий, связанных с организацией лечения граждан РФ за рубежом, текущее содержание учреждений, обеспечивающих государственный санитарно-эпидемиологический надзор, мероприятия в области санитарно-эпидемиологического надзора, а также расходы бюджетов субъектов РФ по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения.

По данному разделу отражаются также расходы на содержание и обеспечение деятельности учреждений, осуществляющих руководство и управление в области спорта, предоставление услуг по организации занятий спортом и физической культурой, управление сооружениями, предназначенными для активных занятий спортом или спортивных мероприятий, участие в российских и международных спортивных мероприятиях, а также расходы на предоставление субсидий для поддержки команд или отдельных участников соревнований.

По разделу **«Социальная политика»** отражаются расходы на пенсионное обеспечение, связанное с выплатой пенсий по старости, пенсий военнослужащим, государственным и муниципальным служащим, судьям, пожизненным содержанием судей, включая надбавку в размере 50% ежемесячного пожизненного содержания. По данному разделу отражаются также расходы, связанные с организацией социального обслуживания населения, функциони-

рованием учреждении и организаций социального обслуживания (дома-интернаты для инвалидов, медико-санитарные экспертные комиссии и др.), предоставлением мер социальной поддержки в виде пособий в денежной форме и в форме льгот иждивенцам в случае потери кормильца, а также меры социальной поддержки, связанные с обеспечением инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий.

В данном разделе отражаются также расходы, связанные с социальным страхованием населения, включая все виды пособий и страховых выплат, осуществляемых Федеральным фондом социального страхования, предоставлением социальной зашиты в виде: пособий в денежной форме лицам, которые способны работать, готовы к работе, но не могут найти подходящую работу; пособия на ребенка гражданам, имеющим детей; пособия гражданам при возникновении поствакцинальных осложнений; компенсации по автострахованию для инвалидов и другие. Здесь учитываются также расходы на борьбу с беспризорностью, опеку и попечительство.

По разделу «Межбюджетные трансферты» отражаются расходы на выплату трансфертов, иных форм финансовой помощи, дотаций, субвенций и субсидий органам государственного управления различного уровня. По этому разделу отражаются расходы, связанные с формированием в составе федерального бюджета Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, Фонда компенсаций, Фонда софинансирования социальных расходов, Фонда регионального развития, а также иных форм поддержки бюджетов других уровней, включая целевые, носящие текущий характер. Здесь также отражаются расходы, осуществляемые за счет средств федерального бюджета путем передачи средств Фонду социального страхования РФ и Пенсионному фонду РФ для выплаты пособий и денежных выплат, а также Федеральному фонду обязательного медицинского страхования на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами и на обязательное медицинское страхование неработающего населения, включая детей.

Федеральные бюджеты на 2005 и 2006 гг. составлены уже в соответствии с новыми разделами функциональной классификации расходов бюджетов (табл. 3).

Анализ соотношения разделов функциональной классификации имеет большое значение для определения намерений и предпочтений правительства на очередной финансовый год. Так, из

Таблица 3

Распределение расходов федерального бюджета по разделам функциональной классификации расходов бюджета РФ на 2005-2006 гг., %'

Наименование	2005 г.	2006 г.
Всего	100,0	100,0
Общегосударственные вопросы	16,0	15,2
Национальная оборона	17,3	15,6
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	13,2	12,7
Национальная экономика	7,7	7,9
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,25	0,7
Охрана окружающей среды	0,15	0,1
Образование	5,1	4,8
Культура, кинематография и средства массовой информации	1,2	1,2
Здравоохранение и спорт	2,7	3,4
Социальная политика	5,6	4,9
Межбюджетные трансферты	30,8	33,5

[1] Рассчитано по Федеральным законам о федеральном бюджете на 2005 и 2006 гг.

табл. 2 видно, что основная часть расходов федерального бюджета направляется сегодня на финансирование общегосударственных вопросов, национальной обороны и правоохранительной деятельности. В сумме эти расходы на 2006 г. составят 43,5% расходов федерального бюджета РФ.

Самая большая статья расходов федерального бюджета — межбюджетные трансферты. В 2006 г. они составят в абсолютном выражении почти 1500 млрд руб. Во многом это связано с тем, что в настоящее время большая часть доходов сосредоточена в федеральном бюджете, которые потом перераспределяются между уровнями бюджетной системы.

Расходы на оборону — это вторая по величине статья расходов федерального бюджета. В 2006 г. эти расходы составят почти 670 млрд руб. Конечно, это намного меньше, чем наше государство тратило на военные нужды в условиях СССР. В ту пору расходы на вооружение составляли от 25 до 30% ВВП. Однако если сравнивать эту статью с другими — поддержка отдельных отраслей хозяйства, включая социальные отрасли, то она существенно превосходит их.

Третье место занимают расходы на общегосударственные вопросы — около 650 млрд рублей в 2006 г. Значительное количество

расходов по этому разделу во многом объясняется тем, что в новой бюджетной классификации в состав расходов на общегосударственные нужды входят расходы на обслуживание государственного долга — примерно '/, от общих расходов по этому разделу.

Хочется отметить, что расходы на обслуживание государственного долга на протяжении последних лет занимали значительное место в структуре расходов федерального бюджета (табл. 2). Так, расходы на обслуживание государственного долга в 2001 г. составляли 20,1 % расходов федерального бюджета РФ. В 2002 г. они составляли 14,6%. В 2005 г. доля расходов федерального бюджета составляла 8,3%. Хотя доля расходов на обслуживание государственного долга снижается, однако ее доля в расходах федерального бюджета все еще остается значительной, особенно если сравнить уровень этих расходов с расходами на образование, здравоохранение, науку.

Стабильными, но относительно невысокими являются расходы государства по поддержанию отдельных отраслей народного хозяйства — промышленности, строительства, сельского хозяйства, транспорта и др. В 2006 г. эти расходы составят всего 340 млрд руб.

Расходы на образование также невелики. На протяжении последних лет они составляют не более 4—5% расходов федерального бюджета. Расходы на здравоохранение существенно ниже — не более 2-3%.

Невелика также доля расходов на фундаментальные исследования — всего 1,5% расходов федерального бюджета. Это очень маленькая цифра, причем она постоянно падает. Так, если в 1991 г. расходы государства на фундаментальные исследования составляли 1,03% ВВП, что составляло 3,87% расходов федерального бюджета, то в 1993 г. уже — 0,69% ВВП. В 2001 г. доля расходов на науку в ВВП составляла всего 0,2%, что во много раз ниже критического уровня, оцениваемого в 3% ВВП. Считается, что при уровне расходов государства на науку в размере менее 3% ВВП, происходит разрушение научно-технического потенциала. Такие расходы на науку фактически не позволяют осуществлять глубокие фундаментальные исследования, которые бы смогли в самое ближайшее время вывести страну на передовые рубежи научно-технического прогресса.

Правда, следует отметить, что в 2002 г. существенно возросли расходы по статье «Социальная политика». Если в 2001 г. расходы по этой статье составляли всего 9% расходов федерального

бюджета, то в 2002 г. — 22% (см. табл. 1). В настоящее время доля расходов на социальную политику составляет около 5%. Достаточно высокая доля расходов на социальную политику связана с тем, что по этому разделу учитываются расходы государственных социальных внебюджетных фондов — Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования и т.п.

Определение приоритетных направлений расходования бюджетных средств — это очень важная и ответственная деятельность государства. К сожалению, в России до сих пор сохраняются целый ряд негативных моментов в области расходования бюджетных средств. Это низкая эффективность использования бюджетных средств; широко распространенная практика нецелевого расходования средств бюджета; недостаточное количество средств, выделяемых на решение социальных вопросов; низкая доля государственных инвестиций в народное хозяйство, что уменьшает возможности быстрой стабилизации финансового положения в стране.

Основными задачами в области совершенствования процесса расходования бюджетных средств в России являются:

1) обеспечение приоритетного финансирования социальных расходов;

2) расширение государственного финансирования инвестиций в приоритетных областях экономики;

3) сокращение расходов по отдельным целевым статьям расходов и целевым программам;

4) уменьшение дотаций по покрытие убытков отдельных отраслей;

5) концентрация расходов бюджета на наиболее эффективных затратах;

6) сокращение расходов на содержание государственного аппарата и обслуживание государственного долга;

7) повышение эффективности использования бюджетных средств на национальную оборону на основе постепенного проведения военной реформы;

8) усиление контроля за использованием бюджетных средств.

7.3. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ И МЕТОДЫ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Осуществление расходов бюджета достигается при помощи **бюджетного финансирования,** которое представляет собой систему предоставления денежных средств предприятиям, организациям,

учреждениям из централизованного денежного фонда государства на финансирование расходов, предусмотренных бюджетом. Бюджетное финансирование базируется на определенных принципах, характеризуется специальными методами и формами предоставления бюджетных средств.

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

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

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

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

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

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

В практике бюджетного финансирования используются следующие методы финансирования:

1) сметное финансирование;

2) программное финансирование;

3) финансирование на покрытие части издержек, возмещение которых не обеспечивается за счет цены продукции (услуги);

4) финансирование капиталовложений.

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

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

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

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

Финансирование капиталовложении — это предоставление денежных средств на создание новых, расширение, реконструкцию, техническое перевооружение действующих основных фондов производственного и непроизводственного назначения. Как метод бюджетного финансирования широко используется в различных отраслях народного хозяйства. При финансировании капиталовложений средства выделяются на ограниченный круг объектов, вошедший в специальный перечень строек, утвержденных Правительством РФ. Именно правительство определяет приоритетные направления, для которых необходима государственная поддержка за счет средств федерального бюджета. Эти средства могут предоставляться на безвозвратной и возвратной основах.

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

Начиная с 1997 г. Правительство РФ выделяет средства из федерального бюджета на безвозмездной основе для строительства, реконструкции и технического перевооружения негосударственным предприятиям только при условии оформления этой части средств в качестве доли государственной собственности.

7.4. ФОРМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Предоставление бюджетных средств осуществляется в следующих формах:

1) ассигнований на содержание бюджетных учреждений;

2) средств на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным или муниципальным контрактам;

3) трансфертов населению;

4) бюджетных кредитов юридическим лицам;

5) субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам;

6) инвестиций в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;

7) бюджетных ссуд, дотаций, субсидий, субвенций бюджетам других уровней бюджетной системы РФ, государственным внебюджетным фондам;

8) кредитов иностранным государствам;

9) средств на обслуживание и погашение долговых обязательств, в том числе государственных или муниципальных гарантий.

Ассигнования на содержание бюджетных учреждений предоставляются исключительно на:

- оплату труда в соответствии с заключенными трудовыми договорами и правовыми актами, регулирующими размер заработной платы соответствующих категорий работников;
- перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;
- трансферты населению, выплачиваемые в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления;
- командировочные **и** иные компенсационные выплаты работникам;
- оплату товаров, работ и услуг по заключенным государственным или муниципальным контрактам;
- оплату товаров, работ и услуг в соответствии с утвержденными сметами без заключения государственных или муниципальных контрактов.

Средства на оплату товаров, работ, услуг, выполняемых юридическими и физическими лицами по государственным или муниципальным контрактам, выделяются в качестве самостоятельной формы предоставления бюджетных средств, поскольку предполагают особый порядок выделения бюджетных средств. Этот особый порядок возникает в том случае, когда закупки товаров, работ и услуг осуществляются на сумму свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда. В этом случае все закупки могут осуществляться только на основе государственных или муниципальных контрактов.

Государственный или муниципальный контракт — это договор, заключенный органом государственной власти или органом местного самоуправления, бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией от имени РФ, субъекта РФ или муниципального образования с физическими и юридическими лицами в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, предусмотренных в расходах соответствующего бюджета.

Государственный и муниципальный контракты размещаются на конкурсной основе и включают обязательное условие о выплате неустойки при нарушении условий контракта.

Наличие государственного контракта:

- позволяет облегчить контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных средств;
- стимулирует органы управления и бюджетных организаций рационально использовать бюджетные средства и осуществлять закупки по ценам, не превышающим средний уровень;
- повышает ответственность организаций, реализующих товары бюджетным организациям, что способствует более эффективному использованию бюджетных средств.

Совокупность заключенных государственных и муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета составляют ***государственный*** или ***муниципальный заказ.***

Трансферты населению — это бюджетные средства для финансирования обязательных выплат населению: пенсий, стипендий, пособий, компенсаций, других социальных выплат, установленных законодательством РФ, законодательством субъектов РФ, правовыми актами органов местного самоуправления. Трансферты также включают:

- ассигнования на реализацию органами местного самоуправления обязательных выплат населению, установленных законодательством РФ, законодательством субъектов РФ, правовыми актами представительных органов местного самоуправления;
- ассигнования на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
- ассигнования на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов.

Бюджетный кредит юридическим лицам — это форма финансирования бюджетных расходов, предусматривающая предоставление средств на возвратной и возмездной основах. Бюджетный кредит может предоставляться как государственным и муниципальным унитарным предприятиям, так **и** юридическим лицам, которые не являются государственными или муниципальными унитарными предприятиями, бюджетными учреждениями.

Если бюджетные кредиты предоставляются государственным и муниципальным унитарным предприятиям, то их получатели

обязаны вернуть его в установленный срок и уплатить проценты за пользование кредитом. Они обязаны также предоставить информацию и отчет об использовании бюджетного кредита в органы, исполняющие бюджет, и контрольные органы. Бюджетные кредиты для государственных и муниципальных унитарных предприятий могут быть как процентными, так и беспроцентными. Они предоставляются на условиях и в пределах лимитов, предусмотренных соответствующими бюджетами.

Бюджетный кредит может быть предоставлен юридическому лицу, не являющемуся государственным или муниципальным унитарным предприятием или бюджетным учреждением, но на более жестких условиях. К числу таких условий относятся следующие:

1) бюджетный кредит предоставляется только на условиях возмездности;

2) бюджетный кредит может быть предоставлен только при условии предоставления заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату указанного кредита;

3) способами исполнения обязательств по возврату бюджетного кредита могут быть только банковские гарантии, поручительства, залог имущества, в том числе в виде акций, иных ценных бумаг, паев, в размере не менее 100% предоставляемого кредита и начисленных за пользование ими процентов. Обеспечение исполнения обязательств должно иметь высокую степень ликвидности;

4) обязательным условием предоставления бюджетного кредита является проведение предварительной проверки финансового состояния получателя бюджетного кредита;

5) бюджетный кредит может быть предоставлен только тем юридическим лицам, которые не имеют просроченной задолженности по ранее предоставленным бюджетным средствам на возвратной основе.

Необходимо иметь в виду, что налоговые кредиты могут предоставляться юридическим лицам только в форме бюджетных кредитов. При этом Законом о бюджете на очередной финансовый год устанавливается лимит предоставления налоговых кредитов, рассрочек и отсрочек. Например, в 2002 г. такой лимит по уплате федеральных налогов был установлен в размере 2,0 млрд руб.

За нецелевое использование бюджетных кредитов устанавливаются обычно более жесткие меры взыскания, чем по другим формам предоставления бюджетных средств. Так, Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2002 год» предусмотрено, что использование не по целевому назначению бюджетных кредитов,

выданных российским юридическим лицам, влечет наложение штрафа в размере двойной ставки рефинансирования (учетной ставки) Центрального банка РФ, действующей на период использования указанных средств не по целевому назначению. При этом периодом нецелевого использования средств бюджетного кредита признается срок с даты отвлечения средств на цели, не предусмотренные по условиям предоставления бюджетного кредита, до момента их возврата в федеральный бюджет или направления использования по целевому назначению.

Субвенции и субсидии физическим и юридическим лицам являются также одной их форм предоставления бюджетных средств, которая предусматривает в том числе возможность предоставления субсидий и субвенций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями, бюджетными учреждениями, а также гражданам-предпринимателям. Такие субсидии и субвенции могут быть предоставлены из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, из местных бюджетов в случаях, предусмотренных федеральными и региональными целевыми программами, решениями соответствующих органов власти. При выявлении фактов нецелевого использования субсидий и субвенций, а также в случаях их неиспользования в установленные сроки, они подлежат возврату в бюджет.

Инвестиции в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц могут осуществляться как в отношении государственных предприятий, так и в отношении юридических лиц, не являющихся государственными или муниципальными унитарными предприятиями.

Когда речь идет о государственных предприятиях, то расходы на финансирование бюджетных инвестиций могут быть осуществлены, если они включены в федеральную или региональную целевую программу либо в соответствии с решением федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления. При этом федеральные инвестиционные объекты, предусматривающие расходы в сумме более 200 000 минимальных размеров оплаты труда, подлежат рассмотрению в порядке, утвержденном для финансирования федеральных целевых программ.

Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями, может быть осуществлено только при условии возникновения права государственной или муниципаль-

ной собственности на эквивалентную часть уставных капиталов и имущества. Созданные с привлечением бюджетных средств объекты производственного и непроизводственного назначения в эквивалентной части уставных (складочных) капиталов и имущества передаются в управление соответствующим органам управления государственным или муниципальным имуществом.

Такие инвестиции включаются в проект бюджета только при наличии технико-экономического обоснования инвестиционного проекта, проектно-сметной документации, плана передачи земли и сооружений, а также при наличии проекта договора между Правительством РФ, органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления и указанным юридическим лицом.

Бюджетные ссуды, дотации, субвенции и субсидии бюджетам других уровней, государственным внебюджетным фондом используются для выравнивания уровней бюджетной обеспеченности и широко используются в системе межбюджетных отношений (см. гл. **III).**

Кредиты иностранным государствам — это денежные средства, которые предоставляются Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям в виде займов, по которым у иностранных государств, их юридических лиц и международных организаций возникают долговые обязательства перед Российской Федерацией как кредитором. Государственные кредиты формируют государственные внешние активы **РФ.**

Средства на обслуживание и погашение долговых обязательств — могут быть представлены как в виде денежных средств, так и в виде государственных ценных бумаг, выпускаемых от имени Российской Федерации.

Вопросы для самопроверки

1. Чем отличаются государственные расходы и расходы государственного бюджета?
2. Что такое текущие и капитальные расходы?
3. Какие статьи бюджета относятся к защищенным статьям?
4. Какова структура расходов федерального бюджета?
5. Каковы основные принципы бюджетного финансирования?
6. Назовите основные методы бюджетного финансирования?
7. Что такое сметное финансирование?
8. Перечислите основные формы предоставления бюджетных средств.

ГЛАВА VIII

ДЕФИЦИТ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА

8.1. ДЕФИЦИТ БЮДЖЕТА И ОЦЕНКА ЕГО УРОВНЯ

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

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

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

Выделяют также ***активный*** и ***пассивный дефициты.*** Активный дефицит возникает в результате превышения расходов над доходами, а пассивный — в результате снижения налоговых ставок и прочих поступлений, что является следствием замедления темпов экономического роста, недоплат и т.п.

Различают краткосрочную и долгосрочную несбалансированность бюджета. Несбалансированность имеет *краткосрочный* характер, если превышение расходов над доходами ограничивается рамками одного финансового года и является отражением изменений макроэкономической ситуации по сравнению с той, в которой составлялся бюджет. Это происходит главным образом

из-за отсутствия необходимого опыта макроэкономического прогнозирования, недостаточного учета возможного изменения целого ряда обстоятельств. Например, сокращение объемов поступлений в бюджет может произойти в результате падения экспортных цен, сокращения объемов производства ниже предусмотренного уровня, сдвигов в структуре спроса на изготавливаемую продукцию и снижение ее конкурентоспособности. Увеличение дефицита государственного бюджета может быть также вызвано неожиданно резким ростом государственных расходов в связи с ростом уровня инфляции сверх предусмотренной величины, расширением трансфертных платежей в сочетании с введением налоговых льгот, что является весьма популярной мерой перед очередными выборами.

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

1) увеличение числа социальных выплат, а значит, социальной нагрузки на бюджет;

2) неблагоприятная демографическая ситуация, связанная со старением населения, в результате чего увеличиваются расходы на выплату пенсий, ассигнования на здравоохранение и т.п.;

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

4) возрастание объема внешней задолженности.

В целом состояние государственного бюджета определяется тремя основными факторами:

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

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

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

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

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

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

2) мероприятий по сбору просроченных налоговых платежей;

3) введением временных или добавленных налогов;

4) отсрочками выплат заработной платы работникам государственного сектора;

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

6) распродажей государственных активов;

7) наличием скрытого дефицита, обусловленного квазибюджетными расходами. К числу последних относят централизованные кредиты, предоставляемые на льготных условиях Центральным банком. Кроме того, Центральный банк может финансировать отдельные операции, связанные с госдолгом, покрывать убытки от мероприятий по стабилизации обменного курса валюты, рефинансировать сельское хозяйство и т.п. В результате этого растут убытки ЦБ и усиливается инфляция, а дефицит не растет.

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

Считается, что само по себе наличие дефицита бюджета еще не является сигналом экономического неблагополучия. Очень часто

дефицит рассматривается как важный инструмент экономической политики государства, прежде всего макроэкономического регулирования. Умелое обращение с этим инструментом позволяет государству решить достаточно широкий круг экономических и социальных проблем. Однако необходимо иметь в виду, что длительная несбалансированность бюджета может оказывать негативное воздействие на размеры совокупного спроса и доходы, уровень цен, состояние платежного баланса. Поэтому стратегической целью для любого государства, безусловно, является сбалансированный бюджет.

Существуют разные представления о том, как и на протяжении какого времени следует добиваться сбалансированности бюджета. Так, согласно теории ежегодно балансируемого бюджета, которая была широко распространена в качестве теоретической основы государственной политики большинства развитых стран до 30-х гг. XX в., следует добиваться равенства доходов и расходов государства ежегодно. Это, по мнению сторонников данной теории, позволяет национальным правительствам проводить более ответственную политику. Государство живет по средствам, не накапливает долги, не провоцирует инфляцию. Если происходит снижение доходов, то государство должно либо увеличивать налоги, либо снижать расходы. В условиях, когда увеличиваются денежные доходы, государство должно действовать прямо противоположно, т.е. снижать налоги либо увеличивать расходы. В настоящее время этой теории на практике придерживаются ограниченное число стран, главным образом страны с развивающейся и переходной экономикой.

В большинстве развитых стран широкое распространение в практике государственного регулирования экономики получила теория **циклического балансирования бюджета.** Основы этой теории были заложены Дж. Кейнсом в 30-е гг. Именно кейнсианская теория отвергла необходимость ежегодно сбалансированного бюджета. Она фактически легализовала бюджетные дефициты для стимулирования экономики. Суть теории циклического балансирования бюджета состоит в том, что во время экономического спада для стимулирования экономического роста государство обязано сократить налоги и увеличить расходы. Государство должно компенсировать резкое падение спроса и воспрепятствовать уменьшению государственных расходов. При этом неизбежно возникнет дефицит бюджета. В течение фазы экономического подъема государство рассчитывается по долгам за счет повышенных ставок налогообложения или за счет увеличения налоговых поступле-

ний вновь заработавших предприятий. Таким образом, к концу экономического цикла бюджет становится сбалансированным. Балансирование осуществляется на протяжении цикла: избыток бюджетных средств в фазе подъема компенсирует бюджетный дефицит в фазе кризиса.

При этом большая роль отводится «встроенным стабилизаторам» (прогрессивная система налогообложения, трансфертные платежи государства — социальные выплаты, пособия по безработице и др.). С их помощью размер совокупного спроса способен автоматически снижаться или расширяться в зависимости от фазы цикла в противоположном движению конъюнктуры направлении. Например, при спаде деловой активности в результате снижения совокупного дохода происходит автоматическое сокращение налоговых поступлений и увеличение определенных видов трансфертных платежей, что приводит к образованию циклического дефицита и частично компенсирует сокращение совокупного спроса. В условиях подъема экономики происходит обратное — увеличиваются налоговые платежи, сокращаются трансфертные платежи.

В рамках многих современных теорий, в частности теории компенсирующегося бюджета, считается невозможным, да и не нужным добиваться его сбалансированности. Если учитывать, что в современных условиях действуют устойчивые факторы, увеличивающие дефицит бюджета, то необходимо более полно использовать государственный кредит как законный источник доходов бюджета. Именно государственный кредит, по мнению представителей этой теории, способен не только компенсировать разрыв доходов и расходов, но и притянуть на себя излишнюю часть сбережений и инвестировать ее в экономику.

В большинстве стран с развитой рыночной экономикой правительство стремится балансировать бюджет в более долгосрочной перспективе — на циклической или функциональной основе. В условиях неустойчивой экономики, когда ситуация в целом менее предсказуема, правительство вынуждено ежегодно балансировать бюджет. Поэтому не случайно в Бюджетном кодексе РФ отмечается, что федеральный, региональный или местный бюджет не могут быть приняты с профицитом или дефицитом, должна осуществляться ежегодная балансировка бюджета. Это, конечно, менее эффективный способ, поскольку он ведет к снижению степени встроенной стабильности экономики, вызывает частые колебания налоговых ставок, снижает инвестиционную активность, а также эффективность распределения доходов. Однако в некоторой сте-

пени он оправдан, поскольку в условиях неустойчивой экономики ситуация является менее предсказуемой.

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

В России в случае, если обнаруживается профицит, необходимо:

- сократить привлечение доходов от продажи государственной или муниципальной собственности (для федерального бюджета — сократить привлечение доходов от реализации государственных запасов и резервов);
- предусмотреть направление бюджетных средств на дополнительное погашение долговых обязательств;
- увеличить расходы бюджета, в том числе за счет передачи части доходов бюджетам других уровней;
- сократить налоговые доходы.

Существует такое понятие, как **первичный профицит,** который означает превышение доходов над расходами без учета расходов на обслуживание государственного долга.

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

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

1) внутренние источники:

- кредиты, полученные РФ от кредитных организаций в валюте РФ;
- государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени РФ;
- бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;

- поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности;
- поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной собственности;
- поступления от продажи государством принадлежащих ему акций организаций;
- поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней;

2) внешние источники:

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

Источниками финансирования дефицита бюджета субъекта РФ и местного бюджета могут быть только внутренние источники. До 2001 г. для покрытия дефицита бюджетов субъекты РФ и муниципалитеты имели право привлекать внешние займы. Но это негативно отразилось на общей величине государственного долга. Так, после 1997 г., когда регионы впервые получили право самостоятельного размещения внешних займов (до этого внешние заимствования могли осуществляться ими только в случае принятия специального указа Президента), только за один 1998 г. четырьмя крупнейшими регионами — Москвой, Санкт-Петербургом, Свердловской и Нижегородской областями — было размещено еврооблигаций на 1,2 млрд дол. В последующие годы намечалось размещение новых внешних займов более чем 10 регионами на сумму свыше 3,5 млрд дол. Таким образом, за относительно небольшой срок суммы задолженности регионов настолько возросли, а реальные возможности их погасить были столь малы, что было принято решение о запрещении субъектам РФ и муниципалитетам самостоятельно заниматься внешними заимствованиями.

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

- государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени субъекта РФ или муниципального образования;
- бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- кредиты, полученные от кредитных организаций;

- поступления от продажи имущества, находящегося в собственности субъектов РФ и муниципальной собственности;
- поступления от приватизации организаций, находящихся в собственности субъектов РФ и муниципальной собственности.

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

Размер дефицита бюджета субъекта РФ не может превышать 15% объема доходов его бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета. Если в Законе о бюджете утвержден размер поступлений от продажи имущества, предельный размер дефицита бюджета субъекта РФ может превышать эту сумму, но не более чем на величину поступлений от продажи имущества.

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

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

8.2. СПОСОБЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕФИЦИТА БЮДЖЕТА

В большинстве стран, в том числе и в России, используются следующие основные способы финансирования бюджетного дефицита:

1) кредитно-денежная эмиссия (монетизация);

2) долговое финансирование (внутреннее и внешнее);

3) увеличение налоговых поступлений в госбюджет, а также доходов от приватизации, продажи госимущества.

Последний, третий способ вряд ли можно отнести к способам, используемым исключительно для финансирования дефицита

бюджета. Он широко применяется и просто в целях пополнения доходов бюджета. Поэтому к собственно источникам финансирования дефицита бюджета в большей степени относятся первый и второй способы.

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

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

Монетизация дефицита госбюджета может не сопровождаться непосредственно эмиссией наличных денег, а осуществляться в других формах. Например, в виде расширения кредитов Центрального банка государственным предприятиям по льготным ставкам или в форме отсроченных платежей. В последнем случае Правительство покупает товары и услуги, не оплачивая их в срок. Если отсроченные платежи накапливаются в отношении предприятий государственного сектора, то они нередко финансируются Центральным банком или же накапливаются, увеличивая общий дефицит государственного бюджета. Поэтому хотя отсроченные платежи, в отличие от монетизации, официально считаются неинфляционным способом финансирования бюджетного дефицита, на практике это разделение оказывается весьма условным.

Монетизация оказывается достаточно рискованным способом финансирования дефицита бюджета, поскольку может оказывать

Правительство России начиная с 90-х гг. очень активно **использовало монетизацию** для покрытия дефицита федерального бюджета. Так, только за три квартала 1991 г. рублевая масса возросла с 989 млрд руб. до 1,7 трлн руб. В 199? г. дефицит бюджета составлял 95,4 млрд руб. (в деноминированных рублях) или .5.5% ВВП, что составляло 18% обшей суммы расходов федерального бюджета, в 1998 г. — 132,4 млрд руб.. что составило4,7% ВВП, или 26,5% обшей суммы расходов, в 1999 г. — 101,4 млрд руб., что составило 2,3% ВВП, или 16% общей суммы расходов. С 1992 по 1995 г. для покрытия бюджетного дефицита активно использовались кредиты ЦБ.

отрицательное воздействие на состояние платежного баланса. Это связано с тем, что в результате монетизации происходит рост предложения денег и на руках у населения накапливается избыток наличных денег. Он неизбежно порождает увеличение спроса на отечественные и импортные товары, а также на различные финансовые активы, включая зарубежные. Это, в свою очередь, приводит к росту цен и создает давление на платежный баланс. Если платежный баланс становится отрицательным, то это не уменьшает дефицит федерального бюджета, а, наоборот, ведет к его увеличению. Более того, это отрицательно влияет на курс национальной валюты — происходит ее частичная девальвация. Механизм восстановления равновесия платежного баланса в этих условиях основан на «связывании» избыточного денежного предложения при помощи продажи на валютном рынке части официальных резервов Центрального банка, что позволяет стабилизировать денежный рынок в целом.

Монетизация дефицита государственного бюджета вызывает тем меньшее повышение уровня инфляции в стране, чем более открытой является экономика и чем больше валютных резервов Центральный банк может истратить на поддержку относительно фиксированного обменного курса национальной валюты и восстановление платежного баланса. При этом рост инфляции в результате монетизации бюджетного дефицита оказывается более значительным в режиме гибкого валютного курса, хотя расходы официальных валютных резервов при этом уменьшаются. В наибольшей степени инфляция возрастает в условиях абсолютно свободных колебаний валютного курса, за счет которого восстанавливается равновесие денежного рынка. В последнем случае уровень официальных валютных резервов Центрального банка остается практически неизменным.

Негативные инфляционные последствия монетизации бюджетного дефицита могут быть смягчены мерами жесткой кредитно-денежной политики. Если Центральный банк сокращает кредитные возможности коммерческих банков (обычно это осуществляется посредством увеличения нормы резервов или учетной ставки процента) одновременно с расширением кредитов государственному сектору на финансирование бюджетного дефицита, то внутренние рыночные ставки возрастают, сдерживая экономическую активность. В результате этого частные инвестиции и чистый экспорт сокращаются и инфляция уже не оказывает такого негативного воздействия на состояние платежного баланса.

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

В целом монетизация может быть использована как способ решения проблемы дефицита госбюджета. Однако необходимо иметь **в** виду, что это небезопасный для экономики способ. Национальными правительствами он обычно используется **в** исключительных случаях, когда, например:

1) имеется значительный внешний долг, что исключает льготное финансирование дефицита бюджета из внешних источников;

2) возможности внутреннего долгового финансирования практически исчерпаны;

3) валютные резервы Центрального банка истощены, в силу чего регулирование платежного баланса остается первостепенной задачей;

4) экономика способна выдержать высокую инфляцию, а граждане уже привыкли к постоянному росту цен.

Если же правительство все-таки избирает эмиссионный способ бюджетного финансирования, то Центральному банку необходимо в первую очередь ввести ограничения (лимиты) кредитования государственных предприятий и организаций. В противном случае может возникнуть риск полного вытеснения частного сектора с кредитного рынка и произойти падение инвестиционной активности. Необходимо также постоянно держать под контролем уровень инфляции, следить за состоянием платежного баланса.

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

В разных направлениях экономической мысли по-разному относятся к долговому финансированию. Так, представители неоклассического направления, начиная с А. Смита, негативно относятся к долговому финансированию. Они считают, что А. Смит **был** прав, когда говорил, что дефицитное финансирование — это «улица с односторонним движением, вступив на которую однажды

нельзя повернуть обратно»'. В результате долгового финансирования уменьшается богатство нации, усугубляется налоговое бремя, что препятствует накоплению капитала.

Современные монетаристы (М. Фридмен, Ф. Кейтен и др.) считают, что если государство финансирует свои потребности за счет займов на рынке капитала, то это ведет к увеличению процентной ставки, а значит, к вытеснению частных инвестиций и резкому сокращению инвестиций. Кроме того, через государственный долг происходит перекладывание экономического бремени на будущие поколения, когда за счет налоговых поступлений в будущем граждане будут вынуждены расплачиваться по долгам государства.

Представители кейнсианского направления, напротив, считают, что в государственных заимствованиях нет ничего страшного. Благодаря им осуществляется распределение налогового бремени во времени, что не так уж плохо, поскольку результатами таких заимствований могут пользоваться несколько поколений, поэтому они и должны нести бремя по их возмещению. Государственный долг выступает как источник мобилизации дополнительных ресурсов и увеличения финансовых возможностей, поэтому государственные займы могут являться важным фактором ускорения темпов социально-экономического развития.

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

Применение государственных займов для финансирования дополнительных государственных расходов определяется также значительно меньшими их негативными последствиями для экономики по сравнению, например, с дополнительной эмиссией. С другой стороны, практика долгового финансирования является политически более благоприятной для правительства, чем повышение налогов. В странах, где дефициты бюджета запрещены и

' *Смит А,* Исследование о природе и причинах богатства народов. — М.: Соцэкгиз, 1962. С. 33.

финансирование через эмиссионный банк также недопустимо, доходная часть государственного бюджета может финансироваться только через налоги. Но увеличение налогов всегда негативно воспринимается гражданами, мнение которых для **правительства** является небезразличным, особенно во время выборов. Поэтому посредством кредитного финансирования правительство может значительно увеличить свои расходы, не усиливая столь непопулярное налоговое бремя. Это, кстати, и объясняет тот факт, почему в последнее время кредитное финансирование стало одним из популярных инструментов экономической политики в большинстве развитых стран, задолженности которых **в** последние два-три десятилетия значительно возросли.

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

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

8.3. СОДЕРЖАНИЕ И ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КРЕДИТА

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

Государственный кредит представляет собой совокупность экономических отношений, возникающих между государством, с одной стороны, юридическими и физическими лицами — с другой,

при которых государство выступает в качестве заемщика, кредитора и гаранта.

Чаще всего государство выступает как **заемщик,** когда привлекает денежные средства у кредитных организаций, иностранных государств или частных лиц. В таком случае количество денежных средств, сосредоточенных в руках государства, увеличивается. Реже государство выступает как **кредитор,** т.е. предоставляет деньги взаймы. Результатом такого рода отношений является сокращение количества денег, которыми располагает государство. Если же государство выступает как **гарант,** т.е. берет на себя ответственность за погашение займов или выполнение обязательств третьими лицами, то количество денежных средств, которыми располагает государство, не меняется. Однако если должник не смог в срок и в полном объеме рассчитаться со своими кредиторами, то государство как гарант будет вынуждено расплатиться за него. В таком случае расходы государственного бюджета, а значит, его дефицит могут увеличиться.

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

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

1) предоставляется главным образом на покрытие дефицита бюджета, в то время как банковский кредит предоставляется для финансирования текущих нужд хозяйствующих субъектов;

2) привлекая средства хозяйствующих субъектов и граждан, государственный кредит выступает как вторичное перераспределение национального дохода;

3) обеспечивается всем имуществом, находящимся в собственности государства, составляющем государственную казну. Поэтому государственный кредит является более надежным для кредиторов видом кредитования;

4) не имеет строго целевого характера использования, тогда как средства, заимствованные у кредитных организаций, могут быть использованы только на определенные цели;

5) сокращает количество денег в обращении. Банковский кредит может, наоборот, быть причиной появления избыточной денежной массы;

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

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

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

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

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

Государственный кредит выполняет две основные функции — фискальную и регулирующую.

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

Посредством фискальной функции денежные ресурсы перераспределяются между федеральным бюджетом, международными финансово-кредитными организациями, юридическими и физическими лицами, а также бюджетами разных уровней.

При этом происходит своеобразное распределение налогового бремени во времени, что, с точки зрения интересов разных поколений, является наиболее справедливым. Например, необходимо

построить здание больницы, а средств для этого нет. Откуда их взять? Можно повысить налоги и построить больницу. А можно взять кредит у МВФ и тоже построить больницу. В первом случае больница будет построена только благодаря вкладу ныне живущего поколения, которое будет пользоваться услугами этой больницы. Но услугами этой больницы будут пользоваться и другие поколения. Поэтому, с точки зрения интересов ныне живущего поколения, правильнее было бы строить больницу за счет заемных средств. Только в этом случае те, кто в будущем будет пользоваться услугами больницы, смогут поучаствовать в ее создании.

Следует иметь в виду, что если займы идут на выплату социальных пособий, увеличение заработной платы («непроизводительные» затраты), то в этом случае источником их погашения в будущем могут быть только налоги. При этом, как правило, величина государственного долга возрастает быстро и многократно. Так произошло в России в 90-е гг., когда внешние заимствования направлялись преимущественно на социальные выплаты и компенсации. Тем самым обеспечивалось непроизводительное использование заимствований, что в конечном счете и привело к затягиванию долговой петли и стремительному росту внешнего долга.

В условиях непроизводительного использования заемных средств происходит перемещение налогового бремени на следующие поколения. При этом тяжесть налогового бремени, переносимого на другие поколения, зависит от срока заимствований и величины процентов, выплачиваемых заемщиком. Чем выше доходность государственных займов для кредиторов, тем большую часть налогов вынуждено направлять государство на их погашение.

Если заимствования идут на производительные цели, т.е. на инвестиции и прирост производства, то источником их погашения выступают уже не налоги, а созданная прибыль. Никакого усиления налогового бремени и роста государственного долга в этом случае не происходит.

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

Посредством государственного кредита государство может уменьшить количество денег в обращении. Это происходит в том случае, когда государство размещает свои займы среди различных групп населения или хозяйствующих субъектов. Размещая свои

займы, государство снижает платежеспособный спрос населения. При этом если заемные средства государство использует в производительных целях, то произойдет абсолютное сокращение наличной денежной массы. Если заемные средства будут использоваться на выплату заработной платы, то количество наличных денег останется без изменения. Если же государственные заимствования финансируются за счет привлечения накоплений хозяйствующих субъектов, а полученные денежные средства направляются на выплаты населению, то количество денег в обращении возрастает.

Непосредственное влияние долгового финансирования на состояние денежной массы особо четко проявляется при использовании правительством кредитов эмиссионного банка для погашения государственного долга.

С одной стороны, взятие правительством кредитов у Центрального банка является не чем иным, как новой денежной эмиссией, что приводит к значительному росту денежной массы со всеми вытекающими инфляционными эффектами. С другой стороны, государственные мероприятия, профинансированные за счет кредитов эмиссионного банка, можно рассматривать как один из вариантов стимулирующей экономической политики, имеющей, однако, проинфляционный характер. Возвращение правительством кредитов, полученных у Центрального банка, ведет к изъятию выплаченных сумм из процесса воспроизводства, т.е. к уменьшению находящейся в обращении денежной массы. Если государственные долговые обязательства сосредоточены в основном в банковском секторе, то воздействие погашения данных обязательств является более сложным, так как в этом случае увеличение объема платежных средств, находящихся в обращении в банковском секторе, компенсируется за счет уменьшения суммы вкладов вследствие уже увеличенных налоговых ставок. Таким образом, сводный баланс всех кредитных институтов остается без изменения.

Если погашение государственного долга осуществляется за счет небанковского сектора, происходит простое перераспределение сбережений между частными и государственными секторами, что почти не отражается на состоянии денежной массы.

Государство, выступая на финансовом рынке в качестве заемщика и увеличивая спрос за кредитные ресурсы, способствует росту ссудного процента. В свою очередь, дороговизна кредитных ресурсов вынуждает предпринимателей сокращать объемы производства, но в то же время осуществлять накопления в виде государственных ценных бумаг. Такая ситуация, например, су-

ществовала в России в середине 90-х гг., когда доходность государственных ценных бумаг (ГКО, ОФЗ и др.) достигала 150—200% годовых. В этих условиях производительный капитал начал стремительно перемещаться в финансовую сферу, сокращая и без того ограниченные средства реального сектора производства.

Этот пример лишний раз доказывает, что размещение государственных займов на внутреннем рынке имеет свои ограничения. Оно может осуществляться только при условии достаточного количества свободных капиталов.

Положительное воздействие на производство и занятость государственные займы могут оказывать, если за счет дополнительных доходов государство начинает предъявлять больший спрос на товары национальных производителей.

В целом воздействие размещения и погашения государственных долговых обязательств во многом зависит от того, каким образом оформлены государственные долги. В зависимости от форм и инструментов государственной задолженности, структуры кредиторов, сроков обращения и процентного дохода, правительством могут быть решены самые разнообразные задачи кредитно-денежной политики.

Государственные займы можно классифицировать по нескольким признакам:

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

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

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

4) по методам размещения государственные займы бывают принудительные и добровольные. Чаще всего они выступают как добровольные. Государство только в исключительных случаях прибегает к принудительным займам, если потребность в дополнительных денежных средствах обусловлена какими-то чрезвычайными обстоятельствами;

5) в зависимости от обращения на рынке государственные займы делятся на рыночные и нерыночные. Рыночными называются

займы, которые свободно обращаются (продаются и покупаются) на рынке. Например, в России это государственные краткосрочные бескупонные облигации (ГКО), казначейские обязательства (КО), облигации внутреннего валютного займа (ОВВЗ) и другие. Нерыночные займы не могут свободно обращаться на рынке. Обычно они выпускаются государством, чтобы привлечь средства определенных инвесторов, например средства Пенсионного фонда, страховых компаний. Нерыночные займы могут существовать в виде оформленной государством задолженности перед бюджетом отдельных отраслей, предприятий и организаций. К нерыночным относятся также задолженность Центральному банку, специальные векселя, выпускаемые Министерством финансов, и др.;

6) в зависимости от обеспеченности государственные займы делятся на закладные и беззакладные. Закладные займы, как правило, обеспечиваются каким-то конкретным видом государственного имущества или частью доходов бюджета, например налоговыми доходами или имуществом крупного государственного предприятия. Беззакладные не обеспечиваются чем-то конкретным, но это не значит, что они ничем не обеспечены. Напротив, они обеспечены всем имуществом, которым располагает государство. Поэтому беззакладные займы считаются наиболее устойчивыми;

7) по форме выплаты дохода государственные займы делятся на: выигрышные, процентные, с нулевым купоном. По выигрышным займам доход выплачивается на основании лотереи и только тем держателям ценных бумаг, кто выиграл. Как правило, такие займы не пользуются большим спросом, поскольку выплата доходов является нерегулярной и зависит от целого ряда субъективных обстоятельств. Процентные займы — это займы, по которым регулярно выплачивается определенный доход в виде процента (купона). Этот доход может выплачиваться 1, 2 или 4 раза в год. Некоторые займы, главным образом краткосрочные, могут не иметь купонов, но их продажа осуществляется со скидкой с номинала. Выкупаются такие займы по номиналу, и тогда у держателей займов образуется доход. Такие займы называются займами с нулевым купоном;

8) по условиям погашения государственные займы делятся на займы с правом досрочного погашения и без права досрочного погашения. Займы с правом досрочного погашения часто используются в условиях нестабильной экономической ситуации, когда государству при размещении ценных бумаг сложно определить величину процента на длительный срок. По истечении одного-двух лет ситуация может коренным образом измениться и государство

будет не в состоянии выплачивать процент. Поэтому займы с правом досрочного погашения для государства являются выгодными. Однако для держателей ценных бумаг они не выгодны, так как у них нет полной уверенности относительно стабильности тех доходов, которые они смогут получать в будущем. С точки зрения интересов держателей ценных бумаг, наиболее выгодными являются займы без права досрочного погашения;

9) по способам погашения выделяют государственные займы, погашаемые единовременно и по частям. Единовременно, как правило, погашаются краткосрочные займы. Долгосрочные займы могут погашаться равными долями (1, 2 или 4 раза в год); возрастающими долями или снижающимися долями. В последних двух случаях все зависит от того, какая реальная ситуация существует в стране. Если размещение займов проводится в условиях глубокого экономического кризиса, то имеет смысл выпускать займы с возрастающими долями погашения, перенося тем самым пик платежей на более поздний срок, когда есть надежда, что общая экономическая ситуация улучшится. Если, наоборот, ожидается падение производства, есть смысл разместить займы со снижающимися долями.

8.4. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ДОЛГ

Результатом государственных заимствований является внутренний и внешний долг. Рассмотрим более подробно сущность государственного и муниципального долга, его состав, основные причины формирования внутреннего и внешнего долга России, структуру государственного долга и пути его сокращения.

8.4.1. Сущность государственного долга

Государственный долг как экономическая категория представляет собой определенную систему отношений, возникающую между органами государственного управления, с одной стороны, частными лицами, негосударственными институтами, иностранными государствами — с другой, по поводу формирования и погашения задолженности органов государственного управления, возникающих в результате формирования дополнительных средств государства.

С точки зрения материально-вещественного содержания, государственный долг выступает как сумма долговых обязательств

государства по выпушенным и непогашенным государственным займам, полученным кредитам и процентам **по** ним, выданным государством гарантиям перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, **международными** организациями и иными субъектами **международного** права.

В некоторых странах к государственному долгу относятся также обязательства международных институтов, которые по своей природе являются надгосударственными образованиями, т.е. существует более широкое представление **о государственном** долге. Напротив, в ряде стран в государственный долг не входит или входит частично сумма обязательств государственной власти по гарантированию обязательств третьих лиц.

На наш взгляд, следует различать совокупный долг **и** государственный долг. Совокупный долг — это более широкое **понятие,** которое включает не только государственный **долг,** но и долг финансовых и нефинансовых организаций. Государственный, или общественный, долг — это задолженность только органов государственной власти разных уровней перед другими секторами хозяйства (рис. 1).

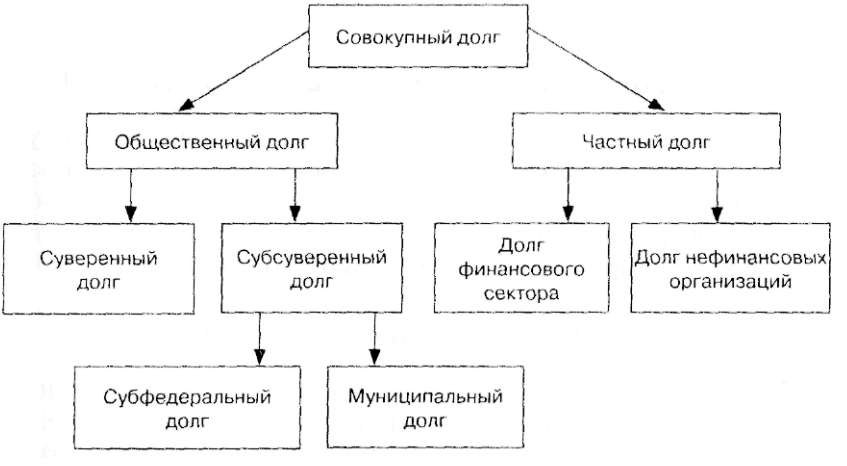


Рис. 1

Вся сумма непогашенных обязательств государства составляет **капитальный государственный долг.** Расходы по выплате доходов кредиторов по всем долговым обязательствам и по погашению обязательств, срок по которым наступил, образует **текущий государственный долг.**

В зависимости от происхождения кредитных ресурсов государственный долг может быть разделен на ***внутренний*** и ***внешний.*** Критериями такого разделения могут быть валюта займа, вид заемщика, рынок размещения и другие критерии.

В мировой практике выделяются две основные формы заимствований: безоблигационные и облигационные.

Безоблигационная государственная задолженность — это задолженность в виде несекъюритизированных кредитов и займов, т.е. такая форма задолженности, которая не предполагает выпуск ценных бумаг. Отличительными особенностями этой формы являются:

1. Наличие в качестве кредитора одного и того же лица на протяжении всего времени кредита (займа).

2. Невозможность перехода права требования к третьим лицам, а значит относительная безопасность заемщика от концентрации прав требования в руках нежелательных лиц.

3. Ограниченные возможности реструктуризации такой формы в случае сложностей с обслуживанием долга.

Среди всех видов кредитов и займов, наиболее активно используемых в последние годы **в** большинстве стран, являются ***синдицированные кредиты,*** т.е. кредиты, выдаваемые несколькими кредитными учреждениями. Данный вид кредитов получает все большее распространение **в** условиях глобализации и активно применяется при заимствованиях на внешних рынках, поскольку обладает целым рядом преимуществ:

* синдицированные кредиты позволяют одновременно привлекать финансовые ресурсы различных крупных финансовых учреждений (банков);
* они обладают высокой гибкостью условий, как для кредитора, так и для заемщика;
* они предоставляют возможность осуществления продолжающегося характера финансирования через автоматически возобновляемый кредит (кредитные линии, мультивалютный кредит и т.п.).

Кредитование национальных правительств центральными банками или международными финансовыми институтами (Мировой банк, Международный валютный фонд и т.п.) чаще всего осуществляется в форме ***двусторонних кредитов***, которые носят индивидуальный характер.

Целевые займы используются в тех случаях, когда необходимо решить отдельную задачу — сократить дефицит бюджета, поддер-

жать отдельную отрасль, профинансировать отдельные объекты социальной или производственной инфраструктуры. В таком случае привлекаемые займы не могут быть использованы на решение других задач.

Облигационная задолженность возникает в результате выпуска долговых ценных бумаг. Хотя исторически она возникла намного позднее, чем безоблигационная, однако сегодня данная форма становится все более преобладающей, вытесняя несекьюритизированные кредиты и займы. Это объясняется тем, что секьюритизированная форма имеет целый ряд преимуществ:

- она позволяет обеспечить больший объем инвестиционного спроса;
- расширяет возможности гибкого регулирования объема и стоимости заимствований;
- облегчает реструктуризацию долга;
- позволяет осуществлять оптимизацию структуры долга в ходе его управления.

Эмиссия долговых ценных бумаг, как форма привлечения заемных средств государствами, в наибольшей степени свойственна промышленно развитым странам и в меньшей степени — развивающимся странам.

В соответствии со ст. 98 Бюджетного кодекса РФ долговые обязательства РФ могут существовать в форме:

- кредитных соглашений и договоров, заключенных от имени РФ с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями;
- государственных ценных бумаг, выпускаемых от имени РФ;
- договоров и соглашений о получении Российской Федерацией бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- договоров о предоставлении государственных гарантий РФ, договоров поручительства РФ по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами;
- переоформленных долговых обязательств третьих лиц в государственный долг РФ на основе принятых федергчльных законов;
- соглашений и договоров, втом числе международных, заключенных от имени РФ, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств РФ прошлых лет.

Таким образом, законодательство РФ определяет государственные долговые обязательства как совокупность государственных заимствований (привлекаемые государственные займы и кредиты) и государственных гарантий, предоставляемых по займам других лиц.

Кроме государственного долга Российской Федерации существуют также государственные долги субъекта РФ и муниципальный долг. По своему составу они состоят из соответствующих кредитных соглашений и договоров; займов субъекта РФ или муниципального образования, а также переоформленных долговых обязательств третьих лиц в долг субъекта РФ или муниципальный долг.

До 2001 г. субъекты РФ, бюджеты которых не получали финансовую помощь на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, имели право самостоятельно осуществлять государственные внешние заимствования. В 2001 г. в Бюджетный кодекс были внесены поправки, в соответствии с которыми субъекты РФ были лишены этого права. В настоящее время правом государственных внешних заимствований субъекты РФ и муниципалитеты не обладают. Они имеют право только на внутренние заимствования.

Право осуществления государственных заимствований от имени РФ принадлежит Правительству РФ либо уполномоченному на то Правительством РФ федеральному органу исполнительной власти. Что касается внутренних заимствований и выдачи государственных гарантий другим заемщикам от имени субъекта РФ и муниципальных образований, то оно принадлежит уполномоченному органу исполнительной власти субъекта РФ или органу местного самоуправления в соответствии с его уставом.

В состав государственного долга входят также государственные и муниципальные **гарантии.** В соответствии со ст. 115 Бюджетного кодекса РФ государственной или муниципальной гарантией признается способ обеспечения гражданско-правовых обязательств, в силу которого соответственно Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование — гарант дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается государственная или муниципальная гарантия, обязательства перед третьими лицами полностью или частично.

Общая сумма предоставленных государственных гарантий включается в состав государственного долга. При этом объем государственных гарантий Российской Федерации, выраженных в валюте РФ и выдаваемых субъекту РФ, муниципальному образованию или юридическому лицу не должен превышать 1 000 000 минимальных оплат труда. Для субъектов РФ и муниципальных образований эта сумма составляет 0,01% расходов соответствующего бюджета.

В случае исполнения получателем гарантии своих обязательств перед третьим лицом государственный долг сокращается на соот-

ветствующую сумму, что должно отражаться в отчете об исполнении бюджета.

При принятии бюджета на очередной финансовый год определяется предельный объем государственного долга и предельные объемы государственных заимствований РФ с разбивкой долга по формам обеспечения обязательств. При этом предельный объем государственных внешних заимствований РФ не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга, а предельный объем государственного долга субъекта РФ и муниципального долга не должен превышать объем доходов соответствующего бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней.

Существует и такое понятие, как предельный объем расходов на обслуживание государственного долга. Для субъекта РФ или муниципального образования он не должен превышать 15% объема расходов бюджета соответствующего уровня.

Правительство РФ имеет право осуществлять внутренние (внешние) заимствования с превышением установленного предельного объема государственного внешнего (внутреннего) долга только в том случае, если это снижает расходы на обслуживание государственного долга.

Заемные средства могут быть использованы в том числе и на покрытие дефицита бюджета. Однако в соответствии с Бюджетным кодексом РФ предельный объем заемных средств, направляемых субъектом РФ на финансирование дефицита своего бюджета, не может превышать 30% объема доходов бюджета субъекта РФ. Для муниципального образования эта цифра, соответственно, составляет 15%.

8.4.2. Государственный внутренний долг

Под государственным внутренним долгом понимаются долговые обязательства Российской Федерации как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками перед резидентами (юридическими и физическими лицами) или нерезидентами, выраженными в валюте РФ.

Структура государственного внутреннего долга РФ включает следующие основные элементы:

I) рыночные долговые обязательства. К ним относятся эмитированные государством и свободно обращающиеся на внутреннем рынке государственные ценные бумаги. Это государственные крат-

косрочные обязательства (ГКО); облигации федеральных займов с переменным купонным доходом (ОФЗ-ПК); государственный сберегательный заем; облигации федеральных займов с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД); облигации федерального займа с фиксированным купонным доходом (ОФЗ-ФК); облигации государственного нерыночного займа (ОГНЗ); векселя Министерства финансов РФ и др.;

2) нерыночные долговые обязательства — это обязательства, которые не могут свободно продаваться и покупаться. К ним относятся:

- некоторые виды займов, размещенных среди населения, например целевой заем 1990 г.; целевые вклады и чеки на автомобили и др.;
- целевые долговые обязательства по гарантированным сбережениям граждан РФ;
- задолженность Правительства РФ по кредитам, полученным от Центрального банка РФ (например, на покрытие дефицита бюджета в 1991 — 1994 гг.), включая задолженность по процентам;
- задолженность предприятий отдельных отраслей, переоформленная в государственный внутренний долг (например, задолженность по агропромышленному комплексу, переоформленная в вексель Минфина РФ; задолженность предприятий текстильной промышленности Ивановской области; задолженность по финансированию затрат на формирование мобилизационного резерва, переоформленная в вексель Минфина РФ; задолженность Пенсионному фонду и др.);

3) государственные гарантии и поручительства, представленные федеральным правительством, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

В целом, структура государственного внутреннего долга РФ представлена в табл. 1.

Таблица 1

Структура государственного внутреннего долга РФ, млн руб.

	На 1 января 2004 г.	**На 1 января 2005 г.**	**На 1 января 2006 г.**	**На 1 января 2007 г. проект**
Целевой заем 1990 г.	2 760,1	3 014,6	3 077,2	3 039,2
Целевые вклады и чеки на автомобили	1 592,4	1 389,2	1 691,2	1 549,3
Государственный внутренний заем РФ 1991 г.	0,4	0,4	-	—

Продолжение табл. I

	На 1 января 2004 г.	На 1 января 2005 г.	На 1 января 2006 г.	На Т января 2007 г. проект
Российский внутренний выигрышный заем 1992 г.	30,0	–	20,0	10,0
Казначейские обязательства	9,8	9,8		-
Задолженность по централизованным кредитам и начисленным процентам организаций АПК и организаций, осуществляющих завоз продукции в районы Крайнего Севера, переоформленная в вексель Минфина РФ	5 984,7	2 992,5	-	-
Задолженность предприятий текстильной промышленности Ивановской области по неуплаченным процентам за пользование цетрализованными кредитами, переоформленными в вексель Минфина РФ	140.0	70,0	-	–
Задолженность по финансированию затрат на формирование мобилизационного резерва, переоформленная в вексель Минфина РФ	533,8	290,6	47,3	-
Государственные гарантии	8 160,0	33 333,1	19 112,2	44 894,2
Государственные краткосрочные бескупонные облигации (ГКО)	34 601,0	10 033,5		
Государственный сберегательный заем	94,5	0,012		–
Облигации федерального займа с переменным купонным доходом (ОФЗ-ПК)	24 100,8	24 100,8	-	-

Продолжение табл. 1

	На 1 января 2004 г.	**На 1 января 2005 г.**	**На 1 января 2006 г.**	**На 1 января 2007 г. проект**
Облигации федерального займа с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД)	50476,3	50 047,4	124161,7	208 150,6
Облигации государственных нерыночных займов (ОГНЗ)	11500,0	-	-	—
Облигации федерального займа с фиксированным доходом (ОФЗ-ФК)	236 028,4	196898,0	131990,3	122694,0
Облигации федерального займа с амортизацией долга (ОФЗ-АД)	415856,2	491050,0	597071,2	638 907,4
Государственные сберегательные облигации (ГСО)	—	30000,0	60000,0	124000,0
Индексация вкладов населения	1 100,0	30000,0	40000,0	40000,0
ИТОГО:	792452,0	843231,6	937171,1	1 143 244,8

Как видно из табл. 1, наибольшую долю в структуре внутреннего долга РФ занимают рыночные долговые обязательства. В настоящее время они составляют около 95% всего внутреннего долга РФ. Причем доля рыночных обязательств за последние годы многократно увеличилась (табл. 2).

Если говорить о динамике внутреннего долга, то за последние 10 лет его величина существенно выросла. Так, если в 1995 г. он составлял 190,0 млрд руб., в 1996 г. — 372,6 млрд руб. (в деноминированных рублях), то в 2001 г. он вырос до 561,3 млрд руб. К 2002 г. общий размер государственного внутреннего долга составил уже 604,9 млрд руб. На 1 января 2004 г. внутренний долг РФ составил 792,5 млрд руб. В последующие годы внутренний долг продолжал расти. В 2005 г. он составил 843,2 млрд руб., в 2006 г. — 937,2 млрд руб. Предполагается, что к концу 2007 г. государственный внутренний долг РФ составит 1 143,2 млрд руб.

Расходы на обслуживание государственного внутреннего долга также за последние годы растут. Так, если в 2000 г. они составляли

Таблица 2

Государственный внутренний долг РФ, выражений в государственных ценных бумагах, млрд руб.

Виды ценных бумаг	ГКО[1]	ОФЗ-ПК[2]	ОФЗ-ПД[3]	ОФЗ-ФК	ОФЗ-АД[4]	ОГНЗ[5]	ОРВВЗ 1992 года[6]	ОГСЗ	ГСО	ИТОГО
На 01.01.1993 г.	–	–	–	–	–	–	0,01	–	–	0,01
На 01.01.1994 г.	0,20	–	–	–	–	–	0,02	–	–	0,22
На 01.01.1995 г.	10,59	–	–	–	–	–	0,03	–	–	10,62
На 01.01.1996 г.	65,76	7,96	–	–	–	–	0,05	3,00	–	76,76
На 01.01.1997 г.	203,58	33,53	3,80	–	–	–	0,07	8,00	–	248,98
На 01.01.1998 г.	272,61	47,62	115,78	–	–	1,77	0,11	13,08	–	450,97
На 01.01.1999 г.	16,82	0,13	346,83	112,56	–	2,64	0,12	14,64	–	493,74
На 01.01.2000 г.	7,43	0,04	402,21	112,43	–	2,69	0,14	4,88	–	529,83
На 01.01.2001 г.	3,05	24,11	359,21	122,77	–	19,50	0,18	3,00	–	531,81
На 01.01.2002 г.	19,54	24,10	307,82	138,53	–	20,73	0,21	0,12	–	511,06
На 01.01.2003 г.	18,82	24,10	350,74	207,07	42,29	11,50	0,08	0,11	–	654,70
На 01.01.2004 г.	2,72	24,10	50,48	199,31	375,42	11,50	0,04	0,10	–	663,67
На 01.01. 2005 г.	0,02	0,001	43,31	171,22	542,24	0,0	0,03	0,0002	30,00	786,82
На 01.01.2006 г.	–	–	124,2	131,2	598,08	–	–	–	60,00	912,48

ГКО — государственные краткосрочные облигации со сроком обращения 3,6,12 месяцев. Они выпускаются на безбумажной основе в виде записей на счетах «депо». Облигации не имеют купонов и размещаются на аукционах с дисконтом от номинала.

ОФЗ-ПК – облигации федерального займа с переменным купонным доходом относятся к облигациям с неизменным купонным доходом. Частота выплат по купону 2 или 4 раза в год. Номинал облигации 1000 рублей, срок обращения ОФЗ-ПК от 1 года до 5 лет.

ОФЗ-ПД – облигации федерального займа с постоянным купонным доходом, имеют срок обращения 3 года и нулевой купон. Они могут быть использованы на операции по погашению просроченной задолженности по налогам в федеральный бюджет, включая штрафы и пени, образовавшейся по состоянию на 1 июля 1998 года, а также в целях оплаты участия в уставном капитале кредитных организаций.

ОФЗ-АД – облигации федерального займа с амортизацией долга, впервые выпущены в мае 2002 года. Их особенность состоит в том, что погашение номинальной стоимости облигаций осуществляется по частям в разные даты. Срок обращения облигаций может быть от 1 года до 30 лет. Частота выплат по купону 4 раза в год. Номинал — 1000 рублей.

ОГНЗ – облигации государственного нерыночного займа, выпускаются в бездокументарной форме. Доход выплачивается в виде процента от номинальной стоимости, которую устанавливает Министерство финансов РФ при выпуске облигаций, но не реже одного раза в год.

ОРВВЗ – облигации рыночного внутреннего валютного займа, которые были выпущены в 1992 году, первоначально учитывались в составе внутреннего государственного долга РФ. Позднее они стали учитываться в составе государственного внешнего долга РФ.

55,0 млрд руб., то в 2003 г. — 57,5 млрд руб., в 2004 г. — 64,4 млрд руб., а в 2005 г. уже 68,2 млрд руб.

Рост внутреннего долга РФ в 90-е гг. был обусловлен выпуском в 1993—1998 гг. государственных бумаг для покрытия дефицита бюджета и принятием на государственный долг задолженности, возникшей до и сразу после распада СССР. На государственный долг списывалось также все текущее бюджетное недофинансирование, приобретая суррогатные формы в виде переоформленных задолженностей предприятиям АПК., текстильной, топливной промышленности и др.

В 1995 г. только за счет размещения государственных облигаций было профинансировано 60% дефицита государственного бюджета. К октябрю 1997 г. внутренний долг, оформленный в ГКО-ОФЗ и облигациях сберегательного займа, достиг 12,5—13% ВВП. В 1998 г., когда обрушился рынок государственных ценных бумаг, все невыплаты по государственным ценным бумагам составили значительную часть государственного внутреннего долга РФ.

Существенную долю составляют сегодня компенсации населению в связи с обесценением вкладов. Еще в 1991 г. в соответствии с Указом Президента СССР от 22 марта 1991 г. № УП-1708 «О компенсации населению потерь от обесценивания сбережений в связи с единовременным повышением розничных цен» была произведена первая компенсационная выплата по всем видам имеющихся вкладов, исходя из их остатка на 1 марта 1991 г. Она рассчитывалась как 40%-я выплата на остаток вклада.

В соответствии с Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2297 «О единовременных компенсациях вкладчикам Сберегательного банка, имевшим вклады на 1 января 1992 г.» в 1994 г. проводилась вторая компенсация обесценившихся сбережений граждан. При этом остатки вкладов по состоянию на 1 января 1992 г. были увеличены в 3 раза.

Начиная с 1996 г. Правительством РФ ежегодно разрабатывается порядок предварительной компенсации вкладов отдельных категорий граждан в Сберегательном банке по состоянию на 20 июня 1991 г. В 1996 г. выплата Сбербанком предварительной компенсации по гарантированным вкладам началась с категории граждан, родившихся в 1916 г. и ранее. Сегодня постепенно круг лиц, имеющих право на получение предварительной компенсации по вкладам в Сберегательном банке РФ, расширяется.

В 2006 г. предполагается осуществить выплату предварительной компенсации по вкладам (взносам) в размере до 1 тыс. руб.

гражданам РФ по 1953 г. рождения **включительно,** инвалидам II группы по 1960 г. рождения включительно.

Гражданам РФ по 1940 г. рождения включительно (в том числе наследникам, относящимся к указанным категориям граждан) предусматривается выплата компенсации **в** размере остатка вклада в Сбербанке России по состоянию на 20 июня 1991 г. и взносов в организациях государственного страхования по состоянию на 1 января 1992 г. Гражданам РФ по 1930 г. рождения включительно, помимо указанных компенсаций предусматривается также выплата повторной компенсации в размере остатка вкладов (взносов). В случае смерти владельца вкладов (взносов) предусматривается продолжить выплату компенсации на оплату **ритуальных** услуг **в** размере до 6,0 тыс. руб.

В настоящее время основными принципами государственной политики РФ в области внутренних заимствований являются следующие:

1. Замещение государственного внешнего долга РФ внутренними заимствованиями, т.е. увеличение размеров государственного внутреннего долга в ближайшие годы будет обусловлено использованием его на погашение внешнего долга.

2. Удлинение сроков заимствования. В настоящее время планируется отказаться от краткосрочных (до 1 года) заимствований и перейти на обслуживание ценных бумаг, носящих средне- и долгосрочный характер. Для решения этой задачи доходность краткосрочных ценных бумаг будет сокращаться до 6,5% годовых, а среднесрочных и долгосрочных повышаться — до 8,5 — 10,5%. Предполагается, что в 2006 г. на средне- и долгосрочные заимствования будет приходиться около 96% от запланированного объема заимствований.

3. Повышение уровня рыночной ликвидности и расширение круга «активных инвесторов». Для этого совместно Минфином РФ и Банком России подготовлена Программа введения института первичных дилеров и эталонных выпусков на рынке ГКО-ОФЗ. В частности, в настоящее время предусматривается, что одним из активных инвесторов на рынке государственных ценных бумаг должен стать Пенсионный фонд РФ. С этой целью в 2004 г. было принято решение осуществить первое размещение нового вида государственных ценных бумаг — государственных сберегательных облигаций — ГСО. Часть этих бумаг будет использоваться для инвестирования средств пенсионных накоплений.

Государственный внутренний долг является важным инструментом перераспределения доходов в обществе и мобилизации

временно свободных средств граждан и хозяйствующих субъектов. С его помощью государство может регулировать многие экономические процессы, включая уровень ссудного процента, степень инвестиционной активности и др.

Размер внутреннего долга, как правило, не имеет каких-то четко выраженных границ, которые можно считать критическими. В большей степени это касается внешнего долга. Предельный размер внутреннего долга, с одной стороны, определяется возможностями государства обслуживать его, а с другой стороны, зависит от того, насколько население терпимо относится к самому факту наличия долга, готово мириться с его размерами и с тем, что государство не торопится его погашать.

8.4.3. Государственный внешний долг

В международной практике существуют два принципиально разных определения внешнего долга: либо как совокупный долг нерезидентам, либо как задолженность, выраженная в иностранной валюте. Так, в комментариях к расчетам, осуществляемым МВФ, говорится, что различие между внутренним и внешним долгом основывается, где возможно, на принципе, является ли заемщик резидентом или нет. Однако в иных случаях используется принцип валюты, в которой выражены долговые обязательства.

В соответствии с Бюджетным кодексом **РФ внешний государственный долг** — это долговые обязательства РФ как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, выраженные в иностранной валюте.

Таким образом, в России главным критерием деления долга на внутренний и внешний является валюта, в которой выражены долговые обязательства.

На мировом финансовом рынке государство, прибегая к внешним заимствованиям, выступает в качестве заемщика, а предоставляя кредиты иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям, становится кредитором. Внешние займы, так же как и внутренние, предоставляются на условиях срочности, платности и возвратности.

При принятии бюджета на очередной финансовый год определяются:

- верхний предел государственного внешнего долга РФ;

- верхний предел внешнего долга перед РФ;
- предел предоставления **гарантий** третьим липам.

Предельный размер государственных внешних заимствований, как правило, не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию и выплате основной суммы государственного внешнего долга.

При разработке проекта бюджета на очередной финансовый год **в** обязательном порядке должна быть разработана **и** одобрена **Программа государственных внешних заимствований.** Эта программа представляет собой перечень внешних заимствований **федерального** бюджета на очередной финансовый год с указанием цели, источников, сроков возврата, общего объема заимствований, объема использованных средств по займу до начала финансового года **и** объема заимствований в данном финансовом году. В программе государственных внешних заимствований РФ должны быть отдельно предусмотрены все займы и государственные гарантии, величина которых превышает сумму, эквивалентную 10 млн дол., на весь срок займа.

Правительство РФ имеет право на осуществление внешних заимствований, не включенных в Программу, только в том случае, если указанные внешние заимствования осуществляются в процессе реструктуризации' государственного внешнего долга РФ, которая приводит к снижению расходов на обслуживание государственного внешнего долга. Данное право распространяется исключительно на несвязанные (финансовые) государственные внешние заимствования РФ.

В Программу государственных внешних заимствований РФ **в** обязательном порядке включаются соглашения о займах, **заключенных** в предыдущие годы, если такие соглашения не утратили силу в установленном порядке.

В советское время официальные данные **о** размерах внешней задолженности страны не публиковались. Однако имелись оценки западных экспертов, в соответствии с которыми внешний долг СССР в 1971 г. оценивался в 1,8 млрд дол. В 1989 г. эта задолженность оценивалась уже в 44,8 млрд дол.[2]

Пол реструктуризацией долга понимается **основанное на** соглашении **прекращение долговых обязательств,** составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания **и** погашения обязательств
См.: *Смыслов Д.В.* Международные **валютно-финансовые** отношения России: проблемы переходного периода. — М., 1994. С. 48.

В соответствии с официальными данными, которые были опубликованы в СССР в 1989 г., на начало 1989 г. задолженность составляла 33,6 млрд руб. При пересчете по официальному курсу рубля к доллару задолженность в свободно конвертируемой валюте была эквивалентна приблизительно 47 млрд дол., а общая сумма долга — 56 млрд дол.

В 1991 г. объем внешней задолженности составлял примерно 75—80 млрд дол. В 60 млрд дол. оценивался внешний долг СССР перед странами Запада и 17 млрд дол. составлял долг государствам Восточной Европы и другим странам.

После ликвидации СССР назывались различные цифры внешней задолженности — от 60 млрд до 80 млрд дол. Разнобой в цифрах был вызван различиями в методике подсчета величины долга. Например, применялись различные коэффициенты перевода задолженности в переводных и клиринговых рублях в долларовый эквивалент; в одних случаях оценивался только долг СССР, в других — к нему приплюсовывалась задолженность по кредитам, полученным уже Россией, и т.п.

В целом после 1992 г. союзный долг, который составил основную долю современного российского долга, стали оценивать в 180 млрд дол.[1]

Современный внешний долг России состоит из двух частей:

1. Долг бывшего СССР, который приняла на себя Россия после распада СССР.

2. Новый долг России, который формировался в основном после 1992 г.

В свою очередь, долг бывшего СССР в течение длительного времени включал: задолженность Парижскому клубу кредиторов[2]; задолженность Лондонскому клубу кредиторов; три первых выпуска облигаций государственного внутреннего валютного займа (ОВГВЗ), являющиеся переоформленными задолженностями юридическим лицам — владельцам «замороженных» валютных счетов во Внешэкономбанке; задолженность перед бывшими социалистическими странами.

[1] См.: *Тоцкий А.* Возможности конверсии долгов//Внешняя торговля. 1994. № 2—3.

[2] Парижский клуб был создан как неформальное объединение государств-кредиторов в 1956 г. и сейчас в него входит более 20 стран, включая Россию, которая является полноправным членом этого клуба с сентября 1997 г. Все решения но реструктуризации долгов принимаются на основе консенсуса. За весь период деятельности Парижский клуб списал долгов на 630 млрд дол. Будучи членом Парижского клуба, Россия имеет двойственное положение. С одной стороны, мы выступаем здесь в качестве должника одних стран (38 млрд дол.), а с другой стороны — в качестве кредитора иных стран (50 млрд дол.). В рамках клуба у России 5 крупнейших должников: Алжир, Вьетнам, Йемен, Мозамбик и Эфиопия.

В настоящее время задолженность перед Лондонским клубом кредиторов, переоформленная в результате реструктуризации 2000 г. в суверенные еврооблигации, учитывается в составе нового российского долга. Сама по себе задолженность России перед Лондонским клубов кредиторов[1] представляет долг Внешэкономбанка (межбанковские кредиты, предоставленные ВЭБу в советское время, а также векселя, использовавшиеся во внешнеторговых расчетах). В 1996 г. с Лондонским клубом было заключено соглашение о реструктуризации долгов СССР банкам на следующих условиях: на сумму долгов России было выпущено два новых инструмента: ценные бездокументарные бумаги — Principal Loan (PRIN), на сумму основного долга; и бумажные процентные облигации —- Interest Accrual Notes (IAN), на сумму накопленных процентов со сроками погашения в 2020 и 2015 гг. соответственно. Они были объявлены долговыми обязательствами государства и зарегистрированы на Люксембургской бирже. Обращение этих облигаций предусмотрено как в России, так и за ее пределами — в европейской клиринговой системе Euroclear.

На 1 января 2006 г. долг бывшего СССР составил 34,5 млрд дол. Структура внешнего долга, принятого на себя Россией в качестве правопреемницы бывшего СССР, представлена на рис. 2.

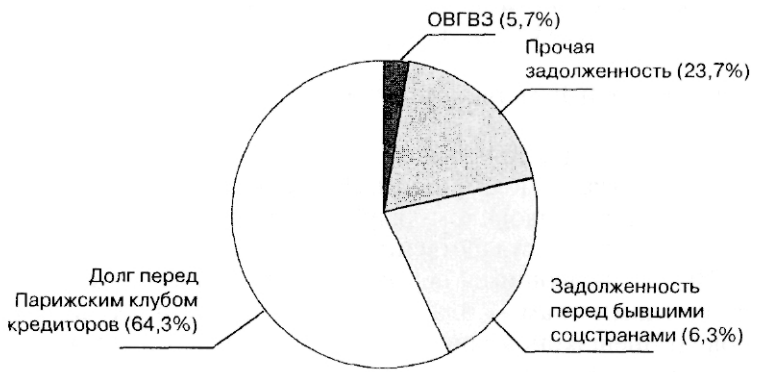


Рис. 2. Структура внешнего долга, принятого на себя Россией в качестве правопреемницы бывшего СССР (по состоянию на 1 января 2006 г.)

Лондонский клуб — международное объединение частных коммерческих банков. Он объединяет 600 коммерческих банков, интересы которых представляет Управляющий комитет. Лондонский клуб был сформирован в 70-е гг. для решения проблем, возникших из-за неспособности ряда стран (в первую очередь развивающихся) регулярно обслуживать внешнюю задолженность. В отличие от Парижского клуба, Лондонский клуб занимается вопросами задолженности перед частными коммерческими банками, кредиты которых не находятся под зашитой государственных гарантий или страхования. За весь период деятельности Лондонский клуб списал долгов на сумму 54 млрд дол.

Задолженность Парижскому клубу кредиторов на 1 января 2006 г. составила 22,2 млрд дол. или 64,3% долга бывшего СССР. За последние годы эта сумма существенно сократилась. Так, если в 2004 г. задолженность перед Парижским клубом кредиторов составляла 46,4 млрд дол., то в 2005 г. — 43,3 млрд дол. Существенное сокращение задолженности Парижскому клубу кредиторов в 2006 г. до 22,2 млрд дол. связано с досрочным погашением долга, которое осуществляла Россия в 2006 г.

Задолженность Парижскому клубу кредиторов — это в основном кредиты, которые были предоставлены России коммерческими банками из 18 западных стран под государственные гарантии или с государственной страховой защитой. Среди кредиторов лидирует Германия. На 1 января 2006 г. Россия была должна Германии 11,7 млрд дол. Далее следуют Италия — 3,1 млрд, Япония — 2,3 млрд, США — 2,1 млрд, Франция — 2,0 млрд, Австрия — 1,6 млрд дол. Всем остальным странам в отдельности (Австралия, Бельгия, Великобритания, Дания, Испания, Канада, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Финляндия, Швейцария и Швеция) Россия должна менее 1 млрд дол.

Задолженность перед бывшими социалистическими странами на 1 января 2006 г. составила 2,2 млрд дол. В основном это неурегулированные обязательства по межправительственным товарным поставкам, возникшим в советское время. За последние годы эта задолженность также существенно сократилась. Если в 2001 г. она составляла 14,1 млрд дол., то в 2004 г. - 4,0 млрд дол., а в 2005 г. - 2,7 млрд дол. На 1 января 2006 г. среди кредиторов России числились: страны бывшей Югославии — 1,2 млрд дол., Чехия — 0,6 млрд дол., Китай — 0,3 млрд дол. и Румыния — 0,2 млрд дол.

Задолженность по ОВГВЗ III, IV и V траншей в составе бывшего долга СССР на 1 января 2006 г. составляла 5,7% или 2,0 млрд дол.

ОВГВЗ впервые были выпущены 14 мая 1993 г. пятью сериями на общую сумму 7885 млн дол. Выдача ОВГВЗ юридическим лицам производилась с 14 сентября 1993 г. в счет «замороженных» сумм валютных счетов во Внешэкономбанке. В 1996 г. был выпущен еще ряд новых выпусков. Первоначально эти суммы считались внутренним государственным долгом, а в 1999 г. они были отнесены к категории внешних долгов.

Прочая задолженность в структуре бывшего долга СССР составляла на 1 января 2006 г. 23,7%. В основном это задолженность не членам Парижского клуба, т.е. коммерческим фирмам и банкам, входящим в Токийский клуб (Египет, Кувейт, ОАЭ, Турция, Южная Корея и др.).

Новый российский внешний долг на 1 января 2006 г. составил 35,6 млрд дол.

По формам заимствования новый российский внешний долг можно разделить на:

1) кредиты международных финансовых организаций (кредиты МФО);

2) кредиты иностранных государств;

3) еврооблигации;

4) облигации внутреннего государственного валютного займа ОВГВЗ VI и **VIII** траншей.

Структура нового российского долга представлена на рис. 3.

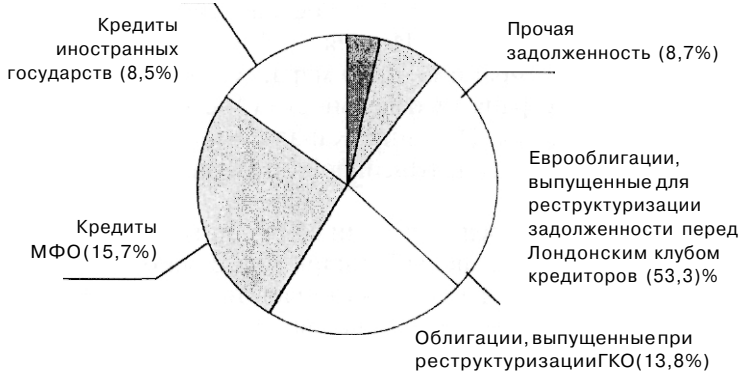


Рис. 3. Структура нового федерального государственного долга России (по состоянию на 1 января 2006 г.)

Как видно из рис.2, наибольшую часть нового российского долга на начало 2006 г. составляли еврооблигации, выпущенные для реструктуризации задолженности перед Лондонским **клубом** кредиторов — 19,0 млрд дол., или 53,3%. Еврооблигации, размещенные по открытой подписке, а также еврооблигации, выпущенные при реструктуризации ГКО (после финансового кризиса 1998 г.), составили 4,9 млрд дол., или 13,8%.

Кредиты иностранных государств на 1 января 2006 г., включая кредиты стран-членов Парижского клуба кредиторов, составили 3,0 млрд дол., или 8,5%. Существенную долю в составе нового российского внешнего долга составляют кредиты международных финансовых организаций (МВФ, МБРР) — 5,6 млрд дол. или 15,7%.

В 1992 г. Россия, вместо СССР, присоединилась ко Всемирному банку (МБРР и МФК), МВФ и ЕБРР. Все займы, предоставляемые

России Всемирным банком, были предназначены в основном для финансирования конкретных проектов, т.е. являлись связанными. Кредиты МВФ в 90-е гг. были направлены главным образом на решение вопросов дефицита бюджета, ликвидации нетарифных барьеров, для отмены экспортных пошлин на нефть и газ, повышение акцизов и др.

В настоящее время политика РФ в отношении заимствований у международных финансовых организаций существенно изменилась. Так, в соответствии с перспективным финансовым планом РФ на 2006—2008 гг. и основными направлениями долговой политики в отношении международных банков развития (МБР), одобренными Правительством РФ 21 апреля 2005 г. предполагается:

- ограничение новых заимствований у МБР под суверенную гарантию;
- использование ресурсов МБР для реализации проектов, имеющих общегосударственное значение, в соответствии с приоритетными направлениями развития РФ;
- сокращение неэффективно используемых займов;
- расширение практики привлечения средств М БР для финансирования окупаемых коммерческих проектов, осуществляемых с привлечением частных инвестиций без суверенных гарантий.

Прочая задолженность, большую часть которых составляют обязательства по клиринговым расчетам, на 1 января 2006 г. достигла 3,2 млрд дол., или 0,9%.

В целом, структура государственного внешнего долга РФ представлена в табл. 3.

Таблица 3

Структура государственного внешнего долга РФ в 2004—2007 гг., млрд дол. США

Наименование	На 1 января 2004 г.	На 1 января 2005 г.	На 1янвая 2006 г.	На1 января 2007 г. Прогноз
Государственный внешний долг РФ (включая обязательства бывшего СССР, принятые Российской Федерацией)	119,1	113,7	84,4	79,2
В том числе:				
по кредитам правительств иностранных государств:	53,8	52,6	31,8	29,4

Продолжение таб.). 3

Наименование	На 1 января 2004 г.	На 1 января 2005 г.	На 1янвая 2006 г.	На1 января 2007 г. Прогноз
задолженность официальным кредиторам Парижского клуба;	**46,4**	**46,1**	26,4	24,9
задолженность кредиторам, не являющимся членами Парижского клуба	3,4	3,3	**3,1**	**2,6**
задолженность бывшим странам СЭВ	**4,0**	**3,2**	**2,3**	**1,9**
по кредитам иностранных коммерческих банков и фирм:	**2,9**	**0,3**	**1,7**	**0,0**
задолженность кредиторам Лондонского клуба	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
коммерческая задолженность	**2,9**	**0,3**	**1,7**	**0,0**
по кредитам международных финансовых организаций:	**11,5**	**10,1**	**6,3**	**6,4**
МБРР	**4,8**	**3,5**	**5,5**	**5,4**
ЕБРР и пр.	**0,3**	**0,9**	**0,8**	**1,0**
государственные ценные бумаги РФ, выраженные в иностранной валюте:	**44,7**	45,2	39,0	37,9
еврооблигационные займы	37,4	37,9	39,0	37,9
ОВГВЗ	**7,3**	**7,3**	**7,1**	**4,9**
по кредитам Центрального банка РФ	**6,2**	**5,5**	4,3	**2,6**
предоставление гарантий РФ в иностранной валюте	**1,3**	**2,0**	**1,3**	**2,9**

Следует заметить, что в соответствии с международной методологией, при определении величины внешнего долга отдельного национального государства учитывается не просто суверенный долг (долг федеральных, региональных и местных органов власти), а совокупный долг, который включает также задолженность финансового и нефинансового секторов экономики.

Внешний долг РФ, рассчитанный по международной методологии, представлен в табл. 4.

Таблица 4

Внешний долг Российской Федерации (перед нерезидентами), млрд дол. США

	На1 января 2001г.	**На 1 января 2002 г.**	**На 1 января 2005 г.**	**На 1 января 2006 г.**
Всего	157,1	151,0	214,5	258,5
Органы государственного управления:	123,1	113,4	97,4	71,4
Федеральные органы управления	122,1	112,4	95,7	70,2
Новый российский долг	58,2	51,1	39,6	35,6
Кредиты международных финансовых организаций	15,2	14,4	6,2	5,6
МБРР	6,8	6,7	5,7	5,1
Прочие	0,2	0,2	0,4	0,5
Прочие кредиты (включая кредиты стран-членов Парижского клуба кредиторов)	7,7	6,4	4,2	3,0
Ценные бумаги в иностранной валюте:	30,8	27,0	28,9	26,7
еврооблигации, размещенные по открытой подписке, а также выпущенные при реструктуризации ГКО	-	-	7,3	4,9
еврооблигации, выпущенные при реструктуризации задолженности перед Лондонским клубом кредиторов	30,0	27,0	18,6	19,0
ОВГВЗ - VI и VII транши и ОГВЗ 1999 г.	0,7	1,0	3,0	2,8
ценные бумаги в российских рублях (ГКО-ОФЗ)	1,4	0,6	0,0	0,0
Прочая задолженность	3,2	2,6	0,2	0,3
Долг бывшего СССР	63,9	61,3	56,1	34,5
Кредиты стран-членов Парижского клуба кредиторов	36,9	36,3	43,3	22,2
Задолженность перед бывшими социалистическими странами	14,1	11,3	2,7	2,2

Продолжение табл. 3

	На1января 2001г.	На 1 января 2002 г.	На 1 января 2005 г.	На 1 января 2006 г.
ОВГВЗ-Ш, IV, V транши	1,2	**1,7**	**1,9**	2,0
Прочая задолженность	11,7	12,0	**8,2**	8,2
Субъекты РФ:	1,0	1,0	**1,6**	**1,2**
кредиты	0,4	**0,8**	1,1	0,9
ценные бумаги в иностранной валюте	0,0	0,0	0,0	0,0
еврооблигации	**0,6**	0,2	0,0	0,0
ценные бумаги в российских рублях	0,0	0.0	**0,5**	0,3
Органы денежно-кредитного регулирования'	**2,7**	0,0	**8,2**	11,0
Банки (безучастия в капитале)[2]:	**9,8**	13,6	32,5	50,2
долговые обязательства перед прямыми инвесторами	0,0	0,0	0,1	0,2
кредиты	**3,4**	**5,1**	19,8	34,5
текущие счета и депозиты	**4,6**	**5,7**	**9,7**	12,4
долговые ценные бумаги	**0,7**	**1,5**	**1,8**	1,8
прочая задолженность	**1,1**	**1,3**	**1,1**	**1,2**
Нефинансовые предприятия (без участия в капитале):	21,5	24,0	76,4	126,0
долговые обязательства перед прямыми инвесторами[3]	0,0	0,0	10,9	13,4
кредиты	**5,7**	**6,6**	58,4	98,7
долговые ценные бумаги	0,0	0,0	**5,8**	12,3
задолжнность по финансовому лизингу	1,4	**1,3**	**1,2**	1,3
прочая задолженность	14,4	16,0	0,1	0,3

Задолженность органов денежно-кредитного **регулирования охватывает** чадолжснность Банка России, а также органов государственного управления в части кредитов МВФ.

Включаются обязательства кредитных организаций, в том числе Внешэкономбанка. Внешняя задолженность, учитываемая Внешэкономбанком как агентом Правительства России, отражается в обязательствах органов государственного управления.

Включается внешняя задолженность по объявленным, но не выплаченным дивидендам на простые и привилегированные акции.

Если сравнить табл. 3 и 4, то видно, что за последние годы собственно государственный внешний долг РФ неуклонно сокращается. Так, если в 2000 г. внешний долг РФ составлял 155 млрд дол., то в 2004 г. — 119,1 млрд дол., а в 2005 г. — всего I 13,7 млрд дол. В 2006 г. объем государственного внешнего долга РФ продолжал снижаться и составил на 1 апреля 2006 г. 75,2 млрд дол.

Однако если государственный внешний долг РФ снижается, то совокупный долг РФ растет, о чем свидетельствуют данные табл. 4. Происходит это, в основном, за счет роста задолженности финансового и нефинансового секторов экономики.

История заимствований российских коммерческих банков на международном рынке капиталов началась с конца 1995 г. До 1995 г. заключались лишь соглашения по финансированию торговли. 90% всех средств было привлечено в 1997—1998 гг. Использовались лишь две формы заимствования: синдицированные кредиты[1] и еврооблигационные займы.

Кроме банков, заемщиками выступают и крупные промышленные компании. В 1997 г. «Татнефть» привлекла два необеспеченных синдицированных кредита на общую сумму 190 млн дол. на пополнение оборотных средств, «Ростелеком» привлек 100 млн дол. В 1998 г. «ЛУКойл» получил 8-летний заем (первые два года льготные) со стороны *ABN AMRO, Citibank, CS Fist Boston, Deutsche Bank* и *Societe General* на сумму 1,5 млрд дол. Ранее подобные кредиты получали также «Газпром». Сегодня данные тенденции продолжаются.

Для измерения государственного долга и международного сравнения долговой зависимости отдельных стран в мировой практике применяется ряд показателей и индикаторов государственного долга.

К их числу относятся следующие[2]:

$$1.\ \frac{\text{Внешний долг}}{\text{Валовый внутренний продукт}}\ (\%).$$

$$2.\ \frac{\text{Внешний долг}}{\text{Экспорт товаров и услуг}}\ (\%).$$

Характерной особенностью синдицированного (консорциального) кредита является то, что, во-первых, он предоставляется одному заемщику группой банков (консорциумом или синдикатом) и, во-вторых, он является несвязанным и не предполагает обеспечения.

См.: World Debt Tables. 1996. Vol. 9. P. XVL.

3. $\frac{\text{Стоимость обслуживания внешнего долга}}{\text{Экспорт товаров и услуг}}$ (%).

4. $\frac{\text{Платежи процентов}}{\text{Экспорт товаров и услуг}}$ (%).

5. $\frac{\text{Платежи процентов}}{\text{ВВП}}$ (%).

6. $\frac{\text{Валютные резервы}}{\text{Внешний долг}}$ (%).

7. $\frac{\text{Краткосрочный внешний долг}}{\text{Внешний долг}}$ (%).

Наиболее употребляемыми из приведенных индексов являются первые три. Они показывают, как соотносится общая сумма внешнего долга с годовым объемом ВВП, годовой экспортной выручкой, а также то, какая часть экспортной выручки страны уходит в порядке обслуживания внешнего долга. Остальные показатели по разным причинам, в частности вследствие отсутствия соответствующих статистических данных, применяются реже.

В некоторых странах используются дополнительные индексы, увязывающие внешний долг с динамикой внутренних инвестиций, а также с государственным бюджетом (бюджетным дефицитом).

Наиболее распространенным является **«показатель отношения внешнего долга к ВВП».** Он определяет возможность обслуживания внешнего долга, погашения платежей за счет произведенного продукта данного года. Если наблюдается рост ВВП, то не страшен и рост внешнего долга. Главное, чтобы темпы роста ВВП не отставали от темпов роста внешнего долга.

Если наблюдаются отрицательные или даже нулевые темпы прироста ВВП, как это имело место в России **в** последние годы, государство вынуждено перераспределять денежные ресурсы в пользу государственного бюджета посредством государственных займов. При этом, если увеличение госдолга систематически превосходит темпы роста ВВП, происходит изменение структуры портфеля частных инвесторов в пользу государственных долговых обязательств, что неизбежно оборачивается снижением относительных объемов производственного капитала в экономике в целом.

Предельное значение показателя **«отношение** внешнего долга к **ВВП»** — не выше 80%. Хотя некоторые считают критической отметкой 50%. Превышение страной этой величины — показатель

ее сомнительной платежеспособности, свидетельствующей о непосильной долговой нагрузке.

К середине 1996 г. Россия имела четырехкратный запас до порогового значения поданному коэффициенту. После августа 1998 г. ВВП России в долларовом исчислении составил около 200 млрд дол., и, следовательно, данный показатель приблизился к 70%. В настоящее время этот показатель существенно снизился **и** составляет 30,1%.

Для оценки долговой нагрузки важным является также показатель **«отношение внешнего долга к экспорту».** Этот показатель характеризует, насколько объем экспорта сопоставим с объемом государственного внешнего долга. Он позволяет судить, насколько страна в состоянии покрывать валютными доходами от национального экспорта свою внешнюю задолженность. Очевидно, что чем ниже этот показатель в пределах 100%-й экспортной выручки, тем благополучнее страна как мировой дебитор. Считается, что те страны, у которых отношение внешнего долга к экспорту ниже 10—20%, не имеют трудностей с погашением внешней задолженности. У традиционно проблемных должников он может превышать 500%.

Считается нормальным превышение суммой долга размеров экспорта, но не более чем в 2 раза. При таком или ниже значении этого показателя выручки от экспорта будет достаточно для покрытия внешних заимствований, а рост долговой зависимости не будет представлять серьезную угрозу для национальной экономики.

По этому показателю Россия находится практически на уровне США (150—200%). Исходя из предоставленной отсрочки ежегодные отчисления России на обслуживание внешнего долга в ближайшее время не превысят 8—9% суммы экспорта. Это во много раз меньше, чем платежи, осуществляемые другими заемщиками.

Для оценки долговой зависимости важное значение имеет также показатель расходов на обслуживание внешнего долга, в который включают: **основной долг, проценты** и **комиссии. В** настоящее время самые высокие показатели по обслуживанию внешнего долга у Мексики — 21 млрд дол. в год. Второе место занимает Бразилия — 20 млрд дол. Россия находится на восьмом месте. В 2005 г. расходы на обслуживание внешнего долга составляли в России 6,2 млрд дол.

Для оценки долговой зависимости важное значение имеет также показатель **«отношение расходов по обслуживанию внешнего долга к экспорту».** Расходы на обслуживание внешнего долга включают

основной долг, проценты и комиссии. В процентном отношении лот показатель не должен превышать 15—20%. Наихудшее положение поданному показателю у таких стран, как Венгрия (55%), Алжир (50%), Мексика (45%) и Бразилия (40%).

Россия до недавнего времени имела относительно небольшой показатель, близкий к пороговому. В 1995 г. этот показатель составлял всего 6,5%, что во многом было обусловлено достигнутыми договоренностями России с Парижским и Лондонским клубами кредиторов о реструктуризации российских долгов. Однако к 2000 г. этот показатель существенно вырос и составил 27%.

Важное значение имеет также показатель **«величина внешнего долга надушу населения».** Данный показатель более точно отражает степень внешнеэкономической зависимости страны, чем абсолютное значение внешней задолженности. Этот показатель в России почти в 12 раз ниже соответствующего показателя Швеции, почти в 6 раз — Германии и более чем в 4 раза — США. Среди стран с переходной экономикой Россия по этому показателю занимает восьмое место.

Все приведенные выше показатели долговой зависимости имеют очень большое значение для анализа ситуации, складывающейся в той или иной стране. Непомерно высокие расходы бюджета, связанные с выплатой процентных славок и погашением займов, ограничивают возможности проведения государством активной экономической политики. Это может даже привести к тому, что государство из-за необходимости финансировать обслуживание государственного долга будет не в состоянии выполнять возложенные на него функции по обороне страны, проведению социальной политики, регулированию экономических отношений и т.п. Как крайний случай — оно может объявить себя банкротом, приостановив погашение займов и выплату процентов по ним.

Отказ государства от исполнения своих обязательств называется **дефолтом.** Чаще всего дефолт объявляет сам заемщик. Однако дефолт может объявить и кредитор в том случае, если заемщик допустил неисполнение своих обязательств в установленные сроки, либо предложил иные, невыгодные для кредитора, условия урегулирования долга.

Дефолт отрицательно сказывается па положении страны-должника. В том случае, если страна в одностороннем порядке отказывается от исполнения своих обязательств, это оборачивается ее полной изоляцией. В свою очередь, изоляция осложняет выход из кризиса, поскольку закрывает доступ страны к мировому финансовому рынку.

Частичное неисполнение обязательств является менее жестким, однако в современных условиях и такая ситуация чревата негативными последствиями для стран-должников, как это было в Аргентине в 1984 г. или Перу в 1985 г. Поэтому при возникновении трудностей с обслуживанием долга государственный заемщик имеет лишь один путь — урегулировать долг совместно с кредиторами.

8.4.4. Основные направления сокращения долговой зависимости

При решении проблемы государственного долга применяются различные схемы конвертации долговых обязательств, которые были широко опробированы в международной практике в 70—80-е гг., когда разразился мировой кризис задолженности.

В мировой практике используются три основных способа урегулирования внешней задолженности:

1) списание долга;
2) реструктуризация долга;
3) конверсия долга.

Один из способов — это **списание долга,** в процессе которого происходит либо уменьшение долга, либо сокращение его обслуживания. Важнейшим условием реализации этого метода служат согласование с МВФ страной-должником программы экономического развития и наличие достаточно убедительного платежного баланса, который подтверждал бы, что дальнейшей реструктуризации задолженности не потребуется.

В категорию стран-должников, на которые распространяются эти условия, попадают страны, имеющие среднегодовой **ВВП** на душу населения менее 500 дол. либо отношение долга к экспорту на уровне 350%. Кроме того, в течение трех лет программа экономического развития таких стран должна быть согласована с **МВФ** и Парижским клубом кредиторов, а их правительствам необходимо достигнуть консенсуса с основными кредиторами по вопросу реструктуризации иных категорий долга. В случае выполнения этих условий государство может рассчитывать на списание 67% своей внешней задолженности.

В качестве других критериев рассматривается возможность использования следующих показателей: приведенная стоимость долга должна превышать 280% налоговых сборов, отношение годового экспорта в **ВВП** должно превышать 40%, отношение налоговых

сборов к ВВП — более 20%. Дополнительным условием, позволяющим рассматривать процедуру списания долга в ускоренном порядке, является ситуация на мировых товарных рынках. Так, если экономика страны в значительной степени зависит от экспорта двух или трех видов природных ресурсов и при этом их цены достигли исторических минимумов, то это государство может рассчитывать на определенное улучшение условий списания своей задолженности. Действие тех или иных факторов обусловливает вероятность уменьшения долгового бремени вплоть до 80% его первоначального объема.

Применение схемы «списание» промышленно развитыми странами объясняется не только соображениями политического характера (такого рода шаги, как правило, многократно повышают политический вес стран-доноров), но и чисто экономическими расчетами, что подтверждается долговой кривой Лаффера (рис. 4).

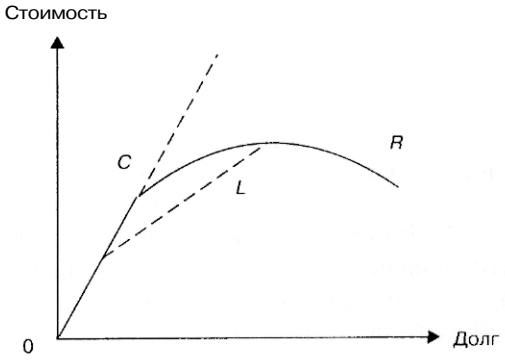


Рис. 4. Долговая кривая Лаффера

Как видно из рисунка, при небольших объемах заимствований ожидаемый объем выплат по долгу совпадает с объемом обязательств, т.е. ожидается, что долг будет погашен полностью. Однако начиная с некоторого момента величина долга начинает превышать объем ожидаемых выплат по нему. Растущая вероятность дефолта приводит к падению стоимости долга. В точке *L* отношение ожидаемого приведенного потока трансфертов к величине долга может быть измерено наклоном хорды, проведенной к этой точке из начала координат.

С дальнейшим увеличением объемов заимствований, например до точки *R,* вместе с рыночной ценой падает и суммарная стои-

мость долга. Дести мулирующее воздействие, которое оказывает избыточное налоговое бремя, становится настолько сильным, что кривая из восходящей переходит в нисходящую. В этом случае, очевидно, необходимы списание или реструктуризация части долга.

На данный момент в числе претендентов на списание долга числятся преимущественно африканские страны (Нигерия, Чад и др.), а также некоторые латиноамериканские (Никарагуа, Гондурас, Боливия) и азиатские страны (Вьетнам). На постсоветском пространстве наиболее близки к данной категории Грузия и Таджикистан. Россия же практически по всем критериям в нее не попадает. Однако, на наш взгляд, Россия сегодня не должна исключать попытки договориться с кредиторами о частичном списании долга.

Другой вариант снижения долговой зависимости — **реструктурирование долга.** Переоформление задолженности может осуществляться двумя способами: сокращение задолженности в результате «выкупа» долговых обязательств с дисконтом со вторичного рынка странами с низким уровнем дохода (главным образом за счет средств Международной ассоциации развития —- МАР) ; секьюритизация — замена кредитных соглашений облигационными займами; снижение долга и его обслуживание в рамках «плана Бреди».

«Выкуп» считается самой рыночной схемой реструктуризации государственного долга. Реализация схемы «выкуп» заключается в том, что регулирующий финансовый орган государства обращается к держателям ценных бумаг с предложением о выкупе принадлежащих им облигаций по некой фиксированной цене, с дисконтом со вторичного рынка. В основном такой вариант применяется для реструктуризации коммерческого долга.

Этот способ может осуществляться странами-должниками, которые имеют в своем активе значительные объемы золотовалютных резервов или могут достаточно быстро их нарастить за счет стимулирования экспортных операций.

Для стран с низким уровнем дохода для целей выкупа могут быть использованы средства Фонда сокращения задолженности МАР. Этот Фонд был организован в 1989 г. для оказания помощи беднейшим странам, имеющим право получать кредиты только по линии МАР.

В соответствии с правилами деятельности Фонда выкупу подлежат средне- и долгосрочные государственные обязательства частным иностранным кредиторам, которые не должны быть

дополнительно гарантированы или **обеспечены** правительством либо третьими сторонами, включая обеспечение **активами,** а **также** краткосрочные обязательства, в **частности** коммерческие кредиты, полученные от экспортеров.

Поддержка полиции **Фонда осуществляется** при выполнении **страной-должником** следующих условий: наличия программы стабилизации экономики, согласованной **с** МАР **и** другими финансовыми организациями; **наличия стратегии** управления внешним долгом, **включая** программу глобального решения проблемы внешней задолженности частным кредиторам с использованием средств Фонда и других доноров, **соглашение** о переоформлении внешней задолженности на улучшенных условиях с Парижским **клубом,** соответствие стратегии **управления** внешним долгом долгосрочным целям национального экономического развития.

Программы переоформления задолженности по линии Фонда МАР имеют безвозмездный разовый характер, т.е. пути **дальнейшей** реструктуризации не рассматриваются. Размер срелств, выделяемых той или иной стране, ограничен 10 млн дол. При этом страна должна быть в состоянии мобилизовать дополнительные ресурсы от прочих доноров. Проведение операций полиции Фонда считается целесообразным, если она позволяет погасить не менее 85% задолженности частным кредиторам.

Обычно «выкуп» осуществляется путем обмена «облигации — облигации». Примером такого рода операций может **служить** предложение правительства Аргентины, сделанное им в сентябре 1997 г. о выкупе двух выпусков облигаций: **Pro,** (номинированных **в** песо, купон — 3,69% годовых) и Pro_2 (номинированных в дол., купон — одномесячный L1BOR), которые **погашаются** в 2007 г. Держатели этих бумаг могли бы поменять их на **30-летние** валютные облигации с купонным доходом **в 9,75%** годовых либо продать их по фиксированной пене.

Вместе с тем «выкуп» долга как способ решения проблем долговой зависимости не очень **приветствуется** по двум причинам. Во-первых, считается, что при этом нарушается принцип главенства кредиторов, т.е. их право на преимущественное получение любых свободных средств должника, просрочившего платеж. Во-вторых, при этом возникает проблема **«морального** риска» **и** отрицательной селекции, когда фактический выигрыш получают наихудшие заемщики, долги которых торгуются с **наибольшим** дисконтом. В-третьих, **в** случае, когда заемщику разрешается самостоятельно выкупать собственные долги на открытом рынке,

это приводит к сокращению государственного долга без принятия кредиторами каких-либо согласованных решений, что аналогично частичному прощению долга.

Досрочный выкуп приводит к тому, что кредиторы получают меньше. Но если снижение долгового бремени увеличивает вероятность выплат, то кредиторы согласятся на выкуп долга. При этом их потери, вызванные отказом от получения полной суммы кредита, перевешиваются улучшением перспектив возврата долга. Важно, что инвесторам выгодно разрешать досрочный выкуп, равно как и прощать долг, если заемщик находится на нисходящем участке долговой кривой Лаффера. Иначе кредиторы несут потери в результате реструктуризации.

В мировой практике наиболее популярной схемой реструктуризации долгов в последнее десятилетие стал **обмен** «проблемных» долговых обязательств на новые. Самым распространенным способом проведения подобных сделок является так называемый «план Бреди» (по имени главы казначейства США, впервые выступившего с такой инициативой в 1986 г.).

«План Бреди» выглядит следующим образом: правительство страны, намеревающейся реструктурировать свой национальный долг, достигает определенных договоренностей с МВФ и разрабатывает совместно с фондом программу структурной перестройки экономики, включающую предоставление стране новых кредитных ресурсов. После того, как эта программа начинает успешно претворяться в жизнь, инвесторам предлагается обменять имеющиеся у них кратко- и среднесрочные долговые обязательства на ценные долгосрочные бумаги, номинированные обычно в валюте одного из государств «большой семерки», которые частично обеспечены US T-Bills. При этом происходит частичное списание долга (от 20 до 50%)'.

Впервые схема «облигации — облигации» была применена в 1989 г. в Мексике. Тогда кредиторам (в том числе держателям ценных бумаг, оказавшихся в состоянии дефолта; банкам и компаниям, выдавшим синдицированные кредиты) было предложено несколько вариантов реструктуризации задолженности.

Обмен долгов на облигации называется также «секьюритизация». Такой обмен проводится как непосредственно, когда старые обязательства сразу обмениваются на новые, так и опосредованно, когда средства, привлеченные за счет эмиссии, направляются на погашение уже существующих долгов. Если новые бумаги торгуются на рынке с меньшим дисконтом, такая операция приведет к сокращению общего объема задолженности. В последнее время наибольшее распространение получила секьюритизация банковских долгов, т.е. обмен обязательств перед банками-кредиторами на облигации.

Первый вариант предполагал обмен имеющихся у инвесторов обязательств по номинальной стоимости на 30-летние облигации с одновременным списанием 35% от суммы задолженности (Dis-count Bonds). Купонная ставка (выплата купона — раз в полгода) этих облигаций составляла LIBOR+ 13/16% годовых.

Второй вариант предусматривал обмен долгов по их номинальной стоимости на 30-летние облигации (Par Bonds) с фиксированным полугодовым купонным доходом — 6,25% годовых в дол.; 6,63% — во французских франках; 5,31% — в немецких марках; 10,75% — в итальянских лирах; 3,85% — в японских иенах (купонная ставка на момент выпуска облигаций предполагалась ниже рыночных показателей, т.е. ниже аналогичной полугодовой среднерыночной ставки). При этом 25% от общего объема эмиссии и 5% от объема купонных выплат по обоим видам ценных бумаг были гарантированы облигациями казначейства США, которые приобретались Мексикой за счет средств, выделенных международными финансовыми организациями.

Вслед за Мексикой аналогичные варианты реструктуризации широко применялись в странах Латинской Америки (Аргентине, Бразилии и др.), Восточной Европы (Болгарии, Польше), Африки (Нигерии, Марокко), Юго-Восточной Азии (Филиппинах). В ходе реализации данной программы Всемирным банком, МВФ и Экспортно-импортным банком Японии был создан специальный фонд в 32 млрд дол. для обеспечения выпуска Brady bonds; на эти средства приобретались US T-Bills, которые являлись обеспечением новых ценных бумаг.

Кроме того, весьма распространены варианты выпуска Brady bonds с определенными привилегиями. Так, Мексика, Венесуэла и Нигерия (страны, экономики которых весьма существенно зависят от экспорта нефти) при выпуске облигаций типа Par прилагали к ним специальные варианты, которые давали право владельцам облигаций получать дополнительный доход в случае роста мировых цен на нефть. Технически это выглядело следующим образом (на примере Мексики): держатель облигаций получал дополнительный доход, пропорциональный разнице между средней экспортной ценой мексиканской нефти в течение купонного периода и «относительной» ценой. «Относительная» же цена определялась как стоимость мексиканской нефти на момент выпуска облигаций (14 дол. за баррель), умноженная на инфляционный коэффициент, рассчитываемый МВФ. И если эта разница получалась отрицательной, инвестор не нес никаких убытков.

Всего в ходе реструктуризации долгов по «плану Бреди» в период с 1989 по 1998 г. было выпущено облигаций на общую сумму 132,8 млрд дол. Кардинальное отличие обычной схемы реструктуризации «облигации — облигации» от «плана Бреди» — относительно стабильное состояние экономики страны, предполагающей подобный обмен, а также безупречность кредитной истории инструментов, подлежащих обмену, причем наличие согласованной с МВФ программы экономических действий не является необходимым условием.

Существует два варианта реализации указанной схемы:

1. Обмен долговых обязательств, номинированных в национальной валюте, на облигации, чей номинал выражен в иностранной валюте.

2. Обмен одних «внешних» (как правило, Brady bonds) долгов на другие.

Цели, преследуемые предложениями такого рода вариантов обмена (помимо «удлинения» долга, которое обычно происходит и в том, и в другом случае), достаточно очевидны. В первом случае — это реструктуризация госдолга в пользу «внешней» его части, что на определенном этапе отвечает интересам правительства, позволяя инвесторам вместе с тем избежать «курсового» риска. Во втором случае монетарные власти изменяют структуру лишь внешнего долга (в частности, при обмене Brady bonds они избавляются от необходимости держать часть средств в US T-Bills, которые обычно служат обеспечением этих бумаг); инвесторы же при этом получают возможность обменять имеющиеся у них долговые обязательства на более доходные, хотя и более рискованные (иногда вследствие более длительного срока обращения, иногда ввиду отсутствия обеспечения), инструменты.

Одной из наиболее известных рыночных схем реструктуризации государственного долга является **конверсия долга.** Под конверсией принято понимать все механизмы, обеспечивающие обмен внешнего долга на национальные активы. Это могут быть: конверсия долга в инвестиции; погашение долга товарными поставками; обмен на собственность; обмен на долговые обязательства третьих стран; обмен на акции или облигации.

Чаще всего осуществляется **обмен долгов на акции национальных компаний.** При этом кредиторам предоставляется право продажи долгов с дисконтом за национальную валюту. Последняя используется им для реализации инвестиционных проектов, приобретения ценных бумаг и прочих активов. С целью обеспечения наиболее

выгодного для страны-должника курса при обмене выраженных в долларах долгов на национальную валюту в латиноамериканских странах, например, широко применялось проведение аукционов. Победителями на них становились владельцы долговых обязательств, предложившие наибольшие скидки с номинальной стоимости этих обязательств. Чаще всего используется непосредственный обмен (своп) долгов на акции компаний, находящихся в государственной собственности. При этом происходит капитализация внешнего долга.

Такая капитализация преследует следующие цели: замедление темпов роста или абсолютное сокращение величины внешнего долга; уменьшение оттока финансовых средств в виде платежей по обслуживанию внешней задолженности; привлечение новых инвестиций из-за рубежа; участие иностранного капитала в программах приватизации государственных предприятий; частичное возращение национальных капиталов, вывезенных за границу. Таким образом решается двоякая задача: с одной стороны, ослабляется внешнее долговое бремя, а с другой — привлекается иностранный капитал с целью обеспечения экономического роста и структурной перестройки экономики.

Большой опыт конверсии внешней задолженности во внутренние активы накоплен странами Латинской Америки, которые испытывали в 80-х гг. острейший долговой кризис. Максимальный объем заключения подобных сделок приходился на 1989—1990 гг. Они активно использовались при переоформлении задолженности таких стран-должников, как Чили, Аргентина и Мексика. Однако к 1991 г. их объем значительно сократился в основном потому, что с начала 90-х гг. цены долгов на вторичных рынках заметно возросли и привлекательность подобных операций для инвесторов уменьшилась. Операции по конверсии долга в акции предприятий иностранными инвесторами были прибыльными до тех пор, пока их национальная стоимость была ниже мировой.

В целом, этот механизм не столь однозначен. С одной стороны, такая схема предусматривает изменение расписания выплат и снижает краткосрочную нагрузку на бюджет. Более того, если до свопа поток выплат по долгу был жестко задан в номинальном выражении, то после — поток доходов от компании становится зависимым от экономического состояния страны, уровня внутренней и внешней инфляции и других факторов. Таким образом, выплаты по долгу привязываются к экономическому положению страны-заемщика, что расширяет возможности достижения компромисса.

С другой стороны, инвестор, получивший акции в результате обмена, в действительности не делает реальных вложений в экономику страны. Напротив, бюджет страны теряет потенциальные доходы, которые он мог бы получить от приватизации. Говорить об уменьшении объема государственного долга в масштабах страны также не приходится, поскольку кредиторы вместо долговых обязательств получили в собственность национальные компании, т.е. фактически обменяли госдолг на обязательства частного сектора. Объем долга действительно уменьшится за счет разности дисконтов, только если новые бумаги будут признаны приоритетными по отношению к старым.

Своп долгов на акции имеет и негативные моменты, такие, как возможное «бегство капитала», когда инвестор, получив на руки акции, сразу же старается продать их на рынке с тем, чтобы как можно скорее вывести капиталы из страны. В этом случае обмен будет эквивалентен досрочному выкупу обязательств за счет резервов Центрального банка. При этом если резервов будет недостаточно для удержания курса, последующая девальвация национальной валюты неизбежно приведет к еще более серьезным последствиям для экономики в целом. Более того, даже если массированного оттока капитала не будет, резервы страны могут тем не менее пострадать. Это произойдет в том случае, если иностранная компания предпочтет проводить инвестиции, которые в любом случае имели бы место (например, строительство нового завода стратегическим инвестором), с помощью акций, полученных при обмене, а не собственных финансовых ресурсов. В этой ситуации получается, что Центральный банк как бы выкупает часть долгов за счет своих валютных резервов.

Существуют также определенные проблемы, связанные с бюджетно-налоговой политикой государства. Для проведения подобного свопа государству необходимо найти источники средств на покупку акций национальных компаний (если эти акции находятся в собственности государства, то можно говорить о вмененных издержках, связанных с отказом от возможных доходов от их реализации). Это можно сделать неинфляционным путем, например, с помощью дополнительного внутреннего займа. В этом случае внешний долг переводится во внутренний. Однако, как правило, у стран, имеющих проблемы с внешними долгами, значителен также и объем внутренней задолженности. Таким образом, в результате проведения свопа увеличивается нагрузка на бюджет, что приводит к росту реальной стоимости обслуживания внутренних

долгов и оказывает негативное воздействие на экономическую ситуацию в стране.

Сегодня капитализация долговых обязательств может быть рассмотрена как один из способов сокращения внешнего долга. Однако надо иметь в виду, что этот метод связан с определенным риском. В частности, следует учитывать, что вследствие использования механизма конверсии одновременно сокращаются традиционные капиталовложения, следовательно, уменьшается приток новых средств. Кроме того, процесс конверсии может активизировать спекулятивные операции с целью извлечения дохода на разнице обменных курсов по конверсионным и текущим операциям. Расходы на обслуживание внешнего долга уменьшаются, зато растут выплаты дивидендов по акциям, следовательно, ставится под сомнение сокращение итогового оттока финансовых средств. Конверсионные операции неизбежно ведут к увеличению денежной массы и потому чреваты усилением инфляционного процесса. Наконец, использование механизма конверсии порождает опасность ослабления национального контроля над некоторыми стратегически важными сферами национального хозяйства.

Кроме того, как свидетельствует опыт других стран, например Аргентины, метод капитализации долгов **может** быть осуществлен наиболее эффективно во время массовой приватизации государственного сектора. В России к концу 90-х гг. приватизация была уже в основном завершена и в собственности государства находится не так много предприятий. Следует также иметь в виду, что размер внешнего долга несоизмерим с оценкой стоимости акций большинства нормально работающих предприятий. Их стоимость значительно ниже. К тому же, где государству взять деньги, чтобы выкупить эти акции у частных компаний?

Но самым главным является то, что в настоящее время акции крупнейших российских компаний в электроэнергетике, топливной промышленности, металлургии, телекоммуникациях («голубые фишки») по отношению к бумагам аналогичных компаний развивающихся стран недооценены в несколько раз. Бумаги компаний «второго эшелона» в машиностроении, лесной, легкой, пищевой промышленности недооценены в еще большей степени. В то же время устойчиво действующая конвергенция цен российского фондового рынка и фондовых рынков развивающихся стран позволяет надеяться на значительное повышение относительной цены акций российских компаний в обозримом будущем. Таким образом, использование для целей обслуживания и погашения дол-

га более дешевых средств платежа при дальнейшем их неизбежном удорожании, к тому же при наличии более дорогих альтернатив, является неоптимальным и ведет к существенным экономическим потерям.

Вопросы для самопроверки

1. Каковы основные причины дефицита государственного бюджета?
2. Какие виды дефицита бюджета вы знаете?
3. Чем отличается политика «ежегодно балансируемого бюджета» и «циклического балансирования бюджета»? Какой тип политики используется в России?
4. Каковы основные способы финансирования дефицита бюджета?
5. В чем плюсы и минусы монетизации как способа финансирования дефицита бюджета?
6. Чем отличается государственный кредит от банковского и товарного?
7. Какова классификация государственных займов?
8. В какой форме могут существовать долговые обязательства РФ?
9. Каков основной критерий деления долга РФ на внутренний и внешний?
10. Какова структура внутреннего долга РФ?
11. Какова структура внешнего долга РФ?
12. Назовите основные показатели долговой зависимости экономики?

ГЛАВА IX

ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ ГОСУДАРСТВА

9.1. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СУЩНОСТЬ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ

Важным звеном финансовой системы являются **внебюджетные фонды государства.** Внебюджетные фонды — это фонды денежных средств, образуемые вне федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, которые предназначены для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, охрану здоровья, медицинскую помощь, а также для удовлетворения других общественных потребностей, не финансируемых из бюджета.

Считается, что внебюджетные фонды возникли раньше бюджета и в какой-то мере послужили его основой. Объясняется это тем, что в процессе становления современной системы государственной власти происходило выделение отдельных функций государства и закрепление за ними специальных финансовых ресурсов. Как правило, это были специальные виды правительственной деятельности, для которых была нежелательна огласка. Покрывались они специальными доходами. Количество специальных фондов и счетов не было постоянным. Одни счета открывались, другие закрывались.

Наличие этих фондов, хотя и было необходимо, создавало определенные финансовые неудобства. В одних фондах наблюдалась нехватка средств, в других — избыток. Кроме того, правительство могло использовать эти средства бесконтрольно. Поэтому по мере укрепления централизованного государства постепенно происходило объединение специальных фондов в едином государственном бюджете. Однако многие внебюджетные фонды сохранили свое значение и самостоятельность и существовали наряду с бюджетом. Специальные счета создавались для строительства, правительственной предпринимательской деятельности, управления денежной массой и государственным долгом, системой социального страхования.

Широкое распространение в большинстве стран специальные внебюджетные фонды государства получили после Второй ми-

ровой войны. Сегодня они являются полноправным элементом финансовой системы и одним из способов перераспределения финансовых ресурсов.

Выделение наряду с бюджетом специальных внебюджетных фондов обусловлено несколькими причинами:

1) необходимостью выделения специальных денежных ресурсов с целью их более эффективного и строго целевого использования;

2) необходимостью определения особых и одновременно устойчивых финансовых источников для удовлетворения специальных потребностей государства;

3) необходимостью изыскания дополнительных средств для удовлетворения общественных потребностей, которые не могут быть в полном объеме профинансированы из бюджета, но которые являются основой расширения сферы деятельности правительства в области военных расходов, научных исследований, социальных выплат населению и т.п.

Внебюджетные фонды позволяют преодолеть остаточный принцип финансирования социальных и других расходов. Они позволяют также разгрузить бюджет, беря на себя часть его расходов, разрешая тем самым проблему финансирования бюджета. Имея строго целевое направление использования средств, внебюджетные фонды дают возможность увеличить ресурсы, мобилизуемые государством. Конечно, это можно сделать и за счет увеличения налогов, но, как правило, увеличение налогов негативно воспринимается в обществе. А вот если происходит увеличение ставок во внебюджетные фонды, то это воспринимается более спокойно, поскольку большинство граждан получает доходы из внебюджетных фондов.

Таким образом, главная причина создания внебюджетных фондов — необходимость выделения чрезвычайно важных для общества расходов и обеспечение их самостоятельными источниками доходов.

Материальным источником внебюджетных фондов во всех странах является национальный доход, а преобладающая часть фондов создается в процессе его перераспределения. В этом смысле внебюджетные фонды являются финансовой категорией и частью системы государственных финансов. В то же время внебюджетные фонды обладают целым рядом особенностей. В частности, в России:

1) проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов предоставляются одновременно с проектом соответствующих бюджетов на очередной финансовый год;

2) бюджеты государственных внебюджетных **фондов** рассматриваются и утверждаются в форме федеральных законов одновременно **с** принятием федерального закона **о** федеральном бюджете на очередной **финансовый** год;

3) внебюджетные фонды имеют строго целевую направленность. Их расходование может осуществляться исключительно на цели, определенные законодательством РФ, **в** соответствии с бюджетами фондов, утвержденными федеральными законами или законами субъектов РФ;

4) доходы государственных внебюджетных фондов формируются за счет обязательных отчислений, а также добровольных взносов физических **и** юридических лип;

5) страховые взносы в фонды и взаимоотношения, возникающие при их уплате, имеют налоговую природу. Тарифы взносов устанавливаются государством и являются обязательными;

6) денежные ресурсы внебюджетных фондов находятся в государственной собственности. Они не входят **в** состав бюджетов, а также других фондов и не подлежат изъятию **на** какие-либо цели, прямо не предусмотренные законом;

7) расходование средств из внебюджетных фондов осуществляется по распоряжению Правительства или специально уполномоченного органа (правление фонда).

Главными источниками формирования государственных внебюджетных фондов являются:

- специальные целевые налоги и сборы, установленные для соответствующего фонда;
- средства из бюджета;
- отчисления от прибыли предприятий, учреждений, организаций;
- прибыль от коммерческой деятельности, осуществляемой фондом как юридическим лицом;
- займы, полученные фондом у ЦБ РФ или коммерческих банков.

В России начиная с 1992 г. действует более двух десятков внебюджетных фондов. Возникновение в России **в** 90-е гг. специальных внебюджетных фондов было явлением относительно новым. До этого внебюджетных фондов как таковых не было. В СССР вместо этого существовало два типа бюджета: обыкновенный и чрезвычайный. Обыкновенный бюджет формировался из традиционных, относительно постоянных доходов и направлялся на финансирование расходов, связанных с осуществлением основных функций государства. Чрезвычайный бюджет фактически выполнял функции специальных фондов. Он не **утверждался,** не публиковался и **содержался** в тайне, поскольку бюджетная система

СССР предусматривала существование одного государственного бюджета. За счет средств чрезвычайного бюджета погашался государственный долг, покрывались убытки, вызванные стихийными бедствиями, и т.п. Кроме того, за счет его средств покрывался дефицит обыкновенного бюджета.

Целевые бюджетные фонды стали создаваться в России в период перехода страны на новые экономические отношения. Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. впервые предоставил возможность органам власти образовывать целевые бюджетные фонды, обладающие правом самостоятельного юридического лица и независимые от бюджетов соответствующих органов власти.

В 90-е гг. внебюджетные фонды были созданы на разных уровнях управления — федеральном, уровне субъектов РФ и местном уровне. Главной причиной их создания была необходимость выделения чрезвычайно важных для общества расходов и обеспечение их самостоятельными источниками доходов. Ведущую роль среди них заняли социальные внебюджетные фонды.

Одновременно с социальными были созданы и другие внебюджетные фонды. В конце 90-х гг., исчерпав положительный ресурс от функционирования целого ряда внебюджетных фондов, Правительство РФ приняло решение о консолидации их в бюджет, при этом сохранив некоторую автономность этих фондов. Они были включены в бюджет отдельными статьями, т.е. трансформировались в целевые бюджетные фонды. Социальные фонды сохранили статус внебюджетных фондов и были официально утверждены законодательными актами.

В настоящее время в России существуют три типа внебюджетных фондов:

1) социальные внебюджетные фонды, имеющие оба1егосударственное значение;

2) экономические внебюджетные фонды (внебюджетные фонды межотраслевого и отраслевого назначения);

3) территориальные внебюджетные фонды.

9.2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

Существование государственного социального страхования — это объективная необходимость и условие нормального, устойчивого развития современного общества. Поэтому в большинстве

стран государство создает специальные фонды, посредством которых оно концентрирует значительные финансовые ресурсы и тем самым обеспечивает надежную социальную защиту населения страны.

Государственное обязательное социальное страхование — это часть государственной системы социальной зашиты населения, осуществляемой в форме страхования работающих граждан от возможного изменения материального и социального положения, в том числе и по не зависящим от них обстоятельствам. Поэтому создание государственных социальных внебюджетных фондов обусловлено прежде всего необходимостью страхования социальных рисков, которые неизбежны в условиях рыночной экономики. К числу основных социальных рисков относятся:

- риски утраты трудоспособности с возрастом;
- риски утраты трудоспособности по инвалидности;
- риски временной нетрудоспособности в связи с болезнью или по другим причинам (беременность, роды, болезнь детей и т.п.);
- риски потери работы в связи с закрытием, реконструкцией предприятий, изменением структуры производства и т.п.;
- риски заболеваний и ухудшения здоровья.

Все эти риски могут возникнуть независимо от желания работника. По большому счету они обусловлены рыночной системой хозяйствования, при которой основным источником средств существования большинства работников является продажа своего труда. И если по какой-либо причине работник не в состоянии продавать свой труд, он обречен на вымирание. Поэтому государство обязано не допустить этого крайнего случая и предусмотреть финансовые ресурсы для компенсации работнику при наступлении страхового случая.

В большинстве развитых стран к числу социальных внебюджетных фондов относятся пенсионные фонды, фонды социального страхования, фонды медицинского страхования и др. Создавая эти фонды, государство тем самым выстраивает целую систему правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального или социального положения работника вследствие признания их безработными, трудового увечья или профессионального заболевания, инвалидности, болезни, травмы, беременности, родов, потери кормильца, а также наступления старости, необходимости получения медицинской помощи, санаторно-курортного лечения и т.п.

В нашей стране впервые социальные внебюджетные фонды стали создаваться после принятия Закона РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. При создании социальных внебюджетных фондов ставилась задача «разгрузить» бюджет от существенной доли социальных расходов, которые в рамках бюджета финансировались с большими трудностями. Так, в начале 90-х гг. были созданы Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Фонд обязательного медицинского страхования РФ, Государственный фонд занятости населения РФ. Начиная с 2001 г., один из социальных внебюджетных фондов — Государственный фонд занятости населения РФ был соединен с бюджетом и перестал существовать в качестве самостоятельного. В настоящее время ставится задача объединения ряда социальных фондов и дальнейшая их консолидация с бюджетом.

Каждый из социальных внебюджетных фондов имеет свои особенности как при формировании, так и при использовании средств, сосредоточенных в них. Однако всем этим фондам присущи следующие общие черты:

1) государственное регулирование системы обязательного социального страхования;

2) государственная гарантия соблюдения прав застрахованных лиц на защиту от социальных рисков и исполнение обязательств по обязательному социальному страхованию независимо от финансового положения страховщика;

3) государственные социальные внебюджетные фонды являются общедоступными и охватывают всех граждан, независимо от пола, национальности, вероисповедания, места проживания;

4) для всех фондов характерен единый механизм их формирования, который предусматривает получение доходов от относительно надежной облагаемой базы — фонда оплаты труда. Это не только обеспечивает привлечение необходимых финансовых ресурсов, но и создает надежный механизм самоиндексации доходов фондов. Такой механизм особенно эффективен в условиях нестабильной экономики и высокой инфляции;

5) отчисления осуществляют работодатели от всех сумм оплаты труда, выплаченной работникам. Работодатели, начисляя за своих работников страховые взносы, тем самым страхуют их;

6) все эти фонды по своей экономической природе являются страховыми, т.е. внесенные суммы страховых взносов являются возвратными. Правда, при ненаступлении страхового случая для

конкретного гражданина начисленные суммы организации не возвращаются (как это бывает часто при добровольном **страховании),** а перераспределяются государством в пользу нуждающихся в конкретной социальной помощи.

До 1 января 2001 г. государственные социальные внебюджетные фонды формировались главным образом за счет страховых взносов работодателей, а в Пенсионный фонд страховые взносы отчисляли и работники. Взносы носили налоговый характер, а их взиманием занимался каждый отдельный фонд. Считалось, что такая система имеет свои недостатки.

Прежде всего полагали, что наличие большого количества фондов создает неудобства для плательщиков взносов. С точки зрения интересов плательщиков, было бы целесообразно зачислять средства на единый счет, с которого потом осуществлялись бы расчеты с фондами по установленным для них нормативам.

Для прежней системы государственных социальных фондов характерна была также распыленность контроля за правильностью расчетов по платежам. В связи с этим было высказано предложение о сосредоточении функций по сбору и контролю платежей в системе налоговых органов.

Учитывая приведенные аргументы, начиная с 1 января 2001 г. был введен **единый социальный налог** (взнос). Идея единого социального налога возникла еще в 1998 г., когда МНС России предложило ввести для фондов единую налогооблагаемую базу и передать функции учета и контроля одному ведомству, сохраняя существующий механизм сбора страховых взносов. Однако эти предложения в то время остались невостребованными и были реализованы только в 2001 г.

С введением единого социального налога государственные внебюджетные фонды сохранились. Сегодня этот налог отчисляется в Пенсионный фонд, Фонд социального страхования и Фонд обязательного медицинского страхования. Был ликвидирован лишь Фонд занятости (средства в этот фонд поступают за счет отчислений от налога на доходы физических лиц). Для всех фондов была установлена единая налогооблагаемая база. Тариф страховых взносов уменьшился с 38,5 до 35,6%, сократилась отчетность, был введен единый порядок применения финансовых санкций.

С 1 января 2001 г. контроль за правильностью исчисления, полнотой, своевременностью внесения взносов в государственные социальные внебюджетные фонды, уплачиваемых в составе единого социального налога, осуществляется налоговыми органами РФ. Налоговые органы:

- проводят все предусмотренные Н К РФ мероприятия налогового контроля, осуществляют взыскание сумм недоимки, пеней, штрафов по платежам в государственные социальные внебюджетные фонды;
- осуществляют зачет (возврат) излишне уплаченных сумм единого социального налога;
- взыскивают суммы недоимки, пеней, штрафов по платежам в государственные социальные внебюджетные фонды, образовавшиеся на 1 января 2001 г. С 1 января 2005 г. ставка единого социального (ЕСН) была сокращена с 35,6% до 26%.

Плательщиками налога признаются:

1) работодатели, производящие выплаты наемным работникам;

2) индивидуальные предприниматели, крестьянские (фермерские) хозяйства, адвокаты.

Не являются налогоплательщиками организации и индивидуальные предприниматели, переведенные на уплату налога на вмененный доход для определенных видов деятельности, в части доходов, получаемых от осуществления этих видов деятельности.

Объект налога, а также налогооблагаемая база определяются по-разному, в зависимости от вида плательщика. Однако в целом объектом налогообложения выступают все выплаты, начисляемые работодателем в пользу работника, включая выплаты в натуральной форме, в виде материальной помощи, материальной выгоды и т.п.

Не включаются в состав доходов, подлежащих налогообложению:

1) государственные пособия, выплачиваемые по временной нетрудоспособности и уходу за больным ребенком, по безработице, беременности и родам;

2) все виды компенсационных выплат, предусмотренных законодательством РФ, субъектов РФ, решениями местных органов власти (возмещение вреда, причиненного повреждением здоровья; бесплатное предоставление жилых помещений и коммунальных услуг; оплата стоимости питания, спортивного снаряжения, оборудования и т.п.; компенсации за неиспользованный отпуск; расходы по повышению профессионального уровня работника; трудоустройство работника в связи реорганизацией или ликвидацией организации и др.);

3) суммы единовременной материальной помощи, оказываемой работодателем работникам в связи со стихийными бедствиями, пострадавшим от террористических актов; членам семьи умершего работника;

4) суммы оплаты труда в иностранной валюте, выплачиваемые работникам, направленным на работу за границу;

5) доходы членов крестьянского (фермерского) хозяйства, получаемые в этом хозяйстве от производства и реализации сельскохозяйственной продукции, ее переработки и реализации — в течение пяти лет, начиная с года регистрации хозяйства;

6) суммы страховых платежей, выплачиваемых организацией по договорам добровольного страхования своих работников (пенсионное, социальное, медицинское и т.п.) за счет средств, оставшихся в ее распоряжении после уплаты налога на доходы организации;

7) суммы, выплачиваемые физическим лицам избирательными комиссиями;

8) стоимость форменной одежды и обмундирования, выдаваемых работникам бесплатно или с частичной оплатой и остающихся в личном постоянном пользовании;

9) суммы, выплачиваемые за счет членских взносов садоводческих, садово-огородных, гаражно-строительных и жилищно-строительных кооперативов лицам, выполняющим работы для указанных организаций;

10) стоимость проезда работников и членов их семей к месту проведения отпуска и обратно, оплачиваемая работодателем лицам, работающим и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненным к ним местностям;

11) стоимость льгот по проезду, предоставляемых отдельным категориям работников, обучающихся, воспитанников;

12) доходы, не превышающие 3000 руб., направляемые на выплату работникам материальной помощи, уволившимся в связи с выходом на пенсию, или оплату медикаментов и др.

В ст. 239 части второй Налогового кодекса РФ определен также круг организаций, которые освобождаются от уплаты единого социального налога. В основном это организации инвалидов.

Ставка единого социального налога является регрессивной, т.е. она уменьшается по мере того, как возрастает налогооблагаемая база. До 1 января 2005 г. выделяли четыре налоговых базы — до 100 000 руб. на каждого работника нарастающим итогом с начала года; от 100 001 руб. до 300 000 руб.; от 300 001 руб. до 600 000 руб.; свыше 600 000 руб. С 1 января 2005 г. изменилась база для регрессии. Были введены следующие налоговые базы —до 280 000 руб. на каждого работника; от 280 001 до 600 000 руб.; свыше 600 000 руб. Для каждого из социальных внебюджетных фондов определялись

своя ставка и своя степень регрессии. Ставки единого социального налога зависят также от вида плательщика — работодатели; крестьянские (фермерские) хозяйства и хозяйства малочисленных народов Севера; индивидуальные предприниматели, адвокаты.

В целом создание самостоятельных социальных внебюджетных фондов в России в 90-е гг. сыграло положительную роль, поскольку это позволило в первую очередь снять зависимость обеспечения социальной сферы от бюджета, дефицит которого негативно сказывался на отраслях, финансируемых в сметном порядке. Был фактически сведен к минимуму остаточный принцип финансирования социальной сферы. Однако выделение средств в самостоятельные внебюджетные фонды не решило всех проблем. Сегодня средств для социальных программ все также не хватает.

В связи с этим выделение в качестве самостоятельных государственных социальных внебюджетных фондов не получило однозначной оценки в обществе. По мнению некоторых специалистов, существующая форма функционирования государственных социальных внебюджетных фондов ничем не отличается от бюджетной. В связи с этим было бы достаточно принять законодательные решения, запрещающие в рамках бюджета использовать целевые платежи на иные нужды. Тогда не потребовалось бы создавать автономные фонды.

Сторонниками консолидации внебюджетных фондов в системе бюджетов выступают преимущественно представители правительственных, в частности финансовых и налоговых структур, которые исходят прежде всего из соображений фискального порядка. Согласно их точке зрения, преимущества консолидации средств внебюджетных фондов в бюджетной системе страны заключаются в предотвращении образования в одних фондах излишних средств наряду с нехваткой их в других. Значительно упростилась бы и процедура централизации избыточных средств этих фондов, образовавшихся в отдельных регионах.

Противники консолидации, напротив, считают, что ни в коем случае нельзя объединять внебюджетные фонды с бюджетом. По их мнению, при устойчивом дефиците федерального бюджета сохраняется реальная опасность нецелевого использования средств социальных внебюджетных фондов, неполного осуществления социальных платежей, гарантируемых государством. Еще одной причиной возражений против бюджетной консолидации является то, что в составе бюджета у социальных фондов не будет возможности получать проценты от размещения временно свободных средств,

пенных бумаг. А это усилит зависимость от общеэкономической конъюнктуры. Наконец, полная централизация средств фондов в федеральном бюджете приведет к ослаблению функций региональных органов управления в социальной сфере, усложнит их работу.

Наличие разных мнений свидетельствует о том, что внебюджетные социальные фонды как экономический субъект государственной финансовой системы не являются однородными и не обладают ни абсолютными преимуществами, ни абсолютными недостатками по сравнению с бюджетной формой ее существования.

9.2.1. Пенсионный фонд РФ

Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФ РФ) был образован Постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 г. Это постановление было принято после принятия Закона РФ «О государственных пенсиях в РСФСР» 20 ноября 1990 г. Реально фонд начал функционировать лишь с I января 1992 г.

Закон «О государственных пенсиях в РСФСР» заложил основы страховой системы пенсионного обеспечения.

При этом решались две принципиальные задачи:

1. Средства пенсионной системы выводились из государственного бюджета и становились сферой самостоятельного бюджетного процесса, а ПФ приобретал статус самостоятельного государственного внебюджетного фонда.

2. Основным источником финансирования пенсионных выплат становились страховые взносы и платежи, которые уплачивались за застрахованных работодателями. В результате источником выполнения государством его обязательств перед пенсионерами становился не государственный бюджет, а страховой платеж. И хотя средства ПФ сохраняли статус федеральных средств, в то же время, по своей природе, они являлись средствами обязательного пенсионного страхования.

Новая пенсионная система основывалась на следующих принципах:

1) каждый гражданин, работающий по найму, подлежал обязательному (принудительному) пенсионному страхованию независимо от его воли и воли работодателя;

2) все условия и нормы уплаты страховых взносов, условия и нормы пенсионного обеспечения определялись законом и не могли меняться по соглашению сторон трудового договора, по воле Президента РФ или решениями Правительства РФ;

3) реальный уровень пенсий находился в неразрывной связи со страховым стажем и размером заработка, из расчета которого уплачиваются страховые взносы;

4) средства обязательного пенсионного страхования были неприкосновенны, не могли изыматься даже временно и расходоваться на иные цели, кроме пенсионного обеспечения застрахованных их семей.

Для реализации этих идей и был создан ПФ. Его главная цель — аккумуляция средств, предназначенных на выплату трудовых пенсий и управление финансами пенсионного обеспечения.

ПФ является самостоятельным финансово-кредитным учреждением, подотчетным Правительству РФ и осуществляющим свою деятельность в соответствии с законодательством РФ. Основным документом, регламентирующим его деятельность, является Положение о Пенсионном фонде России, утвержденное Постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 (в ред. от 5 августа 2000 г.).

В основные задачи ПФ входят:

1) целевой сбор и аккумуляция страховых взносов от плательщиков в соответствии со страховыми тарифами, принятыми в законодательном порядке;

2) финансирование выплаты пенсии, а также других расходов в соответствии с назначением ПФ;

3) контроль с участием налоговых органов за своевременным и полным поступлением в ПФ страховых взносов, а также за правильным и рациональным расходованием его средств;

4) капитализация средств ПФ, а также привлечение в него добровольных взносов (в том числе валютных ценностей) физических и юридических лиц.

Будучи элементом системы управления финансами пенсионного обеспечения ПФ РФ осуществляет следующие функции:

- участвует в определении размера взносов на государственное страхование, обосновании их дифференциации по предприятиям и организациям;
- участвует в подготовке предложений по совершенствованию пенсионного обеспечения и разработке социальных программ;
- осуществляет международное сотрудничество по вопросам, относящимся к компетенции фонда.

ПФ является самым крупным из социальных внебюджетных фондов. На его долю приходится 75% средств внебюджетных со-

циальных фондов. Общий бюджет ПФ составляет примерно '/, федерального бюджета РФ.

В 2006 г. объем получаемых ПФ доходов и выполняемых им пенсионных платежей составил 1,609 трлн руб. За счет средств Фонда получают пенсии 38,2 млн российских пенсионеров. Кроме того, в соответствии с действующим законодательством, ПФ России осуществляет пенсионное обеспечение более чем 90 тыс. граждан, проживающих в 75 государствах, в том числе 20 тыс. граждан пенсии переводятся по месту их постоянного проживания в 63 государствах.

В настоящее время в системе индивидуального (персонифицированного) учета ПФР зарегистрировано более 62 млн застрахованных работников и свыше 38 млн пенсионеров. С Фондом сотрудничает 4,3 млн работодателей-страхователей.

Средства ПФ формируются за счет следующих источников:

1) страховых взносов работодателей, граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, в том числе фермеров, адвокатов (85—90% всех доходов ПФ);

2) ассигнований из бюджета на выплату пенсий военнослужащим, социальных пенсий, пособий и компенсаций (5—6%);

3) добровольных взносов физических и юридических лиц (1 — 2%);

4) доходов от капитализации средств ПФ и других поступлений (2-3%);

5) средств, возмещаемых ПФ Государственным фондом занятости населения Российской Федерации в связи с назначением досрочных пенсий безработным (1%);

6) пеней, штрафов, финансовых санкций, а также банковских начислений по остаткам средств на счетах региональных ПФ (1%).

Бюджет ПФ формируется в основном за счет страховых взносов **субъектов** пенсионного страхования, к которым относятся:

- работодатели — предприятия, учреждения, организации;
- крестьянские хозяйства;
- родовые семейные общины малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования;
- индивидуальные предприниматели;
- нотариусы, занимающиеся частной практикой, адвокаты, частные детективы.

До 2001 г. тарифы страховых взносов в ПФ составляли:

- для работодателей-организаций — 28,0%;

- для работодателей-организаций, занятых в производстве сельскохозяйственной продукции, — 20,6%;
- для индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения — 20,6% доходов, определяемых исходя из стоимости патента.
- для работников — 1%.

С введением единого социального налога с 1 января 2001 г. размер страховых взносов изменился. Перестали платить страховые взносы работники. Для работодателей размер страхового взноса составил 28%; для фермерских хозяйств и организаций, занятых в производстве сельскохозяйственной продукции, родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования, — 20,6%; для индивидуальных предпринимателей — 9,6%, для адвокатов — 7,0%. Причем существовала регрессивная шкала налогообложения. Указанные ставки действовали в отношении налоговой базы на каждого отдельного работника нарастающим итогом с начала года в размере до 100 000 руб. При возрастании налогооблагаемой базы размер отчислений снижался. Так, при налоговой базе свыше 600 000 руб. работодатели платили всего 83 300 руб. + 2,0% с суммы, превышающей 600 000 руб.

С 1 января 2005 г. отчисления в ПФ для работодателей составили 20%; для фермерских хозяйств и организаций, занятых в производстве сельскохозяйственной продукции, родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования - 15,8%; для индивидуальных предпринимателей — 7,3%, для адвокатов — 5,3%.

Уплата начисленных взносов производится путем безналичных расчетов со своих расчетных или текущих счетов на счет ПФ РФ по месту регистрации в качестве плательщиков взносов.

За счет средств ПФ осуществляются:

1) выплата трудовых пенсий, в том числе гражданам, выезжающим за пределы России;

2) выплата социальных пенсий и пособий (1,5% расходов ПФ). Социальные пенсии — это пенсии людям, не имеющим заработка (например, инвалиды с детства), трудовой книжки; пенсии при потере кормильца. Пособия на детей военнослужащих срочной службы; пособия на детей в возрасте от 1,5 до 6 лет; пособия на детей одиноким матерям; пособия на детей, инфицированных ВИЧ; а также компенсационные выплаты гражданам, пострадавшим на Чернобыльской АЭС, и др.;

3) выплата пенсий военнослужащим и других государственных пенсий (МВД, ФСБ), которые финансируются из госбюджета (5% расходов ПФ);

4) содержание аппарата ПФ (0,7%);

5) расходы по доставке пенсий (3,6%);

6) выплата пособий на погребение (0,5%).

ПФ финансирует различные программы по социальной поддержке инвалидов, пенсионеров и детей.

Руководство ПФ РФ осуществляет Правление, и его постоянно действующий орган — Исполнительная дирекция. Правление осуществляет оперативно-методическое руководство деятельностью фонда, представляет его во взаимоотношениях с государственными, общественными и международными организациями. Отделения ПФ есть во всех регионах и крупных городах.

Пенсионный фонд России включает: 7 управлений ПФ по федеральным округам Российской Федерации, 86 Отделений ПФ, в том числе ОПФР по г. Байконур. Общее количество территориальных органов ПФР — 2192. Они доходят до уровня районов во всех субъектах Российской Федерации, сохраняя отношения субординации. Это дает возможность осуществлять единую стратегию управления пенсионной системой на всем социальном пространстве России.

Бюджет ПФ и смета расходов, а также отчеты об их исполнении составляются Правлением. В Законе о бюджете ПФ РФ утверждается общая сумма доходов, в том числе по источникам, общая сумма расходов — по направлениям.

В настоящее время пенсионная система нуждается в реформировании, что обусловлено целым рядом факторов. Прежде всего наблюдается финансовая несбалансированность пенсионной системы, вследствие чего объем средств, необходимых для выплаты пенсий, не обеспечивается поступлением страховых платежей. Средний размер пенсии близок к прожиточному минимуму пенсионера, а минимальный составляет четверть минимума. Одним из самых негативных социальных явлений стали задержки с выплатой пенсий. Кроме того, несовершенным является сложившийся механизм взаимоотношений федерального бюджета и ПФ по возмещению расходов на пенсии, подлежащие финансированию из федерального бюджета (социальные пенсии, пенсии военнослужащим и т.п.). Несовершенной является и сам механизм пенсионной системы.

Пенсионная система России построена по **распределительному принципу,** основанному на солидарности поколений. При этом

на выплаты пенсий пожилым людям используются поступления в фонды пенсионного страхования от работающего населения. Лица, платившие страховые взносы, получают при достижении пенсионного возраста право на пенсию, которая финансируется, в свою очередь, следующими поколениями плательщиков страховых взносов. В данном случае говорят о так называемом договоре между поколениями.

На такого рода принципах солидарности и текущего финансирования в 60—70-х гг. XX столетия были построены системы пенсионного обеспечения всех развитых государств с социально ориентированной рыночной экономикой. Преимущества распределительных пенсионных систем состояли в следующем:

- возможность начать выплату пенсий незамедлительно, поскольку не требуется времени для накопления;
- размеры пенсий не зависят от результатов функционирования финансовых рынков и деятельности руководства пенсионных фондов;
- финансируемые таким образом пенсии обеспечивают более надежную защиту и более высокую норму замещения (отношение пенсии к заработной плате) для лиц с невысокой заработной платой.

Однако в распределительной системе величина пенсионных фондов непосредственно зависит от демографических факторов и состояния рынка труда.

При такой системе размер пенсий находится в тесной связи с размером заработной платы. И если заработная плата снижается по каким-либо причинам, то снижаются и возможности по выплате пенсий. При такой системе неизбежны также сокрытия заработной платы от уплаты страховых взносов. Ярким примером тому является ситуация в России, где за последние годы не только существенно сократилась доля заработной платы в ВВП (на 45%), но и широкое распространение получили разные способы сокрытия заработной платы. Так, предприятия часто используют специальные ссудные счета, натуральные формы оплаты. Возросло число «самозанятых» лиц, которые уклоняются от уплаты налогов.

При распределительной системе учитываются только общие показатели: трудовой стаж, размеры заработка за определенный период времени, льготы. Поскольку распределительная система устанавливает тесную связь между числом работающих и пенсионеров, с сокращением первых или увеличением вторых уменьшается и размер пенсий. Поэтому возможности такой системы весьма

ограничены, если учитывать существующую демографическую ситуацию.

Распределительная система бескризисно существует при соотношении 10—11 работающих на одного неработающего. При более низких соотношениях она начинает давать сбои. Сегодня в России на одного работающего приходится 1,7 неработающих и, судя по прогнозам, численность экономически активного населения будет снижаться, а численность пенсионеров расти. Происходит общее постарение населения страны: при общем его росте за последние 10 лет на 7,7% численность лиц пенсионного возраста увеличилась на 33,4%, а их доля в составе населения поднялась с 16,3 до 20,2%.

В условиях, когда снижается доля всех занятых и занятых по найму в общей численности трудоспособного населения, возникает объективная необходимость изменить формы пенсионного обеспечения и более тесно увязать уровень пенсий различных категорий пенсионеров с их вкладом в финансирование пенсионной системы или прошлым трудовым вкладом.

Этим требованиям в большей степени отвечает **накопительная пенсионная система.** При накопительной системе поступающие страховые взносы не сразу расходуются на выплату пенсий, а накапливаются и инвестируются. Вместе с полученными от инвестирования доходами они в будущем используются для пенсионного обеспечения тех, кто осуществлял накопление.

Считается, что накопительная пенсионная система обладает следующими преимуществами. Она:

1) не зависит от демографической ситуации в стране, от соотношения работающих и пенсионеров, хотя и продолжает зависеть от темпов экономического роста;

2) обеспечивает дифференциацию пенсий в зависимости от того, каковы накопления человека и насколько эффективно они были инвестированы;

3) позволяет использовать аккумулируемые деньги для долгосрочного инвестирования в экономику;

4) сочетается с системой конкурирующих друг с другом негосударственных пенсионных фондов, что облегчает внедрение рыночных начал в пенсионное страхование.

Вместе с тем высказываются и аргументы за более осторожный подход к накопительной системе. Прежде всего это касается сохранности накопленных средств по мере их накопления. Если обратиться к истории развития системы пенсионного страхования,

то можно вспомнить такой пример. В Германии, в первые 20 лет своего существования (т.е. к началу Первой мировой войны) система социального страхования накопила огромный капитал. В 1923 г. объем его был достаточен для выплаты пенсий в последующие 13 лет. Однако во время Первой мировой войны государство воспользовалось этими денежными средствами для финансирования военных расходов. В результате значительную часть накопленного в системе пенсионного страхования капитала пришлось вложить в акции государственного займа, которые обесценились, поскольку война была проиграна. К тому же сильнейшая инфляция, разразившаяся в стране, превратила оставшиеся в фонде средства в пустые бумажки. От чистого капитала, с которым система пенсионного страхования работала до Первой мировой войны, к 1924 г. осталось приблизительно 15%.

Накопительная пенсионная система предусматривает безопасное, без риска, вложение капитала, накапливаемого с целью финансирования выплаты пенсий. Однако в условиях быстрых изменений и роста экономики достичь этого практически невозможно.

Если при распределительной системе выплату пенсий можно начинать с того месяца, за который собраны страховые взносы, то при накопительной наблюдается другая картина. Уплаченные страховые взносы используются с начала в основном для того, чтобы создать резервный капитал, а потому пенсии можно начать выплачивать только тогда, когда то поколение, которое активно работает сейчас и создает этот резервный капитал за счет уплаты страховых взносов, достигнет пенсионного возраста, т.е. станет следующим поколением пенсионеров.

Однако ни одно цивилизованное государство не позволит оставить без пенсионного обеспечения современное поколение пенсионеров. Поэтому более рациональным является сочетание распределительной и накопительной пенсионной системы.

Сегодня в одних государствах накопительная система является лишь незначительным «довеском» к распределительной, в других — накопительный механизм постепенно вытесняет распределительный. В России в любом случае при переходе от распределительной системы к накопительной неизбежен период сосуществования двух систем, в рамках которого государству потребуется возмещать потери поступлений в распределительную систему, вплоть до полного исполнения обязательств. Именно по этому пути и осуществляется сейчас реформирование пенсионной системы в РФ.

7 августа 1995 г. называют началом реформы пенсионного обеспечения в России. В этот день вышло Постановление Правительства РФ № 790 «О мерах по реализации Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации». В соответствии с «Концепцией реформы системы пенсионного обеспечения» в РФ пенсия должна складываться их трех составляющих, а именно базовой, трудовой (страховой) и негосударственной.

Базовые пенсии, назначаемые всем гражданам России, должны обеспечивать материальные условия жизни независимо от наличия трудового стажа и назначаться в твердых размерах с учетом нрожиточного минимума пенсионера и степени трудоспособности. *Трудовая (страховая)* пенсия должна соответствовать объему участия в социальном страховании, зависящему только от продолжительности страхования и величины уплаченных взносов. Наконец, *негосударственная* пенсия — необязательная составляющая, выплачиваемая через негосударственные пенсионные фонды. По мнению разработчиков концепции, негосударственная пенсия должна была заменить профессиональные пенсии, пенсии, связанные с неблагоприятными условиями труда, а также служить прибавкой для лиц, желающих получать повышенный доход при выходе на пенсию.

Хотя в этот период трехуровневая система пенсий так и не была создана, часть намеченных в Концепции мероприятий была реализована. В частности, с 1 апреля 1996 г. была введена система индивидуального (персонифицированного) учета в системе государственного пенсионного страхования. В июне 1997 г. при Пенсионном фонде был создан Информационный центр персонифицированного учета.

8 мае 1998 г. была принята «Программа пенсионной реформы РФ», предусматривающая переход от распределительной к смешанной пенсионной системе. В этой системе три уровня пенсионной системы сохранились, но были модифицированы и конкретизированы.

Социальная пенсия должна предоставляться за счет общих налоговых поступлений после обязательной проверки нуждаемости лишь тому, кто не имел возможности накопить средства для проживания в старости и не располагает иными источниками существования. *Обязательная накопительная* пенсия выплачивается всем работающим по найму. Она финансируется самим работником за счет отчислений от зарплаты и за счет инвестиционного дохода. Размер этой пенсии ставится в зависимость от величины

индивидуальных накоплений и инвестиционного дохода, полученного на протяжении трудовой жизни. *Дополнительные* пенсионные системы включают обязательные для отдельных категорий работодателей взносы и добровольные личные взносы работников, позволяющие достичь более высоких стандартов пенсионного обеспечения.

Однако эта реформа также не была проведена по причине августовского кризиса 1998 г.

С 1 января 2002 г. начался третий этап пенсионной реформы. Основу новой пенсионной системы составили три федеральных закона, принятых в конце 2001 г., — «О государственном пенсионном обеспечении», «Об обязательном пенсионном страховании в РФ», «О трудовых пенсиях в РФ». 24 июня 2002 г. был принят еще один Федеральный закон «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации».

В соответствии с этими законами трудовая пенсия делится на три части: базовую, страховую и накопительную часть. Базовая часть одинакова для большинства пенсионеров и не зависит от заработка, который получал пенсионер в прошлом. Она индексируется с учетом инфляции. Страховая часть привязана к сумме полученных за данного гражданина пенсионных взносов, учтенных на так называемом «условно-накопительном счете». Она также подлежит индексации с учетом инфляции, зарплаты и «индекса роста доходов Пенсионного фонда в расчете на одного пенсионера». Как базовая, так и страховая части являются элементами распределительной системы. Они не предполагают инвестирования собранных пенсионных взносов, а финансируются за счет распределения текущих поступлений.

Третья часть трудовой пенсии — накопительная. Она представляет собой определенный процент пенсионных взносов, различающийся в зависимости от возраста работника и его заработка. Эта часть накапливается в Пенсионном фонде и учитывается в так называемой «специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица». Накопительная часть формирует будущую пенсию. При этом аккумулированные средства инвестируются либо государственной управляющей компанией (Внешэкономбанк), либо частными структурами — уполномоченной управляющей компанией или негосударственным пенсионным фондом.

В 2003 г. предполагалось, что ставка взноса по накопительной системе (на именные накопительные счета) должна составить 3%

общего объема средств, направляемых в ПФ. В 2006 г. она должна составить уже 5%, в 2009 г. — 7, а в 2010 г. — 8%.

Для лиц, выходящих на пенсию по старости до 2005 г., доля тарифа для зачисления на именной накопительный счет (даже если они будут продолжать трудиться) станет направляться исключительно в ПФ, поскольку их пенсии будут финансироваться целиком за счет текущих поступлений в этот фонд без использования именных накопительных счетов.

9.2.2. Фонд социального страхования

В России система социального страхования начала развиваться еще с конца XIX в. Первые проекты государственного социального страхования относятся к 80-м гг. XIX в. Революционные события 1905 г. ускорили решение вопросов, связанных с введением обязательного социального страхования.

В 1912 г. III Государственная Дума приняла пакет страховых законов: «Об утверждении присутствий по делам страхования рабочих», «О страховании рабочих от несчастных случаев на производстве», «Об утверждении Совета по делам страхования рабочих» и др. Общее руководство социальным страхованием в России осуществлял Совет по делам страхования рабочих при Министерстве торговли и промышленности.

После Октябрьской революции 30 октября 1917 г. была объявлена программа страхования Советского правительства и издан ряд декретов. В частности, в 1918 г. было принято положение о социальном обеспечении трудящихся. Оно гарантировало обеспечение всех наемных работников, независимо от характера труда, пособиями при временной утрате заработка в связи с болезнью, беременностью и родами, увечьем. Однако реальное возрождение социального страхования в России началось в 1921 г. в связи с новой экономической политикой. В 1921 — 1923 гг. постановлениями Совнаркома были определены взносы работодателей различных форм собственности по отдельным видам социального страхования. Устанавливались взносы на временную нетрудоспособность, инвалидность, вдовство, сиротство, безработицу, лечебную помощь. Размер страхового взноса зависел от опасности и вредности производства. Для государственных предприятий взнос был меньше, он составлял на все виды социального страхования 12% фонда оплаты труда.

После окончания нэпа сохранились лишь отдельные виды медицинского страхования. Однако в целом в 30-е гг. был осуще-

ствлен переход к государственной системе социального обеспечения. В 1933 г. социальное страхование было передано в ведение профсоюзов, а страховые кассы были ликвидированы. Бюджет государственного социального страхования был консолидирован в государственный бюджет. Финансы социального обеспечения и социального страхования включали государственный бюджет, бюджет государственного социального страхования, Союзный фонд социального обеспечения колхозников, социальные фонды государственных предприятий и колхозов. Доля государственного бюджета в общих расходах социального обеспечения и страхования составляла 95%.

Таким образом, в плановой системе социальное страхование существовало в качестве подчиненного элемента государственной системы социального обеспечения, зависимого от общего состояния бюджета страны. Управление системой социального обеспечения и страхования было сложным и бюрократизированным.

При такой системе рост дефицита бюджета неизбежно сказывался на развитии системы социального страхования. Это и произошло в 1991 г., когда дефицит бюджета достиг 20%. Старая система социального страхования уже не могла существовать.

Первой попыткой реорганизации старой системы социального страхования можно считать Постановление Совета Министров СССР и ВЦСПС от 15 августа 1990 г. «О совершенствовании порядка финансирования расходов на социальное страхование и социальное обеспечение». В соответствии с этим документом с 1 января 1991 г. образовывался Фонд социального страхования СССР. Он передавался в ведение ВЦСПС, и одновременно упразднялся централизованный союзный фонд социального страхования колхозников. Однако эта мера практически не привела к перестройке содержания и функционирования социального страхования. Единственным положительным моментом являлось то, что с образованием данного фонда его средства уже не включались в состав государственного бюджета. Это позволило избавиться от остаточного принципа распределения средств на эти цели. Одновременно и государственный бюджет был освобожден от прежней дотации на эти нужды, хотя финансовый механизм Фонда еще не был в достаточной мере отработан.

1 января 1991 г. был создан Фонд социального страхования РСФСР, который находился в ведении Федерации независимых профсоюзов России (ФНПР) и который в течение некоторого времени действовал одновременно с союзным. С распадом СССР

союзный Фонд социального страхования прекратил свое существование и остался только Фонд социального страхования РФ.

Согласно постановлению Совета Министров РСФСР и ФНПР от 25 декабря 1990 г. № 600 Фонд социального страхования РФ получил свой отдельный страховой тариф в размере 5,4% к начисленной оплате труда. Позднее фонду было предоставлено право применения финансовых санкций, которыми пользовался Пенсионный фонд. Постепенно Фонд укреплял свое организационное и финансовое положение. Были утверждены временное положение о Фонде и инструкция о порядке уплаты страховых взносов и расходовании средств. На местах были созданы региональные фонды.

В соответствии с Указом Президента РФ от 26 июня 1992 г. № 722 управление государственным социальным страхованием возлагалось на Правительство РФ, поэтому и Фонд социального страхования из ведения профсоюзов был передан государству. Профсоюзы могли лишь принимать участие в управлении этого фонда. 12 февраля 1994 г. постановлением Правительства РФ № 101 было утверждено Положение о Фонде социального страхования РФ, в соответствии с которым его деятельность регламентируется и сегодня.

Сейчас Фонд социального страхования РФ (ФСС) является вторым по объему аккумулируемых средств государственным внебюджетным фондом. В 2006 г. бюджет ФСС составил 180,216 млрд руб.

Управление Фондом социального страхования осуществляется Правительством РФ при участии общероссийских объединений профсоюзов. Председатель Фонда социального страхования и его заместители назначаются Правительством 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.

Для обеспечения деятельности ФСС создан центрачьный аппарат, а в региональных отделениях — аппараты органов ФСС. При ФСС образуется правление, при региональных — координационные советы. Руководство деятельностью ФСС осуществляется его Председателем, возглавляющим центральный аппарат Фонда. Отделением руководит управляющий. Фонд и его региональные отделения являются юридическими лицами.

В соответствии с Положением о ФСС основными задачами ФСС являются:

1) обеспечение гарантированных государством пособий;

2) участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;

3) осуществление мер для обеспечения финансовой устойчивости Фонда, в том числе создание резерва;

4) разработка предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование;

5) организация разъяснительной работы среди страхователей и населения по вопросам социального страхования.

Средства ФСС образуются за счет:

1) страховых взносов предприятий, учреждений, а также иных хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности;

2) доходов от инвестирования части временно свободных средств фонда в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады в пределах средств, предусмотренных бюджетом фонда на соответствующий год;

3) добровольных взносов физических и юридических лиц;

4) ассигнований из федерального бюджета РФ на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот лицам, пострадавшим от радиации, а также на другие цели;

5) прочих доходов (не принятые к зачету расходы на выплату пособий по временной нетрудоспособности вследствие трудового увечья или профессионального заболевания; недоимки по обязательным платежам и т.п.).

Основную долю доходов ФСС составляют страховые взносы — 92% от общей суммы доходов. До 2001 г. размер страховых взносов составлял 5,4% от фонда оплаты труда. С введением с 1 января 2001 г. единого социального налога ставка отчислений в ФСС была снижена до 4%. Причем эта ставка стала регрессивной.

С 1 января 2005 г. размер страховых взносов в ФСС был сокращен до 3,2%, а с 1 января 2006 г. — до 2,9%. Сегодня по ставке 2,9% производят отчисления в ФСС организации, предприятия. Организации, занятые производством сельскохозяйственной продукции; родовые, семейные общины малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования; фермерские хозяйства отчисляют в ФСС 1,9% фонда оплаты труда. И эта ставка также является регрессивной.

От уплаты взносов в ФСС освобождены:

1) Министерство обороны РФ, Министерство внутренних дел РФ, Федеральная служба безопасности РФ, Федеральное агент-

ство правительственной связи и информации при Президенте РФ, Федеральная служба охраны РФ, Служба внешней разведки РФ, Федеральная пограничная служба РФ и другие федеральные органы исполнительной власти, в составе которых проходят службу военнослужащие, Министерство юстиции РФ, Государственная фельдъегерская служба РФ, Государственный таможенный комитет РФ, военные суды, Судебный департамент при Верховном Суде РФ, Военная коллегия Верховного Суда РФ;

2) общественные организации инвалидов, предприятия, находящиеся в собственности этих организаций, а также предприятия и организации, созданные для осуществления их уставных целей.

Все выплаты из ФСС можно условно разделить на три группы: 1) выплаты по временной нетрудоспособности; 2) санаторно-курортное лечение; 3) социальная помощь семьям, имеющим детей.

Если говорить подробнее, то средства ФСС направляются на:

1) выплату пособий по временной нетрудоспособности, беременности, родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет;

2) оплату дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства до достижения им возраста 18 лет;

3) санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей, в том числе расходы 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, заработная плата 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 устойчивости фонда на всех уровнях;

9) обеспечение текущей деятельности, содержание аппарата управления фонда;

10) проведение НИР по вопросам социального страхования и охраны труда;

11) осуществление иных задач в соответствии с задачами фонда.

Средства фонда могут использоваться только на целевое финансирование указанных мероприятий. Не допускается зачисление средств социального страхования на личные счета застрахованных.

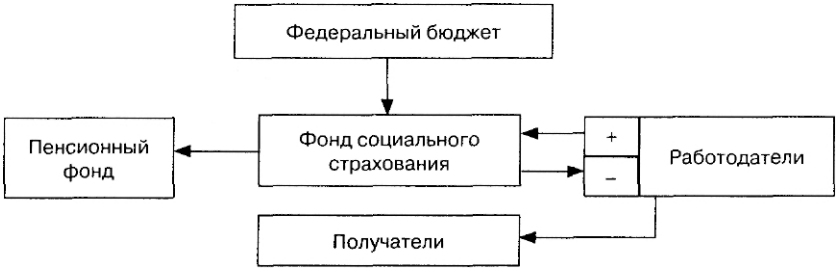
Примерно 75% взносов на социальное страхование остается в распоряжении страхователя. По истечении финансового года, если у страхователя остаются неиспользованными средства, он обязан их перечислить в федеральный и региональный уровни. В то же время в случае превышения фактических расходов над суммой начисленных страховых взносов страхователь не имеет права приостанавливать выплату пособий. Недостаток средств ему возмещается за счет исполнительного органа фонда.

Что касается санаторно-курортного обслуживания, то ежегодно исполнительный орган утверждает страхователю лимит средств, которые он может использовать на приобретение путевок.

Средства государственного социального страхования относятся на себестоимость продукции, работ и услуг.

О формировании и использовании средств ФСС можно судить по схеме 1.

Схема 1. Финансовые потоки ФСС РФ



Из этой схемы видно, что основная часть средств социального страхования поступает работникам непосредственно от работодателей, а меньшая (примерно 22%) перечисляется в Фонд социального страхования для перераспределения между отдельными предприятиями, учреждениями, организациями. Из схемы также видно, что часть поступлений в ФСС осуществляется из федерального бюджета. Это компенсационные выплаты по расходам на выплату пособий, санаторно-курортное лечение и оздоровление, компенсации гражданам, пострадавшим от радиации, и т.п. Часть средств ФСС направляется в Пенсионный фонд для компенсаций семьям военнослужащих и иных компенсационных выплат.

В целом выделение в 90-е гг. в России в качестве самостоятельного Фонда социального страхования позволило решить целый ряд проблем. Это дало возможность обеспечить строго целевое использование средств, не только сохранить, **но** и повысить уровень обеспеченности застрахованных отдельными пособиями. Были увеличены сроки выплаты пособий по **беременности** и родам, по уходу за ребенком, сняты ограничения при выплате пособий по временной нетрудоспособности работающим **инвалидам.**

В то же время существующая в России система социального страхования далека от совершенства. Ее главным недостатком считается отсутствие системы дифференциации страховых взносов, что не позволяет задействовать механизм экономической заинтересованности работодателя в снижении страховых рисков и связанных с ними выплат. Министерство экономического развития и торговли РФ предлагает сегодня более широко использовать такие рыночные механизмы, как система бонусов (скидок к тарифу) и малусов (надбавок) для страхователей в зависимости от уровня производственного травматизма и профзаболеваемости на каждом конкретном предприятии. Согласно этой точке зрения, необходимо, чтобы те предприятия, которые не обеспечивают хороших условий труда, низкого травматизма и низкой заболеваемости, платили больше. А те предприятия, которые, наоборот, обеспечивают более благоприятные условия, **платили** меньше. Речь идет о том, чтобы максимально привязать социальные страховые выплаты, страховой тариф к реальной ситуации на конкретном предприятии. В рамках действующей системы Фонда социального страхования РФ такой привязки добиться сегодня очень сложно, поэтому предлагается перейти к смешанной системе социального страхования и более активно привлекать в систему социального страхования негосударственных страховщиков (акционерных страховых компаний).

Сегодня высказывается и такое предложение, чтобы Фонд социального страхования был лишь фондом социального обеспечения, т.е. обеспечивал по минимуму выплату каких-либо социальных выплат, помогал наименее обеспеченным людям в случае беды. Страхованием, которое предполагает решение многих технических вопросов, должны заниматься профессиональные страховщики, которые дойдут до каждого предприятия, посчитают конкретный риск, возьмут конкретные суммы страховых взносов на этот риск. При этом должны быть более широко использованы актуарные расчеты при определении тарифов страховых взносов.

9.2.3. Фонд обязательного медицинского страхования РФ

Важное место в системе государственного социального страхования занимает медицинское страхование. История страховой медицины в России насчитывает более ста лет. Уже во второй половине XIX в. в России возникли больничные кассы для оказания медицинской помощи не только рабочим, но и членам их семей. По закону 1912 г. средства в больничные кассы вносились рабочими (3% от заработка) и предпринимателями. Причем взносы последних составляли $^{2}/_{3}$ или половину от средств, внесенных рабочими. Врачебная помощь за счет предпринимателя оказывалась участнику больничной кассы в четырех видах: 1) первоначальная помощь при внезапных заболеваниях; 2) амбулаторное лечение; 3) родовспоможение; 4) больничное (коечное) лечение с полным содержанием больного.

19 февраля 1919 г. В.И. Ленин подписал Декрет «О передаче всей лечебной части бывших больничных касс Народному Комиссариату Здравоохранения», в результате чего все лечебное дело передавалось Народному комиссариату здравоохранения и его отделам на местах. Таким образом, этим Декретом кассовая медицина упразднялась.

Страховая медицина вновь была возрождена в России в период с 1921 по 1929 г., в условиях НЭПа. Для предпринимателей на случай болезни работника были установлены страховые взносы, ставки которых определялись Советом Народных Комиссаров и дифференцировались в зависимости от числа занятых на предприятии лиц и условий труда.

После 1929 г. в России начался период огосударствления системы здравоохранения. Этому во многом способствовало провозглашение права на бесплатное медицинское обслуживание. Здравоохранение полностью перешло в руки государства, а основным источником финансирования здравоохранения стал государственный бюджет. Министерство здравоохранения полностью управляло системой. Оно представляло собой крупную, разветвленную иерархическую структуру, с подразделениями на различных уровнях. Министр здравоохранения назначался Президиумом Верховного Совета.

Доступ к услугам системы здравоохранения определялся либо местожительством, либо местом работы, через поликлиники. Зарплата врача зависела от специализации и квалификации, а не от

качества работы. Выплаты больницам основывались на количестве больничных коек и это во многом определяло неэффективность их работы.

К концу 80-х гг. многие недостатки советской системы здравоохранения стали очевидными. Они еще более обострились в начале 90-х гг., когда растущий дефицит бюджета отразился на финансировании здравоохранения. По мере того, как менялись экономические отношения, необходимость соответствующих изменений в системе здравоохранения становилась все более очевидной. Вновь встал вопрос о необходимости перехода к страховой медицине.

28 июня 1991 г. был принят Закон РСФСР «О медицинском страховании граждан в РСФСР». Именно с этого момента в России начался переход к системе обязательного медицинского страхования (ОМС), призванной укрепить финансы здравоохранения, повысить роль экономических регуляторов деятельности медицинских учреждений.

2 апреля 1993 г. были внесены поправки в Закон «О медицинском страховании граждан в РСФСР», а позднее 20 апреля 1943 г. издан Указ Президента РФ «О неотложных мерах по обеспечению здоровья населения РФ». Верховным Советом РФ было принято постановление «О порядке финансирования обязательного медицинского страхования граждан на 1993 г.» (№ 4543-1 от 24 февраля 1993 г.), которым были утверждены «Положение о Федеральном фонде обязательного медицинского страхования», «Положение о территориальном фонде обязательного медицинского страхования», «Положение о порядке уплаты страховых взносов в Федеральный и территориальный фонды обязательного медицинского страхования». В соответствии с этим постановлением в 1993 г. для реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования были созданы Федеральный и территориальный фонды обязательного медицинского страхования РФ как самостоятельные некоммерческие финансово-кредитные учреждения.

Законодательные акты позволили начать введение обязательного медицинского страхования как составной части реформирования здравоохранения в России. Система обязательного медицинского страхования основана на принципе «общественной солидарности», когда богатый платит за бедного, а здоровый — за больного. Страховые взносы и платежи на ОМС перечисляются на всех граждан, но востребование финансовых ресурсов происходит только при обращении за медицинской помощью. Граждане с раз-

личным уровнем дохода и, соответственно, с различным уровнем отчислений имеют равные права на медицинскую помощь.

Система ОМС основана на стабильном источнике финансирования здравоохранения посредством целевого взноса. В этой системе оплата медицинской помощи должна осуществляться в зависимости от объема и качества проделанной работы с одновременным контролем за целевым использованием средств, что должно привести к рационализации инфраструктуры системы здравоохранения и повышению эффективности использования ресурсов.

Если 1993—1994 гг. были в основном периодом создания новой для здравоохранения РФ страховой инфраструктуры, то вторую половина 1994 г. и особенно 1995 г. можно считать периодом активного включения большинства субъектов РФ в практическую реализацию Закона «О медицинском страховании граждан».

В настоящее время медицинское страхование осуществляется в России в двух формах: обязательном (ОМС) и добровольном (ДМС). ОМС является всеобщим и реализуется по единым правилам и программам ОМС. Программы включают «гарантируемый» объем и условия оказания медицинской и лекарственной помощи гражданам. ДМС обеспечивает гражданам получение дополнительных медицинских услуг сверх установленных программами ОМС. ДМС может быть коллективным и индивидуальным.

В качестве участников медицинского страхования выступают:

1) застрахованные — все граждане РФ как потребители медицинских услуг;

2) страхователи — юридические и физические лица; для работающих — предприятия, учреждения, организации, для неработающих — органы исполнительной власти;

3) страховая медицинская организация (СМО), которая обязана заключать договора с медицинскими учреждениями на оказание медицинской помощи застрахованным и оплачивать оказанную услугу в случае наступления страхового случая;

4) медицинское учреждение, которое лечит застрахованного и получает денежные средства от СМО;

5) Федеральный и территориальный фонды ОМС.

Страхователями при ОМС являются: для неработающего населения (пенсионеры, дети, студенты, инвалиды, безработные) — органы государственной власти всех уровней; для работающего населения — работодатели (предприятия, учреждения, организации, лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью).

Страхователями при ДМС выступают сами граждане (индивидуальное страхование) или работодатели, представляющие интересы своих работников. При этом работодатели могут финансировать ДМС только при наличии прибыли, так как лишь она может быть источником средств на ДМС. ДМС осуществляется разнообразными страховыми организациями, имеющими на это лицензию.

Документом, гарантирующим человеку предоставление медицинской помощи в рамках ОМС или ДМС, является страховой полис.

Для сбора обязательных страховых взносов в системе ОМС созданы Федеральный и территориальный фонды обязательного медицинского страхования — ФФОМС и ТФОМС. Финансовые средства ФФОМС являются государственной собственностью. Страхователи передают взносы в ФФОМС и ТФОМС. ТФОМС передает средства в руки страховых медицинских организаций (СМО). СМО — это организации, имеющие государственное разрешение (лицензию) на право заниматься медицинским страхованием. СМО выплачивают медицинским учреждениям деньги за лечение граждан. В целом финансирование в рамках обязательного медицинского страхования представлено на схеме 2.

В системе ОМС Федеральный фонд выполняет следующие функции:

1) осуществляет выравнивание условий деятельности территориальных фондов по обеспечению финансирования программ ОМС;

2) проводит финансирование целевых программ в рамках ОМС;

3) организует разработки нормативно-методических документов;

4) вносит в установленном порядке предложения о страховом тарифе на ОМС;

5) осуществляет сбор и анализ информации о финансовых ресурсах системы ОМС;

6) участвует в создании территориальных фондов ОМС;

7) осуществляет контроль за использованием финансовых средств системы ОМС;

8) аккумулирует финансовые средства ФФОМС.

Территориальные фонды ОМС:

1) аккумулируют финансовые средства территориальных фондов;

2) осуществляют финансирование ОМС, проводимого страховыми медицинскими учреждениями;

Схема 2. Взаимодействие участников системы ОМС

3) проводят финансово-кредитную деятельность по обеспечению системы ОМС;

4) выравнивают финансовые ресурсы городов и районов, направляемые на проведение ОМС;

5) совместно с органами государственной налоговой службы РФ осуществляют контроль за своевременным и полным поступлением в территориальный фонд страховых взносов, а также за рациональным использованием поступивших финансовых средств;

6) согласовывают совместно с органами исполнительной власти, профессиональными медицинскими ассоциациями тарификацию стоимости медицинской помощи, территориальную программу ОМС населения, вносят предложения о финансовых ресурсах,

необходимых для ее осуществления, о тарифах на медицинские и иные услуги по ОМС.

Финансовые средства Федерального и территориального фонда ОМС образуются за счет:

1) страховых взносов предприятий и иных хозяйствующих субъектов на ОМС, устанавливаемых законодательством РФ;

2) взносов территориальных фондов на реализацию совместных программ, выполняемых на договорных началах;

3) ассигнований из федерального бюджета на выполнение программ ОМС;

4) добровольных взносов;

5) доходов от использования временно свободных финансовых средств;

6) средств, предусматриваемых органами исполнительной власти в соответствующих бюджетах на ОМС неработающего населения.

Основным источником средств системы ОМС являются страховые взносы —- примерно 66%. Страховые платежи за неработающее население составляют немногим более 20%.

В соответствии с законодательством в 1995 г. для предприятий и иных хозяйствующих субъектов страховой тариф взносов составил 3,6% начисленного фонда оплаты труда по всем основаниям. При этом в ФФОМС перечислялось 0,2%, а в ТФОМС — 3,4%.

С введением с 1 января 2001 г. единого социального наюга для предприятий, организаций, индивидуальных предпринимателей размер страховых взносов и их распределение между ФФОМС и ТФОМС не изменился — он составил 3,6% от фонда оплаты труда. Однако теперь эта ставка являлась регрессивной, т.е. она уменьшалась по мере возрастания налогооблагаемой базы.

С I января 2005 г. общий размер страховых взносов в фонд обязательного медицинского страхования сократился до 2,8%. При этом в ФФОМС перечислялось 0,8%, а в ТФОМС - 2,0%. С 1 января 2006 г. размер отчислений в ФФОМС увеличился до 1,1%, а общий размер взносов в систему обязательного медицинского страхования вырос до 3,1 %.

С 1 января 2006 г. для адвокатов, для крестьянских (фермерских) хозяйств, для предприятий, производящих сельскохозяйственную продукцию, а также предприятий родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования, страховой взнос составил 2,7%, из которых 0,8% поступает в ФФОМС и 1,9% — в ТФОМС. И эта ставка также является регрессивной.

В 2006 г. бюджет ФФОМС составил 113,3 млрд руб.

В настоящее время договорами об ОМС охвачено около 90% жителей РФ. В системе ОМС работают 8092 лечебно-профилактических учреждения (ЛПУ), их них 5564 стационара, 1870 — амбулаторно-поликлинических учреждений и 658 ЛПУ, оказывающих стоматологическую помощь населению. В российской модели сочетаются бюджетное финансирование и ОМС, что позволяет ее охарактеризовать как бюджетно-страховую систему. Система ОМС как форма социальной защиты стала основным механизмом реформирования здравоохранения в стране.

Однако нельзя сказать, что система ОМС коренным образом изменила суть деятельности лечебных учреждений. Она принципиально преобразовала лишь их экономическую основу. Отныне медицинские услуги стали, по существу, товаром, который покупает страховая медицинская организация. Любое лечебное учреждение по роду своей деятельности может рассматриваться как предприятие, производящее необходимые населению товары — медицинские услуги.

Основным элементом реформирования системы финансирования здравоохранения в условиях ОМС стало введение оплаты за фактически оказанную медицинскую помощь, а также введение систем учета деятельности лечебных учреждений, оценки труда персонала по количеству и качеству труда.

Вместе с тем российская система ОМС далека от совершенства. Одна из острых проблем сегодня — это сокращение бюджетного финансирования отрасли, что затрудняет реализацию Закона об ОМС. Сегодня тариф взноса не обеспечивает финансового покрытия медицинской помощи даже работающему населению страны, которое составляет всего 41,1%. Большая часть (60%) — это неработающее население (старики, дети, инвалиды, безработные), которые более всего нуждаются в медицинской помощи и за которых платит государство. Однако бюджетное финансирование здравоохранения постоянно сокращается. При таком сокращении, в первую очередь, страдают скорая и неотложная медицинская помощь, а также социально значимые виды медицинской помощи.

Платежи на неработающее население за счет средств бюджета сокращают возможности государства по финансированию профилактической работы, противотуберкулезной, психиатрической и наркологической служб, чего нельзя допустить с учетом значительного роста заболеваний этого профиля.

Сегодня в России возникает ситуация, когда система становится заинтересованной в постоянном росте числа больных, а не

здоровых. Качество медицинской помощи определяется не результатами, а более дорогими технологиями.

Цены на медицинские услуги ныне формируются по остаточному принципу и каждый раз подгоняются под имеющиеся финансовые возможности, т.е. не отражают реальных затрат медицинского учреждения. Объем затрат, исходя из которых несколько лет назад рассчитывались плановые объемы финансирования, изначально были значительно меньше средств, необходимых для повышения качества медицинских услуг, формирования нормальной заработной платы врачей.

Сегодня оплата труда медицинских специалистов по-прежнему производится по утвержденной тарифной сетке, хотя существует реальная возможность проанализировать реальную загрузку и эффективность каждого отдельного врача или медсестры и начислить заработную плату соответственно реальным результатам работы.

Острой проблемой является проблема управления, а также проблема получения достоверной информации о поступлении и расходовании средств системы ОМС. Функции государственных органов по контролю за поступлением средств, формированием и исполнением доходов системы ОМС должным образом не определены. Механизм формирования доходов системы ОМС, учета платежей, контроля деятельности системы ОМС нуждается в серьезном организационном и методологическом совершенствовании.

Попытки решить существующие проблемы системы здравоохранения привели к идее преобразования системы ОМС в систему обязательного медико-социального страхования (ОМСС). Речь идет по существу об объединении двух фондов — ФФОМС и ФСС. Сторонники такого объединения считают, что создание ОМСС позволит сформировать более эффективные механизмы контроля за выплатой пособий по временной нетрудоспособности на основании сведений о характере заболеваний и оказанной медицинской помощи, усовершенствовать порядок предоставления санаторно-курортного лечения, перенеся центр тяжести на оплату реабилитационного лечения после перенесенных заболеваний, а затем профилактического обслуживания при хронических заболеваниях, снизить административные затраты.

Формирование единой системы ОМСС предполагает реорганизацию фондов ОМС и ФСС в единый Федеральный фонд ОМСС и централизованное управление средствами ОМСС, формируемыми за счет закрепленных налоговых источников (единого социаль-

ного налога, единого налога на вмененный доход), взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также целевого трансферта из федерального бюджета на оплату медицинской помощи неработающему населению.

9.3. СПЕЦИАЛЬНЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

Кроме социальных внебюджетных фондов в большинстве стран существуют специальные фонды, которые могут функционировать как автономно, так и в виде фондов, присоединенных к бюджету. Они также являются важным звеном финансовой системы и служат одним из методов перераспределения национального дохода.

Специальные фонды образуются по-разному: одни выделяются из государственного и местного бюджетов, но сохраняют с ними тесные финансовые связи, другие создаются по особому решению законодательного органа на определенные цели. При этом в одних случаях фонды создаются в процессе перераспределения национального дохода, в других — при его первичном распределении. Так, фонды государственного сектора сферы материального производства формируются непосредственно за счет прибыли.

Количество специальных фондов меняется под влиянием различных экономических, политических и социальных факторов. Например, в Великобритании в середине 80-х гг. насчитывалось свыше 80 крупных специальных фондов, в США — 60, в Японии — 40.

Специальные фонды отличаются друг от друга по срокам действия, целям использования и правовому положению.

В зависимости от **срока** фонды подразделяются на временные, функционирующие в течение определенного срока, и постоянные. К числу временных относится, например, Фонд развития США, созданный в 1957 г. для оказания помощи экономически слаборазвитым странам. К постоянным относятся научные, резервные фонды.

В зависимости от **целей** использования выделяют экономические фонды, научно-исследовательские, кредитные, валютные военно-политические и другие.

Экономические фонды предназначены для регулирования экономических процессов. Они впервые стали создаваться в США в период Великой депрессии 1929—1933 гг. Эти фонды существуют в виде инвестиционных фондов, конъюнктурных, фондов финан-

совой **поддержки** государственным предприятиям и т.п. В Японии, например, существует самый крупный инвестиционный фонд, которые многие называют инвестиционным бюджетом, поскольку он по своему объему достигает половины бюджета страны. Инвестиционный фонд используется, главным образом, для финансирования государственного сектора — 80% средств направляются общественным корпорациям, а 20% отчисляется местным общественным корпорациям.

Развитие научно-технической революции стимулировало создание научно-исследовательских фондов. Сегодня они существуют **в** большинстве стран и используются для финансирования научных исследований, главным образом **фундаментальных,** содержания государственных научных центров, поддержки отраслевых научных исследований.

Кредитные фонды создаются с целью формирования фондов денежных средств, предназначенных для дополнительного и льготного финансирования отдельных отраслей экономики, например, сельского хозяйства, транспорта, жилищного строительства и т.п. Преимущественным правом при этом пользуются, как правило, те, кто выполняет государственные заказы или работает в соответствии с государственными программами. Кредитные фонды находятся в распоряжении государственных банков. Большое значение кредитные фонды приобрели во Франции, особенно после принятия закона о национализации значительной части кредитных ресурсов в 1982 г.

Валютные фонды предназначены для регулирования валютных курсов и также широко распространены в большинстве развитых стран.

В зависимости от **правового положения** все специальные фонды делятся на три группы. К первой группе относятся специальные фонды, доходы и расходы которых включаются в государственный бюджет, т.е. они выступают как часть бюджетных средств. Законодательная власть рассматривает и утверждает объем таких фондов в составе бюджета. Хотя они имеют целевое назначение, обособленность этих фондов несколько формальная. Большое количество таких фондов существует в государственном бюджете Франции. Самым крупным их них является Фонд экономического и социального развития (ФЭСР), созданный в 1955 г. как инвестиционный. Управление этим фондом осуществляет казначейство. Во французском государственном бюджете имеются также дорожный фонд, книжный фонд, национальный спортивный фонд и др.

Во вторую группу включаются специальные фонды, наделенные юридической самостоятельностью. Их доходы и расходы обособлены от звеньев финансовой системы. Парламент принимает закон об образовании таких фондов, устанавливает их объем. Они находятся в ведении определенных учреждений, действующих в соответствии с уставом. Ежегодно законодательный орган рассматривает и утверждает такой бюджет фонда.

Третья группа объединяет специальные фонды, обладающие лишь некоторой самостоятельностью. Это фонды отдельных министерств., создаваемые в связи с выполнением политических, экономических или социальных программ. Парламент, утверждая программу, одновременно предусматривает и средства, которые министерство (либо министерства), осуществляющее ее выполнение, обычно получает из государственного бюджета. Так возникает специальный фонд. При многолетних программах фонд может ежегодно пополняться. Во Франции, например, при Министерстве труда функционирует Национальный фонд занятости. Формируется этот фонд за счет средств государственного бюджета. Из него финансируются предприятия, осуществляющие подготовку профессиональных рабочих кадров, а также мероприятия по переселению граждан из крупных городов в сельскохозяйственные районы.

В России специальные фонды появились в середине 90-х гг. В основном это экономические фонды межотраслевого и отраслевого (ведомственного) характера, а также территориальные (региональные и местные) внебюджетные фонды.

Экономические фонды создавались, главным образом, для финансирования научных исследований, для стабилизации и развития отраслей, материально-технического обеспечения отдельных ведомств (правоохранительных, фискальных и др.). В 1994 г. их насчитывалось более 30. Наиболее крупные из них — Российский фонд технологического развития и почти 20 отраслевых внебюджетных фондов НИОКР. Эти фонды были созданы в соответствии с Указом Президента РФ от 27 апреля 1992 г. № 1426 «О неотложных мерах по сохранению научно-технического потенциала РФ». Они формируются в федеральных министерствах, а также корпорациях, ассоциациях, концернах, осуществляющих деятельность по разработке, финансированию и реализации комплексных программ и целевых научно-технических программ и НИОКР. Они не являются самостоятельными юридическими лицами, а действуют от имени федеральных министерств и иных органов, в

которых они образованы. Средства этих фондов формируются за счет ежеквартальных добровольных отчислений предприятий и организаций независимо от форм собственности в размере 1,5% себестоимости реализуемой продукции. Осуществляет регистрацию этих фондов и ведет их реестр Министерство науки и технической политики РФ.

Одним из крупных внебюджетных фондов России на протяжении многих лет был Дорожный фонд (федеральный и территориальные дорожные фонды). Еще в 1991 г. был принят Закон РФ «О дорожных фондах в РФ», который **предусматривал** образование финансовых ресурсов для содержания и устойчивого развития сети автомобильных дорог общего пользования. Средства этого фонда формировались за счет так называемых дорожных налогов: налога на реализацию горюче-смазочных материалов; налога на пользователей автодорог; налога с владельцев транспортных средств; налога на приобретение автомобилей; акцизов с продажи легковых автомобилей. Расходование средств осуществлялось исключительно на финансирование содержания, ремонта, реконструкции и строительства автомобильных дорог общего пользования, дорог, относящихся к собственности субъектов РФ, а также затрат на управление дорожным хозяйством.

До 1997 г. этот фонд существовал как самостоятельный. В соответствии со ст. 8 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год» средства Федерального дорожного фонда РФ в 1997 г. были консолидированы с федеральным бюджетом. В настоящее время Дорожный фонд полностью включен в состав федерального и не существует даже в виде отдельного целевого фонда.

На протяжении длительного времени в качестве целевых бюджетных фондов в составе федерального бюджета существовали такие фонды, как Экологический фонд, Государственный .фонд борьбы с преступностью, Фонд развития таможенной системы РФ, Федеральный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы, Федеральный фонд Министерства по налогам и сборам и Федеральной службы налоговой полиции РФ, Фонд управления, изучения, сохранения и воспроизводства водно-биологических ресурсов, Фонд Министерства РФ по атомной энергии и др.

Все эти фонды до 2001 г. существовали как целевые бюджетные фонды в составе федерального бюджета. После 2001 г. из всех перечисленных фондов в составе федерального бюджета остался только один — Фонд Министерства РФ по атомной энергии.

В России много также различных внебюджетных фондов поддержки. Это Фонд поддержки предпринимательства и конкуренции (для развития рыночных отношений в России), Фонд финансовой поддержки электроэнергетики и электрификации (для финансовой помощи отстающим предприятиям на развитие, восполнение недостатка оборотных средств) и др.

Много экономических фондов на региональном и местном уровнях. В основном это инвестиционные фонды и фонды жилищного строительства. Только в одной Москве до недавнего времени насчитывалось более двух десятков внебюджетных фондов. Среди них фонды развития, реализации имущества, инновационные фонды и др.

Одной из главных тенденций в развитии внебюджетных фондов в России можно назвать тенденцию к сокращению их общего числа. Это во многом обусловлено сложностью контроля за их деятельностью и целевым расходованием средств, поскольку:

1) не предусмотрена детальная процедура рассмотрения бюджета внебюджетных фондов в законодательных и исполнительных органах власти;

2) внебюджетные фонды фактически выведены из-под контроля системы Минфина РФ.

В связи с этим происходит много нарушений. Кроме того, считается, что закрепление средств за внебюджетными фондами ограничивает возможность их маневра в случае образования излишков средств в этих фондах. В таком случае происходит их замораживание, что в условиях всеобщей ограниченности денежных средств, как считает правительство, не всегда оправдано. Отсюда и стремление Минфина РФ к консолидации внебюджетных фондов в бюджет. Представители же внебюджетных фондов в основном выступают против объединения, считая, что тем самым подрывается принцип целевого финансирования особо значимых для государства программ.

Вопросы для самопроверки

1. Что такое внебюджетные фонды и какова их роль?
2. Какие виды внебюджетных фондов вы знаете? Чем объяснить их многообразие?
3. Назовите основные государственные социальные внебюджетные фонды, существующие в РФ.

4. Что такое единый социальный налог и каковы основные принципы его взимания?
5. Какие социальные расходы финансируются за счет средств Пенсионного фонда РФ?
6. Какие функции выполняет Фонд социального страхования РФ?
7. Назовите основных участников системы обязательного медицинского страхования в РФ.
8. Какую роль в системе государственных финансов играют специальные внебюджетные фонды?

ГЛАВАХ

БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

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

Бюджетный процесс включает четыре стадии бюджетной деятельности:

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

10.1. УЧАСТНИКИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

В соответствии с бюджетным законодательством в систему органов, обладающих бюджетными полномочиями, входят:

- финансовые органы, структура которых определяется указом Президента РФ;
- органы денежно-кредитного регулирования (Банк России);
- органы государственного (муниципального) контроля (Счетная палата РФ; контрольные и финансовые органы исполнительной власти; контрольные органы законодательных органов субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления).

Каждый орган имеет собственные задачи и действует в пределах закрепленных за ним полномочий.

Участниками бюджетного процесса являются:

1. Президент Российской Федерации, который представляет ежегодное бюджетное послание, утверждает бюджет и контролирует его исполнение.

2. Органы законодательной (представительной) власти, которые рассматривают и утверждают бюджеты и отчеты об их исполнении,

осуществляют последующий контроль за исполнением бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением бюджетов. На федеральном уровне такими органами выступают: Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания РФ.

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

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

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

6. Главные распорядители бюджетных средств — органы государственной власти РФ, имеющие право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств. Главный распорядитель бюджетных средств: определяет задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг для подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств; утверждает сметы доходов и расходов подведомственных учреждений; составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств; осуществляет контроль получателей бюджетных средств в части обеспечения целевого использования бюджетных средств, своевременно-

го их возврата, предоставления отчетности, выполнения задании по предоставлению государственных или муниципальных услуг.

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

8. Бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия.

10.2. СОСТАВЛЕНИЕ ПРОЕКТОВ БЮДЖЕТОВ

Первый этап бюджетного процесса — составление проектов бюджетов. Он начинается с бюджетного послания Президента РФ, которое включает:

1) основные показатели социально-экономического развития РФ на планируемый год и среднесрочную перспективу;

2) сводный финансовый баланс в целом по территории РФ;

3) оценку результатов исполнения федерального и консолидированного бюджетов за предыдущий год и истекший период, предшествующий планируемому;

4) основные направления бюджетной и налоговой политики;

5) показатели консолидированного бюджета;

6) проект федерального бюджета;

7) другие показатели, характеризующие стратегию и объемы федерального бюджета на очередной год.

Послание Президента носит в основном информационный характер. Но вместе с тем оно имеет очень большое значение, так как считается, что одновременно с бюджетным посланием Президент представляет концепцию социально-экономического развития и гарантирует ее выполнение. Бюджетное послание Президента РФ направляется Федеральному Собранию РФ не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году.

Составление проектов бюджетов — исключительная прерогатива Правительства РФ, соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Непосредственно составлением проекта **федерального** бюджета занимается Министерство финансов РФ. В субъектах Федерации эту работу выполняют финансовые органы субъектов Федерации, а **в** муниципальных образованиях — финансовые органы **муниципалитетов.** Составление проекта федерального бюджета начинается не позднее чем за 10 месяцев до начала очередного финансового года.

Составление бюджета опирается на:

1) Бюджетное послание Президента РФ;

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

3) основные направления бюджетной и налоговой **политики** соответствующих территорий на **очередной финансовый год;**

4) прогноз сводного финансового баланса **по соответствующей** территории на очередной финансовый год:

5) план развития государственного или **муниципального** сектора экономики соответствующей территории **на** очередной финансовый год.

При составлении проектов бюджетов финансовые органы должны располагать, как минимум, следующими сведениями:

- действующее на момент начала разработки проекта **бюджета** налоговое законодательство;
- нормативы отчислений от собственных и **регулирующих доходов** бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- предполагаемый объем финансовой помощи, предоставляемый из бюджетов других уровней бюджетной **системы РФ;**
- виды и объем расходов, передаваемые с одного уровня бюджетной системы РФ на другой;
- нормативы финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг;
- нормативы минимальной бюджетной обеспеченности.

Важная роль при составлении проектов бюджетов **принадлежит прогнозу социально-экономического развития территории.**

В России **в** соответствии с Законом «О **государственном** прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ» прогнозы социально-экономического развития разрабатываются на долго-, средне- и краткосрочную перспективу. Прогноз социально-экономического развития на долгосрочную перспективу разрабатывается, как правило, на 10 и более лет. Это **в** основном прогнозы тенденций развития **НТП** и соответствующих изменений, которые они могут вызвать в различных сферах **хо-**

зяйства. Прогноз на среднесрочную перспективу разрабатывается на период от 3 до 5 лет. Он ежегодно корректируется и включает не только расчет основных макроэкономических показателей, но и формулировку основных стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития на среднесрочную перспективу. Прогноз социально-экономического развития на краткосрочную перспективу разрабатывается ежегодно. Именно он лежит в основе составления проекта федерального бюджета и является важным документом, подтверждающим реалистичность будущего бюджета.

Краткосрочный прогноз разрабатывается на основе данных социально-экономического развития страны за последний отчетный период, прогноза социального-экономического развития РФ до конца базового года и тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год. Он включает следующие разделы: основные показатели социально-экономического развития России и субъектов РФ; социальное развитие; развитие науки; формирование и расходование средств внебюджетных целевых фондов; платежный баланс; развитие фондового рынка; консолидированный бюджет; динамика производства и потребления и др.

В целом составление прогноза включает несколько этапов и носит итеративный характер.

I этап. Минэкономики РФ при участии других федеральных органов исполнительной власти с учетом ежегодного Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ разрабатывает сценарные условия функционирования экономики страны. Они содержат целевые параметры, основные решения и меры по стабилизации положения по направлениям государственной политики, оценку основных показателей. Показатели сценарных условий функционирования экономики разрабатываются на основе тенденций социально-экономического развития, уточненных прогнозов за предыдущие годы. Рассматриваются различные, но наиболее вероятные варианты. Оценивается также острота воздействия неблагоприятных факторов. На основании этого выделяется **основной вариант (оптимистический),** который ориентируется на возможно полную реализацию целей и приоритетов. При этом исключаются непредсказуемые изменения внутриполитической ситуации и мировой экономической конъюнктуры. **Другой вариант (пессимистический)** учитывает воздействие неблагоприятных факторов, которые могут замедлить выход на целевые ориентиры в уста-

новленные сроки. Устранение влияния этих **факторов** потребует дополнительных затрат, а значит темпы экономического развития будут ниже. Одновременно с подготовкой сценарных условий Минфин РФ, Минэкономразвития РФ и ЦБ РФ представляют предложения по направлениям бюджетной политики.

II этап. После одобрения сценарных условий и направлений бюджетной политики Правительством РФ, Минэкономразвития РФ доводит их до органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ. Федеральные министерства и ведомства подготавливают свои предложения с учетом отраслевых особенностей. Например, Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг готовит предложения о развитии рынка ценных бумаг; Министерство здравоохранения и социального развития определяет основные направления развития социальных процессов, обеспечения занятости, политики доходов и т.п.

Органы исполнительной власти субъектов РФ представляют федеральным органам, которые являются государственными заказчиками федеральных целевых программ, предложения по их реализации на территории конкретных субъектов РФ. Для прогнозирования консолидированного бюджета они представляют также отчеты об исполнении бюджетов за истекший год и утвержденные бюджеты на следующий год по показателям бюджетной классификации.

Минэкономразвития РФ обобщает все эти данные и направляет в Правительство РФ. Одновременно Минэкономразвития РФ представляет в Минфин РФ основные показатели прогноза социально-экономического развития РФ в целом и по субъектам РФ, а также перечень федеральных и межгосударственных целевых программ, предлагаемых к финансированию из федерального бюджета, с указанием источников и объемов финансирования, проект сводной бюджетной заявки.

III этап. После рассмотрения Правительством РФ, Минэкономразвития РФ доводит до органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ уточненные данные предварительного прогноза, необходимые для разработки отраслевых и региональных прогнозов, а также для проектировки бюджетных ассигнований по федеральным целевым и инвестиционным программам.

IV этап. Органы исполнительной власти и субъектов РФ, а также государственные заказчики федеральных целевых программ представляют в Минэкономразвития РФ уточненные прогнозы социально-экономического развития отраслей экономики и регионов с учетом результатов предварительного рассмотрения, оценки

состояния экономики, возможных вариантов ее стабилизации, а также уточняют расходы на реализацию федеральных целевых программ исходя из объемов их финансирования, уточненных в федеральном бюджете.

V этап. Минэкономразвития РФ представляет в Правительство уточненный прогноз социально-экономического развития РФ, проект сводного финансового баланса с разбивкой по субъектам РФ; перечень основных социально-экономических проблем (задач), решаемых в следующем году, и федеральных целевых программ, предлагаемых к финансированию за счет федерального бюджета; объемы поставок продукции для федеральных нужд; проект развития государственного сектора экономики и др.

На основании прогноза Правительством РФ утверждаются основные показатели:

- объем и динамика ВВП;
- прогноз инфляции;
- объемы производства и реализации товаров, работ, услуг;
- объемы инвестиций в основной капитал по всем источникам финансирования;
- расчеты фонда оплаты труда;
- объемы прибыли (доходов);
- показатели экспорта и импорта;
- прогноз курса рубля и ставок рефинансирования ЦБ РФ;
- проектировки основных характеристик сводного финансового баланса.

С учетом этих показателей Минфин РФ разрабатывает проект федерального бюджета на очередной финансовый год.

Одновременно с проектом федерального бюджета Минфин РФ разрабатывает **перспективный финансовый план,** который содержит данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных заимствований и финансированию основных расходов бюджета. Перспективный финансовый план разрабатывается натри года, из которых: первый год — это год, на который составляется бюджет; следующие два года — период, на протяжении которого прослеживаются реальные результаты заявленной экономической политики. Основу перспективного финансового плана составляет среднесрочный прогноз социально-экономического развития РФ. Перспективный финансовый план составляется по укрупненным показателям бюджетной классификации и ежегодно корректируется с учетом показателей уточненного среднесрочного прогноза социально-экономического развития РФ.

При составлении проекта федерального бюджета **составляется** также **баланс финансовых ресурсов. Он представляет** собой **баланс** всех доходов и расходов **РФ,** субъектов РФ, **муниципальных** образований и хозяйствующих субъектов **на** определенной территории. Баланс финансовых ресурсов составляется **на** основе отчетного баланса финансовых ресурсов за предыдущий год **в** соответствии с прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории. Баланс финансовых ресурсов имеет большое значение при определении потребностей **в** финансовых ресурсах отдельных территорий и используется при **определении** общего размера **ФФПР,** а также порядка его распределения.

Одновременно с проектом федерального **бюджета** разрабатываются также:

- план развития государственного сектора;
- перечень долгосрочных целевых программ.

План развития государственного сектора экономики **включает:** перечень и сводный план финансово-хозяйственной деятельности федеральных казенных и унитарных предприятий; программу приватизации государственного имущества и приобретения имущества в государственную собственность; сведения о предельной **штатной** численности государственных служащих и военнослужащих по главным распорядителям бюджетных средств. Федеральный орган исполнительной власти разрабатывает и утверждает задания по предоставлению государственных услуг, а также **нормативы** финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных **услуг.**

Долгосрочные целевые программы разрабатываются в соответствии с прогнозом социально-экономического развития РФ и прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории. Они определяются приоритетами, заданными в этих прогнозах, и подлежат финансированию из федерального бюджета.

В целом работа по составлению проекта федеральною бюджета исполнительным органом власти должна быть завершена к 15 июля. В проекте Закона о бюджете должны содержаться следующие основные характеристики бюджета:

1. Общий объем доходов бюджета — прогнозируемые доходы бюджета по статьям доходов бюджетной классификации, а также нормативы отчислений от собственных доходов бюджета, передаваемых бюджетам других уровней.

2. Общий объем расходов — расходы бюджета по статьям расходов бюджетной классификации; общий объем капитальных и

текущих расходов; расходы и доходы целевых бюджетных фондов; объемы финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы РФ; распределение бюджетных ассигнований по главным получателям бюджетных средств и др.

3. Дефицит бюджета —- общий размер дефицита (профицита); источники финансирования дефицита бюджета за счет внутренних заимствований; верхний предел государственного долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом; верхний предел государственного внешнего долга РФ по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом; предел государственных внешних заимствований РФ; пределы предоставления государственных гарантий третьим лицам на привлечение внутренних и внешних заимствований; пределы предоставления РФ государственных кредитов иностранным государствам и их юридическим лицам, а также международным организациям.

С 15 июля по 15 августа года, предшествующего очередному финансовому году, Правительство РФ рассматривает прогноз социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и уточненные параметры прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу, проект федерального бюджета, проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов, перспективный финансовый план и другие документы. Правительство утверждает проект федерального бюджета и вносит его до 15 августа на рассмотрение в Государственную Думу.

Одновременно с проектом федерального бюджета на очередной финансовый год Правительство РФ предоставляет следующие документы:

- предварительные итоги социально-экономического развития РФ за истекший период текущего года;
- прогноз социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год;
- основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год;
- план развития государственного и муниципального секторов экономики;
- прогноз Сводного финансового баланса по территории РФ на очередной финансовый год;
- основные принципы и расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ в очередном финансовом году;

проект федеральных целевых **программ** и федеральных программ развития регионов, предусмотренных к финансированию из **федерального** бюджета на очередной финансовый **год;**

проект федеральной адресной **инвестиционной** программы на очередной финансовый год;

проект программы приватизации государственных и **муниципальных** предприятий на очередной финансовый год;

расчеты по статьям классификации доходов федерального бюджета, разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ и дефициту федерального бюджета на очередной финансовый год;

международные договоры РФ, вступившие **в** силу для РФ и содержащие ее финансовые обязательства на очередной финансовый год, включая нератифицированные международные договоры РФ о государственных внешних заимствованиях и государственных кредитах;

проект программы государственных внешнихзаимствований РФ и предоставления государственных кредитов РФ иностранным государствам на очередной финансовый год;

проект структуры государственного внешнего долга РФ по видам задолженности и с разбивкой по отдельным государствам в очередном финансовом году;

проект структуры государственного внутреннего долга РФ и проект программы внутренних заимствований, предусмотренных на очередной финансовый год для покрытия дефицита федерального бюджета;

проект программ предоставления гарантий Правительства РФ на очередной финансовый год и отчет о предоставлении гарантий за истекший период финансового года;

государственная программа вооружения на очередной финансовый год (в рамках государственной программы вооружения, утверждаемой Президентом РФ на десятилетний период);

расчет прогнозируемого объема Стабилизационного фонда на начало и конец очередного финансового года, прогнозируемого объема поступлений в Стабилизационный фонд и (или) использования средств Стабилизационного фонда в очередном финансовом году;

предложения по индексации минимальных размеров стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат, денежного содержания федеральных государственных служащих, денежного довольствия военнослужащих, а также предложения по

порядку индексации (повышения) оплаты труда работников организаций бюджетной сферы;

- проект федеральных законов о приостановлении действия или об отмене федеральных законов, реализация которых требует осуществления расходов, не предусмотренных федеральным бюджетом на очередной финансовый год.

Одновременно с проектом Федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Правительство РФ вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов: о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации»; о внесении изменений и дополнений в законодательные акты РФ о налогах и сборах; о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ и тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на очередной финансовый год. Правительство РФ до 1 августа текущего финансового года вносит на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на очередной финансовый год.

Кроме того, до 1 октября текущего года Банк России должен представить в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год, а правительство — оценку ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий финансовый год и консолидированного бюджета РФ за отчетный финансовый год; проект программы предоставления средств федерального бюджета на очередной финансовый год на возвратной основе по каждому виду расходов и отчет о предоставлении средств федерального бюджета на возвратной основе за отчетный финансовый год и истекший период текущего финансового года; предложения по расходам на содержание Вооруженных сил РФ.

10.3. РАССМОТРЕНИЕ И УТВЕРЖДЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Следующая стадия бюджетного процесса — рассмотрение и утверждение федерального бюджета. Проект федерального бюджета на очередной финансовый год вносится в Государственную Думу и одновременно Президенту РФ не позднее 26 августа текущего года.

В течение суток со дня внесения проекта федерального бюджета в Государственную Думу Совет Государственной Думы направляет

его в комитет по бюджету для подготовки заключения о соответствии представленных документов и материалов установленным требованиям. Если такого соответствия нет, то проект бюджета подлежит возврату Правительству РФ, которое в течение 10 дней должно его доработать и представить в Государственную Думу.

В Государственной Думе проект федерального бюджета рассматривается в **четырех чтениях.**

В первом чтении, которое длится 30 дней, Государственная Дума обсуждает и принимает (или не принимает) общие показатели федерального бюджета: общий размер доходов, расходов, дефицит. Предметом обсуждения является также прогноз социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и общая концепция федерального бюджета, включающая основные направления бюджетной и налоговой политики; основные принципы и расчеты во взаимоотношениях федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ; пределы внешних заимствований.

Обсуждая прогноз социально-экономического развития, Государственная Дума тем самым соглашается или нет с общими прогнозными оценками доходов федерального бюджета на очереднОГ! финансовый год. Она может поставить под сомнение **реалистичность** прогноза, например занижение Правительством **реальных** показателей роста ВВП, или усомниться в правильности выбранной налоговой политики. Поэтому, по существу, первое чтение — это оценка Государственной Думой проделанной Правительством РФ работы и одобрение или нет проводимой ею экономической политики. Вот почему первое чтение является таким важным.

Если Государственная Дума не принимает проект бюджета в первом чтении, то она может:

- передать законопроект о федеральном бюджете в согласительную комиссию, которая формируется из представителей Государственной Думы, Совета Федерации. Правительства и которая обязана в течение 10 дней **представить согласованный** вариант;
- вернуть законопроект в Правительство РФ, которое в течение 20 дней обязано доработать проект бюджета и представить его на рассмотрение в Государственную Думу.

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

При повторном отклонении в первом чтении проекта бюджета Государственная Дума не имеет права повторно направлять его в согласительную комиссию или возвращать Правительству. Повторное отклонение проекта федерального бюджета равносильно постановке вопроса о доверии Правительству РФ и его роспуске.

Если Государственная Дума принимает проект федерального бюджета в первом чтении, то это означает, что основные показатели бюджета: общие размеры доходов и расходов, а также размер дефицита федерального бюджета приняты и не могут быть изменены в последующих чтениях.

Уже до первого чтения Государственная Дума должна принять изменения и дополнения в законодательные акты РФ о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на очередной финансовый год.

Во втором чтении Государственная Дума рассматривает и утверждает расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ, а также размер Фонда финансовой поддержки субъектов РФ. До второго чтения Государственная Дума должна принять федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов, о повышении минимального размера пенсии, о порядке индексации и перерасчете государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда.

Государственная Дума рассматривает проект бюджета во втором чтении в течение 15 дней со дня его принятия в первом чтении. В основном всей работой по сбору и обобщению поправок занимается Комитет по бюджету, который и готовит окончательный проект бюджета ко второму чтению. Если Государственная Дума при рассмотрении во втором чтении проекта бюджета не поддерживает предложения Комитета по бюджету, она может рассмотреть альтернативные варианты бюджета.

Если Государственная Дума отклоняет во втором чтении проект федерального бюджета, она передает указанный законопроект в согласительную комиссию.

В третьем чтении, которое длится в течение 25 дней со дня принятия проекта бюджета во втором чтении, Государственная Дума рассматривает и утверждает расходы федерального бюджета по подразделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ и главным распорядителям средств федерального бюджета по всем четырем уровням функциональной классификации расходов бюджетов РФ. Она также рассматривает и утверждает рас-

пределение средств Федерального фонда **финансовой** поддержки субъектов РФ по субъектам РФ, основные показатели государственного оборонного заказа, расходы федерального бюджета **на** финансирование федеральных целевых программ. Федеральной адресной инвестиционной программы на очередной финансовый год, государственной программы вооружения **на** очередной финансовый год в пределах расходов, утвержденных во втором чтении по разделам федерального бюджета. Рассматриваются и утверждаются также программа гарантий Правительства РФ на очередной финансовый год, программа предоставления средств федерального бюджета на возвратной основе по каждому виду расходов, программа государственных внешних заимствований РФ на очередной финансовый год, программа государственных внутренних заимствований **РФ, программа предоставления** Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам на очередной финансовый год, перечень законодательных **актов** (статей, отдельных пунктов статей, подпунктов, абзацев), действие которых отменяется или приостанавливается на очередной финансовый год в связи с тем, что бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию.

При подготовке рассмотрения бюджета **в третьем** чтении субъекты законодательной инициативы направляют свои поправки по предмету третьего чтения в Комитет по бюджету. В течение 10 дней Комитет по бюджету проводит экспертизу представленных поправок, готовит сводные таблицы поправок и направляет их в соответствующие профильные комитеты. Дальнейшему рассмотрению подлежат исключительно поправки, прошедшие экспертизу в Комитете по бюджету и Правительстве РФ. Решения, по которым результаты голосования Комитета по бюджету и профильного комитета совпадают, считаются согласованными. Поправки, по которым у Комитета по бюджету и профильного комитета имеются разногласия, в обязательном порядке выносятся на рассмотрение Государственной Думы.

При этом общая сумма ассигнований по каждому разделу функциональной классификации расходов бюджетов РФ с учетом принятых поправок не должна превышать сумму расходов по соответствующему разделу, утвержденному во втором чтении проекта Федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

В четвертом чтении проект федерального бюджета **принимается** в целом. Внесение в него поправок не допускается. Четвертое чтение длится 15 дней.

Принятый Государственной Думой Федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации.

Совет Федерации рассматривает в целом Федеральный закон о бюджете на очередной финансовый год в течение 14 дней со дня его представления Государственной Думой. В случае отклонения федерального бюджета Советом Федерации он передается в согласительную комиссию, которая в течение 10 дней выносит на повторное рассмотрение Государственной Думы согласованный Федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Государственная Дума повторно рассматривает федеральный бюджет только в одном чтении. Если Государственная Дума не согласна с решением Совета Федерации, то Федеральный закон о федеральном бюджете считается принятым, если при повторном голосовании в Государственной Думе за него проголосовало не менее $^{2}/_{3}$ общего числа депутатов Государственной Думы.

Одобренный Советом Федерации Федеральный закон о бюджете в течение пяти дней со дня одобрения направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. Если Президент РФ отклоняет федеральный бюджет, то он передается в согласительную комиссию, куда включается также представитель Президента РФ.

Если до 15 декабря текущего года Федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год не принят или по другим причинам не вступил в силу до 1 января, то орган, исполняющий бюджет, правомочен выделять средства, но не более $'/_{4}$ ассигнований предыдущего года в расчете на квартал или не более $'/_{12}$ — в расчете на месяц. Если закон о бюджете не вступил в силу через три месяца после начала финансового года, то орган, исполняющий бюджет, не имеет права: предоставлять бюджетные средства на инвестиционные цели; выделять бюджетные средства на возвратной основе; предоставлять субвенции негосударственным юридическим лицам; осуществлять заимствования в размере более $'/_{8}$ объема заимствований предыдущего финансового года в расчете на квартал; формировать резервные фонды органов исполнительной власти и осуществлять расходы из этих фондов.

10.4. ИСПОЛНЕНИЕ БЮДЖЕТА

Следующим этапом бюджетного процесса является процесс исполнения бюджета и составление отчета об исполнении бюдже-

та. Он начинается после утверждения бюджета законодательными органами власти. Эта стадия имеет своей **целью** выполнение доходных и расходных частей бюджета. Таким образом, исполнение бюджета заключается в обеспечении полного и своевременного поступления предусмотренных бюджетом доходов и в финансировании соответствующих мероприятий.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ в России устанавливается **казначейское исполнение бюджетов.** В отношении федерального бюджета это означает, что исполнение федерального бюджета осуществляется на основе отражения всех операций и средств федерального бюджета в системе балансовых счетов Федерального казначейства. Именно Федеральному казначейству принадлежит исключительное право **на** открытие и закрытие счетов федерального бюджета, а также определение их режима. Единый счет Федерального казначейства находится в Банке России.

При казначейском исполнении федерального бюджета регистрация поступлений, регулирование объемов и сроков принятия бюджетных обязательств, совершение разрешительной надписи на право осуществления расходов в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств, осуществление платежей от имени получателей средств федерального бюджета возлагаются на Федеральное казначейство (подробнее о казначейской системе исполнения бюджета см. гл. XI).

Составной частью исполнения бюджета является **кассовое исполнение бюджета,** осуществление которого возложено на банковскую систему. При этом действует принцип **единства кассы. В** соответствии с эти принципом зачисление поступающих доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета проводится на единый счет бюджета, с которого осуществляются также **и** все расходы. Таким образом, кассовое исполнение бюджетов в соответствии с принципом единства кассы означает, что все доходы каждого бюджета концентрируются в одном кассовом учреждении, исполняющем данный бюджет. Из этого же кассового учреждения осуществляется и выдача денежных средств всем организациям, которые финансируются изданного бюджета.

Одновременно с утверждением бюджета на очередной финансовый год устанавливается **размер оборотной кассовой наличности** на начало следующего бюджетного года. Это своего рода резерв, предназначенный для финансирования временных кассовых разрывов, возникающих в результате того, что поступление доходов в бюджет и осуществление расходов могут не совпадать во времени.

В течение года оборотная кассовая наличность должна быть израсходована на финансирование временных кассовых разрывов. Однако она должна быть обязательно восстановлена к началу нового финансового года в утвержденной сумме.

Исполнение бюджета возложено на исполнительные органы власти, которые являются распорядителями бюджетных средств. В свою очередь, все распорядители бюджетных средств подразделяются на главных (главные кассиры) распорядителей бюджетных средств и распорядителей бюджетных средств.

Главный распорядитель средств федерального бюджета — орган государственной власти РФ, имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, определенный ведомственной классификацией расходов федерального бюджета. Главный распорядитель бюджетных средств может быть уполномочен Правительством РФ представлять сторону государства в договорах о предоставлении бюджетных средств на возвратной основе, государственных или муниципальных гарантий, бюджетных инвестиций. Он определяет также задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг с учетом нормативов финансовых затрат; утверждает сметы расходов и доходов подведомственных бюджетных учреждений; составляет бюджетную роспись; определяет лимиты бюджетных обязательств; осуществляет контроль получателей бюджетных средств.

Распорядитель бюджетных средств — орган государственной власти или орган местного самоуправления, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств. Он составляет бюджетную роспись по подведомственным получателям бюджетных средств; определяет задания на предоставление услуг; утверждает сметы расходов и доходов; осуществляет контроль за использованием подведомственными получателями бюджетных средств.

Исполнение бюджета может осуществляться как по доходам, так и по расходам.

Исполнение бюджетов по доходам предусматривает:

- перечисление и зачисление доходов на единый счет бюджета;
- распределение в соответствии с утвержденным бюджетом регулирующих доходов;
- возврат излишне уплаченных в бюджет сумм доходов;
- учет доходов бюджета и составление отчетности о доходах соответствующего бюджета.

Бюджеты **по расходам исполняются в** пределах наличия бюджетных средств на едином счете **бюджета** и в соответствии со следующими обязательными последовательно осуществляемыми процедурами:

1) составление и утверждение бюджетной росписи;

2) утверждение и доведение уведомлений **о** бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей бюджетных **средств,** а также утверждение смет доходов и расходов распорядителям бюджетных средств и бюджетным учреждениям;

3) утверждение и доведение уведомлений о лимитах бюджетных обязательств до распорядителей и получателей бюджетных средств;

4) принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств;

5) подтверждение и выверка исполнения денежных обязательств.

Основным документом, на базе **которого** осуществляется оперативное исполнение бюджетов, является **бюджетная роспись.** Бюджетная роспись составляется главным распорядителем бюджетных средств на основе утвержденного бюджета в соответствии с функциональной и экономической классификацией расходов бюджета. Она составляется в течение 10 дней со дня утверждения бюджета **по** распорядителям и получателям бюджетных средств, с поквартальной разбивкой. Бюджетная роспись представляет собой оперативный план распределения расходов бюджета по подразделениям бюджетной классификации (разделам, **параграфам,** главам, статьям), содержит сроки поступления налогов и других платежей.

На основании бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств орган, ответственный за составление проекта соответствующего бюджета, составляет **сводную бюджетную роспись** в течение 15 дней после утверждения бюджета. Сводная бюджетная роспись утверждается руководителем указанного органа **в** установленном порядке и не позднее 17 дней после утверждения бюджета направляется в орган, исполняющий бюджет. Одновременно сводная бюджетная роспись направляется для сведения **в** соответствующие представительные и контрольные органы.

Сводная роспись федерального **бюджета** составляется Министерством финансов РФ и утверждается министром финансов РФ.

В течение 10 дней со дня утверждения сводной бюджетной росписи орган, исполняющий бюджет, доводит **в** форме **уведомлений**

показатели указанной росписи до всех нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств. **Получатель бюджетных средств** — это бюджетное учреждение или иная организация, имеющая право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год.

В течение 10 дней со дня получения уведомления о бюджетных ассигнованиях бюджетное учреждение обязано составить и представить на утверждение вышестоящего распорядителя **смету доходов и расходов** по установленной форме. В течение пяти дней со дня представления указанной сметы распорядитель бюджетных средств утверждает эту смету.

В процессе исполнения бюджета важное значение принадлежит утверждению **лимитов бюджетных обязательств,** которые представляют собой объем бюджетных обязательств, определяемый и утверждаемый для распорядителя и получателя бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, на период, не превышающий три месяца. Лимиты бюджетных обязательств доводятся не позднее, чем за пять дней до начала периода их действия. Изменение лимита бюджетных обязательств возможно только в случае изменения бюджетных ассигнований или блокировки расходов.

Получатели бюджетных средств принимают на себя **бюджетные обязательства,** а орган, исполняющий бюджет, осуществляет процедуру подтверждения исполнения денежных обязательств и не позднее трех дней с момента представления платежных документов совершает разрешительную надпись.

Орган, исполняющий бюджет, может отказаться подтвердить принятые бюджетные обязательства исключительно в следующих случаях:

- при несоответствии принятых денежных обязательств требованиям Бюджетного кодекса РФ;
- при несоответствии принятых денежных обязательств закону (решению) о бюджете, доведенным бюджетным ассигнованиям и лимитам бюджетных обязательств;
- при несоответствии принятых бюджетных обязательств утвержденной смете доходов и расходов бюджетного учреждения;
- при блокировке расходов.

Блокировка расходов бюджета — это сокращение лимитов бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями либо отказ в подтверждении принятых бюджетных обязательств, если бюджетные ассигнования в соответствии с законом о бюджете выделялись главному распорядителю бюджетных средств

(субъект РФ, муниципальное образование или другой получатель бюджетных средств) на выполнение определенных условий, однако к моменту составления лимитов бюджетных обязательств либо подтверждения принятых бюджетных обязательств эти условия оказались невыполнимыми.

Блокировка расходов может осуществляться на любом этапе исполнения бюджета, в том числе при выявлении органом, исполняющим бюджет, или органом государственного финансового контроля фактов нецелевого использования бюджетных средств.

Главный распорядитель и распорядитель бюджетных средств имеют право перемещать бюджетные ассигнования между получателями бюджетных средств в объеме не более 5% бюджетных ассигнований, доведенных до получателя бюджетных средств.

В случае установления встречных обязательств между **бюджетом** и получателем бюджетных средств возможно проведение зачета денежных средств (исключительно при условии наличия задолженности получателя бюджетных средств по платежам в бюджет).

Отчет об исполнении бюджетов осуществляется уполномоченным исполнительным органом **и** может быть оперативным, ежеквартальным, полугодовым и годовым. Отчет направляется в представительный орган и соответствующий контрольный орган, а также в Федеральное казначейство. Годовой отчет об исполнении бюджета подлежит утверждению представительным органом.

В конце каждого финансового года министр финансов издает распоряжение о закрытии года и подготовке отчета об исполнении федерального бюджета в целом и бюджета каждого государственного внебюджетного фонда. На основании распоряжения министра финансов все получатели бюджетных средств готовят годовые отчеты по доходам и расходам.

В отчетах бюджетных организаций в обязательном порядке отражаются: степень выполнения задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг; данные о доходах. полученных в результате оказания платных услуг; данные об использовании государственного или муниципального имущества, закрепленного за ними на праве оперативного управления.

Главные распорядители бюджетных средств сводят и обобщают отчеты подведомственных им бюджетных учреждений. В свою очередь, Министерство финансов РФ совместно с Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом РФ готовит сводный отчет о расходах средств федерального бюджета, вложенных в уставные (складочные) капиталы юридических лиц, и о до-

ходах, полученных от таких вложений. Государственные заказчики готовят сводный отчет об использовании средств федерального бюджета, выделенных им по государственным заказам. Федеральные казенные предприятия готовят годовые и бухгалтерские отчеты и направляют их главным распорядителям бюджетных средств.

Ежегодно не позднее 1 июня текущего года Правительство РФ представляет в Государственную Думу и Счетную палату РФ отчет об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год в форме федерального закона.

Отчет об исполнении федерального бюджета представляется в Государственную Думу одновременно со следующими документами и материалами:

- отчетом о расходовании средств резервного фонда Правительства РФ и резервного фонда Президента РФ;
- отчетом Министерства финансов РФ и иных уполномоченных органов о предоставлении и погашении бюджетных ссуд, бюджетных кредитов;
- отчетом Министерства финансов РФ и иных уполномоченных органов о предоставленных государственных гарантиях;
- отчетом о внутренних и внешних заимствованиях РФ по видам заимствований;
- сводными отчетными сметами доходов и расходов бюджетных учреждений по главным распорядителям бюджетных средств;
- отчетом о состоянии внешнего и внутреннего долга РФ на первый и последний день отчетного финансового года;
- отчетом Федеральной службы финансово-бюджетного надзора о нарушениях бюджетного законодательства РФ, выявленных Федеральной службой финансово-бюджетного надзора.

Счетная палата РФ проводит проверку отчета об исполнении федерального бюджета в течение 1,5 месяца после представления указанного отчета в Государственную Думу.

Заключение Счетной палаты РФ по отчету Правительства РФ должно обязательно включать:

- заключение по каждому разделу и подразделу функциональной классификации расходов бюджетов РФ и по каждому главному распорядителю средств федерального бюджета с указанием: а) выявленных сумм нецелевого использования бюджетных средств; б) расходования средств федерального бюджета сверх утвержденных бюджетных ассигнований либо сверх бюджетной росписи; в) руководителей органов государственной власти или получателей бюджетных средств, принявших указанные

решения, и должностных лиц Федеральною казначейства, допустивших осуществление таких платежей;

- заключение по каждому выявленному случаю финансирования расходов, не предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете либо бюджетной росписью;
- анализ предоставления и погашения бюджетных кредитов, заключения по выявленным фактам предоставления бюджетных кредитов 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 инвестиций с нарушением требований Бюджетного кодекса РФ;
- анализ выполнения плановых заданий по предоставлению государственных услуг и соблюдения нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг.

Государственная Дума рассматривает отчет об исполнении федерального бюджета в течение 1,5 месяца после получения заключения Счетной палаты РФ.

При рассмотрении отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума заслушивает доклад министра финансов об исполнении федерального бюджета, доклад Генерального прокурора РФ о соблюдении законности в области бюджетного законодательства, а также заключение Председателя Счетной палаты РФ. Председатель Конституционного Суда РФ, Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ, а также Председатель Верховного Суда РФ могут, по собственной инициативе или по предложению Председателя Государственной Думы, представить доклады с анализом рассмотренных в течение отчетного финансового года дел, связанных с бюджетными спорами и нарушениями бюджетного законодательства.

По итогам рассмотрения отчета об исполнении федерального бюджета и заключения Счетной палаты РФ Государственная Дума принимает одно из следующих решений:

- об утверждении отчета об исполнении федерального бюджета;
- об отклонении отчета об исполнении федерального бюджета.

Бюджетный финансовый год в разных странах имеет разные временные границы. Например, в США бюджетный год начинается 1 октября и заканчивается 30 сентября; в Японии он длится с 1 апреля до 31 марта. В РФ бюджетный финансовый год совпадает с календарным. Он начинается 1 января и заканчивается 31 декабря в 24 часа. При этом лимиты бюджетных обязательств прекращают свое действие 31 декабря. Принятие денежных обязательств после 25 декабря не допускается, а подтверждение денежных обязательств должно быть завершено органом, исполняющим бюджет, не позднее 28 декабря.

В большинстве стран, в том числе и в России, исполнение бюджета носит непредсказуемый характер. Это обусловлено нестабильностью макроэкономической ситуации и невозможностью точно предсказать объем ВВП, уровень инфляции, количество собираемых налогов и т.п. Поэтому постоянно требуется привязывать исполнение бюджета к меняющимся условиям. Такая привязка осуществляется за счет **механизма корректировки расходов** бюджетов, который применяется для того, чтобы фактические расходы находились в соответствии с фактическими доходами в целях поддержания макроэкономической стабильности.

Если в процессе исполнения бюджета фактически запланированные расходы не совпадают с доходами, то применяется процедура **сокращения расходов бюджета (секвестрование). Секвестр** — это пропорциональное сокращение расходов бюджета, за исключением защищенных статей (заработная плата, стипендии, медицинские услуги и т.п.), проводимое в случае превышения предельного размера дефицита бюджета. Несмотря на то, что сокращение расходов происходит по всем основным категориям, секвестирование приводит к значительному изменению расходной части. Это связано с тем, что существуют защищенные статьи, расходы по которым не могут быть сокращены ни при каких условиях.

Секвестирование — хотя и необходимое, но весьма болезненное средство, которое имеет целый ряд негативных последствий. Прежде всего оно порождает неуверенность в завтрашнем дне и создает ситуацию постоянного финансового стресса. В результате сокращаются долгосрочные инвестиции, растут неплатежи и цены, за счет которых поставщики стремятся компенсировать дополнительные издержки, которые могут возникнуть в результате сокращения расходов бюджета в будущем. Бюджетной организации постоянно приходится пересматривать бюджетный план, сокращать платежи, которые связаны прежде всего с закупками необходимого

оборудования. Все это создает неуверенность в завтрашнем дне. подрывает доверие к правительству.

Кто и как принимает решение о сокращении **утвержденных** расходов бюджета, зависит от объема снижения доходов. Если **в** процессе исполнения бюджета происходит снижение объема поступлений доходов бюджета или поступлений доходов из источников финансирования дефицита бюджета, что приводит к неполному финансированию расходов бюджета не более чем на 5%, то руководитель финансового органа (для федерального бюджета — это министр финансов РФ) вправе самостоятельно принять решение о введении режима сокращения расходов **бюджета** и ввести указанный режим. При этом в решении о введении режима сокращения расходов бюджета должны быть указаны дата, с которой вводится указанный режим, и размеры сокращения расходов **бюджета.**

Если сокращение доходов бюджетов происходит от 5 до 10%, то такое решение принимает соответственно Правительство РФ, орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления. В их решении должны быть также указаны дата, с которой вводится этот режим, и размеры сокращения расходов бюджета. При этом сокращение расходов бюджета осуществляется в одной и той же пропорции для всех видов расходов бюджета и всех получателей бюджетных средств, а также по всем объектам, включенным в адресную инвестиционную программу.

Если в процессе исполнения бюджета происходит сокращение доходов бюджета или поступлений из источников финансирования дефицита бюджета и, соответственно, снижение расходов бюджета более чем на 10%, орган исполнительной власти представляет органу законодательной власти изменения и дополнения в Закон о бюджете.

Это в полной мере относится и к федеральному бюджету. Если сокращение расходов федерального бюджета происходит более чем на 10%, то Еосударственная Дума обязана во внеочередном порядке в течение 15 дней принять новый Закон о бюджете в трех чтениях.

Первое чтение проекта Федерального закона о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон о федеральном бюджете должно состояться не позднее чем через два дня со дня его внесения. При этом заслушивается доклад Правительства РФ и Счетной палаты РФ о состоянии поступлений доходов и **средств** от заимствований в федеральный бюджет. Еосударственная Дума принимает доклад за основу и утверждает новые основные характеристики федерального бюджета.

Второе чтение должно состояться не позднее чем через пять дней со дня принятия проекта закона в первом чтении. При рассмотрении во втором чтении утверждаются объемы ассигнований по разделам и подразделам функциональной и ведомственной классификаций расходов бюджетов РФ.

Третье чтение проекта Федерального закона о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон о федеральном бюджете должно состояться не позднее чем через три дня со дня его принятия во втором чтении. В третьем чтении указанный законопроект выносится на голосование в целом. Если указанный законопроект не принимается в указанный срок, то Правительство РФ имеет право на пропорциональное сокращение расходов федерального бюджета вплоть до его принятия.

10.5. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящее время бюджетный процесс в России, благодаря наличию Бюджетного и Налогового кодексов, а также других законодательных актов, имеющих непосредственное отношение к бюджетной сфере, достаточно четко регламентирован. Это позволяет законодательным органам власти во время, до начала нового финансового года, принимать бюджет, а исполнительной власти — работать бесперебойно, постоянно имея необходимые финансовые ресурсы.

Вместе с тем, несмотря на очевидные плюсы, бюджетный процесс в России и, прежде всего, его содержательная сторона нуждаются в коренном реформировании. Это обусловлено тем, что в России в настоящее время отсутствуют включенные в бюджетный процесс механизмы среднесрочного планирования и обеспечения результативности бюджетных расходов. Непосредственно это проявляется в:

* преимущественно годовом планировании бюджетных расходов;
* планировании бюджетных средств исключительно на основе индексации ассигнований прошлых лет;
- отсутствии четких критериев и процедур отбора финансируемых направлений и мероприятий в соответствии с приоритетами государственной политики;
- отсутствии четких формулировок целей и конечных результатов использования бюджетных средств, а также критериев оценки деятельности администраторов бюджетных средств;

- ограниченности полномочий и, следовательно, ответственности администраторов бюджетных средств при формировании и исполнении бюджета;
- преобладании внешнего **контроля** за соответствием кассовых расходов плановым показателям и отсутствии процедур **внутреннего** и внешнего контроля (мониторинга) обоснованности планирования и результатов использования бюджетных средств;
- затянутости и громоздкости процедуры рассмотрения проекта бюджета законодательными (представительными) органами власти, ориентированной на технические детали в ущерб оценке приоритетов бюджетной политики и их реализации;
- нечеткости разграничения полномочий **в** бюджетном процессе между законодательными (представительными) и исполнительными органами власти.

На ликвидацию перечисленных недостатков направлена система мер, разработанная в рамках «Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 гг.». Эта Концепция была одобрена постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249.

Главной целью Концепции является создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики. Для реализации поставленной цели предлагается осуществить постепенный переход от **«управления бюджетными ресурсами (затратами)»** к **«управлению результатами»** путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

В настоящее время в основе системы «управления ресурсами (затратами)» лежат следующие принципы:

- бюджет формируется путем индексации сложившихся расходов с детальной разбивкой по статьям бюджетной классификации РФ;
- существуют жесткие бюджетные ограничения, что обеспечивает сбалансированность бюджета и выполнение бюджетных проектировок;
- ожидаемые результаты не обосновываются;
- управление бюджетом сводится главным образом к контролю соответствия фактических и плановых показателей.
- Концепция «управление результатами» предполагает иные принципы и подходы к управлению бюджетными ресурсами. Они состоят в следующем:

- бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики;
- бюджетные ассигнования имеют четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности);
- при планировании бюджетных ассигнований основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ;
- устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой в рамках среднесрочного финансового плана;
- формируется общая сумма ассигнований (глобальный бюджет) на выполнение определенных функций и программ. Детализация программ осуществляется администраторами бюджетных средств;
- распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами осуществляется с учетом или в прямой зависимости от достижения конечных результатов в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных средств;
- создаются стимулы для оптимизации использования ресурсов — персонала, оборудования, помещений и т.д.;
- ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни;
- приоритет отдается внутреннему контролю;
- оценка результатов деятельности администраторов бюджетных средств осуществляется по достигнутым результатам.

Организация работы по переходу к новой системе управления бюджетными ресурсами, безусловно, потребует много времени. Однако уже сегодня в соответствии с «Концепцией реформирования бюджетного процесса в РФ на 2004-2006 гг.» предлагается приступить к осуществлению реформирования бюджетного процесса по следующим направлениям:

1. Реформирование бюджетной классификации РФ и бюджетного учета.

2. Выделение бюджетов действующих и принимаемых обязательств.

3. Совершенствование среднесрочного финансового планирования.

4. Совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования.

5. Упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета.

В рамках первого направления предусматривается приближение бюджетной классификации РФ к требованиям международных стандартов с учетом изменений структуры и функций федеральных органов исполнительной власти в рамках административной реформы, а также введение интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений и обеспечивающего учет затрат по функциям и программам[1].

Второе и **третье** направления должны обеспечить повышение надежности среднесрочного прогнозирования объема ресурсов, доступных для администраторов бюджетных средств, в рамках принятых бюджетных ограничений и приоритетов государственной политики.

В рамках второго направления предполагается выделить бюджеты действующих и принимаемых обязательств. Бюджеты действующих обязательств — это расходные обязательства, которые предопределены ранее принятыми законодательными и другими нормативными правовыми актами, заключенными договорами и соглашениями, действующими бюджетными программами и т.п. Ассигнования на исполнение этих обязательств, как правило, подлежат обязательному включению в ежегодный бюджет с использованием достаточно простых правил определения или корректировки их объема (индексация, прямой счет и т.п.). Напротив, принимаемые обязательства — это иного типа расходные обязательства (новые программы, решения об увеличении заработной платы в бюджетной сфере, пособий и т.п.), включение которых в бюджет в том или ином объеме зависит от решений, принимаемых непосредственно в ходе формирования бюджета на очередной финансовый год. Поэтому указанные обязательства и ассигнования на их исполнение требуют в рамках бюджетного процесса более детального обоснования, в том числе с учетом имеющихся бюджетных ограничений в рамках среднесрочного финансового плана.

Предполагается, что основным принципом бюджетного планирования должно стать гарантированное обеспечение в полном объеме действующих обязательств в соответствии с целями и ожидаемыми результатами государственной политики. Выделение ассигнований на новые обязательства может и должно осуще-

[1] Частично предложенные меры уже **реализованы** в конце 2004 г., когда была принята новая бюджетная классификация РФ.

ствляться только в случае и пределах повышения прогнозируемых бюджетных ресурсов над расчетным объемом действующих обязательств. При этом распределение основной части средств бюджета принимаемых обязательств должно обеспечиваться исключительно с учетом оценок их результативности. Именно такой подход позволит создать для субъектов бюджетного планирования стимулы представлять свои расходы в форме бюджетных целевых программ и приведет к поэтапному формированию системы мониторинга эффективности их деятельности, что будет способствовать общему повышению результативности бюджетных процессов.

Третье направление предполагает переход к среднесрочному (многолетнему) бюджетному планированию, в рамках которого бюджетный цикл начинается с рассмотрения ранее одобренных в предыдущем бюджетном цикле основных параметров среднесрочного финансового плана на соответствующий год, анализа изменения внешних факторов и условий, обоснования изменений, вносимых в основные бюджетные показатели планируемого года, а также корректировки или разработки бюджетных проектировок на последующие годы прогнозного периода.

В настоящее время в российской бюджетной практике формально этим принципам соответствует перспективный финансовый план. Однако на практике его роль в бюджетном процессе ограничена справочно-информационным сопровождением проекта бюджета на отдельно взятый год. Во многом это связано с объективными обстоятельствами: недостаточная надежность макроэкономического прогнозирования, изменения налогового законодательства, наличие крупных «необеспеченных мандатов», зависимость бюджетных доходов от внешнеэкономических факторов и т.п. Кроме того, существуют недостатки сложившейся практики разработки и использования перспективного финансового плана: отсутствие четкой методологии корректировки ранее одобренных проектировок, оценки устойчивости и рисков, увязки с целями и приоритетами среднесрочной государственной политики и условиями их реализации, формирования предельных объемов расходов для администраторов бюджетных средств на трехлетний период.

В целях устранения этих недостатков предполагается утвердить порядок разработки перспективного финансового плана соответствующим постановлением Правительства РФ. При этом главный упор должен быть сделан на включение в перспективный финансовый план ежегодно смещаемого на год вперед распределения ассигнований между субъектами бюджетного планирования на

трехлетний период. После накопления опыта среднесрочного **планирования** может быть **поставлена** задача утверждения перспективного финансового плана (т.е. придания ему статуса **трехлетнего укрупненного бюджета)** по одному из следующих **вариантов:**

1. Утверждение укрупненных показателем бюджета на **второй** и третий годы бюджетного цикла законом о бюджете на очередной финансовый год.

2. Утверждение перспективного финансового плана отдельным законом, принимаемым до внесения закона о бюджете (с возможностью отклонения в установленных пределах параметров проекта бюджета от среднесрочных корректировок без внесения изменений в этот закон).

Четвертое — основное — направление предполагает формирование и включение в бюджетный процесс процедуры оценки результативности бюджетных расходов и поэтапный переход **от** сметного планирования и финансирования расходов к бюджетному **планированию,** ориентированному на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов. Последнее может быть достигнуто посредством перехода преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования, обеспечивающим прямую взаимосвязь между распределением бюджетных средств и фактически или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государствен ной политики.

В отличие от сметного планирования, **программно-целевое** бюджетное планирование исходит из **необходимости направления** бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности администраторов бюджетных средстве одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов, а также обеспечением качества внутриведомственных процедур бюджетного планирования и финансового менеджмента.

Расширение сферы применения и **повышение** качества программно-целевых методов бюджетного планирования предполагается осуществить путем:

- предоставления ежегодно субъектами бюджетного планирования докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности;
- совершенствования методологии разработки и реапизации федеральных (региональных, муниципальных) целевых программ;
- использования в бюджетном процессе ведомственных целевых программ;

- распределения части бюджета принимаемых обязательств на конкурсной основе по результатам оценки действующих и предлагаемых к принятию бюджетных программ;
- расширения полномочий администраторов бюджетных программ в процессе исполнения бюджета.

Пятое направление предполагает совершенствование процедур составления и рассмотрения бюджета в соответствии с требованиями и условиями среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результаты. В настоящее время Бюджетный кодекс РФ достаточно подробно регламентирует порядок составления, рассмотрения и утверждения проекта федерального бюджета. В то же время процедура рассмотрения проекта федерального бюджета Государственной Думой ФС РФ затянута по срокам и в основном ориентирована на рассмотрение вопросов распределения бюджетных средств по детальным позициям бюджетной классификации в ущерб оценке приоритетов бюджетной политики. При этом разграничение бюджетных полномочий и ответственности между законодательными и исполнительными органами власти является нечетким и противоречивым, имеет место ежегодная корректировка сроков составления перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета.

В целях устранения этих недостатков предлагается следующая схема составления и рассмотрения проекта федерального бюджета.

До **1 марта** текущего года Правительство РФ утверждает макроэкономический прогноз (сценарные условия) на 3 года и при необходимости вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов, влияющих на формирование доходов бюджетной системы РФ, а также уточняет порядок и сроки подготовки прогноза социально-экономического развития РФ, проекта перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета на очередной финансовый год.

До **1 апреля** текущего года Правительство РФ:

- рассматривает основные параметры перспективного финансового плана, в том числе предварительный объем бюджета действующих и бюджета принимаемых обязательств;
- утверждает принципы и основные подходы к уточнению распределения средств бюджета действующих обязательств по субъектами бюджетного планирования на предстоящие 3 года;
- определяет приоритетные направления использования средств бюджета принимаемых обязательств в очередном финансовом году и среднесрочной перспективе, в том числе критерии их

распределения между субъектами бюджетного планирования на очередной финансовый год;

- дает поручения по подготовке проектов нормативных правовых актов, влияющих на расходные обязательства РФ, а также проектов новых федеральных целевых программ.

До 1 **мая** текущего года Правительство РФ:

- утверждает основные положения доклада Правительства РФ о результатах и целях бюджетной политики (на основе Послания Президента РФ, программы социально-экономического развития РФ, докладов субъектов бюджетного планирования о результатах и основных направлениях своей деятельности);
- рассматривает и вносите Государственную Думузаконопроекты, влияющие на расходные обязательства РФ;
- уточняет при необходимости основные показатели макроэкономического прогноза(сценарных условий)и перспективного финансового плана.

До **1 июня** текущего года Правительство РФ рассматривает и утверждает:

- основные направления денежно-кредитной политики;
- перспективный финансовый план на 3 года и основные характеристики проекта федерального бюджета на очередной финансовый год;
- новые федеральные целевые программы;
- уточненный объем бюджета действующих обязательств и его распределение по субъектам бюджетного планирования **на** очередной финансовый год и последующие 2 года;
- основные показатели распределения средств бюджета принимаемых обязательств между субъектами бюджетного планирования на предстоящие 3 года.

До **10 июня** текущего года Министерство финансов РФ доводит до субъектов бюджетного планирования предельные объемы бюджетов действующих и принимаемых обязательств на очередной финансовый год и последующие 2 года.

До **1 июля** текущего года субъекты планирования представляют:

- в Министерство финансов РФ — распределение средств бюджетов действующих и принимаемых обязательств на очередной финансовый год по бюджетным целевым **программам** и статьям бюджетной классификации;
- в Правительственную комиссию по повышению результативности бюджетных расходов, Министерство финансов РФ и

Министерство экономического развития и торговли РФ — уточненные доклады о результатах и основных направлениях деятельности.

До **1 августа** текущего года Министерство финансов РФ уточняет бюджетные проектировки с учетом принятых Государственной Думой федеральных законов и результатов оценки эффективности действующих и предлагаемых к финансированию целевых программ.

До **26 августа** Правительство РФ вносит в Государственную Думу проект федерального бюджета на очередной финансовый год с соответствующими материалами и обоснованиями.

Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год предлагается рассматривать в 3-х чтениях:

- до 20 сентября — первое чтение, предметом которого являются доходы и дефицит/профицит (включая отчисления в Стабилизационный фонд РФ) федерального бюджета, а также общий объем принимаемых обязательств и распределение (подтверждение представленных Правительством РФ расчетов) средств бюджета действующих обязательств;
- до **20 октября** текущего года — второе чтение проекта, предметом которого являются утверждение распределения средств бюджета принимаемых обязательств (в том числе с выделением федеральных целевых программ и наиболее крупных инвестиционных проектов) между главными распорядителями средств федерального бюджета, а также распределение межбюджетных трансфертов между субъектами РФ и текстовые статьи проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. В эти же сроки может проводиться обсуждение профильными комитетами Государственной Думы и Совета Федерации докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования;

до **15 ноября** текущего года — третье чтение, предметом которого являются: федеральный закон о федеральном бюджете в целом; приложения к федеральному закону о федеральном бюджете по каждому главному распорядителю средств федерального бюджета (в том числе с выделением расходов на реализуемые ими бюджетные целевые программы).

До **5 декабря** текущего года проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год рассматривается Советом Федерации Федерального Собрания РФ и направляется на подпись Президенту РФ.

Вопросыдлясамопроверки

1. Назовите **основных** участников **бюджетного** процесса **в** РФ.
2. Что такое бюджетный процесс и какие **стадии** он включает'?
3. Какие основные документы лежат в основе составления проекта федерального бюджета?
4. Какие стадии включает процесс рассмотрения и утверждения федерального бюджета'.'
5. Что такое процесс исполнения **бюджетов?** Какова при этом роль главных распорядителей **бюджетных** средств?
6. Что означает принцип единства кассы в процессе исполнения бюджета?
7. Что такое блокировка расходов **бюджета?**
8. Кто и когда составляет отчеты об исполнении бюджетов?
9. Что такое секвестирование расходов бюджета?

ГЛАВА XI

КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

11.1. СОДЕРЖАНИЕ, ФОРМЫ И ОРГАНЫ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ

Финансовый контроль является неотъемлемым элементом управления финансами и денежными потоками с целью обеспечения целесообразности и эффективности финансовых операций. Финансовый контроль прямо и непосредственно вытекает из контрольной функции финансов. Но если в контрольной функции выражается сущность финансов, то финансовый контроль — это регламентированная деятельность специально созданных контролирующих органов за соблюдением финансового законодательства и финансовой дисциплины всех экономических субъектов.

Финансовый контроль можно разделить на две взаимосвязанные сферы: государственный и негосударственный контроль.

Государственный контроль — это неотъемлемая часть государственного устройства, одна из важнейших функций управления страной, обязательное условие нормального функционирования финансово-кредитной системы. Во многом это обусловлено тем, что именно на государственные органы ложится большое количество функций по защите финансовых прав и интересов членов общества, использование различных способов предотвращения и предупреждения злоупотреблений и краж.

Государственный финансовый контроль представляет собой регламентированную деятельность государственных органов власти и управления по проверке финансовых операций, связанных с образованием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных денежных фондов. Поэтому государственные контролеры наделены правом осуществлять ревизии и проверки как в государственном секторе, так и в сфере частного и корпоративного бизнеса.

В соответствии с Указом Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового

контроля в Российской Федерации» **государственный финансовый** контроль включает контроль за:

1) исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

2) организацией денежного обращения;

3) использованием кредитных ресурсов;

4) состоянием государственного **внутреннего** и внешнего долга, государственных резервов;

5) предоставлением финансовых, **налоговых льгот** и преимуществ.

Бюджетный контроль — это составная часть государственного финансового контроля, представляющая собой деятельность уполномоченных государственных органов по проверке законности, целесообразности и эффективности действий при образовании, распределении и использовании централизованных денежных средств государства и местных органов власти.

Основными задачами бюджетного контроля являются:

1) контроль за соблюдением действующего бюджетного и налогового законодательства;

2) обеспечение правильности составления и исполнения бюджета;

3) обеспечение своевременности и полноты выполнения обязательств гражданами и хозяйствующими субъектами перед государственным бюджетом;

4) проверка эффективности и целевого использования бюджетных средств и средств внебюджетных фондов;

5) проверка обращения средств бюджета и внебюджетных фондов в банках и других кредитных учреждениях;

6) контроль за реализацией механизма межбюджетных отношений;

7) выявление резервов роста доходов **бюджетов** разных уровней;

8) обеспечение сохранности государственной собственности.

Законодательные (представительные) органы, представительные органы местного самоуправления осуществляют следующие формы финансового контроля:

1) ***предварительный контроль*** — **осуществляется** на **стадии** составления, рассмотрения и утверждения бюджетов разных уровней. Он используется для повышения реалистичности планов, обоснованности финансовых программ, смет расходов. Он позволяет определить наиболее эффективные способы удовлетворения

потребностей государства при имеющихся ограниченных ресурсах, позволяет избежать нецелевого использования бюджетных средств;

2) ***текущий*** *контроль* — проводится в ходе исполнения бюджета. Это основной вид бюджетного контроля, в ходе которого проверяется правильность исполнения смет расходов бюджетными учреждениями, своевременность уплаты налогов и осуществления платежей. В ходе текущего контроля выявляется степень соблюдения финансовых норм и нормативов, установленных показателей по формированию и использованию бюджетного и внебюджетного фондов. Он проводится с целью предотвращения нарушений финансовой дисциплины, возможных потерь и злоупотреблений. Текущий контроль может осуществляться также в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных органов государственной власти, представительных органов местного самоуправления, в ходе парламентских слушаний, по депутатским запросам;

3) *последующий контроль* происходит в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов. Его смысл состоит в том, чтобы проанализировать, насколько реалистичным явилось исполнение бюджета, выявить причины отклонения отчетных данных от запланированных с тем, чтобы учесть это при составлении бюджета на следующий год. Эта форма контроля осуществляется путем анализа финансовых отчетов и балансов.

Бюджетный контроль осуществляется уполномоченными на то органами. К их числу в России относятся:

- Федеральная служба финансово-бюджетного надзора;
- Федеральное казначейство;
- финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований;
- главные распорядители и распорядители бюджетных средств.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет финансовый контроль за использованием средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов. Она вправе осуществлять также финансовый контроль за исполнением бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, получающих межбюджетные трансферты из федерального бюджета.

Федеральное казначейство осуществляет контроль за:

- непревышением лимитов бюджетных обязательств, распределенных главными распорядителями (распорядителями) средств

федерального бюджета между нижестоящими **распорядителями** и **получателями** средств **федерального бюджета,** над **утвержденными** им лимитами **бюджетных обязательств;**

- **непревышением** кассовых расходов, осуществляемых получателями средств федеральною бюджета, над доведенными им лимитами бюджетных обязательств;
- соответствием содержания **проводимой** операции коду бюджетной **классификации РФ,** указанному в платежном документе. **предъявленном** в Федеральное казначейство получателем средств **федерального** бюджета;
- наличием у получателя средств **федерального** бюджета **документов,** подтверждающих возникновение у него денежных обязательств.

Финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований осуществляют финансовый контроль **за операциями** с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей **и** получателей бюджетных средств **соответствующих** бюджетов, а также за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и государственных и **муниципальных** гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств.

Главные распорядители и распорядители бюджетных средств проводят проверки **подведомственных** государственных и муниципальных предприятий, бюджетных организаций. Они осуществляют **финансовый** контроль за **использованием** бюджетных средств получателями бюджетных средств в части обеспечения целевого использования и своевременного возврата **бюджетных** средств, а также **предоставления** отчетности и внесения платы за пользование бюджетными средствами.

В соответствии сост. 101 — 103 **Конституции РФ** для **осуществления общегосударственного** контроля законодательные органы государственной власти **могут создавать свой орган.** Таким органом в России является **Счетная палата РФ.**

Счетная палата РФ существует в **России** па основании Федерального закона «О счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995 г. Она является постоянно **действующим** органом **государственного финансового** контроля, **образуемого** Федеральным Собранием РФ, и подотчетна ему.

Основными задачами Счетной **палаты** являются:

I) **организация** и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей **федерального бюдже-**

та 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 контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, что предусматривает:

- организацию и проведение оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году;
- проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов внебюджетных фондов;
- экспертизу проектов федерального бюджета, законов и иных нормативных правовых актов международных договоров РФ, федеральных программ и иных документов, затрагивающих вопросы федерального бюджета и финансов РФ;
- анализ и исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе, подготовку и внесение в Совет Федерации и Государ-

ственную Думу по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного законодательства в целом;

- подготовку и представление заключений в Совет Федерации и Государственную Думу по исполнению федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов в отчетном году;
- подготовку и представление заключений и ответов на запросы органов государственной власти РФ.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и учреждения в РФ, на федеральные внебюджетные фонды. Они распространяются также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вые зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность, либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества.

На деятельность общественных объединений, негосударственных фондов и иных негосударственных некоммерческих организаций контрольные полномочия Счетной палаты распространяются в части, связанной с получением, перечислением или использованием ими средств федерального бюджета, использованием федеральной собственности и управлением ею, а также в части предоставленных федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговых, таможенных и иных льгот и преимуществ.

Счетная палата осуществляет контроль за деятельностью Центрального банка РФ, его структурных подразделений, других банков и кредитно-финансовых учреждений в части обслуживания ими федерального бюджета или обслуживания государственного долга РФ.

Все органы государственной власти в РФ, органы местного самоуправления, Центральный банк РФ, предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности и их должностные лица обязаны предоставлять по запросам Счетной палаты информацию, необходимую для обеспечения ее деятельности.

Большую роль в осуществлении бюджетного контроля играет также Федеральное казначейство.

11.2. ФЕДЕРАЛЬНОЕ КАЗНАЧЕЙСТВО И ЕГО ФУНКЦИИ

Создание казначейской системы в России началось в январе 1993 г. В соответствии с Указом Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1556 и на основании постановления Правительства России от 27 августа 1993 г. № 864 Федеральное казначейство организовывалось как структура Министерства финансов РФ. Оно было создано в целях проведения более эффективной государственной бюджетной политики, управления доходами и расходами федерального бюджета, повышения оперативности в финансировании государственных программ, усиления контроля за поступлением, целевым и экономным использованием государственных средств.

Казначейская система существовала еще в царской России. В 1796 г., в период правления Павла I, впервые была учреждена должность государственного казначея. Государственным казначеем был назначен Алексей Иванович Васильев. Он являлся исполнителем государственной росписи и контролировал движение денежных сумм. Министр финансов в конце каждого года составлял роспись доходов и расходов и отсылал в Государственное казначейство для исполнения.

В 1821 г. впервые был учрежден Департамент государственного казначейства, которому были подчинены все казначеи с их функциями. В 1900 г. в России насчитывалось 728 уездных казначейств. Они состояли в ведомстве Департамента государственного казначейства и подчинялись казенным палатам. К 1917 г. Департамент государственного казначейства выполнял много разных функций: устанавливал бюджет для каждого уезда; ведал рассылкой окладных листов, взысканием штрафов и недоимок; выдачей пенсий и пособий; выдачей кормовых денег арестантам; земским сбором и др.

После 1917 г. было принято решение осуществлять все бюджетные расходы через Народный банк. Департамент государственного казначейства и его местные органы были присоединены к учреждениям Народного банка. Этот процесс завершился в 1926 г. С того времени и вплоть до конца 90-х гг. в России фактически существовала банковская система исполнения бюджета.

В условиях административно-командной экономики не было принципиальной разницы, каким образом осуществлялось исполнение бюджета, поскольку все банки были государственными. Государственными были и те средства, которые проходили через них.

Ситуация изменилась лишь в начале 90-х гг., когда наряду с Центральным (государственным) банком стали возникать коммерческие банки. Поскольку не было соответствующего законо-

дательства, реальных органов, контролирующих движение бюджетных средств, и не была отлажена система учета бюджетных средств, исполнение бюджета осуществлялось по-старому, через банковскую систему. Но наряду с Центральным банком уже реально функционировали коммерческие банки, через которые также двигались бюджетные деньги.

Действовала такая схема: суммы бюджетного финансирования поступали на счета главных распорядителей, т.е. министерств и ведомств и далее перераспределялись с помощью коммерческих банков. При этом Минфин РФ как главный распорядитель бюджетных ассигнований был лишен возможности контролировать прохождение и нелевое использование этих средств. Само прохождение денег по счетам коммерческих банков значительно удлиняло «пробег» бюджетных средств до конечных получателей. Коммерческим банкам было выгодно «прокручивать» эти деньги, играть на рынке государственных пенных бумаг, пополнять кредитные ресурсы за счет этих средств. Поэтому, с одной стороны, постоянно рос средний уровень остатков бюджетных средств на счетах коммерческих банков, а, с другой стороны, широкое распространение получили задержки выплаты заработной платы бюджетникам, невыплаты пенсий, пособий. Все это приводило к росту социальной напряженности в обществе и одновременно ослаблению контроля за целевым использованием бюджетных средств.

Поэтому было решено вновь перейти к казначейской системе исполнения бюджета. После Указа Президента РФ 1992 г. и Постановления Правительства РФ от 27 августа 1993 г. началась работа по переходу на казначейскую систему исполнения бюджета.

Федеральное казначейство — это система органов федерального казначейства, находящаяся в подчинении Министерства финансов РФ. Его структура является трехуровневой.

Первый уровень — • Главное управление федерального казначейства (ГУФК). Начальник ГУФК назначается и освобождается от должности Правительством РФ по представлению министра финансов РФ, по должности он является заместителем министра финансов.

Второй уровень — территориальные управления федерального казначейства (УФК) по республикам, краям, областям, автономным округам, юродам Москве и Санкт-Петербургу. Руководители территориальных УФК назначаются и освобождаются от должности министром финансов но представлению начальника ГУФК.

Третий уровень — территориальные отделения федерального

казначейства на местах (ОФК) — по городам (за исключением городов районного подчинения). Руководители ОФК назначаются и освобождаются от должности начальниками вышестоящих органов по субъектам РФ.

Формирование территориальных УФК началось с 1994 г. Они сначала в порядке эксперимента, а затем на постоянной основе стали вести учет и распределение федеральных доходов. По состоянию на 1 января 2001 г. органы Федерального казначейства функционировали в 88 субъектах РФ. В марте 2001 г. в последнем субъекте РФ — Республике Татарстан было открыто УФК. Таким образом, к 2002 г. УФК были открыты во всех субъектах РФ. Были также созданы 2239 ОФК.

Главное управление Федерального казначейства Министерства финансов РФ выполняет следующие функции:

- осуществляет сводный учет доходов и расходов федерального бюджета;
- управляет движением средств на счетах казначейства;
- доводит информацию о результатах исполнения федерального бюджета до вышестоящих исполнительных и законодательных органов власти;
- осуществляет руководство работой нижестоящих органов казначейства, получает от них оперативную информацию и отчетные данные о доходах и средствах федерального бюджета;
- ведет сводный реестр распорядителей средств федерального бюджета;
- обеспечиваетисполнение нижестоящими органами казначейства бюджета в соответствии с действующим законодательством;
- организует распределение в установленных размерах доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ, а также передачу в местные бюджеты отчислений от поступлений по государственным налогам и доходам;
- организует и осуществляет краткосрочное прогнозирование и кассовое планирование средств федерального бюджета.

Основной функцией Управлений Федерального казначейства по республикам, краям, областям и т.п. является обеспечение через нижестоящие органы казначейства исполнения всех решений о формировании доходной части и расходовании средств федерального бюджета.

Основными функциями Отделений Федерального казначейства по городам (кроме городов районного подчинения), районам и районам в городах являются следующие:

- формирование доходной части федерального бюджета на соответствующей территории;
- обеспечение целевого финансирования расходов по бюджетополучателям;
- ведение учета операций по движению средств на счетах казначейства;
- представление вышестоящим органам казначейства информации об исполнении федерального бюджета.

В целом Федеральное Казначейство РФ создано для решения следующих задач:

1. Организация, осуществление и контроль за исполнением бюджетов различных уровней, управление доходами и расходами на счетах казначейства исходя из принципа единства кассы.

2. Регулирование финансовых отношений между бюджетами, осуществление контроля за поступлением и использованием внебюджетных средств.

3. Сбор, обработка и анализ информации о состоянии государственных финансов, предоставление высшим законодательным и исполнительным органам власти и управления отчетности о финансовых операциях, о государственных внебюджетных фондах, а также о состоянии бюджетной системы в целом.

4. Управление и обслуживание совместно с Банком России и другими уполномоченными банками государственного внутреннего и внешнего долга РФ.

5. Размещение на возвратной и платной основе государственных финансовых ресурсов.

6. Разработка методологических и инструктивных материалов о порядке ведения учетных операций по вопросам, относящимся к компетенции казначейства, обязательных для органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций.

7. Ведение операций по учету государственной казны РФ.

Казначейская система исполнения бюджета имеет принципиальное отличие от банковской системы исполнения. При банковской системе исполнения федерального бюджета по доходам, средства налогоплательщиков поступали на счета налоговых органов, открытых в Центральном банке или коммерческих банках. Один раз в пять дней все банки отчитывались перед Центральным банком о суммах поступивших доходов федерального бюджета, обобщенная информация поступала в Минфин РФ. Исполнение же федерального бюджета по расходам при банковской системе

осуществлялось через счета отраслевых министерств и ведомств. При этом фиксировались лишь две стадии бюджетного финансирования: 1) выделение объемов бюджетных назначений; 2) осуществление кассовых расходов бюджетополучателями. Доведение бюджетных средств до бюджетополучателей осуществлялось в основном через коммерческие банки.

При казначейской системе исполнения бюджета происходит концентрация двух потоков денежных средств — доходного и расходного на одном счете. Такой порядок позволяет:

1) значительно ускорить процесс финансирования за счет сокращения пробега средств от распорядителя до конечного получателя, а значит, ускорить оборачиваемость бюджетных средств;

2) повысить эффективность использования бюджетных средств за счет более жесткого контроля за целевым использованием средств;

3) снизить стоимость обслуживания внутреннего долга путем увеличения точности прогнозирования доходов и расходов на базе оперативного учета и контроля.

При казначейской системе можно более оперативно контролировать объем поступлений и объемы бюджетных назначений, суммы счетов, предъявляемых к оплате, а также сумму фактически перечисленных средств со счета.

Таким образом, главные преимущества казначейской системы заключаются в следующем:

1) информация по исполнению бюджета становится актуальной, так как любые потоки информации регистрируются казначейством;

2) резко сокращается разрыв между регистрацией поступлений и временем, когда ресурсы могут быть доступны для произведения расходов;

3) обеспечивается сохранность средств;

4) обеспечивается контроль на всех стадиях исполнения бюджета (от выделения ассигнований до кассового расхода). Контроль осуществляется на стадии, предшествующей платежу, что делает его более эффективным;

5) повышается эффективность управления процессом исполнения бюджетом и управления ресурсами.

Учитывая эти преимущества, в России с 1996 г. идет активный процесс перевода государственных средств из коммерческих банков на счета Казначейства в Центральном банке. В 1999 г. 98,7% счетов бюджетополучателей находились уже в Казначействе (без

учета организаций Минобороны России, **а** также **бюджетополучателей** Республики Татарстан и Чеченской Республики).

В январе 2000 г. Правительство РФ одобрило концепцию **функционирования** единого счета Федеральною казначейства Минфина РФ по учету доходов и средств **федерального** бюджета. Она предусматривает централизацию учета и **оптимизацию** потоков движения доходов и средств федеральною бюджета.

Единый казначейский счет (ЕКС), **функционирующий** в рамках данной концепции, **представляет** собой счет федерального казначейства, на котором аккумулируются все денежные средства федерального бюджета и отражаются **все** операции **органов** юсударственной власти РФ по исполнению **федерального** бюджета. ЕСК открывается в учреждении Банка России.

Функционирование системы органов федерального казначейства в условиях использования **ЕКС** является качественно новой технологией исполнения **федерального бюджета,** в которой **принципиальными** выступают следующие **моменты:**

а) централизация доходов и средств **федерального бюджета** на ЕСК. открытом ГУФК;

б) централизация операций по **учету доходов бюджетов** разных уровней на одном счете, открытом УФК, распределение их между уровнями бюджетов и проведение **расходов федерального бюджета** на уровне УФК;

в) ежедневное отражение в **Главной** книге Федерального казначейства операций по доходам и расходам **федерального бюджета,** произведенным на уровне УФК. Главная книга — **это** регистр **систематического** учета, в котором **ведутся** все **синтетические счета** данного учреждения.

При введении ЕКС можно будет одновременно решим, три задачи: добиться концентрации бюджетных **средств;** ужесточить контроль **за** их расходованием; **повыси ть** качество **управления** бюджетными средствами. При этом существенным образом **изменятся** процедуры финансирования.

В настоящее время финансирование начинается с момента движения средств по счетам **Федерального** казначейства. [1о **от** принятия распорядителями средств **федерального** бюджета решения но финансированию до момента кассового расхода, **производимого** со счетов органов Казначейства на основании платежных **документов** конкретного **бюджетополучателя, проходит достаточно** много времени. Все это время «связанные» **средства** находятся на остатках по счетам Федерального казначейства.

Концепция функционирования единого счета Федерального казначейства призвана радикально изменить положение. В соответствии с этой концепцией счета бюджетополучателей будут подкрепляться реальными ресурсами тогда, когда необходимо будет фактически производить кассовый расход, т.е. когда в орган Казначейства поступит из учреждения платежный документ на списание средств с его лицевого счета в оплату обязательств, принятых данным учреждением в соответствии с Законом о бюджете.

В результате введения ЕКС у Правительства РФ появится реальная возможность эффективного управления средствами федерального бюджета. При этом сократится необходимость в краткосрочных заимствованиях на внутреннем и внешнем рынках, что в конечном счете приведет к сокращению расходов федерального бюджета, направляемых на обслуживание государственного долга. По мере того, как будет увеличиваться скорость расчетов в государственном секторе, будет решена и проблема неплатежей.

Все перечисленные преимущества, которые появляются с введением ЕКС, в совокупности с возможностями предварительного и текущего контроля за целевым использованием средств создадут реальные предпосылки эффективного управления и целевого использования средств федерального бюджета всеми участниками бюджетного процесса.

11.3. ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА: ПЕРВЫЙ ОПЫТ

За последние 10—15 лет в некоторых странах стала отчетливо проявляться тенденция к демократизации бюджетного процесса. Все больше и больше людей вовлекаются в бюджетный процесс. Они стремятся участвовать в обсуждении проектов бюджетов, контролировать, чтобы при составлении бюджета не ущемлялись интересы отдельных социальных групп, чтобы не выигрывали только одни социальные группы, а другие проигрывали. Граждане стараются контролировать исполнение бюджета, следить, чтобы государство использовало бюджетные деньги только на те цели и те расходы, которые утверждены парламентом. Но это не всегда удается.

В большинстве стран до сих пор широко распространено мнение, что бюджетный процесс — это удел профессионалов, где простому человеку не разобраться. Часто бюджетная информация под предлогом сохранности государственной тайны засекречивается.

Например, в России до сих пор сильны тенденции к сокрытию всей информации, которая касается бюджета. С одной стороны, это имеет свои исторические корни, когда в условиях царской России росписи доходов и расходов, а также отчеты об их исполнении считались тайной и не подлежали обнародованию. Однако, с другой стороны, это является свидетельством низкого уровня развития бюджетной культуры, активности граждан.

Известно, что бюджетный процесс — это сложный процесс согласования самых разных интересов, представленных в обществе. Бюджет — это своего рода компромисс, которого удается достичь в ходе обсуждения и принятия бюджета. Но очень часто и президент, и парламент, и исполнительная власть выражают интересы лишь отдельных социальных групп. Тогда и бюджет превращается в компромисс только для отдельных групп. Интересы же большинства граждан либо совсем не учитываются, либо учитываются не в полном объеме.

Поэтому в последнее время развернулось много дискуссий о справедливости и равенстве при распределении благ через бюджет. Все чаще заостряется вопрос о том, насколько этот процесс является прозрачным, подотчетным и эффективным. При этом выдвигаются различные инициативы, связанные с демократизацией бюджетной политики, стремлением ориентировать бюджеты всех уровней на интересы людей. Эти процессы разворачиваются сегодня в самых разных странах, с разным уровнем жизни и благосостояния, с разным политическим строем и уровнем развития демократических традиций. Это такие страны, как Австралия, Замбия, Кения, Мозамбик, Великобритания, США, Филиппины, Швейцария, ЮАР и др.

В этих странах выдвигаются инициативы создания бюджетов, отвечающих интересам людей. Конечная цель таких бюджетных инициатив состоит в том, чтобы вывести на передний план социально справедливые способы сбора и расходования средств государством. Причем одни инициативы ориентированы на федеральный уровень, другие на региональный и местный уровень. Но в любом случае цель этих инициатив состоит в том, чтобы изменить приоритеты как в расходах, так и в методах сбора доходов ради установления социальной справедливости. Хотя в большинстве бюджетных инициатив внимание сосредоточено на расходах, некоторые касаются как расходной, так и доходной части бюджета.

Демократизация бюджетного процесса может осуществляться в двух формах:

1) анализ и ревизия социальных последствий принятия бюджета. При этом проводится экспертиза существующих бюджетов с целью определить, в какой степени они либо решают, либо усугубляют имеющиеся проблемы. Например, проблемы бедности, тендерного неравенства и т.п.;

2) подготовка бюджетов, ориентированных на людей. При этом может быть осуществлена разработка альтернативного бюджета или проведена экспертиза принимаемого бюджета с точки зрения того, как его реализация может повлиять на положение отдельных социальных групп, например женщин или детей. В любом случае при этой форме существенно расширяется число лиц, участвующих в бюджетном процессе.

В качестве примера демократизации бюджетного процесса в форме анализа социальных последствий можно привести деятельность Центра бюджетных и политических приоритетов в США (Center on Budget and Policy Priorities). Этот Центр был создан неправительственными организациями в середине 80-х гг., когда федеральное правительство подвело страну к бюджетному дефициту и развернуло работу по сокращению расходов. Первоначально Центр каждый год, сразу после выхода государственного бюджета, в день его опубликования начинал проверять, не урезаются ли программы помощи людям с низкими доходами больше, чем другие составляющие бюджета. Позднее круг его деятельности стал расширяться. Он стал анализировать другие параметры бюджета. Например, оказалось, что за несколько лет в результате налоговой реформы для работающей семьи, находящейся на черте бедности, доля их доходов, забираемая в качестве налогов, выросла более чем в 2 раза, тогда как налоги для людей с высокими доходами снизились. Тогда Центр стал анализировать последствия различных бюджетных решений. Результатом работы этого Центра стала большая информированность людей. В итоге во много раз повысилась активность граждан и расширились возможности использования социального диалога при принятии важных государственных решений.

Опыт составления альтернативного проекта бюджета имеется в Канаде. С 1995 г. в этой стране составляется Канадский альтернативный федеральный бюджет (АФБ). Этот бюджет обнародуется одновременно в Оттаве и в ряде крупных городов за одну-две недели до правительственного варианта бюджета. В состав его разработчиков помимо непосредственных организаторов — Канадского центра альтернативных инициатив в области политики

и организации «CHOICES» -....коалиции **за социальную справедливость,** входит целый **ряд трудовых, общественных и** общинных организаций, другие **группы** гражданскою **общества, а** также научные работники и активисты во всей стране. **Этот** бюджет обращает особое внимание на проблемы мшисты, социального **неравенства,** экологические проблемы. В этом бюджете, в **противовес** неолиберальной макроэкономической политике **федерального правительства,** как правило, рассматриваются **также иные** модели **денежной** и налоговой политики.

Всемирно известным опытом демократизации бюджетного **процесса** является опыт бразильского **города I [орту-Аллегри, столицы** штата **Риу-Гранди-ду-Сул,** с населением 1,3 млн человек. С 1989 г. там проводится эксперимент по вовлечению **граждан в бюджетный** процесс. В первые два года очень небольшое количество людей было реально вовлечено в бюджетный процесс. Для большинства простых людей это было новым и непривычным делом, поскольку они никогда не участвовали в принятии управленческих решений. Но постепенно ситуация менялась. И сегодня **в** бюджетном процессе **в** Порту-Аллегри участвует 240 тыс. человек.

Система «участия граждан **в** бюджетном процессе» на уровне города осуществляется по вертикали — снизу вверх. **Самый** нижний уровень — **районные советы** округов, куда входят жители, проживающие по соседству. От каждых 30 жителей избирается **один** делегат в **Народный совет.** Народный совет это второй уровень. Весь город разделен на 16 округов и в каждом из округов избирается свой Народный совет. Каждый **Народный** совет делегирует двух человек в **Совет представителей. Это** третий уровень, куда наряду **с** представителями жителей входят и представители администрации города. Есть еще такой орган, как **Палата советников** — представительный орган, который избирается на **общегородских** выборах.

Бюджетный процесс начинается снизу. Сначала на уровне районных советов жители **составляют** список требований и наказов от лица населения своих кварталов (домов). В числе **таких** требований могут быть, например, **строительство школы,** асфальтирование дороги, развитие центра здравоохранения и т.п. Эти •гребования направляются в Народный совет, который определяет приоритеты. Затем эти приоритеты направляются в Совет представителей, где делегаты совместно с сотрудниками городской администрации уточняют выбранные приоритеты с учетом финансовых возможностей бюджета. Дело в том, что для каждою бюджетного цикла характерно наличие примерно 1,5 тыс. наказов

граждан, а профинансировано же может быть немногим более 200 проектов.

При определении приоритетов учитывается, какой процент населения выиграет от его реализации, какое это будет иметь значение для решения других задач, для будущего города и т.п. Например, в 1993 г. такой приоритетной задачей стало асфальтирование 23 км мостовых и тротуаров на улицах в районах трущоб. В 2001 г. приоритетами стали очистка территории, асфальтирование и строительство жилья.

Окончательное решение о расходовании бюджетных средств принимается на трехсторонней встрече должностных лиц городской администрации, Совета представителей и Палаты советников.

После того как приоритетные направления финансирования определены, представители микрорайонов начинают процесс мониторинга реализации каждого проекта, контролируют, как расходуются выделенные на него средства.

Все это позволило значительно активизировать граждан. Ситуация в городе улучшилась. Так, с 1989 по 1996 г. число домашних хозяйств, оснащенных водопроводом, возросло с 80 до 98%, а доля населения, обслуживаемая городской канализационной системой, возросла с 46 до 85%. Начиная с 1989 г. ежегодно асфальтировалось примерно по 30 км дорог. Удвоилось также число детей, обучающихся в государственных школах. Но самое интересное состояло в том, что при гласном распределении муниципальных расходов люди стали охотнее платить налоги. Число сокрытий доходов резко сократилось. Так, если в 1990 г. доля налогов на имущество в общем объеме муниципальных доходов составляла 5,8%, то к концу 90-х гг. она превысила 18%.

Сегодня эта система развивается дальше. Уже созданы тематические экспертные советы по обсуждению и формированию долгосрочной стратегии развития города. В сотрудничестве с муниципальными властями они разрабатывают долгосрочные цели и программы по ключевым направлениям развития, включая здравоохранение, жилищное строительство, транспорт, сохранение исторического наследия и культуры. Таким образом, они формируют развитие города на несколько лет вперед и учат граждан «жить будущим».

Вопросы для самопроверки

1. Какое место бюджетный контроль занимает в системе финансового контроля?
2. Какие формы финансового контроля вы знаете?
3. Каковы основные функции Счетной палаты РФ?
4. Что такое Федеральное казначейство и каковы его основные функции?
5. В чем принципиальное отличие казначейской системы исполнения бюджета от банковской системы исполнения бюджета?
6. Что такое единый казначейский счет (ЕКС)?

Список рекомендуемой литературы

Законодательные и нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации. — М: Юридическая литература, 1993.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Официальный текст по состоянию на 1 февраля 2006 г.
3. Бюджетная классификация. Указания по применению. — М., 2001.
4. Новая бюджетная классификация Российской Федерации. Приказ Минфина России от 10 декабря 2004 года №114н. Указания о порядке применения бюджетной классификации РФ. — М.: КНОРУС, 2005.
5. Федеральный закон «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах» (принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ 17 июля 2000 г.).
6. Налоговый кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая. Официальный текст по состоянию на 21 февраля 2006 г. — М.: Омега-Л, 2006.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая). Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 14-ФЗ.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая). Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ.
9. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья). Федеральный закон от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ.
10. Закон РФ «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. № 1734-1 (в редакции от 18 декабря 1991 г.; 24 июня 1992 г.).

11. **Закон РФ** «Об основах бюджетных прав **и прав по формированию и** использованию **внебюджетных** фондов 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. №4807-1.

12. **Федеральный** закон «Об общих принципах **организации местного самоуправления** в Российской Федерации». Принят Государственной **Думой** 16 сентября 2003 г. - М: **Омега-Л,** 2004.

13. О **финансовых** основах местного самоуправления. Закон РФ от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ.

14. О бюджетной политике на 2002 г. **Бюджетное** послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 24 апреля 2001 г.

15. О федеральной пелевой программе развития органов **федерального** казначейства на 2000—2004 годы. **Постановление** Правительства РФ от 23 июня 1999 г. № 677.

16. Указ Президента РФ «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской **Федерации» от** 25 июля 1996 г. № 1095.

17. Указ Президента **от** 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре **федеральных** органов исполнительной власти».

18. Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 (с изменениями и **дополнениями)** «Об основах налоговой системы в РФ».

19. Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2000 **гг.** Постановление Правительства РФ от 30 июля 1998 г. № 862.

20. Концепция функционирования единого казначейского счета **(ЕКС)** по учету доходов и средств **федерального** бюджета, одобренная Распоряжением Правительства РФ **от** 23 января 2000 г. № **107-р.**

21. Закон «О Счетной палате РФ» от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ.

22. Указ Президента РФ «О федеральном казначействе» от 8 декабря 1992 г. № 1556.

23. Федеральный закон РФ «О Федеральном бюджете на 2005 год».

24. Федеральный закон РФ «О Федеральном бюджете на 2006 год».

25. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

26. Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

27. Таможенный кодекс РФ. Федеральный закон от 18 июня 1993 г. (в ред. Федерального закона от 13 января 2000 г.).

Монографии, учебники и учебные пособия

1. *Акперов И,Г., Коноплева И.А., Головач СП.* Казначейская система исполнения бюджета в Российской Федерации. - М.: Финансы и статистика, 2003.

2. *Бабич А.М., Павлова Л.Н.* Государственные и муниципальные финансы: Учебник. — ML: Финансы: ЮНИТИ, 1999.

3. *Брайчева Т.В.* Государственные финансы. — СПб.: Питер, 2001.

4. *Братчикова И.В.* Единый социальный налог (взнос): Практическое пособие. — М., 2001.

5. *Бушмин Е.В., Нестеров В.В. и др.* Бюджет государства и информационные технологии: Учебник / Под ред. Е.В. Бушмина. — М.: Перспектива, 2001.

6. Бюджетный процесс в Российской Федерации: Учебное пособие/Л.Г. Баранова, О.В. Врублевская и др. — М.: Перспектива: ИНФРА-М, 1998.

7. Бюджетная система РФ: Учебник/ Под ред. M.E5. Романовского и О.В. Врублевской. — М: Юрайт, 1999.

8. *Вахрин П. И.* Бюджетная система Российской Федерации: Учебник. - М., 2002.

9. *Вавилов А.* Государственный долг: уроки кризиса и принципы управления. — М.: Городец-издат, 2001.

10. *Годин А.М., Подпорина И.В.* Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: Учебное пособие. — М., 2002.

11. *Головачев Д.Л.* Государственный долг. Теория, российская и мировая практика. — М.: ЧеРо, 1998.

12. Государственные и муниципальные финансы / Под ред. И.Д.Мацкуляка. - ML: Изд-во РАГС, 2004.

13. Государственные и муниципальные финансы / Под ред. Г.Б.Поляка. - М.: ЮНИТИ, 2004.

14. *Дадашев А.З., Черник Д.Г.* Финансовая система России: Учеб. пособие. — М.: ИНФРА-М, 1997.

Учебное издание

Мысляева Ирина Николаевна

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ
И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ
учебник

Редактор *ЗА. Басырова*
Корректор *ИМ. Сахарчук*
Компьютерная верстка *А.В. Морозова*
Оформлениесерии*А.М.Антонов*

ЛР№ 070824 от 21.01.93

Сдано в набор 10.07.2006. **Подписано в печать 25.08** 2006
Форма! 60х90/16. **Гарнитура Newton**
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Уел печ.л. 23,0. Уч.-изд. л. 23,31.
Тираж 100 000 экз. (I — 3000 экз.). 5ака : **№** 4222.
Пена свободная.

Издательский Лом «И НФРА- М».
1272S2, **Москва, Полярная. 31 к.**
Те L: (495) 380-05-40, 380-05-43.
Факс: (495) **363-92-12.**
(• mail: books@infra-m.ru. http://www.infra-m.ru

Отдел -Книга **почтой»: (495) 363-42 60 (доб. 246,** 247)

Отпечатано в ОАО "Тульская **типография".**
300600, г. Тула, пр. Ленина. 109.