

В.Д. Фетисов



# БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА Российской Федерации

ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ УЧЕБНИК



УДК 336.14(470)(075.8)

ББК 65.261.4(2Рос)я73

Ф45

**Р е ц е н з е н т ы:**

д-р экон. наук, проф., академик РАЕН **А.С. Кокин**  
(зав. кафедрой «**Финансы**»

Нижегородского государственного университета);

д-р экон. наук, проф. **М.Н. Дмитриев**  
(зав. кафедрой экономики Нижегородского государственного  
архитектурно-строительного университета)

Главный редактор издательства

доктор экономических наук **Н.Д. Эриашвили**

**Фетисов В.Д.**

**Ф45** Бюджетная система Российской Федерации: Учеб. пособие для вузов. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. - 367 с.  
(Серия «Профессиональный учебник: Финансы»)

ISBN 5-238-00526-1

В учебном пособии раскрываются основные разделы бюджетной системы Российской Федерации: экономическое содержание бюджета, основы бюджетной системы и бюджетного устройства, бюджетный процесс, финансирование государственных организаций и отраслей экономики.

Каждая глава содержит контрольные вопросы, тесты и практические задания.

Для студентов, обучающихся по экономическим специальностям, аспирантов, преподавателей, специалистов сферы государственного и муниципального управления, а также широкого круга читателей, интересующихся вопросами государственных финансов.

**ББК 65.261.4(2Рос)я73**

ISBN 5-238-00526-1

© В.Д. Фетисов, 2003

О ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2003

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

## От автора

Переход к рыночной экономике характеризуется радикальными изменениями в системе отношений собственности, бурным развитием и резким усилением роли финансовых отношений, особенно в сфере формирования и использования государственных денежных фондов. Актуальность данного учебного пособия обусловлена тем, что научно обоснованное управление государственными финансами невозможно без высококвалифицированных финансовых менеджеров. Учебное пособие включает вводную главу «Предмет и задачи курса «Бюджетная система Российской Федерации», а также следующие разделы:

- основы бюджетной системы;
- бюджетное устройство Российской Федерации;
- бюджетный процесс;
- планирование и финансирование бюджетных организаций;
- расходы на экономические функции.

Автор не ставил перед собой цели механического отражения законодательной системы и нормативного порядка функционирования бюджетной системы РФ. Реальная жизнь значительно богаче сухой теории и инструкций, а нередко движется по совершенно иным правилам. Достаточно отметить ситуацию с соответствием федерального бюджета РФ действующему Бюджетному кодексу РФ, в котором отсутствует понятие о резервном финансовом фонде и отменена статья о профиците, чтобы однозначно убедиться в расхождении теории, законодательства и конкретной практики. Основные задачи пособия — развить мышление студентов, привить им навыки творческого подхода к теории и практике государственных финансов, научить делать собственные заключения и предложения по совершенствованию бюджета.

Предлагаемое пособие рассчитано на изучение курса в течение одного семестра. Оно может быть использовано преподавателями и студентами очной, заочной и дистанционной форм обучения. **Каж-**

дая тема снабжена значительным методическим и дидактическим материалом, который включает:

- контрольные вопросы;
- тесты;
- практические задания;
- темы рефератов (эссе).

Пособие содержит более 200 обучающих тестов, решение которых способствует лучшему усвоению теории и практики бюджетной системы России. Тесты могут быть использованы на семинарских (практических) занятиях, при самостоятельной подготовке студентов, на экзаменах и зачетах при итоговом контроле знаний по дисциплине, а также на студенческих олимпиадах, конкурсах. Неотъемлемая их роль при дистанционном и самостоятельном изучении бюджетных вопросов.

Отличительной чертой пособия является лаконичность, почти тезисность изложения материала. Значительное количество схем и таблиц помогут студентам научиться логически мыслить, овладеть механизмом системного познания и анализа финансовых явлений.

Курс «Бюджетная система РФ» основывается на знании дисциплин «Экономическая теория», «Финансы», «Менеджмент», «Статистика» и др. Содержание пособия соответствует требованиям Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по специальности 060400 «Финансы и кредит».

Наука и дисциплина «Бюджетная система Российской Федерации» находятся в постоянном развитии и совершенствовании. Поэтому автор будет весьма благодарен за высказанные замечания и пожелания по совершенствованию учебного пособия.

# Вводная глава

## Предмет, методы и задачи курса «Бюджетная система Российской Федерации»

Цель главы — изучить *дидактические основы курса «Бюджетная система Российской Федерации»*. Студенты должны:

- уяснить предмет курса «Бюджетная система Российской Федерации», его отличие от других финансовых дисциплин;
- рассмотреть и усвоить методологию и методику познания курса;
- определить место и роль курса в учебном процессе подготовки специалистов по специальности «Финансы и кредит».

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы:

- предмет и объект курса;
- методология и методика изучения курса;
- ◆ место и роль курса в системе экономико-финансовых дисциплин

### 1. Предмет и объект курса

Что изучает дисциплина «Бюджетная система РФ»? Для ответа на этот, казалось бы, простой вопрос необходимо остановиться на сути человеческого бытия — смысле жизни. На протяжении тысячелетий, и особенно последних десятилетий, человеческая мысль мучительно познавала истину и цель жизни людей. Одним мыслителям цель развития виделась в создании общества всеобщего благоденствия, другим — коммунизма, третьим она представлялась в категориях потустороннего мира и т.д. И только сейчас, после ухода в историю эпохи соревнования двух противоположных социально-экономических систем, стало ясно, что суть жизни заключается в существовании, воспроизводстве и развитии самого человека. Каждый нормальный гражданин, как справедливо отмечает Д. Карнеги, хочет: здоровья и сохранения жизни; пищи; сна; денег и вещей, которые можно приобрести за деньги; жизни **В**

загробном мире; сексуального удовлетворения; благополучия своих детей; сознания собственной значительности.

Каждый человек (ребенок, взрослый, мужчина и женщина, принц и нищий, техник и президент) объективно имеет пять групп потребностей: материальные (пища, одежда, жилище, среда), сенсорные (чувства, секс), двигательные, духовные (знания, культура) и социальные (самовыражение, власть, слава и т.д.). Потребности существуют независимо от специфики социально-экономических отношений, уровня развития общества и обеспечивают: 1) бытие индивида как физиологического организма; 2) воспроизводство и продолжение человеческого рода; 3) самовыражение и совершенствование человека в окружающей социальной среде.

Большая часть потребностей, особенно физиологических, удовлетворяется в индивидуальном порядке посредством личного использования жизненных ценностей (пища, жилище и др.). Существует также ряд потребностей первостепенной важности, которые: во-первых, необходимы каждому человеку в одинаковой мере; во-вторых, должны выполняться в обязательном порядке; в-третьих, требуют значительной платы (возмещения). К ним относятся прежде всего право человека на жизнь как таковую и поддержание хорошего состояния здоровья на протяжении жизни. Это особое благо, роль и значение которого неуклонно повышаются с усилением противоречия между желаемой массой потребительских ценностей и реально создаваемой. Данное противоречие обуславливает специфический комплекс потребностей каждого человека, сводящийся к необходимости обеспечения правопорядка и требующий наличия специальных органов (правительство, суд, прокуратура, тюрьма, армия и т.д.) и специальных должностных лиц (вождь, жрец, руководитель, чиновник). Но удовлетворение данных потребностей возможно лишь через определенное вознаграждение, взнос на содержание и деятельность органов власти.

С другой стороны, люди рождаются без жизненных благ и ценностей. Последние нужно доставать, производить. В условиях господства товарно-денежных отношений удовлетворение большинства потребностей осуществляется через акт купли-продажи, где универсальным средством обмена выступают деньги. Так деньги становятся целью деятельности человека: чем больше денег, тем полнее удовлетворяются потребности человека: тем выше его социальное значение, влияние и престиж.

При рыночной экономике защита граждан и общества, обеспечение правопорядка приобретают специфическую форму государственного товара. Отсюда поиск, формирование и расходование де-

нежных ресурсов — объективная, главная и первоочередная сфера жизнедеятельности любого экономического субъекта: индивида, коллектива и государства. Как функционирует данная сфера, что представляет собой данное явление? Каким образом происходит *формирование и расходование денежных ресурсов*? Ответы на эти и многие другие вопросы, связанные с денежными фондами, составляют **предмет** изучения курса о бюджете. **Объектом** служат персонифицированные экономические субъекты: *индивиды, организации, государство*.

При господстве частной собственности *бюджет индивидов* в определенной степени — коммерческая тайна. Механизм образования доходов, использование бюджета (расходование денежных средств) связаны с удовлетворением индивидуальных потребностей. Это первичное и конечное звено, занимающее главное место в жизни человека и общества.

На основе индивидуальных бюджетов строятся *бюджеты коллективов*. Их задача — способствовать развитию, увеличению, расширенному воспроизводству индивидуальных бюджетов. Это первая целевая функция, согласно которой бюджеты юридических лиц занимают основное место в финансовой системе общества. Вторая их функция — это обеспечение финансирования удовлетворения так называемых коллективных потребностей в сфере совместного времяпрепровождения, социального и культурного развития и т.д.

Наконец, удовлетворение идентичных потребностей всех членов общества происходит за счет формирования и использования общественного, или *государственного, бюджета*. Сюда входят:

- защита права на жизнь вообще и в детстве и старости в частности;
- ◆ защита фундаментальных принципов взаимоотношений членов общества;
- обеспечение общегосударственных функций управления;
- осуществление социально-культурной, научной, другой деятельности, связанной с затратами всех членов общества, и т.д.

Как происходит формирование ресурсов для приобретения коллективных и общественных благ (товара)? Это предмет изучения общественного бюджета, когда субъектом выступает государство, его структурные подразделения.

Общественные потребности растут, соответственно резко увеличивается объем государственного товара, что в конечном счете повышает роль и значение государственного бюджета.

Таким образом, государственный бюджет выступает характерным явлением всех стран с рыночной экономикой. Будучи объективным явлением, он представляет собой экономическую науку,

изучающую важнейшую составную часть финансово-экономической жизнедеятельности общества. Сознательное управление последней предполагает необходимость изучения бюджетной системы.

## 2. Методология и методика изучения курса

Вопросы бюджетной системы РФ занимают важное место в трудах отечественных и зарубежных экономистов. Длительное время они составляли предмет весьма интересных дискуссий. При этом наблюдалась прямая зависимость: чем чаще велись споры, тем больше оказывалось нерешенных теоретических и практических проблем. Зачастую острые разногласия ученых завершались административно-идеологическим разрешением в виде того или иного постановления официальных органов. Если в условиях административно-командной экономики проводилась политика единого толкования бюджета и на практике имелаась довольно стройная система, то в настоящее время этого не наблюдается. И в теории, и на практике сколько-нибудь установившихся положений мало. Достаточно вспомнить хаотичную картину действующего бюджетного законодательства — постоянное изменение отдельных его положений при сохранении Закона РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» вплоть до 1998 г. или бесконечное совершенствование бюджетной классификации — чтобы убедиться в наличии весьма сложной ситуации. Справедливо возникает вопрос: каковы причины создавшегося положения в исследовании этой крайне актуальной области экономической науки и практики? Назовем основные факторы застоя.

1. Присущий рассмотрению многих фундаментальных разделов теории финансов, особенно в последние годы, отход от диалектики, поверхностность, односторонность, увлечение социальными абстракциями в ущерб реальной жизни или, наоборот, эмпиризмом. В экономической науке достаточно ясно изложен диалектический метод, и многие экономисты его прекрасно знают, но когда речь заходит о конкретном вопросе теории и практики государственных финансов вообще и бюджета в частности, то о диалектике почему-то забывают. При этом часто игнорируются или недооцениваются приемы исторического и логического, части и целого, абстрактного и конкретного и т.д. Отдается предпочтение институционализму, системам «правил игры».

2. Использование в качестве отправной базы набора условных, традиционных догм идеологии (коммунистической, демократиче-



ской, государственной и др.), игнорирование места и роли индивида в развитии общества. Такой подход обусловил закрытость одних проблем, малоизученность других, надуманность третьих. Именно в сфере проблем человека, как ни в какой другой, накопился целый комплекс «белых пятен», приведший к неблагоприятному положению во многих разделах теории и особенно практики государственного бюджета.

3. Наличие в исследованиях методических упущений, наиболее распространенными из которых являются: разночтение терминологии, отсутствие единства в толковании понятийного аппарата, субъективизм в подборе и оценке статистического и фактологического материала. Значение данного фактора резко возросло в условиях заимствования и широкого использования в отечественной теории и практике зарубежных материалов.

4. Часто встречаемая подмена научной аргументации схоластической, цитатничеством из трудов «относительных» классиков.

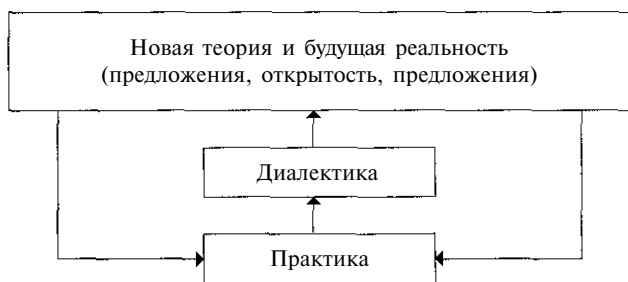
5. Органически связанный со всеми предыдущими и в различной степени предопределивший их фактор крайней идеологизации научных исследований проблем бюджета. Абсолютизация классового, партийного и государственного подходов в ущерб элементарной логике, стремление приукрасить достоинства командного социализма или свободной демократии либо очернить их в конечном счете оказывались решающими при завершении дискуссий. Также малопродуктивным представляется применение в науке институционалистских систем, развитие науки и практики финансового строительства по избранным «правилам игры» властвующего субъекта.

Последовательное преодоление названных трудностей, обусловленных гносеологическими причинами, во многом будет способствовать успешному решению спорных вопросов теории и практики бюджета, соединению их в одно реальное целое.

Познание бюджетной системы, как и любого экономического процесса, складывается из фундаментальной части, заключающейся в методологии, и оперативной части — методики изучения.

В качестве *методологии* бюджета в учебном пособии применяются *системный метод* и *диалектика* как система законов и категорий движения и развития общества. При этом практика, т.е. конкретная реальность, рассматривается, с одной стороны, как исходный материал, а с другой, и в этом главное ее назначение, — как критерий познания истины, оценка достоверности знаний, средство проверки теоретических положений. Бюджет рассматривается как органическое единство экономической категории и субъективного стоимостного инструмента жизнедеятельности общества. Изучать бюджет в

отрыве от субъектов, их интересов неправомерно и практически не-состоятельно. Механизм познания госбюджета представлен на рис. 1.



*Рис. 1. Механизм познания госбюджета*

Исходным материалом исследования является эмпирика, которая обрабатывается и познается посредством диалектики и конкретной методики.

Мы исходим из тезиса, что бытие определяет сознание, что природа, человек (индивид) — первичные понятия, а группа, общество (совокупность индивидов) — явление вторичное. Поэтому при анализе фактов используется метод восхождения от части к общему, от конкретного к абстрактному, а при проверке, наоборот: от абстрактного к конкретному, частному.

Обязательным условием любого анализа служит объективность исследования. Она требует, чтобы личные отношения, симпатии, социальные предпочтения остались за рамками дисциплины. В противном случае при подходе к явлению с позиций собственных интересов и потребностей весь процесс познания — от сбора и отбора фактов до получения результатов — будет носить односторонний, субъективный, а следовательно, ненаучный характер.

Жизнь показывает, что этого трудно придерживаться, особенно тогда, когда рассматриваются вопросы, связанные с нашей жизнедеятельностью. Наиболее опасны здесь два фактора: идеологический и политический. Чтобы прийти к истинным положениям, дать реальную и правильную оценку практике, нужно забыть о политике и идеологии. Успешное расставание в последние десять лет с социалистической идеологией автоматически привело многих в «прокрустово ложе» капиталистического образа мышления, что также чревато известными последствиями. Однако наиболее негативным фактором извращенного познания и решения проблем совершенствования бюджета может стать переход в рамки так называемой го-

сударственной идеологии соответственно тезису «все государственное разумно, а разумное — государственное».

Объективность в изучении позволяет правильно определить позиции различных классов, групп, в том числе в рамках той или иной идеологии, политики и государства.

*Методы изучения* зависят от уровня исследования.

Первый уровень — это *работа с эмпирическим материалом, отбор, группировка, обобщение статистических и фактологических данных*. Здесь используются статистические, социологические, экономические, экономико-математические и другие приемы. Возможные ошибки данного этапа — недоохват или перебор данных. Избеганию их поможет четкое описание объекта и предмета изучения. Например, есть слова «налог», «сбор», «плата», пошлина», «отчисления». Согласно этой терминологии в разделе о налогообложении мы должны абстрагироваться от всех выражений, кроме налогов. Четкая терминология, однозначные понятия и определения — необходимые условия правильного установления рамок объекта и проведения его научного анализа.

Заканчивается первый уровень статистическим обобщением материала для дальнейшего изучения теоретических положений.

Второй уровень — это *процесс диалектического исследования*, начинающийся с восхождения от конкретного (обобщение статистического и фактологического материала) к абстрактному. Необходимыми условиями его успешного проведения являются;

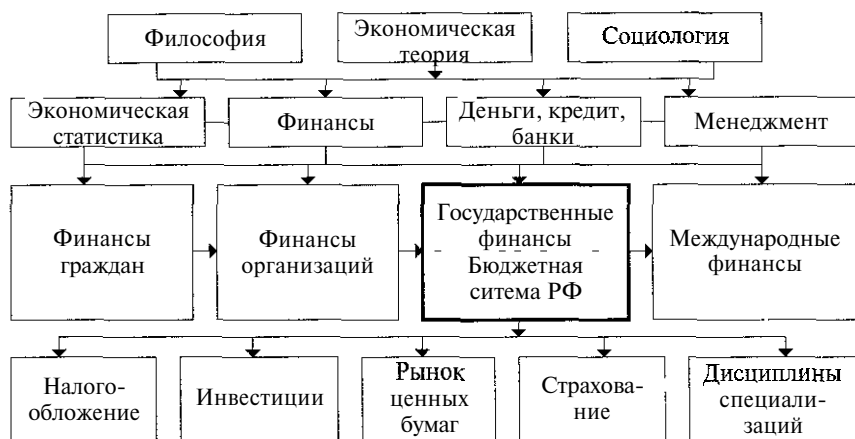
- ясность, четкость, однозначность терминологии; вряд ли логически правомерно отождествление терминов «закон», «принцип», «теория», «модель», «правило» и соответственно использование их исключительно по редакционным соображениям;

- оперирование абстракциями как отвлеченными понятиями, существующими в процессе мышления, но не в конкретной реальной действительности, поскольку без абстракций не может быть науки, теории и разумной практики (сам термин «бюджет» есть абстракция);

- использование диалектической теории познания, системного подхода и элементов формальной логики.

### 3. Место и роль курса в системе экономико-финансовых дисциплин

Чтобы лучше понять место и роль курса «Бюджетная система РФ» в системе экономических дисциплин, рассмотрим и проанализируем их с точки зрения учебного процесса (рис. 2).



*Рис. 2. Курс «Бюджетная система РФ» в системе экономико-финансовых дисциплин, изучаемых по специальности «Финансы и кредит»*

На *первом уровне* при освоении базовых экономических понятий экономической теории, общей методологии исследования (философия, социология) студенты получают необходимые навыки по методологии и методике изучения социально-экономических явлений и процессов, изучают основные положения экономической теории, понятийный аппарат важнейших законов и категорий рыночной экономики: товара, денег, рынка, финансов, кредита, политики и т.д.

*Второй уровень* — это конкретизация общих понятий первого уровня в предметах «Финансы», «Деньги, кредит, банки», «Менеджмент» и овладение методикой экономических исследований в курсе «Статистика». Особое значение имеет освоение основ управленческой деятельности людей в рамках организаций вообще и государственной организации в частности.

*Третий уровень* — комплекс специальных финансовых дисциплин, включающий четыре составные части финансов: «Финансы граждан», «Финансы организаций», «Государственные финансы» («Бюджетная система РФ») и «Международные финансы». Здесь изучается механизм образования и функционирования финансов исходного и главного субъекта общества — граждан, основного звена экономики — организации, главного звена — государства, а также международных организаций. Главное место в государственных финансах занимает бюджетная система.

И *четвертый уровень* — это совокупность специальных дисциплин и комплексы прикладных курсов по специализациям.

Все четыре уровня находятся в логической связи и последовательности: первые курсы дают студентам эмпирический кругозор и навыки изучения, а заканчивается учебный процесс познанием реальной практики и предложениями по совершенствованию теории.

Различные нарушения места и взаимосвязей курса «Бюджетная система РФ», состоящие в перестановке, с одной стороны, курса по уровням учебного процесса, а с другой — исходных, параллельных и производных дисциплин, всегда сопровождаются негативными последствиями, отрицательно сказывающимися на качестве изучения финансово-бюджетных дисциплин и подготовке высококвалифицированных кадров.

Если на проблемной лекции раскрываются основные положения темы, ставятся спорные вопросы, то на семинарском (практическом) занятии происходит обсуждение, уточнение, закрепление конкретных моментов, все приводится в целостную систему. На семинаре желательно максимально применять различные средства активизации изучения темы: споры и дискуссии по терминологии, рефераты, тесты, деловые игры и другие активные методы обучения.

## Для контроля и самостоятельной работы

### Термины и понятия

|   |   |
|---|---|
| Индивидуальные и общие потребности людей            | Деньги и их роль в рыночной экономике                   |
| Предмет курса «Бюджетная система РФ»                | Объект курса «Бюджетная система РФ»                     |
| Бюджетная система РФ как наука и учебная дисциплина | Методология познания бюджетной системы РФ               |
| Методика изучения бюджетной системы РФ              | Место курса в системе финансово-экономических дисциплин |

### Контрольные вопросы

1. Что означает выражение «государственные услуги — товар»?
2. Что подразумевает диалектика?
3. В чем единство и различия методологии и методики познания экономических явлений и процессов?
4. На каком курсе и почему желательно изучать дисциплину «Бюджетная система РФ»?

## Тесты

1. Необходимость государственного бюджета обусловлена:
  - 1) личными потребностями граждан;
  - 2) общими потребностями граждан;
  - 3) общими потребностями и товарно-денежными отношениями;
  - 4) товарно-денежным механизмом рыночной экономики.
2. В рыночной экономике государственная деятельность выступает в качестве:
  - 1) общественного блага;
  - 2) общественных фондов потребления;
  - 3) специфического государственного товара;
  - 4) хобби людей, имеющих особые склонности к управленческой деятельности.
3. Назначение финансово-бюджетной науки состоит в следующем:
  - 1) объяснении существующей бюджетной практики;
  - 2) создании теоретических положений финансов;
  - 3) исследовании и совершенствовании действующей практики;
  - 4) изучении действующих законодательно-нормативных документов.
4. Что не относится к методам изучения бюджетной науки?
  - 1) метод абстракций;
  - 2) **экономико-статистические** методы;
  - 3) интервьюирование;
  - 4) анализ и синтез.
5. Из приведенных вариантов последовательности изучения ряда финансовых наук (1 — бюджетная система РФ, 2 — финансы, 3 — финансы организаций, 4 — бюджетный учет) выберите наиболее оптимальный:
  - 1) 1, 2, 3, 4;
  - 2) 2, 3, 1, 4;
  - 3) 2, 1, 3, 4;
  - 4) 2, 1, 3, 4.
6. Методика изучения бюджетной системы представляет собой совокупность:
  - 1) практических навыков изучения финансовых проблем;
  - 2) научных и практических приемов изучения государственных финансов;
  - 3) методов апробирования теоретических положений государственного бюджета;
  - 4) методов проведения финансовой работы.
7. Методология бюджетной системы — это:
  - 1) совокупность методов апробирования теоретических положений бюджетной системы;
  - 2) совокупность принципов, форм и способов познания бюджетной системы;

- 3) научная система познания бюджетной системы;
- 4) механизм изучения бюджетной системы.
8. Бюджетная система является:
  - 1) общеэкономической дисциплиной;
  - 2) гуманитарной дисциплиной;
  - 3) специальной дисциплиной;
  - 4) прикладной дисциплиной.
9. Бюджетная система выражает:
  - 1) финансы исходного и главного субъекта общества;
  - 2) финансы основного звена экономики страны;
  - 3) финансы главного звена — государства;
  - 4) финансы субъектов общества.
10. В круг основных задач изучения бюджетной системы не входит:
  - 1) развитие и конкретизация общефинансовых положений;
  - 2) изучение реальной практики государственных финансов;
  - 3) формирование общеэкономических категорий;
  - 4) обоснование дефиниций функционирования государственного фонда денежных ресурсов.

### Практические задания

1. Систематизируйте все дисциплины, изученные вами в учебном заведении.
2. Назовите и систематизируйте элементы методологии и методики изучения курса «Бюджетная система РФ».

### Темы рефератов

1. Государственные услуги как особый вид товара.
2. Методология познания бюджетной системы РФ.
3. Методика изучения бюджетной системы РФ.
4. Курс «Бюджетная система РФ» в системе финансово-экономических дисциплин, изучаемых по специальности «Финансы и кредит».
5. По желанию студентов.

# Раздел 1

## Основы бюджетной системы РФ

В разделе изучаются исходные положения бюджетной системы РФ. Без них невозможно разобраться в теоретической базе и реальном механизме функционирования бюджетной системы.

Глава 1. Экономическое содержание  
и роль государственного  
бюджета

Глава 2. Понятие бюджетной системы

Глава 3. Бюджетно-финансовая  
политика

Глава 4. Бюджетный менеджмент

Глава 5. Бюджетный контроль



# Глава 1

## Экономическое содержание и роль государственного бюджета

Цель главы — изучить *экономические закономерности и роль государственного бюджета в условиях рыночной экономики*. При ее изучении студенты должны

- уяснить экономическое содержание госбюджета как экономической категории и стоимостного инструмента;
- получить представление об основных характеристиках госбюджета,
- усвоить содержание и механизм действия функций госбюджета;
- раскрыть роль госбюджета как главного финансового плана государства

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы.

- экономическое содержание и основные характеристики бюджета;
- функции государственного бюджета;
- государственный бюджет как главный финансовый план государства

### 1.1. Экономическое содержание и основные характеристики бюджета

Понятие «государственный бюджет» образовано двумя терминами: «государственный» и «бюджет». Рассмотрим основное из них — бюджет. **Бюджет** — сложное финансовое явление, представляющее, с одной стороны, *экономическую категорию*, а с другой — *реальный субъективный финансовый инструмент* (рычаг) воздействия определенного субъекта на те или иные сферы жизнедеятельности общества.

Как экономическая категория бюджет выражает *планомерные отношения между экономическими субъектами по поводу формирования и использования фондов денежных средств различных экономических субъектов*: индивидов, коллективов, предприятий, государства, межгосударственных организаций. Отсюда различают бюджеты; индивида (конкретного физического лица), коллектива (семьи, предприятия, организации и т.п.), государства и межгосударственной организации. Первые три типа бюджета свойственны любой стране. Каждый из них имеет свое назначение, но экономическому содержанию всех органически присущи общие признаки:

- 1) необходимость, причины, функции и общая цель функционирования;
- 2) экономическая основа;
- 3) функциональная форма;
- 4) функциональный механизм.

*Необходимость* любого бюджета обусловлена наличием у людей специфических потребностей, а также определенным складом их социально-экономической жизнедеятельности. Уже в период дикости обобществление определенной части жизненных ценностей, т.е. формирование фонда группы (рода, племени) на культовые обряды, военные действия, представляло собой определенный прообраз бюджета. Его характерные черты: эпизодичность, строго целевое назначение, натуральная форма.

*Экономическую основу* возникновения полноценного бюджета составляет многообразие форм собственности. Соответственно условиями выступают товарно-денежные отношения общества.

*Цель* любого бюджета — финансовое обеспечение функционирования субъекта.

При переходе от бюджета вообще к бюджету государства происходит конкретизация важнейших элементов и условий. К причинам добавляется государственное устройство, а многообразие форм собственности должно предполагать государственную собственность, т.е. государство здесь выступает в качестве субъекта, владельца жизненных ценностей.

Раскрыть экономическое содержание государственного бюджета поможет рис. 1.1.



*Рис. 1.1. Экономическое содержание государственного бюджета*

*Цель* государственного бюджета — финансовое обеспечение функций государства.

*Форма функционирования* бюджетов — планомерность, т.е. предварительное составление планов формирования и использования бюджета их согласование.

*Механизм* бюджета — система формирования и использования денежного фонда, имеющая ряд специфических характеристик: 1) сумма поступлений бюджета; 2) сумма расходов (ассигнования, инвестиции) бюджета; 3) соотношение поступлений и расходов; 4) длительность бюджетного периода.

*Поступления бюджета* складываются из совокупности различных платежей экономических субъектов и ряда специфических поступлений.

*Расходы бюджета* — это инвестиции денежных средств в различные мероприятия на финансирование государственных нужд.

*Соотношение доходов и расходов* принимает одну из трех форм: баланса, дефицита и профицита. *Баланс* отражает равенство доходной и расходной частей бюджета. Если расходы превышают доходы, то имеет место *дефицит*. Напротив, в случае превышения доходов образуется остаток свободных денежных средств — *профицит*. В последних двух случаях решаются проблемы устранения несоответствия. В первом варианте применяются антидефицитные меры, во втором — излишек используется на государственные потребности.

Все основные характеристики находят отражение в законодательных актах органов государственной власти о бюджете и часто даются в процентном отношении к внутреннему валовому продукту. Показатели федерального бюджета РФ за последние годы представлены в табл. 1.1.

*Таблица 1.1*

*Основные характеристики федерального бюджета РФ  
за 1999–2003 гг., млрд руб.*

| <i>Показатель</i>                    | <i>1999</i> | <i>2000</i> | <i>2001</i> | <i>2002</i> | <i>2003</i> |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Доходы, млрд руб.                    | 616         | 1132        | 1591        | 2126        | 2418        |
| В % к ВВП                            | 15,9        | 16,0        | 17,6        | 19,4        | 18,5        |
| Расходы, млрд руб.                   | 667         | 1029        | 1226        | 1947        | 2346        |
| В % к ВВП                            | 17,3        | 14,5        | 14,7        | 17,8        | 18,0        |
| Дефицит (-), профицит (+), млрд руб. | -51         | +103        | +265        | +179        | +72         |
| В % к ВВП                            | 1,4         | 1,5         | 2,9         | 1,6         | 0,5         |

Из приведенных данных видно, что в динамике соотношения доходов и расходов федерального бюджета произошло радикальное изменение. Если в 1999 г. федеральный бюджет был исполнен с дефицитом в 51 млрд руб. (1,4% к ВВП), то начиная с 2000 г. наблюдается только профицит. Таким образом, «научное» обоснование целесообразности дефицитности и десятилетняя практика дефицитного федерального бюджета ушли в прошлое. Им на смену вернулись старая теория сбалансированного бюджета и профицитная реальность. Данную метаморфозу соотношения доходов и расходов бюджета следует признать положительным моментом финансовой науки и политики на современном этапе, чего нельзя сказать о стабильной тенденции повышения доли федерального бюджета во внутреннем валовом продукте.

*Длительность бюджетного периода* — это время, в течение которого реализуется конкретный бюджет. Здесь теоретически возможны любые сроки: от одного дня до нескольких лет. Известны месячные бюджеты, годовые, пятилетние и т.д. Однако на практике наибольшее распространение получил годовой бюджет государства, когда он составляет 12 месяцев. При этом начинаться он может с любого числа и месяца. Так, в США бюджетный год длится с 1 октября по 30 сентября следующего года, в Японии, Канаде — с 1 апреля по 31 марта, в Швеции, Норвегии — с 1 июля по 30 июня.

В Российской Федерации бюджетный год приравнивается к календарному году и длится 12 месяцев — с 1 января по 31 декабря. (Конечно, качественно завершать и начинать бюджетный год одновременно с проведением наиболее значительных в жизни людей праздников невероятно сложно, а поэтому практически нерационально, но такова традиция. Возможно, в будущем она будет изменена.)

## 1.2. Функции государственного бюджета

Сущность государственного бюджета проявляется в его функциях. Объективно бюджет выполняет одну функцию — *перераспределение финансовых ресурсов* от субъектов, обладающих значительными жизненными ценностями, к неимущим субъектам-потребителям (табл. 1.2). Реализуется она через механизм формирования и использования бюджетного фонда.

Аккумулируя часть денежных средств субъектов производственной сферы общества, государственный бюджет осуществляет *вторичное распределение* (или перераспределение) *национального дохода страны*. При этом запросы неимущих субъектов удовлетворяются в определенной последовательности. Сначала производят ассигнования на **содер-**

жание и нужды субъектов государственного аппарата, органов правопорядка и вооруженных сил, затем неимущих и нетрудоспособных граждан, далее нуждающихся сфер производства и регионов и, наконец, на потребности непроеизводственной сферы. Данное правило, за исключением первого пункта, в зависимости от тех или иных условий может меняться. Здесь действуют субъективная сторона бюджета, его возможности в качестве стоимостного финансового рынка.

Таблица 1.2

*Порядок перераспределения финансовых ресурсов  
государственным бюджетом*

| <i>Имущие субъекты — источники<br/>денежных средств</i>  | <i>Неимущие субъекты — потребители<br/>денежных средств</i>  |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Производители жизненных ценностей:<br/>наемные работники<br/>предприниматели</li> <li>2. Владельцы движимого и недвижимого имущества</li> <li>3. Высокодоходные сферы экономики</li> <li>4. Высокодоходные регионы и административно-территориальные образования страны</li> <li>5. Зарубежные состоятельные субъекты</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Государственные органы:<br/>управления<br/>правопорядка<br/>вооруженных сил</li> <li>2. Неимущие и нетрудоспособные граждане</li> <li>3. Убыточные и малоприбыльные сферы экономики</li> <li>4. Малодоходные и убыточные регионы и административно-территориальные образования</li> <li>5. Субъекты сферы услуг</li> <li>6. Зарубежные нуждающиеся субъекты</li> </ol> |

Масштабы действия перераспределительной функции определяются в абсолютном и относительном выражении. Более точную картину дает соотношение расходов бюджета и национального дохода (ВВП за минусом амортизации). В России этот показатель равен 35—45%, что несколько ниже среднего международного уровня. Однако принимая во внимание крайне низкую долю самого национального дохода в объеме совокупного общественного продукта, соответственно мизерную заработную плату, следует отнести его к весьма завышенному уровню.

Госбюджет как субъективный финансовый инструмент имеет специфические функции: *контрольную, регулирующую и стимулирующую*. Их назначение — создание относительно лучших финансовых условий для функционирования субъектов общества посредством предоставления льгот, с одной стороны, отдельным имущим

субъектам за счет снижения взимаемого с них дохода, а с другой — конкретным потребителям путем выделения им **больших** денежных средств. Контрольная функция госбюджета заключается в обеспечении контроля:

- за образованием и движением жизненных ценностей в обществе с целью полнокровного аккумулирования доходов;
- за расходованием и использованием государственных средств.

### 1.3. Государственный бюджет как главный финансовый план государства

Любое современное рыночное государство базируется на мощной экономической основе, представляющей собой государственный сектор экономики и государственные финансы. Эта сфера охватывает значительную долю природных ресурсов, производственного, непроизводственного и финансового капитала, 40—50% национального дохода страны. Составляя объект единой государственной формы собственности, она может функционировать и развиваться только в плановой форме через механизм согласованного принятия решений.

Следовательно, важнейшим элементом управления государственными финансами является планирование, а основным планом — план государственного бюджета. Пожалуй, это единственный государственный финансовый план, имеющий форму юридического закона.

*План бюджета строится на:*

- данных прогнозов развития экономики;
- динамике потребностей членов общества;
- особенностях реализации государственных функций, прежде всего в области финансовой политики.

От того, как будет работать основной финансовый план государства, зависит степень воздействия госбюджета на социально-экономическое развитие страны, в том числе:

- на социально-экономическое положение населения и его отдельных категорий;
- состояние финансового и производственного капитала государства;
- финансовое положение страны;
- качество государственного регулирования;
- международный финансово-экономический имидж страны.

Во взаимосвязях госбюджета с экономикой и обществом традиционно решаются две основные проблемы. *Первая* состоит в том, чтобы при изъятии значительной части добавленной стоимости и имущества у экономических субъектов не лишить их возможностей дальнейшей эффективной предпринимательской деятельности, про-

стого и расширенного воспроизводства. *Вторая* сводится к обеспечению достаточной социальной защищенности нетрудоспособного населения, созданию для людей минимальных условий жизни, но не приводящих к заинтересованности в иждивенчестве.

## Для контроля и самостоятельной работы

### Термины и понятия

Бюджет как явление рыночной  
экономики  
Бюджеты граждан, организаций,  
государства  
Характеристики бюджета  
Бюджет как основной финансовый  
план

Бюджет как экономическая  
категория и субъективный  
инструмент деятельности  
Функции бюджета  
Баланс, дефицит и профицит  
бюджета

### Контрольные вопросы

1. Дайте определение бюджета и назовите его виды.
2. Перечислите важнейшие характеристики бюджета и раскройте их содержание.
3. Почему госбюджет выступает в качестве основного финансового плана страны?
4. Что представляют собой бюджетный дефицит и профицит и каково их значение?
5. Охарактеризуйте перераспределительный механизм государственного бюджета.

### Тесты

1. Бюджет является:
  - 1) экономической категорией;
  - 2) экономической категорией и субъективным стоимостным инструментом;
  - 3) субъективным финансовым инструментом рыночной экономики;
  - 4) субъективным методом экономического хозяйствования.
2. Как экономическая категория бюджет выражает отношения по поводу:
  - 1) планомерного формирования и использования фондов **денежных** ресурсов экономических субъектов;
  - 2) формирования и использования фондов денежных средств;
  - 3) обращения денежных ресурсов;
  - 4) функционирования ссудного капитала.

3. Бюджет как субъективный финансовый инструмент представляет собой:

- 1) денежный фонд экономических субъектов;
- 2) план доходов и расходов экономических субъектов;
- 3) механизм формирования и использования денежного фонда.
- 4) согласованный процесс функционирования государственно-го денежного фонда.

4. Исходным бюджетом в стране с рыночной экономикой является:

- 1) бюджет предприятий;
- 2) бюджет административно-территориальных образований;
- 3) федеральный бюджет;
- 4) бюджет физических экономических субъектов.

5. К свойствам бюджета не относится:

- 1) целенаправленность;
- 2) стихийность;
- 3) плановость;
- 4) научность.

6. Итог бюджета представляется наиболее благоприятным:

- 1) при равенстве доходов и расходов;
- 2) превышении доходов над расходами;
- 3) превышении расходов над доходами;
- 4) невыполнении доходов и расходов.

7. Назовите главный бюджет Российской Федерации:

- 1) бюджет физических лиц;
- 2) бюджет предприятий;
- 3) федеральный бюджет;
- 4) бюджет государства.

8. Дефицит бюджета означает:

- 1) превышение доходов бюджета над расходами;
- 2) превышение расходов бюджета над доходами;
- 3) недополучение доходов бюджета;
- 4) перерасход бюджетных расходов.

9. К основным характеристикам бюджета не относится:

- 1) сумма доходов бюджета;
- 2) сумма дефицита бюджета;
- 3) сумма расходов бюджета;
- 4) сумма доходов и расходов бюджета.

10. Государственный бюджет выражает отношения между:

- 1) государственными органами и экономическими субъектами по поводу формирования и использования государственных финансовых ресурсов;
- 2) экономическими субъектами по поводу использования государственных финансовых ресурсов;
- 3) экономическими субъектами по поводу формирования и использования денежных фондов;
- 4) экономическими субъектами по поводу формирования государственных финансовых ресурсов.



11. Функцией государственного бюджета не является:
  - 1) перераспределение денежных средств между экономическими субъектами;
  - 2) контроль формирования и использования государственных денежных средств;
  - 3) стимулирование различных сфер жизнедеятельности общества;
  - 4) учет государственных финансовых ресурсов.
12. Государственный бюджет служит:
  - 1) финансовой программой развития государства;
  - 2) основным финансовым планом государства;
  - 3) финансовой концепцией экономической политики государства;
  - 4) прогнозом функционирования финансовых ресурсов государства.
13. Как изменяется роль государственного бюджета России в процессе перехода от административно-командной экономики к рыночной:
  - 1) резко возрастает;
  - 2) снижается;
  - 3) остается постоянной;
  - 4) несколько возрастает.
14. Бюджетный год в РФ равен:
  - 1) 12 месяцам;
  - 2) 13 месяцам;
  - 3) 18 месяцам;
  - 4) 24 месяцам.

## Практические задания

1. Рассчитайте и проанализируйте динамику доли федерального бюджета в совокупном валовом продукте, ВВП и национальном доходе России за последние 10 лет.
2. Опишите конкретных субъектов перераспределительной функции государственного бюджета.

## Темы рефератов

1. Роль государственного бюджета в развитии страны.
2. Дефицит государственного бюджета в прошлом, настоящем и будущем Российской Федерации.
3. Распределительная функция государственного бюджета.
4. Регулирующая функция государственного бюджета.
5. Контрольная функция государственного бюджета.
6. По желанию студентов.

## Глава 2

# Понятие бюджетной системы

Цель главы — раскрыть основы бюджетной системы Российской Федерации. Студенты должны:

- рассмотреть реальные формы выражения бюджета государства;
- получить представление о понятии и экономическом содержании бюджетной системы вообще и бюджетной системы РФ в частности;
- знать функции, место, роль и современные проблемы бюджетной системы РФ.

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы:

- сущность и экономическое содержание бюджетной системы;
- бюджетная система в финансовой системе РФ

## 2.1. Сущность и экономическое содержание бюджетной системы

В главе 1 мы рассмотрели государственный бюджет вообще, временно абстрагируясь от различий между *государственным бюджетом* и *бюджетом государства*. Тем не менее они часто существуют. Выделим, когда это бывает и к чему приводит.

В современных государствах под влиянием природно-климатических, исторических, демографических, экономических, социальных, политических и других условий сложились разные государственные устройства. Большинство стран по типу государственного устройства делятся на унитарные и федеральные. В небольших *унитарных государствах* — Монако, Люксембурге — бюджет находит выражение в государственном бюджете, который по своим параметрам совпадает с бюджетом страны. Здесь нет различий. *Крупным государствам* — США, Канаде, России — присуще сложное федеративное устройство со множеством различных территориально-административных структур, обладающих определенной социально-экономической и политической самостоятельностью. В этих странах не существует единого государственного бюджета, точнее, он приобретает абстрактную или расчетную форму, когда государственный бюджет в смысле бюджета государства функционирует в виде специальной бюджетной системы, включающей, с

одной стороны, совокупность бюджетов всех структурных подразделений, а с другой — экономико-правовое обоснование их функционирования. Чем *сложнее государственное* устройство, чем больше различных национально-государственных, административно-территориальных и других образований, тем сложнее структура бюджетной системы.

Бюджетная система крупных унитарных государств состоит из двух звеньев: 1) центральный бюджет и 2) местные бюджеты. В федеративных (конфедеративных) государствах она включает три звена: 1) федеральный (центральный) бюджет, 2) бюджеты *субъектов* федерации (земель, штатов, провинций и т.д.) и 3) местные бюджеты.

Согласно Бюджетному кодексу РФ бюджетная система РФ — это *совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов*, основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ и регулируемая нормами права. Она трехуровневая:

- 1) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;
- 2) бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- 3) местные бюджеты.

Бюджетная система РФ состоит из трех блоков (рис. 2.1):

- экономический — объединяет экономические нормы всех звеньев бюджетной системы РФ;
- юридический — включает юридические положения Федерации, субъектов и органов самоуправления;
- бюджетный — совокупность всех бюджетов государства.

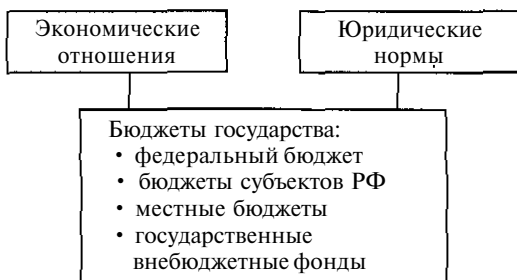


Рис. 2.1. Структура бюджетной системы РФ

Сложная структура бюджетной системы *объективно* предполагает необходимость научно обоснованной согласованности. Между

всеми ее элементами должна существовать логическая связь и взаимообусловленность. Чем согласованнее бюджетная система, тем эффективнее она функционирует. И наоборот, многочисленные нестыковки как внутри блоков между разными уровнями государственного управления, так и между блоками сводят деятельность государственного бюджета на нет, придавая ей формальный характер. Например, по Конституции РФ местные органы наделены муниципальной собственностью и имеют негосударственный характер. Однако бюджетная практика часто игнорирует данный принцип, придерживаясь, по существу, системы демократического централизма. Подобных проблем имеется немало. Оставив в стороне содержание и механизм первых двух блоков как предметов экономической теории и финансового права, остановимся на бюджетном блоке.

Главное звено бюджетной системы РФ — *федеральный бюджет*. Это денежный фонд органов федеральной власти Российской Федерации. С его помощью власть (представительные и исполнительные органы) сосредоточивает в своих руках значительную часть внутреннего продукта в целях осуществления общегосударственных управленческих, правовых, политических, военных и социально-экономических функций.

*Функции* федерального бюджета:

- связывает основные финансовые институты — государственные финансы, налоги, государственные займы и кредиты;
- регулирует все звенья финансовой системы общества — государственные финансы, финансы предприятий и финансы граждан, а также кредитную и страховую сферы;
- оказывает экономическое воздействие на негосударственную сферу экономики страны;
- оказывает влияние на характер хозяйственного воспроизводства и развития, занятость населения, уровень потребления и социального развития общества;
- через федеральный бюджет осуществляется внешнеэкономическая и политическая деятельность государства.

Второе звено бюджетной системы РФ — *бюджеты субъектов Федерации* (республиканские, краевые, окружные и областные). В их задачи входит:

- обеспечение денежными ресурсами политических, административных, социальных и других функций национально-государственных и административно-территориальных образований;
- экономическое воздействие на производственную деятельность организаций;
- решение социально-экономических и культурных вопросов.

В условиях перехода к рыночной экономике и развития капиталистических отношений роль и значение бюджетов субъектов РФ неуклонно возрастают. Бюджеты становятся финансовой базой социально-экономического развития территорий путем финансирования производственных организаций, социальных мероприятий, подготовки кадров и т.д.

Третье звено бюджетной системы РФ — *местные бюджеты*. Их часто объединяют со вторым звеном и называют территориальными бюджетами. Но их отличительным признаком служит конечный характер. К местным бюджетам относятся все бюджеты, не имеющие деления, а именно бюджеты поселков, районов, городов. Исключение представляют города, имеющие районное деление и районные бюджеты, включающие поселковые бюджеты.

Местные бюджеты играют второстепенную роль. Они обеспечивают финансовыми ресурсами:

- местное самоуправление;
- реализацию местных социально-экономических задач;
- выполнение делегированных от вышестоящих органов власти функций в области социально-культурных и политических мероприятий.

В последнее время местные бюджеты все больше вовлекаются в развитие социально-экономической жизни соответствующих административно-территориальных образований.

Четвертый элемент бюджетной системы РФ — *государственные внебюджетные фонды*: Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Фонд обязательного медицинского страхования РФ и др.; на уровне субъектов Федерации — в каждом случае своя совокупность фондов, а на местном уровне — внебюджетные фонды местного значения. Их *задачей* является финансирование конкретных социально-экономических целевых мероприятий, таких, как пенсионное обеспечение, медицинское и социальное страхование и др.

Интересно отметить, что в ряде зарубежных стран описанные функции выполняются подлинными бюджетами, а не их суррогатами. Так, в США федеральный бюджет занимается пенсионными, медицинскими и другим услугами населению в объеме официально установленного минимума. Практика существования государственных внебюджетных фондов в Российской Федерации и странах СНГ (созданы в 1990 г.) пока особых достижений не показала. В условиях современной экономической и финансовой нестабильности назначение внебюджетных фондов трактуется расширительно. Фонды часто используются в качестве финансовых резервов при экономических затруднениях, для повышения маневренности государственной финансовой системы.

В отличие от бюджетов фонды меньше контролируются законодательной властью, что, с одной стороны, облегчает их использование исполнительными органами власти по своему усмотрению, а с другой — способствует незаконному отвлечению средств в узких интересах чиновников. Более того, в 2002 г. доходы федерального бюджета РФ включали значительную часть Пенсионного фонда РФ, тем самым было положено начало обратному процессу — соединению федерального бюджета и внебюджетных фондов.

Несмотря на существенные различия, все три звена бюджетной системы выражают единое социально-экономическое содержание — отношения сложившегося общественно-экономического устройства и соответственно финансовую политику государства. В то же время в силу определенной самостоятельности звеньев между ними могут возникать и противоречия.

*Отличительная особенность* бюджетной системы России — большое многообразие структурных образований: республика, край, округ, область, город, район и т.д. Кроме федерального бюджета она включает 89 бюджетов субъектов Федерации (городские бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга, 21 республиканский бюджет, 55 краевых и областных бюджетов, 10 окружных бюджетов автономных округов, бюджет Еврейской автономной области) и около 30 тысяч местных бюджетов (городских, районных, поселковых, сельских).

Таким образом, бюджетная система Российской Федерации представляет собой сложную экономическую категорию, выражающую совокупность экономических отношений между органами государственной власти, негосударственными экономическими субъектами и физическими лицами по поводу формирования и использования денежных фондов различных органов государственной власти. С другой стороны, бюджетная система является мощным планомерным субъективным механизмом формирования и использования всей совокупности бюджетов различных органов государственной власти.

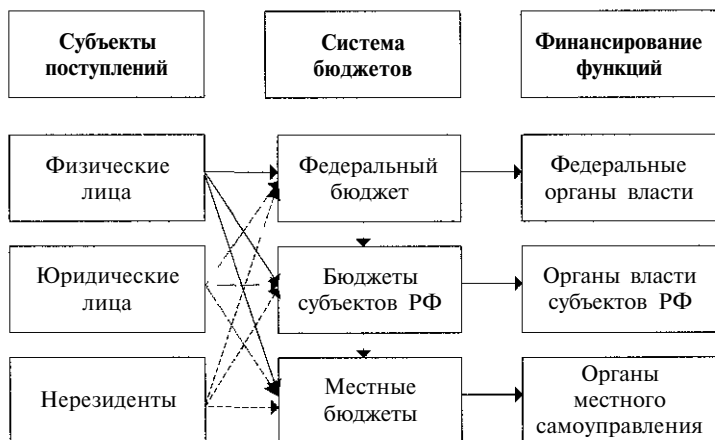
## 2.2. Бюджетная система в финансовой системе РФ

Бюджетная система РФ, будучи конкретным проявлением государственного бюджета, выполняет те же функции, что и бюджет. Но здесь *функции* имеют административно-территориальную специфику и состоят в следующем:

1) обеспечение своевременной и полной аккумуляции поступлений бюджетов всех национально-государственных и административно-территориальных образований РФ;

- 2) обеспечение своевременного и полного финансирования функций органов управления России;
- 3) обеспечение связи и эффективного взаимодействия бюджетов различных административно-территориальных образований;
- 4) перераспределение денежных средств между бюджетами различных образований по вертикали и горизонтали;
- 5) осуществление повсеместного контроля формирования и использования бюджетных средств.

Функциональный механизм бюджетной системы представлен на рис. 2.2.



*Рис. 2.2. Функциональный механизм бюджетной системы РФ*

Из рис. 2.2 видно, что бюджетная система занимает центральное место в системе финансов государства, *связывая* финансы физических и юридических лиц резидентов и нерезидентов с субъектами государственных органов власти. Ее роль заключается в обеспечении своевременного и полного финансирования функций различных структур федеральных органов власти, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Чем надежнее функционирует бюджетная система, тем быстрее ведется государственная работа, эффективнее реализуются планы и осуществляются общественные мероприятия.

Бюджетная система РФ — явление динамичное. Она находится в постоянном развитии соответственно изменению фискальной и инвестиционной политики, совершенствованию бюджетного федерализма, а также преобразованию экономических устоев РФ (собственности, товарно-денежных отношений и т.д.).

# Для контроля и самостоятельной работы

## Термины и понятия

|                                    |                                      |
|------------------------------------|--------------------------------------|
| Бюджетная система                  | Федеральный бюджет                   |
| Бюджет субъекта Федерации          | Местные бюджеты                      |
| Государственные внебюджетные фонды | Функции бюджетной системы            |
| Составные блоки бюджетной системы  | Экономическая база бюджетной системы |
|                                    | Правовая база бюджетной системы      |

## Контрольные вопросы

1. Чем бюджет унитарного государства отличается от бюджета федеративного государства?
2. Из каких звеньев состоит бюджетная система РФ?
3. Из каких бюджетов складывается бюджет субъекта РФ?
4. В чем единство и различие бюджетов бюджетной системы?

## Тесты

1. Бюджетная система РФ — это:
  - 1) совокупность федерального, субъектных, местных бюджетов, а также государственных внебюджетных фондов, основанная на экономических отношениях и юридических нормах;
  - 2) совокупность бюджетов административно-территориальных образований РФ, основанная на экономических и юридических нормах;
  - 3) конкретная форма реализации государственного бюджета РФ;
  - 4) совокупность консолидированных бюджетов страны.
2. Какой из элементов не входит в понятие бюджетной системы РФ:
  - 1) бюджеты административно-территориальных образований;
  - 2) совокупность экономических норм;
  - 3) концепция государственной финансовой политики;
  - 4) совокупность юридических норм.
3. К функциям бюджетной системы не относится:
  - 1) обеспечение своевременного поступления доходов и полного финансирования государственных функций;
  - 2) обеспечение связи и перераспределения средств между бюджетами различных административно-территориальных образований;
  - 3) обеспечение повсеместного контроля формирования и использования бюджетных средств;
  - 4) обеспечение бездефицитного исполнения бюджета РФ.



4. Бюджетная система РФ не включает:
  - 1) федеральный бюджет;
  - 2) бюджеты экономических субъектов;
  - 3) бюджеты субъектов РФ;
  - 4) местные бюджеты.
5. Бюджетная система РФ состоит:
  - 1) из двух уровней;
  - 2) трех уровней;
  - 3) четырех уровней;
  - 4) шести уровней;
6. Элементом бюджетной системы РФ не является:
  - 1) бюджет Одинцовского района Московской области;
  - 2) бюджет республики Татарстан;
  - 3) целевой бюджетный фонд Министерства РФ по атомной энергии;
  - 4) Фонд обязательного медицинского страхования РФ.
7. Бюджетная система РФ состоит:
  - 1) из двух блоков;
  - 2) трех блоков;
  - 3) четырех блоков;
  - 4) пяти блоков.
8. Назовите функцию бюджетной системы, отличающую ее от бюджета:
  - 3) обеспечение своевременной и полной аккумуляции поступлений бюджета;
  - 2) обеспечение своевременного и полного финансирования функций органов власти;
  - 3) осуществление повсеместного контроля формирования и использования бюджетных ресурсов;
  - 4) перераспределение денежных средств между бюджетами различных образований по вертикали и горизонтали.

## Практические задания

1. Рассчитайте и сравните динамику структуры бюджетной системы РФ и США за последние десять лет.
2. Определите структуру местных бюджетов вашего субъекта РФ.

## Темы рефератов

1. Бюджетная система США.
2. Функции и роль бюджетной системы РФ.
3. Бюджетная система субъекта РФ, в котором вы проживаете.
4. По желанию студентов.

# Глава 3

## Бюджетно-финансовая политика

Цель главы — усвоить значение и механизм функционирования бюджетно-финансовой политики. При ее изучении студенты должны:

- уяснить понятие и механизм бюджетно-финансовой политики;
- рассмотреть основные проблемы современной бюджетно-финансовой политики;
- обосновать необходимость и возможные направления бюджетного реформирования в РФ.

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы:

- бюджетно-финансовая политика; понятие, содержание и значение;
- проблемы современной бюджетной политики РФ;
- основные направления бюджетной реформы в РФ

### 3.1. Бюджетно-финансовая политика; понятие, содержание и значение

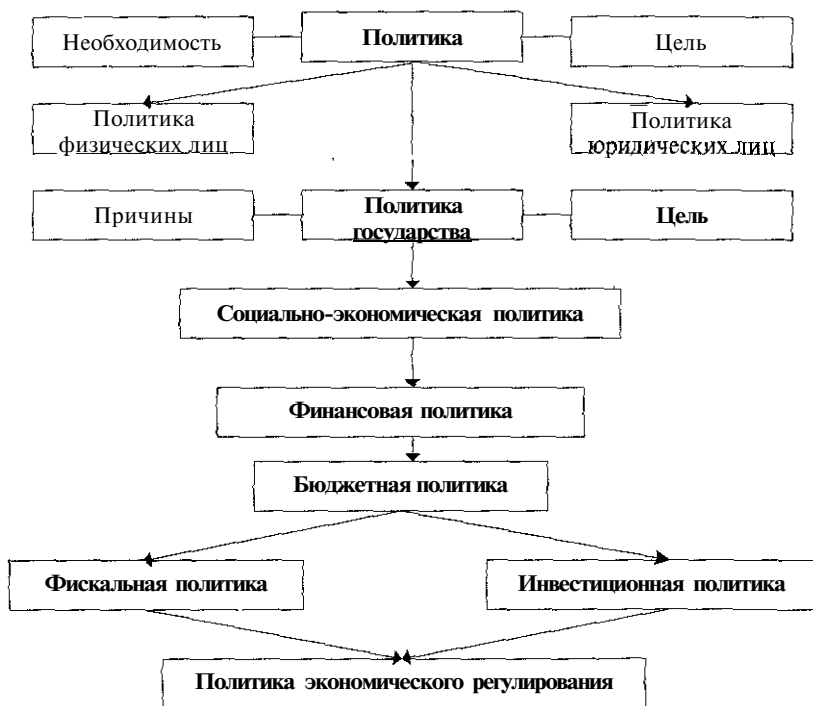
Политика (от др.-греч.) означает *искусство управления государством*. В широком смысле политика — это концепция специальной деятельности по защите и реализации интересов одних субъектов в противовес интересам других, в узком смысле — совокупность мероприятий, деятельность субъекта по достижению определенных целей. Второе определение по существу не отличается от смыслового содержания термина «менеджмент», а поэтому представляется нам неправомерным в научном обороте. В дальнейшем под государственной деятельностью в данном смысле будем понимать государственный менеджмент, или государственное управление, задачей которого является реализация государственной политики.

Любая политика — это отношения минимум двух субъектов по поводу защиты и реализации собственного интереса относительно какого-либо объекта (материальных, социальных, сенсорных и других жизненных ценностей). Соответственно политика может быть классифицирована:

- ♦ по типу объекта (социальная, экономическая, сексуальная и т.д.);
- по виду субъекта (частная, коллективная, государственная и т.д.)

*Политика государства* — это концепция отношений по поводу защиты и реализации государственных интересов, устройства, системы общественного правопорядка.

*Политика государства рыночной экономики* — это совокупность социально-экономических, политических, военных и правовых мероприятий, осуществляемых органами государственной власти в интересах прежде всего сохранения и развития существующего государственного устройства, государственного аппарата, частной собственности и имущих категорий населения (рис. 3.1).



*Рис. 3.1. Структура политики государства рыночной экономики*

Основу политики любого государства составляет *социально-экономическая политика*, связанная с распределением и перераспределением жизненных ценностей одних субъектов в пользу других, формированием и использованием государственных денежных ре-

сурсов в целях финансирования государственных функций. Поскольку государство само не производит каких-либо ценностей, то его существование возможно исключительно за счет отчуждения средств производителей и других имущих экономических субъектов. Главное звено социально-экономической политики образует *финансовая политика*, охватывающая отношения по поводу денежной системы страны, страхования, цен, доходов и расходов государства. В составе финансовой политики государства выделяют *бюджетную политику*, которая обеспечивает изъятие и целенаправленное использование денежных средств. Составными частями бюджетной политики являются:

- ◆ фискальная, или налоговая, политика;
- инвестиционная политика.

В *фискальной, или налоговой, политике* сталкиваются интересы госаппарата, предпринимателей и наемных работников, что предполагает выбор того или иного фискального курса, принципов налоговой политики. Среди последних наибольшую известность получили:

- максимальное обложение получаемых и имеющихся жизненных ценностей субъектов;
- обложение согласно платежеспособности экономических субъектов;
- обложение согласно взаимовыгодности плательщиков и государства;
- принцип пожертвования со стороны экономических субъектов.

Выбор и соотношение принципов в конкретной практике налогообложения в значительной степени определяются характером государственного устройства, спецификой исторического момента и другими факторами. Так, первые два принципа широко использовались тоталитарными режимами, когда интересы правящей государственной верхушки, поддерживаемой силовыми структурами, ставились на первое место. Ведь чем больше налогов, тем выше доля внутреннего продукта у государства, тем оно мощнее и сильнее. И наоборот, последние принципы (взаимовыгодность и жертвование) характеризуют демократический строй, когда граждане страны через выборную систему государственного аппарата диктуют курс и ход фискальной политики.

Здесь существует классическое объективное положение: *любой выбор принципов должен гарантировать минимум жизненных благ для существования и воспроизводства рабочей силы* как единственного реального источника богатства, фундамента общества и государства.

*Инвестиционная политика* охватывает большой комплекс проблем, среди которых основными являются:

- соотношение реализации запросов потребителей и производителей, отражающееся в пропорции текущих инвестиций и инвестиций развития;

◆ соотношение интересов различных субъектов-потребителей, т.е. определение пропорций ассигнований на финансовое обеспечение содержания госаппарата, неимущего населения, экономически состоятельных слоев и т.д.;

◆ обеспечение прожиточного минимума гражданам страны.

Через взаимодействие фискальной и инвестиционной политики строится политика государственного воздействия (регулирования) на социально-экономическое положение страны, состояние и развитие **ЭКОНОМИКИ**.

Таково общее содержание бюджетной политики. Значение политики огромно, ибо ею определяется экономическая, финансовая основа функционирования государства и жизнедеятельности всего общества.

## 3.2. Проблемы современной бюджетной политики РФ

Проблемы современной бюджетной политики России всецело определяются характером и особенностями:

1) государственно-экономического устройства бывшего СССР (федерализм с формальной стороны и унитаризм — с фактической);

2) перехода от административно-командной системы хозяйствования к рыночной;

3) будущего социально-экономического устройства (неясность общего направления и перспектив движения общества: социализм, капитализм, тоталитаризм).

В СССР государственно-политический аппарат имел все виды и формы власти. Физические экономические субъекты как таковые в отрыве от государства и политики были лишены какой-либо реальной власти. В современной России — государстве с рыночной экономикой — решающей экономической силой и властью обладают физические экономические субъекты — владельцы значительных капиталов.

Сейчас в России идет напряженная борьба между развивающимся частным капиталом (холдингами, банками, корпорациями и т.д.), классом предпринимателей и собственников, в значительной степени захватившим экономическую власть и чувствующим недостаток политической власти, с одной стороны, и государственным аппаратом, ощущающим негативное влияние утраты экономической власти, — с другой.

Все сказанное непосредственно затрагивает экономическую основу государства — бюджет, обнажая его слабые стороны и недостатки. Последние принципиально различны с позиций госаппарата и класса имущих людей, общества, но сходятся в одном —

в целесообразности и необходимости проведения бюджетной реформы.

Современное состояние бюджетной системы РФ в какой-то степени можно определить несколько измененным известным тезисом: «Низы не хотят жить по-старому, а верхи не могут управлять по-новому». Выделим наиболее слабые моменты существующей бюджетной системы РФ.

1. Сосредоточение основной доли финансовых ресурсов страны в федеральном бюджете, которое снижает экономические возможности региональных и местных бюджетов в решении своих социально-экономических функций.

2. Низкая доля собственных доходов и высокая — регулирующих доходов и трансфертов.

3. Укоренившаяся практика административного регулирования доходов территориальных бюджетов.

4. Участвующая практика «спихивания» расходов вниз по бюджетной системе без подкрепления соответствующими доходами.

Отказ федерального бюджета РФ от финансирования многих мероприятий и повышение роли местных и региональных органов власти в жизнедеятельности общества обусловили рост нехватки финансовых ресурсов на низовом уровне. Региональные и местные бюджеты поставлены в крайне тяжелое положение постоянных просителей у вышестоящих органов. Ярким примером тому является ситуация с финансированием повышения оплаты труда работникам бюджетной сферы в начале 2002 г., когда некоторые региональные власти были вынуждены предлагать свои полномочия вышестоящим инстанциям.

По существу, принципы экономической и финансовой самостоятельности местных и региональных бюджетов носят формальный характер и не соблюдаются.

Перечисленные проблемы, и прежде всего проблема бюджетного федерализма в управлении бюджетными отношениями, требуют скорейшего решения, в основе которого — последовательное проведение в жизнь положений Бюджетного кодекса РФ.

### 3.3. Основные направления бюджетной реформы в РФ

Обострение проблем бюджетной системы РФ в 2001 г. способствовало ухудшению финансовых показателей экономики, стагнации динамики и росту дифференциации реальных доходов населения. Так, соотношение доходов 10% наиболее и наименее обеспеченных граждан возросло, по оценке Минэкономразвития, с 13,7-кратного разрыва в 2000 г. до 14-кратного в 2001 г., коэффициент

Джинни поднялся с 0,394 до 0,405<sup>1</sup>. Рост социального дисбаланса требует увеличения бюджетных расходов на обеспечение правопорядка и управления, что в конечном счете понижает позитивную социальную роль бюджетной системы.

Большинство экономистов согласны с необходимостью проведения бюджетных реформ, однако их содержание и механизм видят по-разному. Одни, в основном ученые-экономисты, выступают за радикальное изменение самого содержания бюджетной системы, принципов и характера ее функционирования. Другие, как правило практики высших уровней, стоят за преобразование действующей системы путем изменения лишь межбюджетных отношений, в частности замены дифференцированных отчислений от регулирующих доходов так называемыми трансфертами, выделяемыми регионам из Федерального фонда финансовой поддержки. Но это временное косметическое изменение бюджетной системы не решит основных проблем.

Для создания эффективной бюджетной системы страны, адекватной прогрессивной динамике развития рыночной экономики, необходимо:

- 1) разработать и обосновать теоретические принципы построения бюджетной системы;
- 2) создать научно обоснованную, четкую и ясную систему бюджетного законодательства;
- 3) сформировать реальный бюджетный механизм, способный реализовать принципы бюджетной системы на практике;
- 4) разработать новую, принципиально иную систему межбюджетного движения финансовых ресурсов;
- 5) разработать стабильные принципы составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов на всех уровнях государственного и муниципального управления;
- 6) повысить социально-позитивный акцент бюджетной политики.

Исходной позицией в бюджетной реформе должны стать: принципы бюджетного федерализма, предполагающего трехуровневую структуру бюджетной системы; четкое разграничение функций между бюджетами при ведущей роли федерального бюджета; законодательное закрепление самостоятельности бюджетов, включая их судебную защиту. При этом главной задачей должно быть не выравнивание бюджетной обеспеченности территорий — это принцип «уравниловки» ушедшего в прошлое социализма, а повсеместное обеспечение прожиточного минимума людей.

Пути развития и решения проблем бюджетной политики находят выражение в ежегодном бюджетном послании Президента РФ. Вся сложность заключается в их последовательной реализации.

---

## Для контроля и самостоятельной работы

---

### Термины и понятия

|   |                                   |
|---|-----------------------------------|
| Политика                                | Субъекты и объекты политики       |
| Политика государства                    | Социально-экономическая           |
| Политика государства рыночной экономики | и финансовая политика государства |
| Бюджетная политика                      | Бюджетная реформа                 |

### Контрольные вопросы

1. Дайте определения политики и финансовой политики.
2. Чем обуславливаются бюджетные реформы периода перехода от административно-командной экономики к рыночной?
3. Каковы взаимоотношения бюджетной политики федерального, субъектного и местного уровней власти?
4. Назовите основные направления преобразования бюджетных отношений в РФ.

### Тесты

1. Термин «политика» означает:
  - 1) специальную деятельность людей по защите интересов общества;
  - 2) концепцию отношений по защите и реализации интересов одних субъектов общества в противовес интересам других субъектов;
  - 3) специальную деятельность государственных органов власти;
  - 4) специальную деятельность, осуществляемую в целях повышения благосостояния народа.
2. Политика государства рыночной экономики обеспечивает прежде всего:
  - 1) прогрессивное развитие общества;
  - 2) улучшение благосостояния всех членов общества;
  - 3) сохранение и развитие имущих категорий населения и государственного аппарата;
  - 4) сохранение и развитие государственного аппарата.



3. Расположите по мере расширения следующие виды политики: финансовая политика (1), фискальная политика (2), бюджетная политика (3), социально-экономическая политика (4):

- 1) 1, 2, 3, 4;
- 2) 3, 1, 2, 4;
- 3) 2, 3, 4, 1;

**4) 2, 3, 1, 4.**

4. Какая политика имеет наибольшее значение для государства с *рыночной* экономикой:

- 1) финансовая;
- 2) бюджетная;
- 3) инвестиционная;
- 4) фискальная.

5. В бюджетной политике ставятся превыше всего интересы:

- 1) граждан страны;
- 2) работников государственных органов власти;
- 3) капиталистов;
- 4) наемных работников.

**6.** Принцип фискальной политики, используемый на современном этапе развития рыночной экономики в РФ:

- 1) обложение налогами согласно взаимовыгодности экономических субъектов и государства;
- 2) пожертвования со стороны экономических субъектов;
- 3) налогообложение согласно платежеспособности экономических субъектов;
- 4) максимальное обложение налогами получаемых и имеющих-ся жизненных **ценностей** экономических субъектов.

7. Главным требованием к бюджетной политике является:

- 1) обеспечение необходимого уровня жизни для нетрудоспособного населения;
- 2) обеспечение минимума жизненных **благ** для существования и воспроизводства рабочей силы;
- 3) обеспечение условий для расширенного воспроизводства;
- 4) повышение жизненного уровня всего населения страны.

8. Причиной необходимости бюджетной реформы в РФ не является:

- 1) переход *от* административно-командной экономики к рыночной;
- 2) переход по *существу от* унитарного государственного устройства к федеративному;
- 3) устаревшая система бюджетного устройства;
- 4) множество политических концепций перестройки бюджетной системы.

9. Главное направление бюджетной реформы в РФ:

- 1) последовательная реализация Бюджетного кодекса РФ;
- 2) решение проблемы бюджетного федерализма;
- 3) обеспечение самостоятельности бюджетов;
- 4) обеспечение бездефицитного бюджета.



# Глава 4

## Бюджетный менеджмент

Цель главы — раскрыть механизм бюджетного менеджмента государства. При ее изучении студенты должны:

- усвоить основные положения бюджетного менеджмента;
- понять содержание функций бюджетного менеджмента;
- ◆ ознакомиться с организацией бюджетного менеджмента в России;
- узнать особенности и проблемы современного бюджетного менеджмента.

Для решения данных задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы:

- бюджетный менеджмент: понятие, структура и роль;
- функции бюджетной деятельности;
- органы государственного бюджетного менеджмента: структура и функции;
- особенности и проблемы современного бюджетного менеджмента

### 4.1. Бюджетный менеджмент: понятие, структура и роль

В мировой науке и отечественной практике длительное время использовалось понятие «управление» как сознательное, целенаправленное воздействие людей на окружающую среду с целью получения желаемых результатов. Но с переходом России к рыночной экономике и заимствованием зарубежной терминологии в систему экономического образования, экономическую теорию и практику нашей экономики быстро вошел термин «менеджмент», в значительной степени идентичный «управлению» и означающий в упрощенном виде научно обоснованную систему управления. Возникло множество выражений, относящихся к тем или иным сферам общественного производства, в частности «основы менеджмента», «менеджмент предприятия», «финансовый менеджмент организации», «банковский менеджмент», «налоговый менеджмент» и т.д. С данных позиций логично предположить существование и таких явлений, как «государственный бюджетный менеджмент» и «бюджетный менеджмент», однако они пока не получили соответствующего признания.

Существуют ли данные процессы в реальной действительности? Если да, то есть ли смысл заниматься исследованиями финансового или бюджетного менеджмента государства? Ответы на эти вопросы не праздное занятие, а крайняя необходимость осознанного управления

дальнейшим развитием общества. Если банкротство предприятия, банка, корпорации — обычное и понятное явление рыночной экономики, то о банкротстве государства, региона ведущие экономисты и особенно руководящие деятели предпочитают не упоминать, считая подобные несерьезные разговоры уделом левой оппозиции. Лишь после дефолта 1998 г., и особенно в последние два-три года, в средствах массовой информации и в выступлениях руководителей страны появились заявления о банкротстве регионов и даже субъектов России (Калининградская область, Приморье и т. д.). С таким положением нельзя мириться, а поэтому необходимы детальные научные проработки управленческого механизма функционирования финансов, чтобы всегда быть готовыми предупредить развитие негативных тенденций финансовой несостоятельности страны.

Прежде всего отметим, что менеджмент исторически и логически возник как система управления частным капиталом, бизнесом. Поэтому объектом исследования большинства учебной литературы по менеджменту является организация, представляющая группу людей, деятельность которых координируется для достижения общих целей. Что касается государства, то здесь западные теоретики предлагают использовать выражения «государственное управление» или «администрирование». Данные рекомендации, на наш взгляд, больше соответствуют административно-командной экономике, социалистическому характеру отношений, где провозглашается и реализуется общественная собственность.

При рыночной системе государство представляет собой весьма сложную организацию, функционирующую в условиях многообразия собственности на базе государственной собственности. Здесь оно выступает обособленным экономическим субъектом, основная функция которого — сохранение социально-экономического устройства, частной собственности. Отсюда главное требование к государству — обеспечение рационального использования бюджетных ресурсов, эффективное воспроизводство государственного сектора и национального состояния.

Таким образом, *исходными положениями* для менеджмента будут:

- многообразие форм собственности;
- обособление государства в качестве специфической экономической организации общества со всеми присущими ей атрибутами — человеческими ресурсами, капиталом, материалами, технологией и информацией;
- основополагающая роль государственных финансов и бюджета.

Это позволяет говорить о государственном менеджменте и его разновидностях с тем же правом, что и о менеджменте предприятия.

*Государственный менеджмент* представляет собой сложную иерархическую систему, центральное место в которой принадлежит государ-

ственному финансовому менеджменту как подсистеме управления государственными финансами. Главное звено финансов государства — это бюджет, а поэтому главная роль в государственном менеджменте закономерно отведена бюджетному менеджменту, экономическое содержание и структура которого представлены на рис. 4.1.



*Рис.4.1. Экономическое содержание и структура бюджетного менеджмента*

**Бюджетный менеджмент** — это научно обоснованная система управления бюджетными отношениями, потоками и фондами государственных (муниципальных) денежных средств. Его цель — реализация **финансово-бюджетной** политики во имя сохранения и развития экономической целостности, безопасности и государственного устройства страны, предотвращения возможной финансовой несостоятельности.

Условиями и причинами возникновения бюджетного менеджмента являются:

- господство товарно-рыночных отношений, предполагающее многообразие форм собственности при ведущей роли частной формы;
- обособление государственной собственности, правовое выделение государственного объекта (государственное — это имущество не какого-нибудь физического или негосударственного юридического лица, а специфической организации, именуемой государством).

Основными *функциями* бюджетного менеджмента являются:

- 1) мобилизация бюджетных и внебюджетных ресурсов;
- 2) финансирование государственных (муниципальных) функций;
- 3) выявление дополнительных финансовых ресурсов при мобилизации и использовании государственных бюджетных средств.

*Содержание* бюджетного менеджмента сводится к взаимодействию субъектов и объекта, в ходе которого происходит реализация функций государства посредством особого функционального механизма. *Объектом* служат различные финансовые потоки и ресурсы, составляющие ежегодно 35—45% ВВП. *Субъектами* являются, с одной стороны, структуры и подразделения внутренней среды государства (министерства и ведомства, все распорядители и получатели бюджетных назначений и т.д.), а с другой — многочисленные внешние контрагенты: от граждан и негосударственных юридических лиц своей страны до различных зарубежных экономических субъектов, включая отдельные государства и международные организации.

Качество бюджетного менеджмента во многом зависит от характера использования отдельных компонентов функционального механизма. Чем рациональнее будут использоваться его базовые элементы (законы и категории рыночного хозяйства, стоимостные рычаги, нормативное и информационное обеспечение) и управленческие инструменты, особенно планирование и мотивация, тем стабильнее будут государственные финансы, а следовательно, выше благополучие граждан страны. Грамотное владение бюджетным менеджментом позволит в значительной степени обезопасить наше государство как от различных внутренних негативных явлений типа «черных вторников», так и от внешних кризисов, сделает развитие экономики более регулируемым и прогрессивным.

Как система управления бюджетный менеджмент состоит из двух подсистем:

- 1) управляемой — объект управления;
- 2) управляющей — субъект управления.

*Объект управления* включает:

- денежные фонды;
- денежные потоки;
- отношения финансовых контрагентов по поводу формирования и использования финансовых ресурсов.

*Субъект управления* — это финансовый менеджер, специальная группа людей (финансовый отдел, финансовая дирекция) или специфическая структура (Министерство финансов, финансовый де-

партамент, финансовый холдинг и т. д.). Она определяется с одной стороны, статусом и характером экономического субъекта, а с другой — составом и структурой финансовых ресурсов субъекта.

**Функции** бюджетного менеджмента подразделяются в соответствии с составляющими подсистемами на функции объекта управления и функции управляющей подсистемы.

Основная цель управляющей подсистемы — обеспечение эффективного функционирования объекта управления. Она достигается путем выработки и реализации (претворения в жизнь) управленческих решений, принимаемых на основе получаемой информации от управляемого объекта и внешней среды.

Функциями объекта управления являются:

- организация денежного оборота (притока и оттока денежных средств);
- рациональное использование собственных и заемных бюджетных средств;
- соблюдение законодательства.

## 4.2. Функции бюджетной деятельности

Функции бюджетной деятельности выражаются в конкретных видах управленческой деятельности: организации, прогнозировании, планировании, оперативном регулировании, мотивации, учете, контроле и анализе деятельности.

*Организация* бюджетной деятельности представляет собой первый этап управления и включает определение субъектов, объектов и общего порядка деятельности.

*Прогнозирование* — предвидение финансового состояния объекта управления на длительную перспективу. *Цель* бюджетного прогнозирования — разработка и обоснование основных параметров (прогнозов) бюджетного развития. Прогнозы могут быть краткосрочные (до одного года), среднесрочные (1—5 лет) и долгосрочные, перспективные (свыше 5 лет, 10, 15, 20 и 50 лет); они могут охватывать как всю бюджетную систему, так и ее отдельные (территориальные, структурные и др.) элементы<sup>1</sup>. Прогнозы — это «канва», на которой формируются бюджетные планы.

В учебной литературе имеется и другая точка зрения, заключающаяся в том, что «в отличие от финансового планирования, осуществляемого, как правило, на более длительный период, бюджетное прогнозирование является адресным и рассчитано на бюджетный период, то есть не более чем на год». См.: *Бюджетная система России: Учебник для вузов* /Под ред. проф. Г.Б. Поляка. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. - С. 106-107.

Прогнозирование предшествует стадии составления финансовых планов, вырабатывает концепцию бюджетной политики на определенный период развития общества. *Задачей* прогнозирования является определение реально возможного объема финансовых ресурсов, источников формирования и их использования в прогнозируемом периоде.

Бюджетное прогнозирование осуществляется с помощью следующих методов:

- экстраполяция;
- метод экспертных оценок;
- **экономико-математические** методы и др.

*Планирование* занимает важнейшее место в системе финансового менеджмента. Главными *объектами* финансового планирования являются: 1) денежные потоки; 2) фонды субъектов государственной власти.

Свое отражение они получают в системе финансовых планов, балансов и смет. Центральное место принадлежит *бюджетному тану*, в котором отражаются:

- поступления и расходы бюджетного фонда;
- формы и методы его образования и использования;
- структура доходов и расходов.

Различают перспективное, годовое и текущее (оперативное) планирование, а также центральное (федеральное), территориальное (субъектное) и местное. Существует также сводное, индивидуальное и специальное финансовое планирование.

Особое место в бюджетном планировании уделяется сбалансированности и пропорциональности финансовых ресурсов, важную роль в обеспечении которых играет баланс финансовых ресурсов. В балансе отражается формирование и использование ресурсов.

Основными методами планирования являются:

*балансовый* — классический прием учета и отчетности состоящий в равенстве, тождестве тех или иных элементов (для финансов — это прежде всего баланс доходов и расходов);

*нормативный* — заключается в использовании научно обоснованных количественных параметров социально-экономической жизнедеятельности людей;

*программно-целевой* ~ сводится к целевому финансовому программированию и предполагает: установление приоритетов государственных расходов по направлениям; повышение эффективности расходования государственных средств; прекращение финансирования в соответствии с выбором альтернативного варианта (в настоящее время в РФ используются целевые комплексные программы, представляющие систему научно-исследовательских, организационно-хозяйственных и других мероприятий, направленных на достижение производственных целей, сбалансированности по ресурсам и исполнителям);

*экономико-математические* — это набор математических инструментов.



*Оперативное бюджетное регулирование* представляет собой текущую повседневную деятельность государственных структур по формированию и использованию денежных потоков, фондов и финансовых отношений в целях реализации государственных функций. Его основные задачи — обеспечение координации текущих мероприятий и устранение возникающих отклонений от плановых заданий, графиков, установленных норм.

*Мотивация* выражается в создании повсеместной заинтересованности субъектов в результатах своей деятельности.

*Учет, контроль и анализ*, с одной стороны, относятся ко всей системе финансового менеджмента, а с другой — являются особой функцией управленческой деятельности, позволяющей находить дополнительные резервы и возможности для улучшения функционирования бюджетной системы, предотвращать негативные ситуации, вскрывать нарушения финансово-бюджетной дисциплины. Учет, контроль и анализ выполнения бюджетных планов дают основу для разработки очередного цикла бюджетного менеджмента.

### 4.3. Органы государственного бюджетного менеджмента: структура и функции

Согласно Конституции РФ в настоящее время в России действуют три уровня органов власти, два из которых — государственные (федеральный и субъектный) и один — муниципальный. Соответственно им существуют три подсистемы бюджетного менеджмента: федеральная, субъектная и местная. При этом конституциональное устройство предполагает самостоятельное существование муниципального бюджета как основы финансов местного самоуправления.

В целом органы государственного бюджетного менеджмента подразделяются на представительные (законодательные) и исполнительные. К представительным органам относятся:

- *Президент РФ* — определяет финансово-бюджетную политику страны, подписывает бюджетные законодательные акты, принятые Федеральным Собранием, издает указы;
- ◆ *Федеральное Собрание РФ* — формирует, рассматривает и принимает бюджетную политику страны, бюджетные законы, федеральный бюджет;
- *представительные органы власти административно-территориальных образований*.

Основная часть государственного бюджетного менеджмента возлагается на федеральные исполнительные органы: правительство, министерства и ведомства.

*Правительство РФ* разрабатывает и реализует бюджетную политику государства, осуществляет государственный бюджетный менеджмент, составляет и исполняет федеральный бюджет, координирует деятельность федеральных и нижестоящих органов исполнительной власти.

*Министерство финансов РФ (Минфин)* является главным исполнительным органом, осуществляющим реализацию бюджетной политики в России.

Основные задачи Министерства финансов РФ:

- совершенствование бюджетной системы РФ;
- разработка и реализация бюджетной, налоговой и валютной политики в РФ;
- составление проекта федерального бюджета;
- исполнение федерального бюджета;
- разработка программ государственных заимствований и управление государственным долгом РФ;
- совершенствование методов бюджетного планирования, финансирования и отчетности.

Министерство финансов РФ выполняет следующие основные функции:

- подготавливает предложения и реализует меры по совершенствованию бюджетной системы РФ, развитию бюджетного федерализма и механизма межбюджетных отношений с субъектами РФ;
- участвует в разработке прогнозов социально-экономического развития РФ;
- разрабатывает меры по реализации инвестиционной политики, участвует в финансировании инвестиционных программ и бюджета развития РФ;
- разрабатывает прогноз консолидированного бюджета РФ;
- составляет отчет об исполнении федерального бюджета РФ;
- готовит предложения и реализует меры по совершенствованию структуры государственных расходов;
- разрабатывает предложения по налоговой политике, совершенствованию налогового законодательства и налоговой системы;
- проводит государственную политику в области эмиссии и размещения государственных ценных бумаг;
- формирует и реализует политику государственных заимствований;
- принимает активное участие в разработке баланса финансовых ресурсов страны.

В центральном аппарате Минфина функционируют:

- 1) департамент бюджетной политики;
- 2) департамент отраслевого финансирования;
- 3) департамент межбюджетных отношений;
- 4) департамент управления государственным долгом;

- 5) Федеральное казначейство;
- 6) департамент финансового контроля и аудита;
- 7) комитет финансового мониторинга;
- 8) департамент оборонного комплекса и правоохранительных органов и др.

*Министерство государственного имущества РФ (МГИ)* организует управление государственным имуществом с целью получения доходов неналогового характера (арендная плата, доходы от продажи государственного имущества), играет важную роль в мобилизации финансовых ресурсов государства. МГИ РФ выполняет следующие функции:

- координирует деятельность соответствующих федеральных органов в области управления и распоряжения федеральной собственностью;
- разрабатывает нормативные правовые акты, регулирующие процесс приватизации государственного имущества, осуществляет контроль за их выполнением, вносит в них изменения и дополнения;
- представляет Правительству РФ проект программы приватизации;
- организует и контролирует реализацию программы приватизации.

*Министерство экономического развития и торговли РФ* курирует функционирование финансов государственных организаций, поступления от эксплуатации государственного имущества, коммерческой деятельности государства и другие стороны финансов государства.

Кроме перечисленных органов в бюджетном менеджменте участвуют также управленческие структуры всех уровней власти.

## 4.4. Особенности и проблемы современного бюджетного менеджмента

Бюджетный менеджмент России находится в стадии становления. В этом заключается его основная особенность. На формирование менеджмента влияют:

- традиционные положения прошлого социалистического государственного управления;
- формирование нового административно-государственного устройства России;
- быстро развивающаяся рыночная экономика;
- характер субъективной жизнедеятельности людей.

Наиболее существенный из перечисленных факторов — субъективная деятельность руководящих лиц. Исходный пункт сводится к вопросу о соотношении объективного и субъективного начал (подходов) в бюджетном менеджменте.

*Объективный подход* предполагает функционирование бюджетного менеджмента на базе: законов, категорий и понятий рыночной экономики, не зависящих от желания людей (товар, деньги, цена, закон стоимости, закон спроса и предложения, закон количества денег, бюджет и др.); рационального использования исторического опыта. При этом в качестве основных управленческих функций используются планирование (составление планов с четкими мероприятиями, сроками и ответственными), учет и отчетность.

*Субъективный подход* на передний план ставит личные соображения руководителя (команды), а не объективные положения рыночной экономики. Так возникают теория и практика институционализма, представляющего социально-экономические явления и процессы следствием не закономерного развития, а исключительно тех или иных «правил игры» руководящих личностей (команды). Использование в переходный период субъективных «правил игры» снимает необходимость планирования, учета и отчетности, гласности, ответственности, демократического централизма и т. д., с одной стороны, и позволяет перенести главный акцент на мотивацию команды, разработку и организацию «правил игр» — с другой. Все это часто ведет к негативным социальным последствиям.

В 90-е гг. руководство России придерживалось институционализма. Наиболее значительные его финансовые игры — это «система чистого монетаризма», «ваучерная приватизация». Из бюджетных следует назвать «дефицитный бюджет», «систему внебюджетных фондов» и др. Общеизвестны конечные результаты их проведения: беспрецедентная дифференциация материального состояния населения, всеобщая криминализация и коррумпированность.

Практика институционализма, как свидетельствует исторический опыт, способна давать положительные результаты лишь в сочетании с объективным рационализмом при соблюдении трех обязательных условий: во-первых, когда «правила государственных игр» пишутся профессионалами (одним или командой), во-вторых, когда правила не меняются в ходе игры, а тем более не наслаиваются друг на друга, и, в-третьих, при определенной стабильности руководящей личности (команды). При невыполнении данных принципов эффективность бюджетной деятельности весьма незначительна, что, собственно, и наблюдается на протяжении всего этапа становления рыночной экономики в России.

Почти десять лет бюджетный менеджмент строился на устаревшем Законе РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР». К принятым в 1998 г. Бюджетному и Налоговому кодексам РФ за короткое время издано множество дополнений и изменений, а также других нормативных актов и реко-

мендаций<sup>1</sup>. Или, в частности, чем можно объяснить снижение ставки налогообложения дивидендов физических лиц с 35% в первой редакции главы 23 Налогового кодекса РФ в 2001 г. до 6 % в 2002 г., короткую «жизнь» налога на отдельные средства транспорта и бурные обсуждения транспортного налога в 2002 г.? Во всех случаях бюджет страны недополучил значительные средства. Основные причины — недостатки в «бюджетных играх», эффективная лоббистская деятельность очень состоятельного класса, который становится все более активным неофициальным инициатором переписывания «правил игр» на всех уровнях бюджетной системы.

Рыночная экономика и государственное устройство общества — не следствие какой-либо игры личности (команды), а естественные продукты ассоциированной жизнедеятельности людей, а поэтому успешное функционирование рыночного государства в целом и бюджетного менеджмента в частности возможно лишь на основе анализа и использования исторического опыта, учета объективных тенденций и процессов развития общества.

Радикальное изменение бюджетного менеджмента предполагает в первую очередь решение следующих проблем:

1) завершение создания реальных действенных базовых комплексов правового, нормативного и статистического обеспечения; особенно нуждаются в доработке разделы законодательства в части бюджетного федерализма, бюджетной самостоятельности субъектов и местных образований России;

2) полноценное использование бюджетного планирования, обеспечение взаимосвязи и единства всех его методов;

3) совершенствование организации бюджетного менеджмента в направлении унификации управленческих органов, устранение дублирования и параллелизма бюджетных работ;

4) повышение профессионализма и ответственности работников бюджетного менеджмента на всех уровнях власти.

Важнейшим направлением развития бюджетного менеджмента должно стать комплексное применение прямых, косвенных и смешанных форм бюджетного регулирования рыночной экономики.

*Прямое влияние* на ход рыночных процессов оказывается с помощью: взимания прямых общегосударственных налогов; финанси-

Так, основной акт бюджетного законодательства — Бюджетный кодекс РФ, принятый 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, претерпел за четыре года четыре редакции (федеральные законы от 5 августа 2000 г. № 116-ФЗ, от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ, от 29 мая 2002 г. № 57-ФЗ, от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ) и пять изменений (федеральные законы от 31 декабря 1999 г. № 227-ФЗ, от 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ, от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ, от 9 июля 1999 г. № 159-ФЗ (в ред. от 9 июля 2002 г.)) При этом последняя редакция уже не соответствует другим законам, в частности последней редакции закона о бюджетной классификации РФ.

рования расходов, осуществляемых из бюджета развития; применения повышенных или пониженных ставок налогов и платежей в бюджет и в централизованные внебюджетные фонды; изменения размеров нормативов государственных расходов; взимания штрафов, пени, неустоек за нарушение финансовой дисциплины. Все это прямо изменяет и уровень доходов субъектов воспроизводства, и рыночную конъюнктуру.

К *косвенным формам регулирования* относятся: косвенное государственное налогообложение и осуществление текущих государственных расходов.

Среди *смешанных форм финансового воздействия* выделяются: местные налоги, система неналоговых платежей в бюджет, льготное налогообложение и льготное финансирование отдельных сфер деятельности и мероприятий, нормативы образования и использования децентрализованных внебюджетных фондов и фондов государственных предприятий и организаций.

Б конечном счете решение проблем совершенствования бюджетного менеджмента вместе с другими средствами государственного управления (влияние на цены на продукцию государственных предприятий, валютный курс, объем и структуру денежной массы и т. д.) должно послужить мощным рычагом позитивного воздействия государства на развитие рыночной экономики в России.

## Для контроля и самостоятельной работы

### Термины и понятия

|   |  |
|---|--|
| Государственный бюджетный менеджмент    | Экономические методы                               |
| Функции бюджетного менеджмента          | Правовое, нормативное и информационное обеспечение |
| Опорные элементы бюджетного менеджмента | Организация  |
| Федеральный бюджетный менеджмент        | Прогнозирование                                    |
| Субъектный бюджетный менеджмент         | Планирование                                       |
| Местный бюджетный менеджмент            | Оперативное управление (регулирование)             |
| Стратегия бюджетного менеджмента        | Мотивация  |
| Тактика бюджетного менеджмента          | Учет, отчетность, контроль и анализ                |

## Контрольные вопросы

1. Дайте определение государственного бюджетного менеджмента.
2. Какие подсистемы различают в системе государственного бюджетного менеджмента?
3. Какие государственные институты участвуют в бюджетном менеджменте?
4. Назовите функции Министерства финансов РФ.
5. Каковы условия и причины бюджетного менеджмента?
6. Назовите цели бюджетного менеджмента как системы управления.
7. Перечислите базовые элементы бюджетного менеджмента.
8. Назовите основные инструменты (виды) бюджетной управленческой деятельности.
9. В чем отличие стратегии бюджетного менеджмента от тактики?
10. В чем заключаются особенности и проблемы современного бюджетного менеджмента России?

## Тесты

1. Объектами бюджетного менеджмента не являются:
  - 1) бюджетные фонды;
  - 2) бюджетные потоки;
  - 3) категории и финансовые рычаги;
  - 4) бюджетные отношения.
2. Бюджетный менеджмент — это:
  - 1) совокупность всех органов и организаций, осуществляющих управление финансами;
  - 2) совокупность объектов и субъектов управления финансами;
  - 3) научно обоснованная система управления бюджетными отношениями, потоками и фондами государственных (муниципальных) денежных средств;
  - 4) система взаимодействия бюджетных отношений, потоков и фондов государственных (муниципальных) денежных средств.
3. Бюджетную политику страны формируют:
  - 1) исключительно Минфин;
  - 2) Минфин, Министерство РФ по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет и др.;
  - 3) Государственная Дума и Совет Федерации;
  - 4) Президент.
4. Тактика бюджетного менеджмента — это прерогатива:
  - 1) Государственной Думы;
  - 2) Министерства финансов;

- 3) Федерального Собрания;
  - 4) Президента.
5. Функцией бюджетного менеджмента не является:
- 1) мобилизация бюджетных и внебюджетных ресурсов;
  - 2) финансирование государственных (муниципальных) функций;
  - 3) экономия и выявление дополнительных финансовых ресурсов;
  - 4) формирование бюджетной политики.
6. К функциям Минфина не относится:
- 1) разработка проекта и исполнение федерального бюджета;
  - 2) контроль правильного исчисления, полноты и своевременности уплаты в бюджет налоговых платежей;
  - 3) контроль за целевым и рациональным расходованием бюджетных средств;
  - 4) участие в разработке прогнозов социально-экономического развития РФ.
7. Функцией МНС не является:
- 1) ведение в установленном порядке учета налогоплательщиков;
  - 2) предупреждение, выявление и пресечение коррупции в налоговых органах;
  - 3) контроль соблюдения налогового законодательства при перемещении товаров через границу РФ;
  - 4) контроль правильного исчисления, полноты и своевременности уплаты в бюджет всех обязательных платежей.
8. За кассовое исполнение бюджета отвечает:
- 1) Центральный банк;
  - 2) Министерство РФ по налогам и сборам;
  - 3) Федеральное казначейство Минфина РФ;
  - 4) Правительство.
9. К управленческим функциям бюджетного менеджмента не относится:
- 1) планирование;
  - 2) мотивация;
  - 3) бюджетирование;
  - 4) оперативное регулирование.
10. Проблемой бюджетного менеджмента России не является:
- 1) завершение создания бюджетного законодательства;
  - 2) полноценное комплексное использование бюджетного планирования;
  - 3) радикальное совершенствование организации бюджетного менеджмента, устранение дублирования и параллелизма бюджетных органов и работ;
  - 4) увеличение финансирования социальной сферы экономики страны.



## Практические задания

1. Составьте схему взаимосвязей органов бюджетного менеджмента России.
2. Назовите основные нормативные акты бюджетного менеджмента России.

## Темы рефератов

1. Бюджетный менеджмент: теория и практика.
2. Элементы и функции бюджетной деятельности.
3. Методика бюджетного планирования.
4. Проблемы бюджетного менеджмента России.
5. По желанию студентов.

# Глава 5

## Бюджетный контроль

Цель главы — изучить содержание, функции, значение и проблемы бюджетного контроля в России. При ее освоении студенты должны.

- раскрыть основные положения контроля;
- усвоить содержание и структуру механизма бюджетного контроля;
- рассмотреть функции органов бюджетного контроля;
- вскрыть основные проблемы бюджетного контроля в России.

Для решения данных задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы:

- сущность, функции и значение бюджетного контроля;
- формы, виды и методы бюджетного контроля,
- органы бюджетного контроля;
- проблемы бюджетного контроля

### 5.1. Сущность, функции и значение бюджетного контроля

*Бюджетный контроль* служит объективно необходимым методом реализации денежных интересов государства. Являясь реальным выражением контрольной функции финансов, он охватывает совокупность мероприятий субъективной деятельности людей по наблюдению, сопоставлению, проверке и анализу движения бюджетных ресурсов.

В понимании менеджеров *контроль* — это управленческий процесс обеспечения достижения организацией (управляющим субъектом) своих целей. Он нужен для обнаружения и разрешения возможных проблем раньше, чем они приведут к крайне нежелательным ситуациям.

Необходимость контроля диктуется рядом объективных и субъективных факторов:

- неопределенностью будущего, отсутствием 100-процентной вероятности развития событий и процессов в желаемом направлении, особенно в финансовых отношениях;
- наличием субъективного фактора — конкретной деятельности человека;
- важностью предупреждения кризисных ситуаций;

- целесообразностью поддержания успеха деятельности управляющего субъекта (развитие уверенности в правильности решений и т.д.).

В связи с этим создание и обеспечение бюджетного контроля являются задачами первостепенной важности для любого государства.

*Основные функции бюджетного контроля:*

- 1) обеспечение своевременной и достоверной информации о движении денежных средств;
- 2) предупреждение кризисных ситуаций в бюджете;
- 3) стимулирование деятельности субъектов государственных финансов.

**Бюджетный контроль** — это контроль формирования и использования государственных бюджетных фондов. Его *цель* — последовательное проведение бюджетной политики государства.

Соответственно функциям бюджетный контроль выполняет следующие *задачи*:

- 1) проверка правильности и своевременности формирования поступлений всех звеньев бюджетной системы;
- 2) проверка правильности и своевременности расходов всех звеньев бюджетной системы;
- 3) проверка соблюдения финансово-бюджетной дисциплины;
- 4) предотвращение хищений государственных средств;
- 5) выявление и мобилизация резервов эффективного формирования и расходования бюджетных ресурсов;
- 6) проверка соблюдения правил учета и отчетности экономических субъектов.

Бюджетный контроль реализуется через **функциональный механизм**, важнейшими элементами которого являются:

- *субъекты* контроля — государство (в лице соответствующих структур власти), граждане, организации, граждане и организации зарубежных государств, межгосударственные организации;
- *объекты* контроля — денежные отношения, потоки и фонды денежных средств (наибольшее значение имеет государственный бюджет);
- *принципы* контроля — определяются бюджетной политикой, отраженной в соответствующих законодательствах и нормативных актах;
- *методика* контроля — охватывает совокупность методов, приемов, способов наблюдения, сопоставления, проверок функционирования финансовых ресурсов;
- *процесс* контроля — непосредственно контрольная деятельность;
- *результаты* контроля — оценка функционирования контролируемого объекта.

Характер, масштабы и значение бюджетного контроля определяются состоянием социально-экономической системы общества, уровнем развития товарно-денежных отношений. Его эффективность зависит от масштабности и комплексности.

## 5.2. Формы, виды и методы бюджетного контроля

Эффективная организация бюджетного контроля предполагает его научную классификацию.

В зависимости от **времени проведения** различают три основные формы бюджетного контроля.

- *Предварительный контроль* осуществляется в основном на стадиях прогнозирования и планирования денежных потоков, т.е. до реального движения (поступления и использования) финансовых средств. Его проводят при составлении проектов бюджетов, разработке программ, инвестиционных планов и т.д. Это позволяет заранее предупредить возможные нарушения бюджетной дисциплины, неправильное и нерациональное расходование средств, выявить резервы. Осуществляют предварительный контроль специальные подразделения органов власти.

- *Текущий (оперативный) контроль* проводится в процессе совершения денежных сделок, бюджетных операций, выдачи ссуд, субсидий и т.д. Он ведется, как правило, в организациях и сводится к контролю процесса деятельности и результатов труда. Цель контроля — предупреждение возможных злоупотреблений при получении и расходовании средств, соблюдение финансовой дисциплины и своевременности осуществления финансово-денежных расчетов. Его исполнителями являются большинство государственных структур. Основной принцип текущего контроля — поддержание системы обратной связи.

- *Заключительный (последующий) контроль* проводится после осуществления денежных операций на основе учетной и отчетной документации с целью проверки правильности, своевременности и целесообразности расходов, полноты и своевременности поступления доходов. Механизм — открытая обратная связь. Контроль производится в основном специальными органами власти.

Все три формы контроля органически взаимосвязаны и взаимозависимы.

В зависимости от **субъекта**, осуществляющего бюджетный контроль, различают:

- 1) *государственный контроль* — проводится органами государственной представительной и исполнительной власти, его главная цель —

обеспечение интересов государства в рамках функционирования государственной собственности (бюджета, государственного экономического сектора, инфраструктуры и т.д.) и прежде всего при поступлении доходов и расходовании государственных средств;

2) *ведомственный контроль* — осуществляется контрольно-ревизионными управлениями, другими структурами министерств и ведомств и охватывает деятельность подотчетных им предприятий, учреждений и организаций;

3) *внутрихозяйственный контроль* — проводится экономическими и финансовыми службами организаций, его объект — хозяйственная и финансовая деятельность;

4) *общественный контроль* — осуществляют неправительственные организации и граждане, его объект зависит от поставленной задачи;

5) *независимый контроль* — проводится специальными органами: аудиторскими фирмами.

В зависимости от **сферы бюджетной деятельности** различают *инвестиционный, налоговый, кредитный, валютный* и другие виды контроля.

*Методами* проведения финансового контроля являются:

- *проверки* — производятся по отдельным вопросам финансово-хозяйственной деятельности на основе отчетных, балансовых и расходных документов; в ходе них выявляются нарушения финансовой дисциплины и намечаются мероприятия по их устранению;

- *обследования* — охватывают отдельные стороны деятельности предприятий, учреждений; при обследованиях осуществляются контрольные обмеры выполненных работ, расхода материалов, топлива, энергии, а также проводятся опросы, наблюдения, инспекции и т.д.;

- *надзор* — производится контролирующими органами за экономическими субъектами, получившими лицензию на определенный вид финансовой деятельности: страховую, инвестиционную, банковскую и др. (он предполагает контроль соблюдения установленных правил и нормативов, нарушение которых влечет за собой отзыв лицензии);

- *экономический анализ* как разновидность бюджетного контроля — предполагает детальное изучение периодической или годовой финансово-бухгалтерской отчетности с целью общей оценки результатов хозяйственной деятельности, финансового состояния и обоснования возможностей их эффективного использования;

- *наблюдение (мониторинг)* — постоянный контроль за состоянием бюджетов;

- *ревизия* — взаимосвязанный комплекс проверок финансово-хозяйственной деятельности организаций, проводимых с помощью определенных приемов фактического и документального контроля;

это основная форма бюджетного контроля, предназначенная для установления целесообразности, обоснованности, экономической эффективности совершенных хозяйственных операций, проверки соблюдения бюджетной дисциплины, достоверности данных бухгалтерского учета и отчетности, т.е. для выявления нарушений и недостатков в деятельности ревизуемого объекта.

**По полноте охвата хозяйственной деятельности субъекта ревизии** классифицируются следующим образом:

- *полная* — предусматривает проверку всех сторон финансово-хозяйственной деятельности объекта контроля;
- *частичная* — проводится для проверки отдельных сторон или участков финансово-хозяйственной деятельности хозяйствующих субъектов;
- *комплексная* ~ является наиболее полной, охватывающей все стороны деятельности проверяемого предприятия, учреждения, организации, охватывает хозяйственную и финансовую деятельности субъекта контроля, вопросы сохранности и эффективного использования материальных, трудовых и финансовых ресурсов, качества состояния бухгалтерского учета и отчетности;
- *тематическая* — проводится на определенную тему по деятельности однотипных организаций, что позволяет выявить типичные недостатки или нарушения и принять меры к их устранению.

В зависимости от **степени охвата финансовых операций** различают ревизии:

- *сплошные* — предполагают проверку всех операций на определенном участке деятельности за весь проверяемый период;
- *выборочные* — это проверка определенной части первичных документов за тот или иной промежуток времени; как правило, проверяют один месяц в квартале, при обнаружении нарушений переходят к сплошной ревизии;
- *комбинированные* — предусматривают проверку одних участков сплошным методом, а других — выборочным, что позволяет ревизовать большие объекты с высоким документооборотом, осуществляющие крупные хозяйственные операции.

На основании проведенной ревизии оформляется акт, по которому принимаются меры по устранению нарушений, возмещению материального ущерба и привлечению виновных лиц к ответственности.

Бюджетный контроль следует понимать и в широком и в узком смысле. В первом он охватывает контрольную деятельность всех субъектов общества за функционированием общественного денежного фонда и называется *общественным* (национальным) бюджетным контролем. В узком смысле он сводится исключительно к кон-

трольной деятельности государственных органов власти и представляет собой *государственный* бюджетный контроль.

Государственный бюджетный контроль включает непосредственный контроль финансового состояния всех структур государственной бюджетной системы и косвенный контроль состояния других частей финансовой системы общества. Он осуществляется в процессе разработки, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов и внебюджетных фондов, а также через мониторинг финансовой деятельности граждан и негосударственных организаций. Косвенный бюджетный контроль негосударственной сферы экономики затрагивает весь спектр финансовой деятельности субъектов: выполнение денежных обязательств перед государством, включая налоги и другие обязательные платежи, соблюдение законности при расходовании выделенных им бюджетных субсидий и кредитов, а также соблюдение установленных правил организации денежных расчетов, ведения бухгалтерского учета и отчетности и т.д. В связи с этим огромное практическое значение имеет организация государственных контрольных структур и определение их полномочий.

### 5.3. Органы бюджетного контроля

По законодательству в России действуют три уровня органов власти, соответственно которым функционируют три подсистемы бюджетного контроля; федеральная, субъектная и местная. Они контролируют:

- бюджеты разных уровней государственного управления;
- внебюджетные фонды;
- государственный кредит;
- финансы государственных предприятий;
- финансы граждан;
- финансы негосударственных организаций.

Организационная структура бюджетного контроля в Российской Федерации показана на рис. 5.1.

Бюджетный контроль осуществляется Президентом РФ, представительными и исполнительными органами *власти*. Президент и представительные органы бюджетного контроля (Федеральное Собрание, представительные органы власти административно-территориальных образований) формируют бюджетную политику в области контроля и общее управление контролем.

*Президент РФ* через законы, указы и бюджетные послания определяет важнейшие принципы контрольной бюджетной политики страны. Оперативный контроль осуществляет Главное контрольное

управление Администрации, наделенное самыми широкими полномочиями по контролю использования государственных средств.

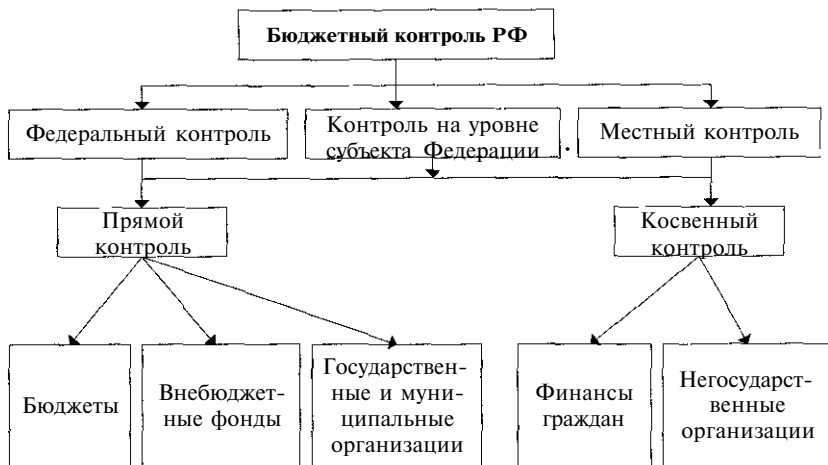


Рис. 5.1. Структура бюджетного контроля РФ

Федеральное Собрание и нижестоящие представительные органы власти принимают финансовое законодательство и рассматривают отчетность по финансово-бюджетным вопросам. В каждой представительной структуре имеются специальные финансово-бюджетные комитеты, контролирующие процессы составления и исполнения бюджетов.

Для контроля за выполнением финансового законодательства и движением федеральных бюджетных средств при Федеральном Собрании РФ создан специальный контрольный орган — *Счетная палата РФ*. Ее деятельность направлена на юридические экономические субъекты, использующие средства федерального бюджета или федеральную собственность, а также имеющие налоговые, таможенные льготы либо иные преимущества. При этом Счетная палата не может осуществлять финансовый контроль в организациях, подведомственных субъектам Федерации и органам местного самоуправления.

*Задачи* Счетной палаты РФ:

- организация и осуществление контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- определение эффективности и целесообразности расходования государственных средств и использования федеральной собственности;
- оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов;



- финансовая экспертиза проектов правовых актов федеральных органов власти, влияющих на исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений по их устранению и совершенствованию бюджетного процесса;
- контроль движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке России, уполномоченных кредитных организациях;
- представление Федеральному Собранию РФ информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

По результатам деятельности сотрудники Счетной палаты направляют представления руководителям проверенных организаций для принятия мер по устранению нарушений, а в случае выявления хищений государственных средств дела передаются в правоохранительные органы. При обнаружении нарушений даются обязательные для исполнения предписания, при неоднократных нарушениях может быть принято решение о приостановлении расчетных операций нарушителя.

В субъектах РФ функционируют аналогичные **контрольно-счетные палаты**, в задачи которых входят:

- оперативный контроль исполнения субъектного бюджета;
- проведение комплексных и тематических проверок по отдельным разделам и статьям субъектного бюджета и внебюджетных фондов;
- экспертиза проектов областного бюджета, областных программ, законов и других **нормативно-правовых** актов и документов, затрагивающих финансовые ресурсы субъекта;
- анализ нарушений и отклонений бюджетного процесса, подготовка и внесение в законодательные органы субъектов предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного законодательства в целом;
- подготовка и представление заключений об исполнении бюджета субъекта Федерации и внебюджетных фондов, а также заключений и ответов по вопросам, относящимся к компетенции Счетной палаты РФ.

Контрольно-счетные палаты контролируют все государственные органы и учреждения, содержащиеся за счет средств областного бюджета, областные внебюджетные фонды, а также органы местного самоуправления и организации вне зависимости от форм собст-

венности, если они используют средства областного бюджета и областных внебюджетных фондов или областную собственность.

К исполнительным контрольным органам относятся Правительство РФ, Минфин РФ, МНС РФ, ГТК РФ, ФСНП РФ и др.

*Правительство РФ* контролирует финансовую деятельность министерств и ведомств, вопросы межбюджетных отношений. При Правительстве имеется Контрольно-наблюдательный совет, занимающийся отдельными контрольными функциями в сфере бюджета.

Основную работу по бюджетному контролю выполняет *Министерство финансов РФ* и его органы на местах.

Главные задачи Министерства финансов:

- 1) осуществление предварительного контроля при составлении бюджетов;
- 2) проведение текущего контроля исполнения бюджета;
- 3) последующий контроль исполнения бюджета;
- 4) совершенствование методов учета и отчетности бюджетных и негосударственных организаций.

Министерство контролирует использование бюджетных средств главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, исполнение бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, организует финансовый контроль, проверки и ревизии юридических лиц — получателей гарантий Правительства РФ, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций. Финансовые органы субъектов Федерации также наделены правами государственного финансового контроля исполнения бюджетных средств соответствующего уровня.

Главные контрольные функции возложены на два подразделения Министерства финансов РФ: Федеральное казначейство и департамент финансового контроля и аудита, имеющих территориальные и местные органы.

*Федеральное казначейство* осуществляет кассовый контроль ведения операций с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, кредитных организаций, других участников бюджетного процесса по исполняемым бюджетам и бюджетам государственных внебюджетных фондов.

*Департамент финансового контроля и аудита* проводит ревизии финансово-хозяйственной деятельности организаций, использующих средства федерального бюджета; контролирует наличие денежных средств и товарно-материальных ценностей в бюджетных учреждениях; осуществляет проверки организаций, связанных с ревизуемым объектом; разрабатывает предложения по результатам ревизии и контролирует их выполнение; сообщает заинтересованным органам факты и обстоятельства крупных хищений и недостатков денежных средств и товарно-материальных ценностей.

Особые контрольные функции возложены на *Комитет по финансовому мониторингу* Минфина, который должен отслеживать нарушения законодательства при значительных потоках финансовых ресурсов.

Контроль поступлений в бюджеты осуществляют МНС РФ, ГТК РФ, ФСНП РФ, Минэкономразвития РФ и другие ведомства<sup>1</sup>.

Основными задачами *Министерства РФ по налогам и сборам* являются:

- контроль соблюдения налогового законодательства;
- проверка правильности исчисления и своевременности уплаты налогов и сборов в бюджеты.

Контрольные задачи *Государственного таможенного комитета РФ* аналогичны задачам МНС и заключаются в следующем:

- контроль соблюдения налогового законодательства;
- проверка правильности исчисления и своевременности уплаты таможенных платежей и налогов в бюджеты.

К функциям ГТК России относятся:

- организация взимания таможенных пошлин и налогов на товары, перемещаемые через таможенную границу;
- контроль определения таможенной стоимости товаров;
- обеспечение своевременного и полного внесения в федеральный бюджет таможенных пошлин и налогов;
- участие в организации экспортного контроля, контроля вывоза стратегических товаров и культурных ценностей;
- осуществление валютного контроля в статусе органа валютного контроля;
- борьба с контрабандой и преступлениями в сфере таможенного дела;
- обеспечение выполнения функций органов дознания по преступлениям в таможенной сфере и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

*Федеральная служба налоговой полиции РФ* выполняла следующие задачи;

- выявление, предупреждение и пресечение налоговых преступлений и правонарушений;
- обеспечение безопасности деятельности государственных налоговых инспекций, защиты их сотрудников от противоправных посягательств при исполнении служебных обязанностей;
- предупреждение, выявление и пресечение коррупции в налоговых органах.

*Министерство государственного имущества РФ* играет важную роль в мобилизации бюджетных ресурсов неналогового характера (арендная плата, доходы от продажи государственного имущества) и выполняет следующие контрольные функции:

<sup>1</sup> В 2003 г. функции ФСНП переданы МВД РФ

- координирует и регулирует деятельность соответствующих федеральных органов в области управления и распоряжения федеральной собственностью;
- осуществляет контроль исполнения нормативно-правовых актов, регулирующих процесс приватизации государственного имущества;
- организует и контролирует реализацию программы приватизации.

*Министерство экономического развития и торговли РФ* контролирует внесение в бюджет большей части неналоговых поступлений: доходов от коммерческой деятельности государства, использования государственной собственности и др.

Государственный бюджетный контроль осуществляется также и другими государственными структурами: главными и первичными распорядителями бюджетных средств, Центральным банком РФ, Министерством по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства РФ, Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг России.

## 5.4. Проблемы бюджетного контроля

Становление рыночной экономики в России сопровождается множеством финансовых проблем. Значительная их часть связана с бюджетным контролем, крайне низкой его результативностью. Поэтому организация эффективного бюджетного контроля является важнейшим направлением теории и практики государственных финансов. К слабым сторонам бюджетного контроля относятся:

- отсутствие единой правовой базы бюджетного контроля; существует огромное множество нормативно-правовых актов, а единой научно обоснованной системы организации и функционирования бюджетного контроля нет;
- низкая эффективность бюджетного контроля;
- огромное множество различных контрольных органов и большая численность сотрудников: только главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств насчитывается более 2,5 млн;
- наличие множества дублирующих и параллельных функций различных контрольных органов;
- слабое взаимодействие контролирующих органов в ходе бюджетного процесса;
- низкий уровень профессиональной подготовки большинства работников налоговых и других контрольных органов.

Основными путями решения данных проблем могут быть:

- принятие и последовательная **реализация** единого правового акта (федерального закона или кодекса) о государственном бюджетном (финансовом) контроле, обеспечивающего единую систему бюджетного контроля с четким описанием задач, функций и полномочий;
- повышение материальной заинтересованности и ответственности работников контрольных органов;
- улучшение материальной базы контрольных органов и повышение профессионального уровня контролирующих работников;
- совершенствование системы учета и отчетности по доходам и расходам.

## Для контроля и самостоятельной работы

### Термины и понятия

|                             |                               |
|-----------------------------|-------------------------------|
| Контроль                    | Функции контроля              |
| Бюджетный контроль          | Формы, виды и методы контроля |
| Система бюджетного контроля | Органы бюджетного контроля    |
| Объекты контроля            | Ревизия                       |
| Субъекты контроля           |                               |

### Контрольные вопросы

1. Назовите причины необходимости осуществления бюджетного контроля.
2. Какие элементы включает функциональный механизм бюджетного контроля?
3. Назовите типы и виды бюджетного контроля.
4. Перечислите контрольные функции Министерства финансов РФ.
5. Какие функции возложены на Министерство РФ по налогам и сборам?
6. Какова структура государственного бюджетного контроля?
7. Назовите виды ревизий и раскройте их значение.
8. Объясните основные проблемы бюджетного контроля в России и пути их решения.

### Тесты

1. Бюджетный контроль — это:
  - 1) одна из стадий управления финансами;
  - 2) совокупность действий по мобилизации финансовых ресурсов для эффективного выполнения государством своих функций;

- 3) совокупность действий по проверке финансовой деятельности субъектов хозяйствования;
- 4) форма реализации контрольной функции финансов.
2. К основным причинам необходимости контроля социально-экономических процессов не относится:
  - 1) отсутствие 100-процентной вероятности в определенном развитии процессов;
  - 2) важность предупреждения кризисных ситуаций;
  - 3) развитие успеха конкретной деятельности;
  - 4) выявление нарушителей социально-экономических процессов.
3. К основным задачам бюджетного контроля не относится:
  - 1) проверка расходов всех звеньев бюджетной системы;
  - 2) соблюдение правил учета и отчетности;
  - 3) недопущение хищений и выявление резервов эффективного использования бюджетных средств;
  - 4) проверка правильности и своевременности поступления налогов.
4. Основной формой бюджетного контроля не является:
  - 1) предварительный контроль;
  - 2) комплексный контроль;
  - 3) текущий контроль;
  - 4) заключительный контроль.
5. В функции бюджетного контроля не входит:
  - 1) обеспечение своевременной и достоверной информации о движении бюджетных средств;
  - 2) предупреждение кризисных ситуаций в бюджетной системе;
  - 3) стимулирование интенсификации финансовых процессов;
  - 4) обеспечение своевременного поступления и расходования государственных средств.
6. Укажите основной орган бюджетного контроля в РФ:
  - 1) Счетная палата;
  - 2) Министерство финансов;
  - 3) Министерство РФ по налогам и сборам;
  - 4) Правительство.
7. Методом бюджетного контроля не является:
  - 1) ревизия;
  - 2) проверка счетов;
  - 3) экономический анализ;
  - 4) социологическое исследование.
8. Ревизия не бывает:
  - 1) предварительной;
  - 2) полной;
  - 3) тематической;
  - 4) частичной.
9. К задачам Счетной палаты РФ не относится:
  - 1) контроль поступления и расходования средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов;

- 2) оценка доходов и расходов проектов федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов;
  - 3) назначение и освобождение от должности министра финансов;
  - 4) финансовая оценка проектов федеральных законов.
10. Минфин РФ не осуществляет:
- 1) контроль поступления и расходования средств федерального бюджета;
  - 2) проведение ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности организаций;
  - 3) контроль деятельности федеральных органов исполнительной власти;
  - 4) контроль целевого использования средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов.
11. Контрольным подразделением Минфина РФ не является:
- 1) Федеральное казначейство;
  - 2) Комитет по бюджету, налогам, банкам и финансам;
  - 3) департамент финансового контроля и аудита;
  - 4) Комитет по финансовому мониторингу.
12. Федеральное казначейство не осуществляет:
- 1) контроль исполнения федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов;
  - 2) кассовый контроль деятельности бюджетных организаций;
  - 3) контроль состояния государственных финансов в целом по стране;
  - 4) контроль совместно с Центральным банком состояния государственного внутреннего и внешнего долга.
13. К проблемам бюджетного контроля не относится:
- 1) отсутствие единой правовой базы бюджетного контроля;
  - 2) низкая ответственность бюджетных работников за некачественную работу и нарушения законодательства;
  - 3) большое количество различных контрольных органов;
  - 4) наличие дублирующих и параллельных функций различных контрольных органов.

## Практические задания

1. Систематизируйте бюджетные контрольные структуры РФ. Рассчитайте динамику численности их сотрудников за 1996—2001 гг.
2. Назовите нормативные акты по контрольной деятельности.

## Темы рефератов

1. Государственный бюджетный контроль и его роль в условиях рыночной экономики.
2. Методы бюджетного контроля.
3. Иерархия органов бюджетного контроля.
4. Проблемы бюджетного контроля.
5. По желанию студентов.

# Раздел 11

## Бюджетное устройство Российской Федерации

Рассматриваются основы организации бюджетной системы РФ. Главное внимание уделено раскрытию принципов построения бюджетной системы, бюджетной классификации, характеру и структуре поступлений и расходов бюджетов. Изучение раздела дает студентам базу для усвоения реального функционирования бюджетной системы.

Глава 6. Бюджетное устройство РФ:  
основные принципы  
и понятия

Глава 7. Бюджетная классификация  
Российской Федерации

Глава 8. Поступления бюджетной  
системы

Глава 9. Расходы бюджетной системы

Глава 10. Государственный кредит

Глава 11. Внебюджетные и целевые  
бюджетные фонды



# Глава 6

## Бюджетное устройство РФ: основные принципы и понятия

Цель главы — изучить *основные принципы и понятия бюджетного устройства РФ*. При ее освоении студенты должны:

- рассмотреть сущность и основные принципы организации бюджетной системы РФ;
- усвоить важнейшие понятия функционирования бюджетной системы;
- раскрыть механизм сбалансированности бюджетов.

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы:

- основные принципы организации бюджетной системы РФ;
- основные оперативные понятия бюджетной системы РФ;
- сбалансирование бюджетов

### 6.1. Основные принципы организации бюджетной системы РФ

В эпоху рабовладельческого строя и феодализма не было единого бюджета, объединяющего расходы и доходы. Существовали отдельные расходы, под которые закреплялись конкретные доходы. Одни доходы и расходы были временными, другие — постоянными. С прекращением расходов, скажем, на строительство дворца отменялись и доходы. На постоянные расходы (например, содержание царской семьи) использовались стабильные поступления.

Такая форма государственных финансов полностью соответствовала, во-первых, реализации интересов правящей государственной верхушки, как правило наследственной монархической семьи, и, во-вторых, низкому уровню развития экономики, отсутствию значительного слоя владельцев капитала.

В связи с переходом к рыночной системе хозяйствования и возникновением финансовой политики капиталистов появилась необходимость единого, гласного и контролируемого обществом национального финансового механизма в виде государственного бюджета. Впервые бюджет, отвечающий требованиям капиталистического

рыночного хозяйства, был создан в Великобритании — передовой капиталистической стране.

По мере развития государственных финансов формировалась система бюджетного устройства, представляющая собой единство бюджетов и принципов их функционирования.

Основными принципами бюджетного устройства традиционно были единство, самостоятельность, реальность и гласность всех бюджетов, входящих в государственную бюджетную систему.

Характер и степень использования принципов организации бюджетного устройства во многом зависят от социально-экономического типа государства, а также его административно-территориального устройства. Так, бюджетная система СССР строилась на принципах единства, демократического централизма и ленинской национальной политики. Госбюджет СССР охватывал все финансовые ресурсы страны как в вертикальном, так и горизонтальном разрезе. Принципы самостоятельности, правдивости носили формальный характер. После распада СССР была обнародована практика второго, секретного чрезвычайного бюджета, существовавшего с революционных лет.

Для стран с унитарным устройством принцип «единства» может быть применен в упрощенном варианте.

*Единство бюджетной системы РФ* — это единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса в стране, санкций за нарушения бюджетного законодательства, а также единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

Единство бюджетной системы является базой бюджетной системы РФ. Оно обусловлено единством:

- национально-государственного и административно-территориального устройства, политической системы и экономической основы;
- действия закона планомерного развития в рамках цивилизованного государства;
- нормативно-правовой основы;
- бюджетной классификации, финансовых документов, методологии учета и отчетности финансов.

*Разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ* выражается в закреплении определенных доходов (полностью или частично) и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти и местного самоуправления.

*Самостоятельность бюджетов* требует, чтобы все бюджеты, входящие в бюджетную систему, были самостоятельными, т.е. имели собственные источники финансовых ресурсов и право распоря-

жаться ими в соответствии с выполняемыми функциями. Самостоятельность бюджетов означает:

- право органов государственной власти и местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;
- наличие собственных источников доходов бюджетов;
- законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов бюджетов;
- право органов государственной власти и местного самоуправления самостоятельно определять расходы бюджетов,
- право органов государственной власти и местного самоуправления определять источники финансирования дефицитов бюджетов;
- недопустимость изъятия дополнительных доходов, суммы профицита и экономии по расходам бюджетов;
- недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней бюджетной системы РФ потерь в доходах и дополнительных расходов, за исключением случаев, связанных с изменением законодательства.

Реализация данного принципа предполагает также, с одной стороны, ответственность органов власти за использование бюджетных средств, а с другой — судебную защиту самостоятельности.

Самостоятельность в Российской Федерации негласно связана с принципом так называемого демократического централизма, предполагающего сочетание единого общего централизованного руководства бюджетной системой (т.е. установления основных законодательных и нормативных актов по формированию и расходованию бюджетов) с инициативой представительных и исполнительных органов власти субъектов РФ и местного самоуправления в предоставлении им значительных бюджетных прав.

*Полнота отражения доходов и расходов бюджетов* означает полное и обязательное отражение в бюджетах всех поступлений и расходов. Она необходима для проведения финансового контроля исполнения бюджета со стороны законодательных органов. На практике полнота бюджетов часто реализуется через жесткий централизм с его характерными свойствами, способствующими образованию негативных последствий, особенно в рамках большого федеративного государства. С другой стороны, все органы власти стремятся к образованию различных внебюджетных финансовых ресурсов.

*Сбалансированность бюджета* заключается в равенстве расходов и суммарного объема доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

*Эффективность и экономность использования бюджетных средств* требует, чтобы субъекты бюджетной деятельности исходили из дос-

тижения заданных результатов при наименьшем объеме средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

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

Доходы бюджета и поступления из источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, средств целевых иностранных кредитов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ.

*Гласность* предусматривает обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, а также обязательную открытость для средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов.

Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

*Достоверность бюджета* выражает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета. Это способствует проведению контроля и борьбы с фальсификацией бюджетных росписей. Принцип предусматривает достоверное отражение в бюджете финансовых операций правительства, характера расходов и доходов, соответствие утвержденных по бюджету сумм их исполнению.

*Адресность и целевой характер бюджетных средств* означает, что они выделяются получателям с обозначением направления их на; финансирование конкретных целей. Любые действия, приводящие к нарушению адресности предусмотренных бюджетом средств либо к направлению их на цели, не обозначенные в бюджете при выделении конкретных сумм средств, являются нарушением бюджетного законодательства РФ.

Принципы и механизм функционирования бюджетного устройства находят свое воплощение в бюджетном праве. *Бюджетное право* — это совокупность юридических и экономических норм, определяющих бюджетное устройство, образование доходных источников, разграничение поступлений и расходов, прав и обязанностей и представительных, и исполнительных органов власти в сфере получения и расходования бюджетных средств, общий порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, внебюджетных фондов.

В практике финансово-бюджетной деятельности органов государственной власти принципы реальности, единства, самостоятель-

ности и другие, как и значительная часть бюджетного права, носят относительный, формальный характер. Многие исполнительные органы государственной власти часто применяют завуалированные, сложные системы потоков движения денежных фондов, в частности многоступенчатость бюджетов, различные внебюджетные фонды, финансовые резервы, трансфертный механизм и т.д. Все это свидетельствует о возможностях и необходимости дальнейшего развития методологии формирования бюджетного устройства и совершенствования бюджетного права.

## 6.2. Основные понятия бюджетной системы РФ

Прежде чем перейти к изучению реального экономического содержания поступлений и расходов бюджетов различных уровней государственной власти, рассмотрим комплекс понятий, без которых раскрытие конкретного механизма бюджетного устройства не представляется возможным. В действующем бюджетном законодательстве РФ наряду с ранее рассмотренными понятиями используются следующие основные термины.

*Консолидированный бюджет* — свод федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации, т.е. бюджетов национально-государственных и административно-территориальных образований. По-другому — это сумма всех конечных бюджетов страны. Составляется для расчетов и анализа макроэкономических параметров финансов страны и имеет особое значение в международных и региональных сопоставлениях, динамике показателей экономического развития страны.

*Целевой бюджетный фонд* — фонд денежных средств, образуемый в составе бюджета за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений и используемый по отдельной смете.

*Государственный внебюджетный фонд* — форма образования и расходования денежных средств вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

*Доходы (поступления) бюджета* — денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в распоряжение органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

*Расходы (инвестиции) бюджета* — денежные средства, направляемые на финансирование функций государства и местного самоуправления.

*Бюджетные ассигнования* — бюджетные средства, предусмотренные бюджетной росписью для получателя или распорядителя бюджетных средств.

*Дотации* — средства, предоставляемые одним бюджетом другому на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов.

*Субвенции* — средства, предоставляемые одним бюджетом другому бюджету или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основе для целевых расходов.

*Субсидии* — средства, предоставляемые одним бюджетом другому бюджету, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

*Минимальные государственные социальные стандарты* — государственные услуги, предоставляемые физическим и юридическим лицам за счет бюджетов РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов, гарантируемые государством на определенном минимально допустимом уровне.

*Минимальный бюджет* — это расчетный объем доходов соответствующего консолидированного бюджета или конечного бюджета, покрывающих гарантируемые вышестоящими органами власти минимально необходимые расходы.

*Минимальная бюджетная обеспеченность* — минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении в расчете на душу населения.

*Бюджетный кредит* — форма предоставления средств юридическим лицам или другому бюджету на возвратной и возмездной основе.

*Целевой иностранный кредит (заимствование)* — форма предоставления средств в иностранной валюте на возвратной и возмездной основе путем оплаты товаров, работ и услуг в соответствии с целями этих проектов.

*Связанные кредиты* правительств иностранных государств, организаций — форма привлечения средств на возвратной и возмездной основе для закупок товаров, работ и услуг за счет средств правительств иностранных государств, банков и фирм.

*Бюджетная ссуда* — средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основе на срок не более шести месяцев в пределах финансового года.

*Государственный или муниципальный заем (заимствование)* — передача в собственность РФ, субъекта РФ или муниципального образования денежных средств, которые они обязуются возвратить в той же сумме с уплатой процента на сумму займа.

*Государственный или муниципальный долг* — обязательства по займам, гарантии по обязательствам третьих лиц, другие обязательства, а также принятые обязательства третьих лиц.

*Внешний долг* — обязательства в иностранной валюте.

*Внутренний долг* — обязательства в валюте РФ.

*Собственные (закрепленные) доходы* — это доходы, которые полностью или в твердо фиксированной доле на долговременной основе закреплены за соответствующими бюджетами.

*Регулирующие доходы* — доходы, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты на очередной финансовый год или на долговременной основе (не менее чем на три года).

*Контингент дохода* — сумма условно взимаемого на территории административно-территориального образования конкретного платежа.

*Средняя финансовая обеспеченность* — сумма средств бюджетов, внебюджетных фондов и других ресурсов, направляемых на содержание инфраструктуры и финансирование социально-экономического развития административно-территориальных образований в расчете на одного зарегистрированного в них жителя.

*Финансовый резерв* — внебюджетный фонд, формируемый из внеплановых поступлений бюджета.

Эти и другие понятия обозначают необходимые инструменты регулирования и сбалансированности бюджетных средств между субъектами государственной власти в РФ. С их помощью осуществляется формирование и использование различных бюджетов бюджетной системы.

## 6.3. Сбалансирование бюджетов

Обязательным условием финансово-бюджетной деятельности является *сбалансированность бюджетов*, означающая равенство или баланс поступлений и расходов. Различают сбалансированность:

- *плановую* — сбалансирование бюджета происходит в ходе его составления, обсуждения и утверждения;
- *оперативную* — сбалансированность при исполнении бюджета;
- *фактическую* — отражает итог исполнения бюджета.

Проблема сбалансирования бюджета возникает в случае образования профицита или дефицита.

*Бюджетный дефицит* — это превышение расходов бюджета над его доходами. Проблему сбалансирования бюджета при дефиците решают посредством антидефицитного механизма, представляющего комплекс различных инструментов.

### *1) Установление предельных размеров дефицита.*

Законодательные органы в установленном порядке утверждают пределы дефицита бюджета в абсолютных цифрах и в процентах к расходам. При этом текущие расходы бюджетов субъектов РФ и местных образований не могут превышать объемы их доходов. Раз-

мер дефицита федерального бюджета не должен быть больше суммы бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга России. Дефицит субъектного бюджета не может превышать 15% дохода бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета, местного бюджета — соответственно 10% объема доходов без учета помощи из вышестоящих бюджетов.

*2) Определение источников покрытия утвержденного дефицита.*

Дефицит федерального бюджета финансируется за счет внутренних и внешних источников.

*К внутренним источникам* относятся:

- кредиты, полученные РФ от кредитных организаций;
- государственные займы от имени РФ;
- ссуды и кредиты от бюджетов других уровней и внебюджетных фондов бюджетной системы РФ;
- поступления от продажи государственного имущества;
- превышение доходов над расходами по государственным запасам и резервам;
- изменение остатков средств на счетах федерального бюджета.

*Внешними источниками* являются:

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

Источниками финансирования дефицита бюджета субъекта РФ могут быть:

- государственные займы — выпуск ценных бумаг от имени субъекта РФ;
- ссуды и кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- кредиты от кредитных организаций;
- поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности субъекта РФ;
- изменение остатков средств на счетах бюджета субъекта РФ.

Источниками финансирования дефицита местного бюджета служат:

- муниципальные займы — выпуск муниципальных ценных бумаг от имени муниципального образования;
- кредиты от кредитных организаций;
- ссуды и кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- поступления от продажи муниципального имущества;
- изменение остатков средств на счетах местного бюджета.

Кредиты Банка России, а также приобретение Банком России долговых обязательств РФ, субъектов РФ, муниципальных образо-



ваний при их первичном размещении не могут быть источниками финансирования дефицита бюджета.

3) *Определение защищенных статей.*

4) *Введение механизма секвестра.*

На случай отклонения исполнения бюджета от планового при превышении размеров дефицита или значительного снижения поступлений законодательными органами утверждается перечень (состав) защищенных статей, не подлежащих изменению в любых условиях, и применяется механизм секвестра расходов. *Секвестр* — это особый режим сокращения расходов в виде пропорционального снижения расходов (на 5, 10% и т.д.) ежемесячно по всем, кроме защищенных, статьям бюджета до конца текущего финансового года.

Любое изменение основных характеристик бюджета подлежит утверждению законодательными органами. До 1989 г. бюджеты СССР имели официальное положительное сальдо. В 1992—1999 гг. практиковался плановый дефицит. Дефицит был и раньше, но носил скрытый характер и погашался средствами «черного» бюджета, займами, эмиссией.

В последние годы определенным «лекарством» дефицитной «болезни» явились новые «правила игры», по которым органам исполнительной власти предоставлено право при невыполнении (на 5, 10%) доходной части бюджета самостоятельно уменьшать бюджетные назначения (подробнее этот вопрос рассматривается в главе 13). Но наиболее действенным приемом борьбы с дефицитом является одновременное специальное занижение расходной и доходной частей бюджета при установлении формального профицита. При этом сверхплановые поступления, образующие специальный внебюджетный фонд или «финансовый резерв», направляются на финансирование внеплановых расходов. Данная схема впервые де-факто была использована в федеральном бюджете 2000 г., завершено вместо планового дефицита профицитом 1,5% ВВП. Соответственно федеральный бюджет 2001 г. вместо планового баланса исполнен с профицитом 265 млрд руб. (22% к расходам бюджета или 2,9% ВВП) с образованием финансового резерва в 81 млрд руб.<sup>1</sup> Де-юре система применена в федеральных бюджетах 2002 и 2003 гг., принятых с 9%-ным и 3%-ным профицитом.

При выявлении *профицита* (превышение доходов бюджета над расходами) до утверждения бюджета производится его сокращение путем дополнительного погашения долговых обязательств или увеличения ассигнований по наиболее важным направлениям бюджета. В качестве альтернативного варианта сбалансирования

возможно уменьшение поступлений путем сокращения налоговых платежей. Таким образом, к исполнению принимается сбалансированный бюджет.

Данная схема носит в основном теоретический характер. В реальной действительности расходы, как правило, больше доходов. Фактически реализуется негласный принцип, что государство является должником в конечной инстанции. На практике, особенно в условиях неопределенности рыночной конъюнктуры и стихийного движения отечественных и мировых цен на важнейшие экспортные и импортные товары, трудно запланировать точные параметры основных налоговых поступлений. Поэтому органы государственной власти страхуются от недоборов отдельных налогов, направляя часть их в специальный финансовый фонд или занижая общий уровень доходной части бюджетов. Впервые официально эта ситуация отражена в Федеральном законе РФ «О федеральном бюджете на 2002 год».

Положение значительно усложняется при внеплановом профиците, когда возникает проблема официального оформления дополнительных доходов и расходов. В 2003 г. проблема профицита в стране была решена через механизм специального финансового резерва. В финансовый резерв федерального бюджета РФ на 2003 г. были зачислены: свободные остатки федерального бюджета на 1 января 2003 г., плановое превышение доходов над расходами; внеплановое превышение доходов бюджета.

Средства *финансового резерва* могут использоваться в следующих целях'

- замещение внутренних источников покрытия дефицита федерального бюджета;
- замещение внешних источников покрытия дефицита федерального бюджета;
- погашение государственного долга.

При недоборе доходов бюджета финансовый резерв уменьшает- ся на соответствующую величину.

Описанный механизм решения *дефицитно-профицитной* проблемы федерального бюджета широко используется при сбалансировании субъектных и местных бюджетов.

В условиях проведения курса федеральной бюджетной политики на централизацию финансовых ресурсов в федеральном бюджете и фактическое лишение самостоятельности территориальных бюджетов применяется специальный механизм трансфертов, охватывающий различные виды финансовой помощи. Так, в январе - марте 2002 г. финансовая помощь оказывалась в форме:

- ◆ дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ;
- ◆ фонда компенсаций;
- ◆ дотаций на частичное возмещение расходов в связи с повышением первого разряда оплаты труда бюджетных работников.

Помощь производилась всем 89 субъектам Федерации (даже самый богатый город — Москва, кроме специальных ассигнований, получил 519 млн руб. дотаций<sup>1</sup>)

Очевидно, что данная система централизации с последующей повсеместной децентрализацией бюджетных средств вряд ли экономически целесообразна. Более того, она резко усугубляет проблемы бюджетного федерализма, ведет к замедлению оборота, лишним затратам и потерям бюджетных средств.

## Для контроля и самостоятельной работы

### Термины и понятия

|                                   |                            |
|-----------------------------------|----------------------------|
| Бюджетное устройство              | Регулирующие доходы        |
| Бюджетные принципы                | Минимальный бюджет         |
| Единство бюджета                  | Сбалансированность бюджета |
| Бюджетное право                   | Дефицит                    |
| Консолидированный бюджет          | Профицит                   |
| Дотация                           | Секвестр                   |
| Субвенция                         | Защищенные статьи          |
| Собственные (закрепленные) доходы | Финансовый резерв          |

### Контрольные вопросы

1. Каково бюджетное устройство государства?
2. Назовите принципы организации бюджетного устройства.
3. Перечислите факторы, обуславливающие единство бюджета.
4. В чем выражается самостоятельность бюджетов?
5. Объясните элементы антидефицитного механизма.
6. Что означает сбалансированность бюджета? Перечислите ее виды

## Тесты

1. Минимальная бюджетная обеспеченность — это:
  - 1) расчетный объем доходов соответствующего консолидированного бюджета, покрывающего минимальные расходы;
  - 2) консолидированный бюджет, покрывающий минимально необходимые расходы, гарантируемые вышестоящими органами власти;
  - 3) минимально допустимая стоимость государственных услуг в денежном выражении в расчете на душу населения;
  - 4) расчетный объем консолидированного бюджета, покрывающий расходы на государственные нужды соответствующих бюджетов.
2. К закрепленным доходам относятся доходы, которые.
  - 1) полностью поступают в соответствующие бюджеты;
  - 2) поступают в соответствующий бюджет в твердо фиксированной доле;
  - 3) поступают в бюджет в виде процентных отчислений от налогов по нормативам, утвержденным на следующий финансовый год;
  - 4) полностью или в твердо фиксированной доле поступают в соответствующий бюджет.
3. Регулирующие доходы — это доходы, которые поступают в соответствующий бюджет:
  - 1) в твердо фиксированной доле;
  - 2) полностью либо в твердо фиксированной доле;
  - 3) в виде процентных отчислений от налогов по нормативам, утвержденным на следующий финансовый год;
  - 4) полностью.
4. Дотации — это средства, предоставляемые вышестоящим бюджетом нижестоящему:
  - 1) на возмездной и возвратной основе;
  - 2) на определенный срок и конкретные цели;
  - 3) на безвозмездной и безвозвратной основе для текущих расходов,
  - 4) на безвозмездной и безвозвратной основе на определенный срок и конкретные цели.
5. Субвенция — это сумма, предоставляемая вышестоящим бюджетом нижестоящему:
  - 1) при недостаточности доходов для формирования минимальной обеспеченности;
  - 2) на определенный срок и конкретные цели;
  - 3) на безвозмездной и безвозвратной основе для определенных целевых расходов;
  - 4) на возмездной основе для покрытия дефицита.

6. Субсидией называется сумма, предоставляемая вышестоящим бюджетом нижестоящему:

- 1) на безвозмездной и безвозвратной основе для определенных целевых расходов;
- 2) на возмездной основе для покрытия дефицита;
- 3) при недостаточности доходов для формирования минимальной обеспеченности;
- 4) на условиях долевого финансирования целевых расходов.

7. Минимальные государственные социальные стандарты — это государственные услуги, предоставляемые гражданам:

- 1) на безвозмездной и безвозвратной основе;
- 2) на безвозмездной и безвозвратной основе на минимально допустимом уровне;
- 3) на безвозмездной и безвозвратной основе и гарантируемые государством на среднем по территории России уровне;
- 4) на безвозмездной и безвозвратной основе на минимально допустимом уровне конкретного региона.

8. Секвестр расходов означает:

- 1) пропорциональное снижение расходов до конца текущего финансового года;
- 2) уменьшение расходов на величину дефицита;
- 3) устранение статей бюджета развития;
- 4) перераспределение ассигнований по статьям расходов бюджета.

9. К защищенным статьям бюджетов относятся:

- 1) статьи текущего бюджета;
- 2) статьи бюджета, подлежащие обязательному выполнению;
- 3) статьи бюджета, не подлежащие секвестру;
- 4) статьи расходов бюджета, утверждаемые к обязательному исполнению в законодательном порядке.

10. Под бюджетным устройством понимается:

- 1) организация и принципы построения бюджетной системы РФ;
- 2) организация построения бюджетной системы;
- 3) бюджетный механизм РФ;
- 4) механизм составления и исполнения бюджета.

11. Принципом бюджетного устройства не является:

- 1) единство;
- 2) сбалансированность;
- 3) самостоятельность;
- 4) самообеспеченность.

12. Фактором, обуславливающим единство бюджетов РФ, не является:

- 1) единство административно-политической системы РФ;
- 2) единство правовой системы;
- 3) единство бюджетной классификации и нормативных документов;
- 4) единство территориально-национальных интересов.

13. Самостоятельность бюджетов не выражается:
  - 1) в полной ответственности за использование бюджетных средств;
  - 2) в стабильности поступления доходов;
  - 3) в системе регулирующих доходов;
  - 4) в сохранности остатков бюджетных средств у владельцев.
14. Элементом антидефицитного механизма не является:
  - 1) изменение налоговых ставок;
  - 2) механизм секвестра расходов;
  - 3) установление предельных размеров дефицита;
  - 4) порядок покрытия дефицита.
15. Консолидированный бюджет — это:
  - 1) свод бюджетов нижестоящих административно-территориальных образований и бюджета соответствующего административно-территориального образования;
  - 2) свод всех возможных бюджетов страны;
  - 3) совокупность бюджетов нижестоящих административно-территориальных образований;
  - 4) совокупность бюджетных и внебюджетных фондов.

## Практические задания

1. Проанализируйте механизм регулирующих доходов и трансфертов на примере вашего субъекта РФ.
2. Нарисуйте схему возможных консолидированных бюджетов РФ.

## Темы рефератов

1. Принцип самостоятельности бюджетов: теория и практика.
2. Дотации и субвенции в практике бюджетного федерализма.
3. Сбалансированность бюджетов.
4. Плановое и оперативное сбалансирование федерального бюджета в 2002 г.
5. По желанию студентов.

# Глава 7

## Бюджетная классификация Российской Федерации

Цель главы — изучить механизм учета поступлений и расходов бюджета. Студенты должны.

- усвоить экономическое содержание, структуру и роль бюджетной классификации,
- изучить основные положения классификации поступлений и расходов бюджета;
- обсудить проблемы и перспективы развития бюджетной классификации РФ.

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы:

- бюджетная классификация: понятие, экономическое содержание, структура и роль;
- классификация поступлений бюджета;
- классификация расходов бюджета;
- состояние и проблемы развития бюджетной классификации Российской Федерации

### 7.1. Бюджетная классификация: понятие, экономическое содержание, структура и роль

Рациональное управление государственными финансами в условиях большого разнообразия бюджетных поступлений и расходов, а также сложности финансово-бюджетных отношений невозможно без использования единой, законодательно утвержденной системы учета движения денежных потоков. Бюджетная классификация представляет собой группировку поступлений и расходов, основанную на однородных признаках и утвержденную тем или иным органом государственной власти. До 1996 г. бюджетная классификация РФ вводилась приказом главного исполнительного органа — Минфина РФ. В 1996 г. ее статус был резко повышен до федерального закона, принимаемого Федеральным Собранием РФ.

Бюджетная классификация обуславливается потребностями:

- прогнозирования и планирования, формирования и исполнения бюджетов;

- ведения учета и составления отчетности;
- проведения контроля за полным и своевременным поступлением платежей по видам плательщиков, а также целевым использованием средств;
- проведения аналитической работы по отдельным видам доходов и расходов, а также бюджетов в целом;
- кодирования показателей бюджетов и отчетов при внедрении автоматизированной системы финансовых расчетов.

Научно построенная классификация позволяет четко распределять и учитывать поступления и расходы бюджета, последовательно проводить курс финансовой и социально-экономической политики страны. В демократическом государстве бюджетная классификация дает возможность обществу контролировать бюджетную деятельность государства в лице исполнительных органов власти,

В России до 1992 г. применялась бюджетная классификация бывшего СССР, которая состояла из двух частей: союзно-республиканской и местной. Затем была внедрена единая для всех уровней бюджетной системы новая классификация. Однако в ее основе оставались положения прежней, устаревшей, классификации. В последние годы в связи с развитием рыночной инфраструктуры и финансового механизма, появлением новых элементов в бюджетном механизме (целевые и внебюджетные фонды, источники финансирования дефицита, трансферты и т.д.) возникла потребность в радикальном преобразовании классификации соответственно требованиям рыночной экономики и международным стандартам цивилизованных демократических отношений. Поэтому с 1995 г. приказом Министерства финансов РФ введена новая бюджетная классификация.

Согласно Бюджетному кодексу РФ *бюджетная классификация* является группировкой доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, а также источников финансирования дефицитов этих бюджетов, применяется при составлении проектов бюджетов и исполнении бюджетов всех уровней, обеспечивает сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

Новая бюджетная классификация по сравнению с предшествующей имеет сложную структуру и включает:

- классификацию доходов бюджетов РФ;
- функциональную классификацию расходов бюджетов РФ;
- экономическую классификацию расходов бюджетов РФ;
- классификацию источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов РФ;
- классификацию источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета;



- ◆ классификацию видов государственных внутренних долгов РФ и субъектов РФ, видов муниципального долга;
- ◆ классификацию видов государственных внешних долгов РФ и субъектов РФ, а также государственных внешних активов РФ;
- ведомственную классификацию расходов федерального бюджета.

Бюджетная классификация РФ в части классификации доходов бюджетов РФ, функциональной и экономической классификации расходов, классификации источников финансирования дефицитов бюджетов, классификации видов государственного долга является единой для бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и утверждается федеральным законом. Она применяется при составлении, утверждении и исполнении бюджетов всех уровней, а также составлении консолидированных бюджетов.

Представительные органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления согласно действующему законодательству вправе производить детализацию статей классификации РФ, не нарушая общих принципов ее построения и единства.

Ведомственная классификация расходов федерального бюджета, классификация источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета и классификация видов государственного внешнего долга и внешних активов РФ используются только на федеральном уровне. На субъектном и местном уровнях ведомственная классификация расходов бюджетов утверждается соответствующими представительными органами власти и органами местного самоуправления.

Конкретные указания о механизме и порядке использования бюджетной классификации издаются Министерством финансов РФ. Основными разделами бюджетной классификации являются поступления и расходы бюджета. Рассмотрим их подробнее.

## 7.2. Классификация поступлений бюджета

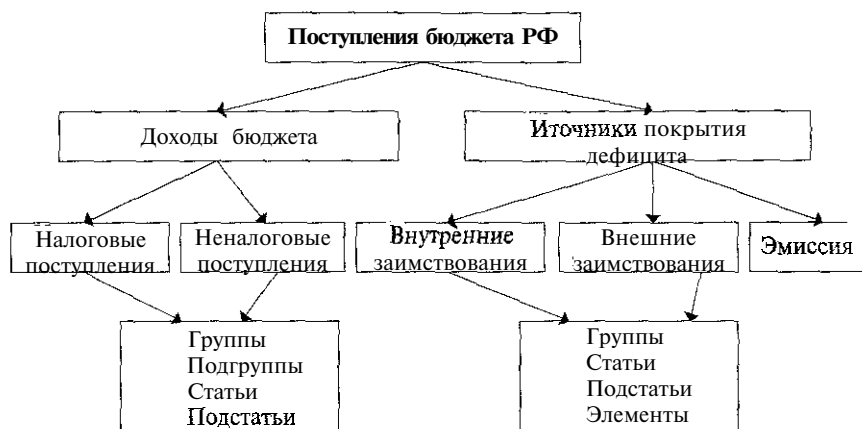
Под *поступлениями* бюджета понимаются все денежные средства, поступающие в государственный денежный фонд. К ним относятся как безвозвратные, так и возвратные финансовые инструменты. Схематично классификация поступлений представлена на рис. 7.1.

Теория и практика бюджета породили несколько видов классификаций поступлений бюджета:

- *классификация по источникам* — делит бюджетные поступления на налоги, неналоговые доходы, займы и эмиссию;
- *юридическая классификация* — строится на признаке образования поступлений, в частности: используется ли для их получения

сила государства или нет (например, для взимания налогов, штрафов применяется государственная власть, а при оплате услуг, заключении займов не применяется);

- *финансовая классификация* — делит поступления на безвозвратные доходы (в частности, налоги) и возвратные (кредиты); в данном аспекте также различаются текущие и капитальные доходы. Текущие, в свою очередь, складываются из налоговых и неналоговых, к капитальным поступлениям относятся доходы от продажи основных фондов, земли, запасов и др.



*Рис. 7.1. Классификация поступлений бюджета РФ*

В настоящее время классификация доходов бюджетов РФ представляет собой группировку доходов бюджетов всех уровней, основанную на законодательстве РФ, определяющем источники поступлений бюджетов. Она складывается из групп, подгрупп, статей и подстатей. Действующая с 1997 г. *бюджетная классификация доходов* содержит пять групп доходов:

- 1) налоговые доходы;
- 2) неналоговые доходы;
- 3) безвозмездные перечисления;
- 4) доходы целевых бюджетных фондов;
- 5) доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

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

*Первая группа (1000000) содержит семь подгрупп налогов:*

1010000 — налоги на прибыль (доход), прирост капитала;

- 1020000 — налоги на товары и услуги, лицензионные и регистрационные сборы;  
1030000 — налоги на совокупный доход;  
1040000 — налоги на имущество;  
1050000 — платежи за пользование природными ресурсами;  
1060000 — налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции;  
1400000 — прочие налоги, пошлины и сборы.

Каждая подгруппа подразделяется на статьи. Так, 1-я подгруппа включает пять статей (налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, налог на игорный бизнес, единый социальный налог, страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в РФ, зачисляемые в ПФР), 2-я подгруппа — семь статей, 3-я — две и т.д. Отдельные статьи имеют более детализированную расшифровку в подстатьях. В частности, статья «акцизы» подразделяется на подстатьи (акцизы по товарам, производимым на территории РФ, акцизы по товарам, ввозимым на территорию РФ) и пункты (спирт, водка и ликероводочные изделия, коньяк, другие алкогольные напитки, пиво, табачные изделия, ювелирные изделия, бензин, легковые автомобили, газ, нефть, другие виды минерального сырья).

*Вторая группа (2000000) подразделяется на следующие подгруппы:*

- 2010000 — доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности государственных и муниципальных организаций;  
2020000 — доходы от использования лесного фонда;  
2040000 — доходы от продажи земли и нематериальных активов;  
2050000 — поступления капитальных трансфертов из негосударственных источников;  
2060000 — административные платежи и сборы;  
2070000 — штрафные санкции, возмещение ущерба;  
2080000 — доходы от внешнеэкономической деятельности;  
2090000 — прочие неналоговые доходы.

Каждая из этих подгрупп также включает несколько статей. Так, первая подгруппа «Доходы от имущества...» подразделяется на 20 статей, вторая — на три и т.д.

*Третья группа доходов (3000000) складывается из семи подгрупп:*

- 3010000 — от нерезидентов;  
3020000 — от бюджетов других уровней;  
3030000 — от государственных внебюджетных фондов;  
3040000 — от государственных организаций;  
3050000 — от наднациональных организаций;  
3060000 — средства, передаваемые в целевые бюджетные фонды;  
3070000 — прочие безвозмездные перечисления.

Наиболее значительной является статья «Поступления от бюджетов других уровней», в которую входят различные дотации, субвенции, трансферты и другие перечисления.

*Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов РФ* является группировкой заемных средств, привлекаемых РФ, субъектами РФ и органами местного самоуправления для покрытия дефицитов соответствующих бюджетов.

Бюджетные займы классифицируются по источникам внутреннего и внешнего финансирования дефицита. Первые привлекают правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления для покрытия бюджетного дефицита. *Внутренние займы* подразделяются на восемь групп:

0100 — финансирование дефицита бюджета за счет кредита ЦБР и изменения остатков средств бюджета;

0200 — государственные и муниципальные ценные бумаги;

0300 — бюджетные ссуды, полученные от государственных внебюджетных фондов;

0400 — бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней;

0500 — прочие источники внутреннего финансирования;

0600 — поступления от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;

0700 — государственные запасы драгоценных металлов и драгоценных камней;

0800 — кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени РФ.

Каждая группа источников делится на пункты и подпункты. Последние отражают привлечение средств и погашение основной суммы задолженности по виду источника внутреннего финансирования.

*Источники внешнего финансирования* привлекаются только для погашения дефицита федерального бюджета. Они классифицируются по следующим восьми группам:

0100 — кредиты международных финансовых организаций;

0200 — кредиты правительств иностранных государств, предоставленные СССР;

0300 — кредиты иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные СССР;

0400 — кредиты правительств иностранных государств, предоставленные РФ;

0500 — кредиты иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные РФ;

0600 — изменение остатков средств федерального бюджета на счетах в банках в иностранной валюте;

0700 — изменение золотого запаса в Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней РФ;

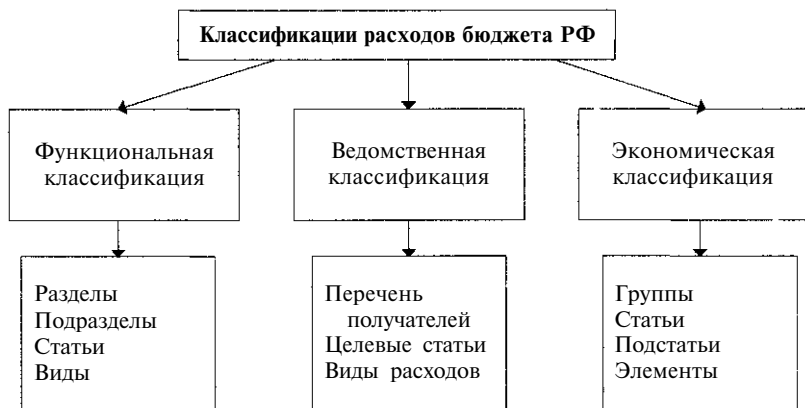
0800 — прочие источники внешнего финансирования.

Большая часть групп складывается из двух пунктов. получения (использования) кредитов и погашения основной суммы долга.

Четвертый вид поступлений бюджета — эмиссия — к сожалению, не нашел четкого отражения в бюджетной классификации, хотя имеет на это полное право. Отсутствие его вовсе не означает отсутствие эмиссии вообще, а лишь вносит пуганицу и лишние проблемы в практику финансово-бюджетных отношений.

### 7.3. Классификация расходов бюджета

Новая классификация расходов бюджета принципиально отличается от ранее используемой. Она позволяет определить не только направления, цели и факты расходования государственных средств, но и увязать расходы с выполнением государственных задач и ответственностью каждого министерства и ведомства. Расходы бюджета представлены следующей классификацией (рис. 7.2).



*Рис 7.2. Структура классификаций расходов бюджета РФ*

В основу классификации положен функциональный принцип группировки бюджетных расходов, т.е. соответственно важнейшим функциям государства. *Функциональная классификация* расходов бюджетов РФ является группировкой расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и отражает направление бюджетных средств на выполнение основных функций государства. Первым Уровнем функциональной классификации расходов бюджетов РФ

являются разделы, определяющие расходование бюджетных средств на выполнение функций государства. Второй уровень охватывает подразделы, конкретизирующие направление бюджетных средств на выполнение функций государства в пределах разделов. Классификация целевых статей расходов федерального бюджета образует третий уровень, отражая финансирование расходов федерального бюджета по конкретным направлениям деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета в пределах подразделов функциональной классификации расходов бюджетов РФ. Классификация видов расходов бюджета образует четвертый уровень функциональной классификации и детализирует направления финансирования расходов бюджета по целевым статьям

С учетом особенностей современного развития РФ расходы бюджета сгруппированы по 31 функциональному разделу, которые, в свою очередь, поделены на подразделы в зависимости от специфики экономики:

0100. Государственное управление и местное самоуправление (семь подразделов).

0200. Судебная власть (два подраздела).

0300. Международная деятельность (пять подразделов).

0400. Национальная оборона (семь подразделов).

0500. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства (11 подразделов).

0600. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу (два подраздела).

0700. Промышленность, энергетика и строительство (десять подразделов).

0800. Сельское хозяйство и рыболовство (пять подразделов).

0900. Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия (шесть подразделов).

1000. Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика (восемь подразделов).

1100. Развитие рыночной инфраструктуры (два подраздела).

1200. Жилищно-коммунальное хозяйство (три подраздела).

1300. Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий (три подраздела),

1400. Образование (семь подразделов).

1500. Культура, искусство и кинематография (три подраздела).

1600. Средства массовой информации (три подраздела).

1700. Здравоохранение и физическая культура (три подраздела).

1800. Социальная политика (восемь подразделов).

1900. Обслуживание и погашение государственного долга (12 подразделов).

2000. Пополнение государственных запасов и резервов (три подраздела).

2100. Финансовая помощь бюджетам других уровней (два подраздела).

2200. Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров (два подраздела).

2300. Мобилизационная подготовка экономики.

2400. Исследование и использование космического пространства (два подраздела).

2500. Военная реформа.

3000 Прочие расходы (пять подразделов).

3100. Целевые бюджетные фонды.

Из приведенного перечня видны основные направления расходов при реализации государственных функций как внутри страны, так и за рубежом. Большая часть разделов расходов (1—5-й, 16-й, 22-й) связана с управлением и обеспечением правопорядка и безопасности страны. Восемь разделов (7—12-й, 19-й, 21-й) призваны способствовать развитию государственной и национальной экономики. Пять разделов (6, 14, 15, 17 и 18-й) относятся к финансированию социально-культурной сферы. И последняя группа расходов — это запасы, резервы и прочие расходы.

*Экономическая классификация* расходов бюджетов РФ является группировкой расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ по их экономическому содержанию. Она показывает расходы бюджетов в разрезе групп, предметных статей, подстатей и элементов расходов. Всего выделены три группы расходов, подразделяющиеся на восемь статей:

100000. Текущие расходы.

110000. Закупки *товаров* и оплата услуг.

120000. Выплаты процентов.

130000. Субсидии, субвенции и текущие трансферты.

200000. Капитальные расходы.

240000. Капитальные вложения в основные фонды.

250000. Создание государственных запасов и резервов.

260000. Приобретение земли и нематериальных активов.

270000. Капитальные трансферты.

300000. Предоставление бюджетных кредитов и бюджетных ссуд за вычетом погашения.

380000. Предоставление бюджетных кредитов.

*Ведомственная классификация* расходов федерального бюджета является группировкой расходов федерального бюджета, отражающей распределение бюджетных средств по главным распорядителям средств федерального бюджета. Характеризуя деление расходов ме-

ЖДУ федеральными министерствами и важнейшими ведомствами, она выражается в следующих четырех документах:

- 1) перечень прямых получателей средств из федерального бюджета;
- 2) классификация целевых статей расходов федерального бюджета;
- 3) классификация видов расходов федерального бюджета;
- 4) распределение расходов по целевым статьям и видам расходов по прямым получателям средств из федерального бюджета.

Перечень главных распорядителей средств федерального бюджета утверждается федеральным законом. Расходы по главным распорядителям средств федерального бюджета по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов РФ, группам расходов, предметным статьям, *подстатьям* и элементам расходов экономической классификации расходов бюджетов РФ утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. В качестве самостоятельных компонентов здесь указываются органы законодательной власти, судебный и исполнительный аппарат Президента и Правительства РФ и др.

Все три основных вида классификации расходов органически связаны между собой, что позволяет иметь *полную* картину о характере использования бюджетных средств. Классификация расходов дополняется классификаторами целевых статей и видов расходов федерального бюджета, а также распределением расходов федерального бюджета по целевым статьям и видам расходов по прямым получателям средств из федерального бюджета.

Ведомственная классификация расходов федерального бюджета дополняется *ведомственными классификациями расходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов*, которые являются группировками расходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, отражающими распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств бюджетов по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов РФ, группам расходов, предметным статьям, подстатьям и элементам расходов экономической классификации расходов бюджетов РФ. Перечень главных распорядителей средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов утверждается соответственно органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления.



## 7.4. Состояние и проблемы развития бюджетной классификации Российской Федерации

Любая бюджетная классификация является результатом субъективной деятельности людей и, как правило, отражает интересы заинтересованных *слоев общества*. Так, в странах рыночной экономики она строится с учетом интересов органов власти и состоятельного населения. При социализме, диктатуре, монархии классификация соответствует запросам властвующих лиц. При этом используются различные средства искажения, маскировки истинного положения бюджета от широких масс граждан. В государствах-монархиях бюджет вообще может не публиковаться.

В СССР 70 лет существовал второй, «черный», бюджет. В первые годы становления рыночной экономики бюджетная классификация РФ также имела недостатки. Настоящее время характеризуется освоением новой бюджетной классификации, которое сопровождается возникновением некоторых проблем.

*1. Несогласованность ряда положений классификации с теоретическими положениями теории финансов и Бюджетного кодекса РФ.* Так, под явление «дефицита» бюджета написана специальная внебюджетная классификация источников покрытия дефицита. Займы *вынесены* во внебюджетный финансовый резерв. Но с 2001 г. федеральный и субъектные бюджеты перешли на профицитную систему. В результате внебюджетная классификация источников покрытия дефицита теряет смысл, формальный характер получает принцип полноты, реальности бюджета. Или, например, доходы от приватизации государственного имущества, продажи ценных металлов *вынесены* за рамки бюджетов, а поступления от продажи земли и нематериальных активов оставлены в неналоговых доходах бюджетов.

*2. Отсутствие стабильности действия бюджетной классификации.* За короткий период существования Закон о бюджетной классификации претерпел восемь редакций, изменений и дополнений. Без стабильности эффективный бюджетный менеджмент не представляется возможным.

Решение данных проблем требует серьезной научной доработки действующей классификации с позиций объективного реализма рыночных отношений, а не политической конъюнктуры и институционализма.

# Для контроля и самостоятельной работы

## Термины и понятия

|                                   |                                 |
|-----------------------------------|---------------------------------|
| Бюджетная классификация           | Ведомственная классификация     |
| Структура бюджетной классификации | расходов                        |
| Классификация доходов бюджетов    | Классификация внешнего          |
| Функциональная классификация      | и внутреннего финансирования    |
| расходов                          | Код, группа, подгруппа, статья, |
| Экономическая классификация       | подстатья, элемент классифи-    |
| расходов                          | кации                           |

## Контрольные вопросы

1. Чем вызвана необходимость использования единой бюджетно классификации РФ?
2. Какие документы входят в современную бюджетную классификацию РФ?
3. Имеют ли право субъекты РФ принимать собственные бюджетные классификации?
4. Из каких элементов состоит классификация расходов бюджетов?
5. Существует ли необходимость совершенствования новой бюджетной классификации РФ?

## Тесты

1. Бюджетная классификация представляет собой:
  - 1) определенную группировку доходов и расходов бюджета, составленную по однородным признакам;
  - 2) определенную группировку бюджетов государства, составленную по однородным признакам;
  - 3) определенную группировку бюджетных средств;
  - 4) классификацию доходов и расходов бюджета по количественному выражению.
2. Бюджетная классификация не предназначена для:
  - 1) планирования, учета и составления отчетности;
  - 2) проведения контроля движения бюджетных средств;
  - 3) кодирования и аналитической работы по видам доходов и расходов бюджета;
  - 4) повышения эффективности аккумуляции и расходования бюджетных средств.
3. Структура бюджетной классификации РФ не включает:
  - 1) экономическую классификацию доходов бюджета;
  - 2) ведомственную классификацию расходов бюджета;

- 3) институциональную классификацию бюджетов;
- 4) поэлементную классификацию расходов бюджетов.
4. Структура расходов бюджета РФ не бывает:
  - 1) функциональной;
  - 2) ведомственной;
  - 3) экономической;
  - 4) финансовой.
5. Бюджетные поступления не классифицируются по:
  - 1) группам;
  - 2) статьям;
  - 3) элементам;
  - 4) подстатьям.
6. Бюджетные расходы не классифицируются по:
  - 1) группам;
  - 2) статьям;
  - 3) элементам;
  - 4) видам.
7. Какой из перечисленных видов классификации бюджета не является единым для всех бюджетов РФ:
  - 1) классификация доходов бюджетов РФ;
  - 2) функциональная классификация расходов бюджетов;
  - 3) ведомственная классификация расходов бюджетов;
  - 4) классификация источников внутреннего финансирования дефицита бюджетов.
8. Ведомственная классификация расходов федерального бюджета не включает:
  - 1) перечень прямых получателей средств из федерального бюджета;
  - 2) распределение расходов федерального бюджета по целевым статьям и видам расходов по прямым получателям;
  - 3) классификацию источников финансирования бюджетного дефицита;
  - 4) классификацию целевых статей и видов федерального бюджета.
9. К основным элементам расходов прямых получателей средств не относится:
  - 1) эксплуатация и ремонт зданий и сооружений;
  - 2) техническое оснащение и информационное обеспечение;
  - 3) амортизация основных фондов;
  - 4) денежное содержание аппарата.
10. Проблемой совершенствования бюджетной классификации РФ в настоящее время не является:
  - 1) разработка бюджетных классификаций субъектов РФ и органов местного самоуправления;

- 2) разработка классификатора внешнего финансирования бюджетов субъектов РФ;
- 3) доработка бюджетной классификации до международных стандартов;
- 4) введение раздела об эмиссии как специфическом поступлении бюджета.

### Практические задания

1. Сравните бюджетную классификацию доходов федеральнойю бюджета за 1998 и 2002 гг., выявите различия.
2. Сравните бюджетную классификацию расходов федерального бюджета за 1998 и 2002 гг., выявите различия.

### Темы рефератов

1. Структура и особенности новой классификации расходов бюджетов,
2. Проблемы и перспективы развития бюджетной классификации в РФ.
3. Ведомственная классификация: структура и значение в реализации бюджетной политики
4. Экономическая классификация расходов государственного бюджета.
5. По желанию студентов.

# Глава 8

## Поступления бюджетной системы

Цель главы — изучить механизм формирования поступлений бюджетов. При ее освоении студенты должны

- раскрыть экономическую природу, содержание, структуру и роль поступлений государственного бюджета;
- изучить механизм аккумуляции основных видов поступлений,
- обосновать проблемы поступлений государственного бюджета РФ

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы.

- поступления государственного бюджета. экономическое содержание и роль,
- структура и тенденции поступлений бюджетов Российской Федерации,
- основы и проблемы налогообложения в Российской Федерации

### 8.1. Поступления государственного бюджета: экономическое содержание и роль

Система поступлений бюджета государства определяется содержанием социально-экономического устройства и уровнем экономического развития общества. Если экономическая база общества построена на частной собственности, то доходы представляют собой изъятие государством средств у других экономических субъектов. Напротив, когда экономика строится на общественной (социалистической) собственности, то поступления бюджета являются результатом командно-административного перераспределения стоимости единого государственного субъекта. Незначительную долю составляют платежи из личного достояния физических лиц.

В обществе с рыночной экономикой источниками *внутренних* поступлений могут быть чистый доход, национальный доход и национальное богатство страны. К *внешним* источникам относятся национальный доход и национальное богатство зарубежных государств. Эти поступления — результат осуществления специальных финансовых и нефинансовых (силовых) методов международного перераспределения (изъятия) стоимости. В историческом плане наблюдались различные формы пополнения государственной казны

за счет успешно проводимых войн, захватов чужой территории и других видов агрессии (дань, контрибуция и т.д.). С другой стороны, длительное время существовали финансово-экономические методы аннексии (например, эмиссия зарубежных денежных знаков, демпинговая политика, принудительные валютные клиринги). В настоящее время широкое распространение получили различные международные займы.

Известны пять основных видов поступлений государственного бюджета: *налоговые доходы, неналоговые доходы, займы, эмиссии и трансферты*. В реальной действительности их соотношение неодинаково и определяется различными факторами:

- характером кредитно-денежной и финансовой политики;
- экономическим состоянием страны;
- политико-экономической конъюнктурой;
- конкретными особенностями исторического периода.

1. *Налоговые поступления* присущи мирному, политически стабильному периоду развития государств. Они служат основой для всех звеньев бюджетной системы современных стран. Принципы и механизм налогообложения формируются государством и находят выражение в фискальной политике и налоговом менеджменте. В России к налоговым доходам относятся федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы. По существу, к ним следует отнести и поступления целевых бюджетных фондов. Они носят субъективный характер и зависят исключительно от особенностей бюджетного менеджмента в части финансирования государственных функций.

2. *Государственные займы* стоят по значимости поступлений на втором месте и имеют тысячелетнюю историю, но получили широкое распространение лишь в XX в., особенно в послевоенное время. Раньше они имели периодический характер, обусловленный чрезвычайными обстоятельствами (война, стихийные бедствия и т.п.). Займы не являются доходами в истинном смысле. Это денежные поступления, которые через определенное время необходимо вернуть, причем с доплатой в виде процентов. В действительности займы представляют собой лишь видимость доходов, которые оборачиваются чистыми расходами. Их положительная сторона заключается в возможности удовлетворения временных неотложных нужд при чрезвычайных обстоятельствах или в создании условий для резкого ускорения развития какого-либо процесса, интенсификации очень выгодной сферы жизнедеятельности (разработки богатого месторождения, подготовки кадров и т.д.).

Различают внутренние и внешние займы. Первые ведут к образованию внутреннего государственного долга, вторые — внешнего. Если выплата внутреннего долга поступает физическим и юридиче-

ским лицам своего государства, то обслуживание внешнего долга представляет чистый убыток, так как проценты уходят за пределы страны. Все это требует научно продуманного подхода к использованию заимствований и обязательного прозрачного отражения их в бюджетах.

3. К *неналоговым доходам* согласно действующей бюджетной классификации РФ относятся:

- доходы от государственной (муниципальной) предпринимательской деятельности и государственного имущества, получаемые в виде арендной платы за сдачу имущества, дивидендов и процентов по ценным бумагам, находящимся в собственности государства, прибыли государственных организаций (ЦБ РФ и др.), платы за пользование бюджетными средствами, предоставленными другим бюджетам, иностранным государствам или юридическим лицам;
- доходы от внешнеэкономической деятельности государственных органов;
- доходы от платных услуг;
- средства, полученные в результате применения мер ответственности (штрафы, конфискации, компенсации и т.д.), а также средства, полученные в возмещение вреда, и иные суммы принудительного изъятия;
- другие (безвозмездные перечисления различных физических и юридических субъектов,клады, доходы от разгосударствления и приватизации (продажи) государственного достояния, государственные финансовые санкции и т.д.).

Таким образом, размер неналоговых доходов зависит от объемов и результативности функционирования имущества государства. Наибольшие доходы казна должна получать от прибыли государственных предприятий (ЦБ РФ, Газпром и др.) и дивидендов по акциям, находящимся у государства. Что касается поступлений от разгосударствления и приватизации государственного имущества (земли, различных активов), то здесь доходов нет, а есть лишь смена товарной формы стоимости на денежную, осуществляемая, как правило, не в пользу государства.

4. Право на *эмиссию денежной массы* принадлежит представительным органам государственной власти, которые используют ее в случае недостатка поступлений для покрытия бюджетного дефицита. Эмиссия кредитных денег, применяемая для покрытия дефицита бюджета, непосредственно ведет к инфляции, так как происходит переполнение каналов обращения избыточной массой денежных средств. В данном случае инфляция служит мощным инструментом скрытого рыночного перераспределения (отчуждения) стоимости денежных средств массовых потребителей. Особенно страдают физические лица как конечные потребители продовольственных и

промышленных товаров, а также услуг. Поэтому эмиссия служит негласным поступлением бюджетов, и о ее применении становится известно широкой общественности постфактум. Так было на протяжении всей истории товарно-денежных отношений: во время феодализма, при капитализме, в СССР при социализме; так остается и в настоящий переходный период в России. Особенно широко эмиссия использовалась в 1990—1996 гг. Бюджетным кодексом РФ эмиссия в качестве источника поступления бюджета не предусматривается, хотя в бюджетной классификации источников финансирования дефицитов первой группой покрытия дефицита бюджета указывается на «финансирование дефицита бюджета за счет кредита ЦБ РФ». Между тем трудно объяснить полное отсутствие эмиссии при значительной инфляции и росте объема денежной массы в 2001 г. на 40% в номинальном выражении и только на 18% в реальном<sup>1</sup>.

5. *Трансферты* (финансовая помощь) приняты исключительно в странах со сложной бюджетной системой, состоящей из нескольких бюджетных уровней, и включают дотации, субвенции, субсидии и другие выплаты вышестоящих бюджетов нижестоящим. Для большинства региональных и особенно местных образований они играют большую роль, поскольку составляют значительную долю доходов их бюджетов, достигающую в ряде случаев 70—80%. Характерной чертой дотаций и субвенций служит целевой характер. Так, это может быть помощь для поддержания минимальной бюджетной обеспеченности или специфических функций (административных, военных, экологических и т.д.) органов власти административно-территориальных образований.

## 8.2. Структура и тенденции поступлений бюджетов Российской Федерации

Состав и структура доходов государственного бюджета в каждом конкретном случае строго индивидуальны в зависимости от типа государства, периода времени, особенностей социально-экономического развития. За рубежом, в странах с развитой рыночной экономикой, преобладающую долю в доходах бюджета составляют налоги, меньшую — займы и почти отсутствует эмиссия. В странах третьего мира, или так называемых развивающихся государствах, часто используются займы, особенно внешние, а также эмиссии. В Российской Федерации, как и в СССР и других государствах бывшего социалистического лагеря, в 1991—1995 гг. отмечались поступления от приватизации государственного имущества и эмиссия кредитных денег.

<sup>1</sup> См.: Бажов В.Н. Российская экономика: основные итоги 2001 г. // Деньги и кредит. — 2002. — № 2.



Последняя имела место и в период социализма, но носила скрытый характер.

Специфика бюджетной системы РФ предполагает систему распределения поступлений между конкретными бюджетами — федеральным, субъектов Федерации и местными, а также внебюджетными фондами. Доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ. Пропорции распределения налогов и сборов между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ утверждаются Федеральным законом «О федеральном бюджете» на срок не менее трех лет.

В связи с этим доходы делятся на собственные и несобственные. **Собственные доходы** бюджетов — это доходы, закрепленные на постоянной основе (полностью или частично) за соответствующими бюджетами. К ним относятся: 1) налоговые доходы, закрепленные за соответствующими бюджетами, бюджетами государственных внебюджетных фондов; 2) неналоговые доходы; 3) безвозмездные перечисления.

**Несобственными доходами** являются регулирующие доходы и финансовая помощь. Под *регулирующими доходами* бюджетов понимаются федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года) по разным видам таких доходов.

Общая структура поступлений государственного (консолидированного) бюджета России в последние годы отражена в табл. 8.1.

Таблица 8.1

**Структура поступлений консолидированного бюджета РФ  
в 1999—2003 гг. (без учета трансфертов), %**

| Показатель              | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  |
|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Федеральный бюджет      | 50,6  | 54,0  | 59,4  | 64,9  | 67,0  |
| Территориальные бюджеты | 49,4  | 46,0  | 40,6  | 35,1  | 33,0  |
| Всего                   | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Из таблицы видно, что структура консолидированного бюджета России за 1999—2003 гг. неуклонно менялась в сторону повышения доли федерального бюджета при снижении доли территориальных бюджетов. Это означает реальное усиление экономической мощи центральной власти и соответствующее ослабление территорий, падение финансовой самостоятельности региональных бюджетов.

**Входы федерального бюджета зачисляются:**

- собственные налоговые доходы (за исключением налоговых доходов, передаваемых в виде регулирующих доходов другим бюджетам);
- собственные неналоговые доходы;
- средства по взаимным расчетам из бюджетов субъектов РФ, другие безвозмездные перечисления;
- доходы федеральных целевых бюджетных фондов;
- средства федеральных социальных внебюджетных фондов (с 2002 г. — часть Пенсионного фонда РФ).

С 2000 г. займы и поступления от приватизации государственного имущества выведены из федерального бюджета. Данное правило нарушает принцип полноты бюджета, но значительно расширяет оперативные возможности исполнительных органов власти в финансовой деятельности.

Общая структура доходов федерального бюджета в 2000—2003 гг. представлена в табл. 8.2.

*Таблица 8.2*

**Динамика структуры федерального бюджета РФ, млрд руб.**

| Показатель                                   | 2000   |       | 2002   |       | 2003   |       |
|--|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
|  | Сумма  | %     | Сумма  | %     | Сумма  | %     |
| 1  | 2      | 3     | 4      | 5     | 6      | 7     |
| Всего поступлений                            | 1132,1 | 100,0 | 2125,7 | 100,0 | 2417,8 | 100,0 |
| 1. Налоговые доходы                          | 964,8  | 85,2  | 1726,0 | 81,2  | 1892,4 | 78,3  |
| В том числе                                  |        |       |        |       |        |       |
| Налог на прибыль организаций                 | 178,0  | 15,7  | 207,4  | 9,8   | 178,3  | 7,4   |
| Налог на добавленную стоимость               | 371,5  | 32,4  | 773,5  | 36,4  | 946,2  | 39,1  |
| Акцизы                                       | 131,1  | 11,6  | 221,2  | 10,6  | 231,4  | 9,6   |
| Платежи за пользование природными ресурсами, |        |       |        |       |        |       |
| в том числе земельный налог                  | 17,8   | 1,6   | 183,7  | 8,6   |        |       |
| Налог на доходы физических лиц               | 3,4    | 0,3   | 4,8    | 0,2   | 183,1  | 7,6   |
| Таможенные пошлины                           | 27,4   | 2,4   |        |       |        |       |
|  | 226,8  | 20,2  | 324,1  | 15,2  |        |       |

336,0 13,9

| 1   | 2    | 3   | 4     | 5    | 6     | 7    |
|---|------|-----|-------|------|-------|------|
| 2. Неналоговые доходы   | 74,7 | 5,8 | 104,2 | 4,9  | 145,7 | 6,0  |
| Из них  |      |     |       |      |       |      |
| Доходы от имущества, находящегося в федеральной собственности | 31,6 | 2,8 | 50,5  | 2,4  | 83,2  | 3,4  |
| Доходы от внешне-экономической деятельности                   | 37,4 | 3,3 | 47,9  | 2,3  | 55,9  | 2,3  |
| 3. Доходы целевых бюджетных фондов                            | 92,9 | 8,2 | 13,9  | 0,7  | 14,1  | 0,6  |
| 4. Единый социальный налог (ЕСН)                              | —    | —   | 281,2 | 13,2 | 356,6 | 15,1 |

*Примечание.* Здесь и далее в таблицах параграфа данные за 2000 г. взяты из ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2000 г.», а данные за 2002 и 2003 гг. — из федеральных законов о федеральных бюджетах на 2002 и 2003 гг.

Три года — срок небольшой для выявления и характеристики тенденций развития поступлений федерального бюджета. Тем не менее можно отметить резкое увеличение доходов бюджета — на 113%, что почти в 2 раза больше номинального прироста ВВП страны. Наибольшими темпами возросли НДС (на 155%), платежи за пользование природными ресурсами (в 10 раз) и меньшими — другие поступления. В бюджете 2002 г. появился единый социальный налог, резко снизились объемы целевых бюджетных фондов (в 7 раз) и устранили налог на доходы физических лиц.

В результате парадоксально изменилась формальная структура доходов: доли налоговых поступлений сократились на 6,9 пункта (в основном за счет налога на прибыль и таможенных пошлин), а целевых фондов — на 7,5 пункта. Это объясняется следующим: ЕСН и целевые бюджетные фонды представляют собой элементарные налоги, а поэтому должны учитываться в разделе «Налоговые поступления». Тогда налоговые поступления увеличиваются на 7,5 пункта, а неналоговые соответственно на 7,5 пункта уменьшаются.

Данная картина наглядно отражает противоречивый, часто меняющийся характер бюджетного реформирования переходного этапа от административно-командной системы к рыночной экономике. Сейчас наступает период экономической консолидации и стабилизации воспроизводства федеральных бюджетных средств. Время денежных эмиссий и кредитных заимствований прошло. Поэтому в целях реализации принципа *полноты* бюджета отмеченные

несогласованности в доходах бюджета, как и во внебюджетных поступлениях необходимо устранить.

Несколько по-другому развивается структура поступлений бюджетов субъектов РФ. Доходы бюджетов субъектов Федерации формируются в первую очередь за счет собственных и регулирующих налоговых доходов.

К *налоговым доходам бюджетов субъектов РФ* относятся:

- собственные налоговые доходы бюджетов субъектов РФ от региональных налогов и сборов;
- отчисления от федеральных регулирующих налогов и сборов, распределенных к зачислению в бюджеты субъектов РФ по нормативам.

*Неналоговые доходы бюджетов субъектов РФ* формируются в соответствии с Налоговым кодексом РФ, в том числе за счет части прибыли унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет. В бюджеты субъектов РФ поступают доходы от использования имущества субъектов РФ и от платных услуг бюджетных учреждений. Общая структура консолидированного бюджета регионов отражена в табл. 8.3.

Таблица 8.3

**Структура поступлений консолидированного бюджета территорий РФ за 2002 г., млрд руб.**

| Показатель   | Всего  |      | В том числе:             |      |                    |      |
|--|--------|------|--------------------------|------|--------------------|------|
|  |        |      | по бюджетам субъектов РФ |      | поместным бюджетам |      |
|  | Сумма  | %    | Сумма                    | %    | Сумма              | %    |
| 1  | 2      |      | 4                        | 5    | 6                  | 7    |
| 1. Налоговые доходы                                | 1087,9 | 57,5 | 708,7                    | 59,8 | 379,0              | 53,6 |
| Из них   |        |      |                          |      |                    |      |
| Налог на прибыль (доход) предприятий и организаций | 288,2  | 15,2 | 210,7                    | 17,8 | 77,5               | 10,9 |
| Налог на доходы физических лиц                     | 352,8  | 18,6 | 187,8                    | 15,9 | 165,0              | 23,3 |
| Акцизы   | 48,9   | 2,6  | 38,0                     | 3,2  | 10,9               | 1,5  |
| Налог с продаж                                     | 49,9   | 2,6  | 32,4                     | 2,7  | 17,5               | 2,5  |
| Налоги на совокупный доход                         | 27,0   | 1,4  | 9,3                      | 0,8  | 17,7               | 2,5  |
| Налог на имущество физических лиц                  | 2,0    | 0,1  | 0,1                      | —    | 1,8                | 0,3  |
| Налог на имущество предприятий                     | 115,3  | 6,1  | 67,5                     | 5,7  | 47,8               | 6,8  |
| Платежи за пользование недрами                     | 116,2  | 6,1  | 87,9                     | 7,4  | 28,3               | 4,0  |

| 1                                  | 2      | 3    | 4      | 5     | 6     | 7     |
|------------------------------------|--------|------|--------|-------|-------|-------|
| Земельный налог                    | 21,8   | 1,2  | 7,8    | 0,7   | 14,0  | 2,0   |
| Прочие федеральные налоги          | 67,4   | 3,6  | 67,4   | 5,7   |       |       |
| Налоги субъектов РФ                | 3,5    | 0,2  | 1,6    | 0,1   | 1,9   | 0,3   |
| Местные налоги и сборы             | 10,6   | 0,6  | 2,6    | 0,2   | 8,0   | 1,1   |
| 2. Неналоговые доходы              | 112,0  | 5,9  | 77,1   | 6,5   | 34,9  | 4,9   |
| 3. Безвозмездные перечисления      | 249,5  | 13,2 | 248,2  | 20,9  | 286,7 | 40,5  |
| 4. Доходы целевых бюджетных фондов | 145,5  | 7,7  | 144,4  | 12,2  | 1,1   | 0,2   |
| <b>Итого доходов</b>               | 1607,3 | 84,9 | 1184,9 | 100,0 | 707,8 | 100,0 |
| Внутренние обороты                 | 285,4  | 15,1 | 1,6    | 0,1   | 283,1 | 40,1  |
| <b>Всего доходов</b>               | 1892,7 | 100  | 1184,3 | 100,0 | 707,8 | 100,0 |

*Примечание.* Здесь и далее в таблицах параграфа цифровые данные по консолидированному бюджету субъектов РФ используются из источника: *Отчет об исполнении консолидированного бюджета территорий*, код формы 0524102. — [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru) — сайт Министерства финансов РФ.

Большая часть бюджетов территорий Федерации формируется за счет налоговых доходов. Их доля в консолидированном бюджете регионов составила 57,5%, в бюджетах субъектов РФ — 59,8% и в местных бюджетах — 53,6%. Основной вклад вносят федеральный налог на прибыль организаций (соответственно 15,2, 17,8 и 10,9%) и федеральный налог на доходы физических лиц (18,6, 15,9 и 23,3%). Из налогов субъектов РФ наиболее значительны налог на имущество предприятий и налог с продаж. На местные налоги и сборы приходится лишь 0,6% поступлений бюджета регионов, в том числе 1,1% доходов местных бюджетов.

Существенная доля поступлений территориальных бюджетов представлена безвозмездными перечислениями (13,2% бюджетов субъектов) и внутренними оборотами (40,1% местных бюджетов).

В то же время структуре доходов каждого субъекта Федерации присуща своя специфика. Проследим особенности динамики структуры поступлений субъектного бюджета на примере областного бюджета Нижегородской области (табл. 8.4).

*Таблица 84*

*Структура поступлений областного бюджета Нижегородской области в 2000—2003 гг., %*

| <i>Показатель</i>   | <i>2000</i> | <i>2001</i> | <i>2002</i> | <i>2003</i> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Всего   | 100         | 100         | 100         | 100         |
| 1. Налоговые доходы   | 95,0        | 56,1        | 40,0        | 54,8        |
| Из них  |             |             |             |             |
| Налог на прибыль  | 29,5        | 23,2        | 14,7        | 20,5        |
| Налог на доходы физических лиц                                | 14,1        | 13,2        | 10,3        | 16,0        |
| Налог на игорный бизнес                                       | 0,1         | 0,1         | 0,1         | 0,2         |
| Налог на добавленную стоимость                                | 16,0        | —           | —           | —           |
| Акцизы  | 10,2        | 5,1         | 4,0         | 8,8         |
| Налог с продаж  | 3,6         | 2,1         | 1,2         | 1,3         |
| Налоги на совокупный доход                                    | 4,5         | 3,3         | 3,2         | 0,9         |
| Налог на имущество предприятий                                | 11,3        | 7 Я         | 5,6         | 6,6         |
| Платежи за пользование природными ресурсами                   | 0,7         | 0,7         | 0,8         | 0,4         |
| 2. Неналоговые доходы   | 3,7         | 4,7         | 2,2         | 4,9         |
| Доходы от государственности или от деятельности, в том числе; | 1,4         | 0,9         | 1,8         | 4,7         |
| доходы от сдачи в аренду имущества;                           | 0,9         | 0,8         | 0,9,        | 3,3         |
| проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов     | —           | —           | 0,9         | 1,4         |
| Доходы от продажи земли и нематериальных активов              | —           | —           | 0,3         | 0,1         |
| 3. Безвозмездные перечисления                                 | —           | 16,5        | 28,5        | 12,1        |
| 4. Целевые бюджетные фонды                                    | 1,3         | 22,7        | 29,3        | 26,9        |

За три года доля налоговых поступлений сократилась почти в 2 раза — с 95 до 54.8%, а доля неналоговых доходов в 2003 г. с учетом внебюджетных заимствований и поступлений от реализации имущества составила 45,2%. В результате приходится констатировать факт, что областной бюджет Нижегородской области утратил былую самостоятельность и вынужден существовать за счет финансовой помощи федерального бюджета и заимствований. Сложившееся положение отрицательно сказывается на деятельности органов власти и состоянии бюджетного сектора области, порождая негативные последствия.

Аналогичная ситуация свойственна большинству бюджетов субъектов Федерации. В 2002 г ряд администраций субъектов РФ были вынуждены высказаться за передачу финансовых полномочий федеральному центру, поскольку оказались неспособными решить проблемы с оплатой труда бюджетным работникам.

Управление доходной структурой консолидированного бюджета страны — одна из важнейших проблем финансовой деятельности государства, значение которой резко возрастает при разработке прогнозов бюджетных отношений субъектов РФ. Ее нельзя решать субъективными «правилами игры», она требует объективного профессионального подхода.

Динамика структуры поступлений местных бюджетов строится по типу бюджетов субъектов РФ. В то же время имеются определенные отклонения, обусловленные специфическими особенностями финансовой политики территориальных органов власти.

*Доходы местных бюджетов* формируются за счет:

- собственных доходов и отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов;
- доходов от использования муниципального имущества, платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления;
- ассигнований на финансирование отдельных государственных полномочий и реализацию федеральных законов и законов субъектов РФ, передаваемых органам местного самоуправления;
- ассигнований на компенсацию дополнительных расходов, которые могут появиться в результате решений органов государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов муниципальных образований;
- других неналоговых доходов, поступающих в местные бюджеты.

Рассмотрим динамику поступлений городского бюджета Нижнего Новгорода за последние годы (табл. 8.5).

*Таблица 8.5*

*Структура поступлений бюджета г. Нижнего Новгорода  
в 2000–2003 гг., %*

| <i>Показатель</i>              | <i>2000</i> | <i>2001</i> | <i>2002</i> | <i>2003</i> |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 1                              | 2           | 3           | 4           | 5           |
| Всего                          | 100,0       | 100,0       | 100,0       | 100,0       |
| 1. Налоговые доходы            |             |             |             |             |
| В том числе                    | 89,1        | 73,2        | 66,2        | 87,3        |
| Налог на прибыль организаций   | 8,4         | 23,0        | 6,0         | 19,7        |
| Налог на добавленную стоимость | 18,5        | —           | —           | —           |
| Налог на доходы физических лиц | 20,1        | 21,3        | 36,7        | 45,3        |
| Налоги на совокупный доход     | 5,8         | 6,0         | 7,1         | 5,1         |
| Акцизы                         | 2,2         | 2,7         | 0,8         | 1,2         |
| Налог на имущество предприятий | 9,6         | 8,8         | 7,9         | 8,3         |

| 1  | 2    | 3      | 4    | 5   |
|--|------|--------|------|-----|
| Налог на имущество физических лиц                | 0,2  | 0,3    | 0,2  | 0,3 |
| Платежи за пользование природными ресурсами,     | 1,9  | 2,1    | 2,9  | 2,7 |
| в том числе земельный налог                      | 1,7  | 1,9    | 2,1  | 2,2 |
| Налог на покупку иностранных денежных знаков     | 0,4  | 0,6    | 0,4  | —   |
| Налог с продаж                                   | 4,5  | 4,6    | 3,0  | 3,2 |
| Налог на игорный бизнес                          | 0,1  | 0,0001 | 0,3  | 0,4 |
| Прочие местные налоги и сборы                    | 16,8 | 0,7    | 0,6  | 1,1 |
| 2. Неналоговые доходы                            | 4,8  | 6,2    | 8,7  | 9,8 |
| Доходы от государственности или от деятельности, | 4,2  | 5,4    | 7,7  | 9,0 |
| в том числе доходы от сдачи в аренду имущества   | 3,9  | 4,7    | 7,0  | 8,2 |
| 3. Безвозмездные перечисления                    | —    | 18,2   | 23,1 | 2,9 |
| 4. Целевые бюджетные фонды                       | 4,3  | 2,4    | 2,0  |     |

Динамика структуры доходов наглядно демонстрирует последствия проводимых налоговой и бюджетной реформ. Местные налоги и налог на добавленную стоимость, взимавшиеся в 2000 г., заменены в 2002 г. налогом на доходы физических лиц и безвозмездными перечислениями из вышестоящих бюджетов. В бюджете на 2003 г. финансовая помощь компенсирована поступлениями налога на прибыль. В результате почти полуторамиллионный город утратил финансовую самостоятельность, возросли трансферты, что в конечном счете не способствует эффективному развитию местных образований. Аналогичная ситуация свойственна большинству местных бюджетов Нижегородской области и всей страны. Власти муниципальных образований лишены финансовой самостоятельности и не способны успешно решать многие насущные проблемы территорий.

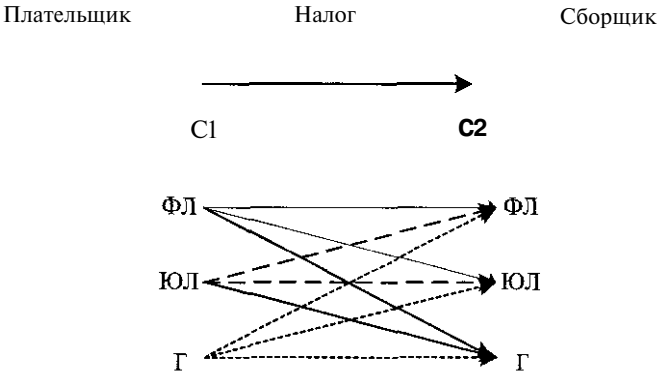
### 8.3. Основы и проблемы налогообложения в Российской Федерации

Для осуществления своих функций государство должно отчуждать (присваивать) необходимые средства у различных экономических субъектов. Наиболее распространенной формой отчуждения служит налог.

*Налог* ~ это экономическое явление, представляющее собой, с одной стороны, экономическую категорию, а с другой — субъек-



тивный инструмент хозяйствования. Как категория он выражает отношения между экономическими субъектами по поводу отчуждения и перераспределения жизненных ценностей, как стоимостный инструмент — образует гласную, принудительную форму изъятия жизненных ценностей одним субъектом у другого. Схематично данные взаимоотношения представлены на рис. 8.1.



*Рис. 8.1. Сущность налоговой формы изъятия средств:  
C1 и C2 — субъекты налоговых отношений; ФЛ — физическое лицо;  
ЮЛ — юридическое лицо; Г — государство*

Теоретически между тремя основными видами экономических субъектов общества возможно множество различных налоговых отношений: от рэкета (сборщиком выступает неофициальное лицо, а поэтому налог не имеет законной формы) до международных контрибуций (межгосударственные налоги). Основу государственного бюджета составляют *государственные налоги*, т.е. официальные платежи, взимаемые государством с физических, юридических, а иногда и зарубежных экономических субъектов.

В любом современном государстве используется не два, три, пять, а целая совокупность или система налогов. Для эффективной реализации фискальной политики налоги классифицируются по ряду признаков, в том числе: субъектам, объекту, экономическому содержанию, адресам и источникам уплаты, методам взимания, ставкам и т.д.

*Прямые налоги* устанавливаются непосредственно на доходы или имущество субъекта. К *косвенным* относятся налоги на товары и услуги, включенные в цену товара или в тариф. Эти налоги (НДС, акцизы и др.) вносят производители, хотя действительными плательщиками являются конечные потребители. Прямые налоги по-

зволяют более точно учесть объект налогообложения конкретного субъекта, но связаны с большой дополнительной работой фискальных органов, возможностями уклонения от налогов. Косвенные налоги, напротив, не учитывают реальные возможности отдельных экономических субъектов непосредственно, действующая связь имеет косвенный характер. Но они представляют удобную форму изъятия средств для государства как с технической, так и с психологической стороны. Здесь перераспределение средств производится замаскированным образом.

*По виду плательщиков* налоги подразделяются на налоги с физических лиц и юридических.

*По экономической базе* налоги могут относиться к себестоимости продукции и ее отдельным элементам (отчисления на социальное страхование), к прибыли (налог на прибыль), к выручке (НДС), к имуществу (налог на имущество).

С точки зрения государственного статуса сборщиков различают *федеральные, субъектные и местные налоги*.

*По способу изъятия* налоги бывают взимаемые у источника образования, взимаемые по декларации и кадастровые налоги, рассчитываемые по средним ставкам и общим правилам (земельный налог).

*По назначению* налоги делятся на общие, обезличивающиеся в поступлениях бюджета, и специальные, предназначенные для строго определенных целей. Данное деление сложилось в древние времена. Сначала преимущество было за целевыми налогами (например, военным). В РФ используются как общие, так и целевые налоги, но предпочтение отдается общим, поскольку они обеспечивают государственным органам власти большую свободу маневров финансовыми ресурсами.

Основной принцип современного налогообложения России — это *максимум изъятия средств у экономических субъектов при минимуме технических затрат и социальных перегрузок*. Его практическая реализация обеспечивается совокупностью различных методов и приемов.

Первые годы функционирования новой налоговой системы выявили противоречивость и низкую эффективность налогообложения. К сожалению, ее дальнейшее преобразование сопровождалось не столько позитивными, сколько негативными последствиями. Так, в конце 1993 г. субъекты РФ и местные органы самоуправления получили право на самостоятельный ввод дополнительных налогов в рамках своих административно-территориальных образований. В результате в 1998 г. общее число налогов в стране приблизилось к 200, что сразу породило множество проблем самого разного плана: от сложности в технике учета и уплаты до обострения социальных отношений среди населения.

Большим шагом вперед в упорядочении налогообложения явилось принятие Налогового кодекса РФ (I часть — 1998 г., II часть —

2000 г.). Однако его практическая реализация столкнулась с множеством трудностей, главная из которых — несостоятельность Кодекса в качестве документа прямого действия. Поэтому за небольшое время было издано огромное количество изменений, дополнений, рекомендаций и других документов по совершенствованию налоговой системы РФ и налогообложения экономических субъектов.

Основные *проблемы* современного налогообложения РФ:

- создание четкого налогового законодательства;
- борьба с уклонениями от уплаты налогов;
- обеспечение эффективного распределения налогов по бюджетам;
- упрощение механизма исчисления налогов;
- повышение действенности экономической (стимулирующей) роли налогов.

Поэтому совершенствование действующего Налогового кодекса РФ и скорейшее завершение разработки последних его частей станут действенным вкладом в решение назревших проблем, хотя вряд ли правильно видеть в нем панацею от всех бед в налогообложении. Корень большинства проблем современного налогообложения лежит в обострении реальной налоговой политики, в проведении скрытого курса государства на увеличение отчуждаемой доли ВВП, т.е. усиление государственного бремени, о чем свидетельствуют данные табл. 8.6.

Таблица 8.6

*Государственное бремя ВВП РФ в 2000—2002 гг., %*

| <i>Показатель</i>                      | <i>2000</i> | <i>2001 к<br/>2000</i> | <i>2002 к<br/>2000</i> |
|--|-------------|------------------------|------------------------|
| ВВП                                    | 100         | 105                    | 109                    |
| Федеральный бюджет                     | 100         | 150                    | 187                    |
| Федеральный бюджет (в % к ВВП)         | 16          | 17,6                   | 18,5                   |
| Областной бюджет Нижегородской области | 100         | 147                    | 206                    |
| Бюджет г. Нижнего Новгорода            | 100         | 107                    | 135                    |
| Инфляция                               | 100         | 118                    | 132                    |

Если в 1999 г. доля доходов федерального бюджета в ВВП, по данным Минфина РФ, составляла 12,8%, то в 2000 г. — 16%, в 2001 г. — 17,6%, в 2002 г. — 18,5%. При этом доходы федерального бюджета за два последних года возросли в 1,8 раза при увеличении реального ВВП всего на 9% и номинального — на 42%. Все эти показатели мало стыкуются с заявлениями о регулярном снижении налогового бремени юридических и физических лиц в последние два года.

# Для контроля и самостоятельной работы

## Термины и понятия

|                                    |  |
|------------------------------------|--|
| Налоговые доходы                   | Доходы консолидированного бюджета территорий |
| Неналоговые доходы                 | Доходы бюджетов субъектов РФ                 |
| Займы                              | Доходы местных бюджетов                      |
| Эмиссия                            | Объекты и субъекты налогообложения           |
| Собственные и несобственные доходы | Принципы налогообложения                     |
| Регулирующие доходы                | Классификация налогов                        |
| Внутренние и внешние займы         |  |
| Доходы федерального бюджета        |  |

## Контрольные вопросы

1. Перечислите источники поступлений государственного бюджета.
2. Как изменяются состав и структура поступлений государственного бюджета в переходный период от социализма к капитализму?
3. Дайте определение налога.
4. Какие существуют виды и формы государственных займов?
5. Когда и в каких формах используется эмиссия денег?
6. Какова структура и роль неналоговых поступлений государственного бюджета?

## Тесты

1. Источником поступлений бюджета страны является:
  - 1) только чистый доход общества;
  - 2) только национальный доход;
  - 3) только национальное богатство;
  - 4) национальное богатство и национальный доход.
2. Могут ли национальный доход и национальное богатство зарубежных стран быть источниками бюджетных поступлений?
  - 1) да;
  - 2) нет;
  - 3) только в случае войны;
  - 4) да, в результате проведения агрессивной военной политики.
3. К поступлениям государственного бюджета не относятся:
  - 1) налоги;
  - 2) дотации;
  - 3) займы;
  - 4) эмиссия.

4. Налог — это:
- 1) тайное изъятие ценностей одним субъектом у другого;
  - 2) добровольная передача ценностей одним субъектом другому;
  - 3) гласное, обязательно-принудительное изъятие средств одним субъектом у другого;
  - 4) обязательно-принудительный платеж должника кредитору.
5. В Российской Федерации налоги устанавливаются и отменяются:
- 1) органами государственной власти административно-территориальных образований;
  - 2) Министерством финансов РФ;
  - 3) Министерством РФ по налогам и сборам;
  - 4) Федеральным Собранием РФ.
6. К прямым относятся налоги:
- 1) на доход и имущество субъектов;
  - 2) на товары и услуги;
  - 3) на конкретные виды деятельности;
  - 4) устанавливаемые федеральными органами власти.
7. Наиболее актуальной проблемой совершенствования налогообложения в РФ является:
- 1) снижение ставок налогов;
  - 2) упрощение расчетов налогов;
  - 3) сокращение числа налогов;
  - 4) ликвидация уклонения субъектов от уплаты налогов.
8. Эмиссия в рыночной экономике — это:
- 1) выпуск ценных бумаг;
  - 2) выпуск кредитных денег;
  - 3) выпуск бумажных и кредитных денег;
  - 4) выпуск бумажных и кредитных денег и ценных бумаг.
9. Источником государственных займов является:
- 1) только национальный доход государства;
  - 2) национальный доход и национальное богатство страны и зарубежных государств;
  - 3) национальный доход и национальное богатство страны;
  - 4) национальный доход и национальное богатство государства и национальный доход зарубежных стран.
10. Основное отличие государственных займов от займов хозяйствующих субъектов:
- 1) госзаймы используются на финансирование производства;
  - 2) госзаймы используются на финансирование социально-культурных мероприятий;
  - 3) госзаймы используются на покрытие дефицита;
  - 4) госзаймы используются для финансирования управления.
11. Определите совокупные выплаты государства по займу на сумму в 100 млрд руб., выпущенному на два года под 200% годовых:
- 1) 200 млрд руб.;
  - 2) 300 млрд руб.;

- 3) 400 млрд руб.;
- 4) 500 млрд руб.;
- 12. Вид бюджетных поступлений, не содержащий элемента отчуждения
  - 1) налоговые доходы;
  - 2) неналоговые доходы;
  - 3) пошлины;
  - 4) эмиссия.
- 13. Неналоговыми доходами бюджета не являются:
  - 1) поступления от функционирования государственной собственности;
  - 2) поступления от реализации государственного имущества;
  - 3) прибыль ЦБР;
  - 4) доходы от таможенной деятельности государства.

### Темы рефератов

- 1. Особенности поступлений федерального бюджета в 2002 г.
- 2. Единство и различие поступлений федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.
- 3. Неналоговые поступления и их роль в бюджетах России.
- 4. Налоговые проблемы и пути их решения.
- 5. По желанию студентов.

## Расходы бюджетной системы

Цель главы — изучить *экономическое содержание и динамику расходов бюджетной системы РФ*. Студенты должны:

- получить четкое представление об экономическом содержании расходов бюджетной системы;
- рассмотреть структуру расходов бюджетной системы;
- обосновать перспективы и важнейшие проблемы расходов бюджетов РФ.

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы:

- расходы бюджетной системы: экономическое содержание и структура;
- расходы бюджетов Российской Федерации

### 9.1. Расходы бюджетной системы: экономическое содержание и структура

Содержание и характер расходов бюджета государства определяются особенностями социально-экономического и государственного устройства страны, а также спецификой конкретного исторического этапа развития. В то же время любое государство независимо от каких-либо факторов объективно осуществляет расходы на финансирование традиционных (обязательных) функций, а именно: 1) государственное управление; 2) обеспечение правопорядка и сохранение действующего государственного устройства; 3) содержание вооруженных сил (национальная оборона) для сохранения или расширения государственных границ, реализации государственной политики силовыми средствами.

В настоящее время размеры и структура обязательных расходов зависят от множества факторов:

- характера внутреннего государственно-экономического устройства, его прочности;
- действующего правопорядка, способов его поддержки (силового или демократического);
- стабильности международного государственного устройства, постоянства и характера обеспечения неприкосновенности границ.

Переходящая из поколения в поколение стабильность внутригосударственного устройства и правопорядка (многие страны Западной Европы), система традиционных обычаев в социальных отношениях людей (низкий уровень преступности, особенно краж в частном секторе) позволяют не только не увеличивать, но даже сокращать расходы. И наоборот, в странах с резко обострившейся криминальной обстановкой (государства бывшего СССР) расходы на обеспечение правопорядка имеют устойчивую тенденцию к росту. При отсутствии спорных пограничных вопросов, длительной стабильности границ государств нет необходимости в значительных финансовых расходах на содержание крупных вооруженных сил (например, Швейцария и некоторые другие государства, не обремененные политикой силового решения международных проблем). И лишь первая статья — финансирование управления — согласно известным законам Паркинсона имеет четко выраженную тенденцию к росту как в абсолютном, так и относительном выражении.

В XVII—XIX вв. с момента формирования буржуазных или демократических государственных структур у населения появились новые, так называемые социальные, запросы коллективного удовлетворения: финансовая поддержка нетрудоспособных, малоимущих, финансирование образования, науки, культуры, здравоохранения, спорта и т.д. Создание и реализация государственного механизма предоставления данных услуг населению, с одной стороны, невозможны без дополнительных финансовых ресурсов, что связано с увеличением налогового бремени и, следовательно, государственных хлопот, а с другой — непосредственно ведут к разрастанию государственного аппарата, усилению его значимости и роли в развитии общества и в конечном счете — к сохранению и упрочению государственной системы за счет граждан и в их видимых интересах. Такая двойственность характера государственных услуг в сфере социального обслуживания общества обусловила *принцип их остаточного финансирования*, суть которого заключается в финансировании социальной сферы в зависимости от наличия денежных ресурсов, оставшихся после ассигнований в традиционные бюджетные назначения. Тем не менее закономерность общественного развития такова, что чем цивилизованнее государство, чем в большей степени служит выразителем демократии, тем больше средств оно выделяет на необязательные государственные функции, т.е. социальную и экономическую деятельность.

Размер ассигнований на социальные услуги зависит от уровня развития государства, богатства страны, а также от характера конкретной исторической ситуации. Общеизвестны всплеск финансовых расходов в периоды предвыборных кампаний представительных



органов власти, первых должностных лиц государств, а также успешного выступления народных масс за социальные и материальные права, и наоборот, снижение социальных расходов после выборов во время усиления престижа и силы органов власти.

На рубеже XIX—XX вв., а также в первой половине XX в., в условиях обострения противоречия между народными массами, собственниками капиталов и госаппаратом, обнаружилась нестабильность существующих устоев государства, одной из основных причин которой была экономическая слабость государства, незначительная его роль в развитии экономики. Поэтому для обеспечения собственной незыблемости, постоянства, стабильности, эффективного решения серьезных внутренних и международных социально-политических и экономических задач государство из сугубо надстроечного органа должно стать базовым экономическим органом, т.е. крупнейшим собственником национального богатства, инвестором, непосредственным участником производства жизненных ценностей, распределения и потребления, что, в свою очередь, позволяет ему выполнять роль организатора, регулятора и контролера жизнедеятельности страны.

Вторая причина мощного развития государственного экономического сектора — это позитивная реакция на запрос экономически состоятельных структур общества. Последние перекадывают на государство выполнение трудоемких, капиталоемких, малорентабельных, а часто и убыточных, но обязательных общественных задач, проектов, мероприятий, предполагая иметь ббольшую отдачу от других сфер.

Практика наглядно убеждает, что ассигнования на экономические цели по своему внутреннему содержанию являются наиболее существенными, а поэтому любое государство придает им особое значение.

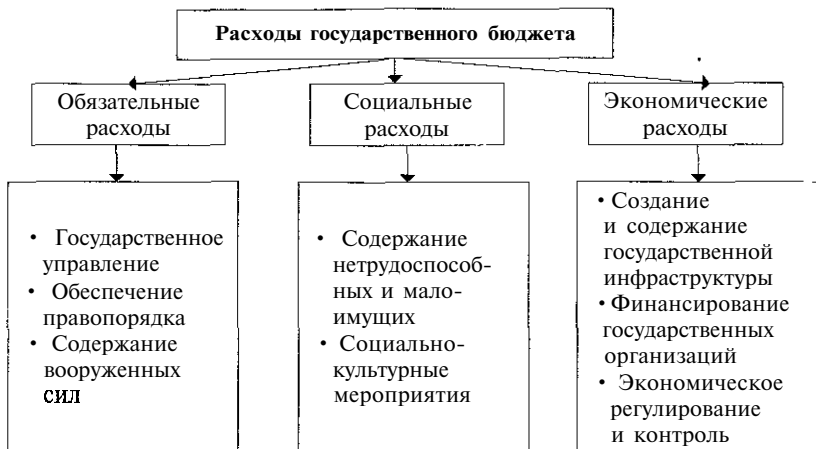
Схематично расходы современного государства представлены на рис. 9.1. Рассмотрим подробнее состав и структуру расходов бюджета Российской Федерации.

К *обязательным* относятся расходы на:

- содержание законодательных органов государственной власти;
- содержание исполнительных органов государственной власти;
- деятельность финансовых и налоговых органов;
- функционирование органов местного управления;
- содержание судебной власти, правоохранительных органов и прокуратуры;
- национальную оборону;
- проведение выборов, референдумов;
- средства массовой информации;

- социальную защиту работников госаппарата и специальных подразделений (пенсии, пособия и т.д.);
- ◆ политическую деятельность.

Это наиболее стабильная группа расходов, имеющих тенденцию к росту, и лишь затраты на оборону относительно уменьшились вследствие резкого сокращения вооруженных сил.



*Рис. 9.1. Расходы государственного бюджета*

*Социальные расходы* — это расходы на образование, подготовку профессиональных кадров, культуру и искусство, науку, здравоохранение, физическую культуру и спорт, социальные программы.

*Экономические расходы* включают расходы на:

- содержание, поддержку и расширение государственного сектора экономики (субсидии, дотации убыточным предприятиям, государственные коммуникации и т.д.);
- государственные инвестиции на безвозмездной основе в систему государственной инфраструктуры (жилье, социальная сфера);
- внешнеэкономическую деятельность;
- обслуживание государственного долга;
- прочие расходы экономического характера.

В целом они имеют тенденцию к росту, однако особое внимание должно быть обращено на контроль за результативностью данных расходов и состоянием статьи по обслуживанию долга. Снижение отдачи, как и рост выплат по займам, представляются нежелательными тенденциями, способными в перспективе привести к серьезным социально-экономическим проблемам и негативным последствиям.

Кроме рассмотренных, существуют еще две группы расходов: *резервы и прочие расходы и средства, передаваемые нижестоящим бюджетам*. Они объединяют различные дотации, резервы, субвенции дотационным регионам для финансирования функций органов власти субъектов Федерации и местных органов власти.

Согласно государственному устройству и бюджетной системе РФ расходы страны распределены на *федеральные, субъектные и местные*. Их формирование строится на базе минимальных государственных социальных стандартов и нормативов финансовых затрат на оказание государственных услуг, а также на единых методологических основах расчета минимальной бюджетной обеспеченности.

Расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания бывают:

*капитальные* (бюджет развития) — обеспечивают инновационную и инвестиционную деятельность действующих или вновь создаваемых организаций в соответствии с утвержденной инвестиционной программой;

*текущие* — включают все остальные расходы, не вошедшие в бюджет развития; предназначены для функционирования органов власти, бюджетных учреждений, оказания государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование.

Бюджетные средства предоставляются в формах:

- ассигнований на содержание бюджетных учреждений;
- средств на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным или муниципальным контрактам;
- трансфертов населению, включающих в себя обязательные социальные выплаты (пенсии, пособия, компенсации и др.);
- ассигнований на реализацию органами местного самоуправления обязательных выплат населению;
- ассигнований на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
- ассигнований на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов;
- бюджетных кредитов юридическим лицам;
- субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам;
- инвестиций в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;
- бюджетных ссуд, дотаций, субвенций и субсидий бюджетам других уровней бюджетной системы РФ, государственным внебюджетным фондам;

- кредитов и займов внутри страны за счет государственных внешних заимствований;
- кредитов иностранным государствам;
- средств на обслуживание долговых обязательств.

Бюджетные организации расходуют средства исключительно на: 1) оплату труда; 2) перечисление налогов; 3) трансферты населению; 4) командировочные и иные компенсационные выплаты работникам; 5) оплату товаров, работ и услуг; 6) оплату товаров, работ и услуг в соответствии с утвержденными сметами без заключения государственных или муниципальных контрактов. Расходование бюджетных средств бюджетными учреждениями на иные цели не допускается. Закупки товаров, работ и услуг на сумму свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда осуществляются на основе контрактов.

В расходной части бюджетов предусматриваются резервные фонды органов исполнительной власти и местного самоуправления. Средства резервных фондов используются на непредвиденные расходы, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций.

## 9.2. Расходы бюджетов Российской Федерации

Согласно Бюджетному кодексу РФ из *федерального бюджета* финансируются:

- общегосударственное управление;
- федеральная судебная система;
- международная деятельность;
- национальная оборона и правоохранительная деятельность;
- фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- государственные инвестиции в промышленность, энергетику, строительство, сельское хозяйство, транспорт;
- ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и **стихийных бедствий** федерального масштаба;
- исследование и использование космического пространства;
- федеральные бюджетные учреждения социальной сферы;
- обслуживание и погашение государственного долга РФ;
- компенсация государственным внебюджетным фондам расходов на выплату государственных пенсий и пособий;
- формирование федеральной собственности и пополнение государственных запасов, фондов и резервов;

- реализация решений федеральных органов власти, приведших к увеличению расходов или уменьшению доходов бюджетов других уровней, а также осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;

- выборы и референдумы РФ;
- финансовая поддержка субъектов РФ;
- другие расходы.

Аналогичные мероприятия финансируются совместно федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ. Распределение совместных расходов определяется Правительством РФ. При исполнении федерального бюджета ассигнования, предусмотренные на финансирование указанных объектов, передаются бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам в порядке межбюджетных отношений.

При реализации федеральных целевых программ допускается финансирование из федерального бюджета закупок товаров для учреждений, находящихся в ведении субъектов РФ и муниципальных образований.

Рассмотрим важнейшие расходы федерального бюджета РФ за последние три года (табл. 9.1). На протяжении трех лет прослеживается относительно стабильная тенденция роста средств, направляемых на финансирование сугубо государственных функций (управление, международная деятельность, судебная власть), а также снижения расходов на производственный сектор государственной экономики (промышленность, сельское хозяйство). При этом резко выделяются повышение расходов на социальную политику и финансовую помощь бюджетам других уровней, а также снижение затрат на обслуживание госдолга, национальную оборону и целевые бюджетные фонды.

*Таблица 9.1*

***Динамика структуры расходов федерального бюджета РФ  
в 2000–2003 гг., млрд руб.***

| <i>Показатель</i>          | <i>2000</i>        |          | <i>2002</i>        |          | <i>2003</i>        |          |
|----------------------------|--------------------|----------|--------------------|----------|--------------------|----------|
|                            | <i>Сум-<br/>ма</i> | <i>%</i> | <i>Сум-<br/>ма</i> | <i>%</i> | <i>Сум-<br/>ма</i> | <i>%</i> |
| <b>1</b>                   | <b>2</b>           | <b>3</b> | <b>4</b>           | <b>5</b> | <b>6</b>           | <b>7</b> |
| Всего расходов             | 1029,2             | 100      | 1947,4             | 100      | 2345,6             | 100,0    |
| Из них                     |                    |          |                    |          |                    |          |
| Государственное управление | 25,0               | 2,4      | 56,7               | 2,9      | 66,5               | 2,8      |
| Судебная власть            | 8,3                | 0,8      | 19,1               | 1,0      | 25,5               | 1,1      |
| Международная деятельность | 10,9               | 1,1      | 42,9               | 2,2      | 44,4               | 1,9      |
| Национальная оборона       | 191,7              | 18,6     | 284,2              | 14,6     | 344,5              | 14,7     |

| 1  | 2     | 3    | 4     | 5    | 6     | 7    |
|--|-------|------|-------|------|-------|------|
| Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства             | 105,4 | 10,2 | 173,9 | 8,9  | 244,8 | 10,4 |
| Фундаментальные исследования и содействие НТП                                      | 17,4  | 1,7  | 30,3  | 1,6  | 40,2  | 1,7  |
| Промышленность, энергетика и строительство   | 35,1  | 3,4  | 57,7  | 3,0  | 63,4  | 2,7  |
| Сельское хозяйство и рыболовство   | 13,4  | 1,3  | 26,8  | 1,4  | 31,1  | 1,3  |
| Охрана окружающей среды  | 4,1   | 0,4  | 9,8   | 0,5  | 10,8  | 0,5  |
| Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика                                 | 1,9   | 0,2  | 7,0   | 0,4  | 6,1   | 0,3  |
| Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий | 9,4   | 0,9  | 8,7   | 0,4  | 21,2  | 0,9  |
| Образование  | 38,1  | 3,7  | 80,1  | 4,1  | 97,7  | 4,1  |
| Культура, искусство и кинематография   | 5,2   | 0,5  | 10,3  | 0,5  | 14,1  | 0,6  |
| Здравоохранение и физическая культура  | 16,9  | 1,6  | 31,9  | 1,6  | 39,3  | 1,7  |
| Социальная политика  | 68,0  | 6,6  | 430,3 | 22,1 | 150,7 | 6,4  |
| Обслуживание государственного долга  | 257,9 | 25,1 | 285,0 | 14,6 | 277,5 | 11,8 |
| Финансовая помощь бюджетам других уровней  | 101,2 | 9,8  | 265,4 | 13,6 | 714,6 | 30,5 |
| Утилизация и ликвидация вооружений   | 3,5   | 0,3  | 10,3  | 0,5  | 10,8  | 0,5  |
| Исследование и использование космического пространства                             | 4,3   | 0,4  | 9,7   | 0,5  | 7,7   | 0,3  |
| Военная реформа  | —     | —    | —     | —    | 15,8  | 0,7  |
| Дорожное хозяйство   | —     | —    | —     | —    | 79,1  | 3,4  |
| Целевые бюджетные фонды  | 97,7  | 9,5  | 13,9  | 0,7  | 14,1  | 0,6  |

С другой стороны, более 50% средств федерального бюджета в 2002 г. были использованы на такие, по существу, второстепенные для общефедеральных функций статьи, как социальная политика, обслуживание госдолга и финансовая помощь бюджетам. Общая картина резко изменится, если в расходах будут учтены средства так называемого финансового резерва, используемые для погашения внешнего госдолга. В этом случае на первое место выйдет статья обслуживание госдолга (20—25%), а параметры большинства других статей окажутся ниже уровня 2000 г. При этом расходы на про-

мышленность и сельское хозяйство составили около 5%, непродовольственную сферу — 7%.

Таким образом, видно, что структура расходов в 2002 г. менее рациональна, чем в 2000 г. Высокая доля бюджетных средств, выделяемых на финансовую помощь бюджетам в 2003 г. (30,5%), свидетельствует о частичной самостоятельности нижестоящих бюджетов страны и наличии серьезных финансовых проблем.

Общегосударственная бюджетная ситуация 2003 г. оказывает непосредственное влияние на состояние бюджетов субъектов. Из бюджетов субъектов РФ финансируются:

- содержание органов власти субъектов РФ;
- ◆ обслуживание и погашение государственного долга субъектов РФ;
- выборы и референдумы субъектов РФ;
- реализация региональных целевых программ;
- осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ;
- содержание и развитие субъектных организаций;
- деятельность средств массовой информации субъектов РФ;
- помощь местным бюджетам;
- обеспечение отдельных государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень, а также компенсация расходов, возникших в результате решений органов государственной власти субъектов РФ, приводящих к увеличению расходов или уменьшению доходов местных бюджетов;
- другие расходы.

Состав и структура расходов консолидированного бюджета регионов РФ за 2002 г. характеризуются данными из табл. 9.2. Основное место в расходах консолидированного бюджета регионов занимают (в %): образование — 16,8, жилищно-коммунальное хозяйство — 12,9, здравоохранение и физическая культура — 11,7, промышленность, энергетика и строительство — 7,4, социальная политика — 7,2 и государственное управление — 4,7.

Таблица 9.2

**Структура расходов консолидированного бюджета регионов РФ  
за 2002 г., млрд руб.**

| Показатель                 | Всего |     | В том числе:         |     |                 |     |
|----------------------------|-------|-----|----------------------|-----|-----------------|-----|
|                            |       |     | бюджеты субъектов РФ |     | местные бюджеты |     |
|                            | Сумма | %   | Сумма                | %   | Сумма           | %   |
| 1                          | 2     | 3   | 4                    | 5   | 6               | 7   |
| Государственное управление | 91,7  | 4,7 | 42,9                 | 3,5 | 48,8            | 6,7 |
| Судебная власть            | 1,9   | 0,1 | 1,9                  | 0,2 |                 |     |

| 1  | 2      |      | 4      | 5    | 6     | 7    |
|--|--------|------|--------|------|-------|------|
| Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности                         | 50,3   | 2,6  | 40,4   | 3,3  | 9,8   | 1,3  |
| Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу            | 1,9    | 0,1  | 1,9    | 0,2  | —     | —    |
| Промышленность, энергетика и строительство   | 143,7  | 7,4  | 88,9   | 7,3  | 54,8  | 7,5  |
| Сельское хозяйство и рыболовство   | 31,9   | 1,6  | 24,7   | 2,0  | 7,2   | 1,0  |
| Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов                             | 9,8    | 0,5  | 8,8    | 0,7  | 1,0   | 0,1  |
| Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика                                 | 42,8   | 2,2  | 33,3   | 2,7  | 9,5   | 1,3  |
| Развитие рыночной инфраструктуры   | 2,0    | 0,1  | 1,6    | 0,1  | 0,4   | 0,1  |
| Жилищно-коммунальное хозяйство   | 250,6  | 12,9 | 108,5  | 8,9  | 142,1 | 19,5 |
| Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий | 5,9    | 0,3  | 3,4    | 0,3  | 1,5   | 0,2  |
| Образование  | 326,3  | 16,8 | 90,8   | 7,4  | 235,5 | 32,3 |
| Культура, искусство и кинематография   | 41,7   | 2,2  | 20,2   | 1,7  | 21,5  | 3,0  |
| Средства массовой информации   | 8,7    | 0,5  | 6,7    | 0,6  | 2,0   | 0,3  |
| Здравоохранение и физическая культура  | 225,9  | 11,7 | 112,8  | 9,2  | 11,31 | 15,5 |
| Социальная политика  | 139,5  | 7,2  | 84,5   | 6,9  | 55,0  | 7,6  |
| Финансовая помощь бюджетам других уровней  | 0,6    | —    | 284,5  | 23,3 | 1,6   | 0,2  |
| Обслуживание государственного долга  | 14,1   | 0,7  | 1,2    | 1,0  | 2,3   | 0,3  |
| Прочие расходы   | 64,8   | 3,3  | 60,5   | 5,0  | 17,6  | 2,4  |
| Целевые бюджетные фонды  | 32,7   | 1,7  | 32,1   | 2,6  | 0,6   | 0,1  |
| <b>Итого расходов</b>  | 1651,4 | 85,3 | 1221,7 | 100  | 728,2 | 100  |
| Внутренние обороты   | 285,4  | 14,7 | 283,8  | 23,2 | 1,6   | 0,2  |
| <b>Всего расходов</b>  | 1936,8 | 100  | 1221,7 | 100  | 728,2 | 100  |



Рассмотрим динамику структуры бюджета субъекта РФ в последние годы на примере областного бюджета Нижегородской области (табл. 9.3).

*Таблица 9.3*  
*Структура расходов областного бюджета Нижегородской области в 2000—2003 гг., %*

| <i>Показатель</i>  | <i>2000</i> | <i>2001</i> | <i>2002</i> | <i>2003</i> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Всего расходов   |             |             |             |             |
| В том числе:   | 100,0       | 100,0       | 100,0       | 100,0       |
| Государственное управление                                 | 1,3         | 2,9         | 3,1         | 3,2         |
| Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности | 7,6         | 5,5         | 6,7         | 6,8         |
| Промышленность, энергетика и строительство                 | 1,1         | 0,3         | 2,1         | 1,9         |
| Сельское хозяйство и рыболовство                           | 6,2         | 4,7         | 3,5         | 3,4         |
| Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика         | 9,9         | 1,6         | 2,6         | 2,1         |
| Жилищно-коммунальное хозяйство                             | —           | 0,1         | 2,9         | 2,8         |
| Образование  | 8,4         | 5,9         | 6,4         | 6,7         |
| Культура и искусство                                       | 0,9         | 0,6         | 0,7         | 0,9         |
| Средства массовой информации                               | 0,5         | 0,3         | 0,3         | 0,5         |
| Здравоохранение  | 5,6         | 3,8         | 4,7         | 5,5         |
| Социальная политика  | 9,9         | 20,5        | 15,5        | 12,4        |
| Обслуживание государственного долга                        | 4,8         | 4,2         | 1,9         | 3,8         |
| Финансовая помощь бюджетам                                 | 32,0        | 30,5        | 22,7        | 23,0        |
| Прочие расходы   | 3,9         | -7,6        | 1,4         | -1,4        |
| Целевые бюджетные фонды                                    | 1,0         | 21,7        | 24,2        | 27,3        |
| Бюджет развития к сумме расходов                           | 3,8         | 4,1         | 1,9         | —           |

Приведенная динамика структуры расходов областного бюджета за 2000—2003 гг. показывает уменьшение доли большинства основных видов расходов, за исключением управления, социальной политики и целевых бюджетных фондов. На этом фоне четко прослеживается тенденция существенного сокращения расходов на экономические (промышленность, транспорт, сельское хозяйство) и социальные нужды (здравоохранение, образование, культура), что в целом отражает процесс углубления общеэкономического и социального кризиса.

Определенным пережитком административно-командной системы прошлого и одновременно стремлением администрации к более свободному маневрированию финансовыми ресурсами являются огромные расходы на финансовую помощь, включающие суб-

венции, дотации, расходы по бюджетным фондам и др. Рост средств по статье «Целевые внебюджетные фонды» вызван переводом средств Дорожного фонда в субъекты РФ. Снижение затрат на обслуживание госдолга носит формальный характер, так как его большая часть погашается из профицита бюджета.

Подобную структуру расходов имеют и местные бюджеты. Главная их особенность — отсутствие трансфертов в расходах. Только из *местных бюджетов* финансируются:

- органы местного самоуправления;
- формирование и управление муниципальной собственности;
- местные организации социальной сферы;
- муниципальные органы охраны общественного порядка;
- муниципальное жилищно-коммунальное хозяйство;
- муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований;
- утилизация и переработка бытовых отходов (за исключением радиоактивных);
- муниципальные места захоронения;
- организация транспортного обслуживания населения и учреждений местного самоуправления;
- противопожарная безопасность;
- охрана окружающей природной среды;
- реализация целевых программ местного самоуправления;
- обслуживание и погашение муниципального долга;
- целевое дотирование населения;
- муниципальные архивы;
- муниципальные выборы и местные референдумы;
- прочие расходы.

Для выявления других отличий рассмотрим структуру расходов бюджета г. Нижнего Новгорода (табл. 9.4).

*Таблица 9.4*

*Структура расходов бюджета г. Нижнего Новгорода в 2000—2003 гг., %*

| <i>Показатель</i>  | <i>2000</i> | <i>2001</i> | <i>2002</i> | <i>2003</i> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 1  | 2           | 3           | 4           | 5           |
| Всего расходов   |             |             |             |             |
| В том числе  | 100,0       | 100,0       | 100,0       | 100,0       |
| Государственное управление и местное самоуправление        | 3,6         | 4,1         | 4,5         | 4,0         |
| Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности | 1,3         | 0,5         | 0,6         | 0,5         |

| 1  | 2    | 3    | 4    | 5    |
|--|------|------|------|------|
| Промышленность, энергетика и строительство         | 0,1  | 0,2  | 5,9  | 3,9  |
| Сельское хозяйство и рыболовство                   | 0,1  | 0,1  |      | 0,1  |
| Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика | 5,4  | 4,5  | 1,6  | 2,5  |
| Жилищно-коммунальное хозяйство                     | 26,8 | 23,0 | 20,2 | 23,8 |
| Образование  | 20,4 | 25,1 | 30,1 | 26,6 |
| Культура и искусство                               | 0,8  | 1,3  | 1,6  | 1,3  |
| Здравоохранение                                    | 18,5 | 22,8 | 23,7 | 21,1 |
| Социальная политика                                | 2,4  | 2,1  | 2,3  | 7,4  |
| Обслуживание государственного долга                | 7,1  | 2,0  | 1,1  | 3,9  |
| Прочие расходы                                     | 3,0  | 6,5  | 4,9  | 3,8  |
| Целевые бюджетные фонды                            | 4,2  | 2,3  | 2,4  | 0,2  |
| Бюджет развития к сумме расходов                   | 5,7  | 5,2  | 5,0  | 3,4  |

Из расчетных данных табл. 9.3 и 9.4 видно, что структуры расходов областного и городского бюджетов существенно различаются. Это обусловлено прежде всего спецификой управленческих функций и распределения муниципальных расходов, а также неоднозначным толкованием отдельных элементов бюджетной классификации, отсутствием единства в ее использовании. Если основные статьи в областном бюджете — целевые фонды и финансовая помощь, то в городском — образование, жилищно-коммунальное хозяйство и здравоохранение. Не случайно именно на образовании и здравоохранении в первую очередь негативно сказываются современные бюджетные проблемы.

## Для контроля и самостоятельной работы

### Термины и понятия

|   |                                   |
|---|-----------------------------------|
| Расходы бюджета                               | Традиционные статьи расходов      |
| Расходы федерального бюджета                  | бюджета                           |
| Расходы консолидированного бюджета территорий | Бюджет текущих расходов           |
| Расходы бюджетов субъектов РФ                 | Бюджет развития                   |
| Расходы местных бюджетов                      | Остаточный принцип финансирования |
|   | Трансферты                        |

## Контрольные вопросы

1. В чем заключается экономическое содержание расходов госбюджета?
2. Каков генезис и современная структура расходов госбюджета?
3. Как меняются расходы госбюджета в переходный период от **социализма** к капитализму?
4. Назовите важнейшие направления социальных расходов.
5. Что представляет собой статья расходов госбюджета «Обслуживание государственного долга»?
6. Каковы основные отличия федеральных расходов от расходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов?

## Тесты

1. Какие расходы бюджета не являются сугубо государственными;
  - 1) расходы на экономические цели;
  - 2) расходы на государственное управление;
  - 3) расходы на обеспечение правопорядка;
  - 4) расходы на вооруженные силы.
2. Фактором роста затрат на вооруженные силы не является:
  - 1) нестабильность международного политического положения;
  - 2) повышение затрат на производство военной техники;
  - 3) нестабильность внутреннего социального положения;
  - 4) наличие пограничных проблем и агрессивных соседей.
3. К расходам идеально демократического государства не относятся:
  - 1) расходы на вооруженные силы;
  - 2) расходы на экономические цели;
  - 3) расходы на социальные нужды;
  - 4) расходы на политические мероприятия;
4. Бюджет развития — это совокупность:
  - 1) расходов на развитие экономики страны;
  - 2) расходов на развитие социально-экономической сферы конкретного административно-территориального образования;
  - 3) расходов на инновации и расширение производства;
  - 4) всех расходов конкретного бюджета.
5. Бюджет текущих расходов представляет собой:
  - 1) совокупность всех расходов конкретного бюджета;
  - 2) совокупность расходов на развитие экономики страны;
  - 3) совокупность расходов бюджета за минусом расходов бюджета развития;
  - 4) совокупность расходов бюджета на финансирование социально-культурных мероприятий.

6. Распределите следующие статьи расходов федерального бюджета РФ на 2002 г. по мере уменьшения (1 — социальные расходы, 2 — оборона, 3 — экономика, 4 — обслуживание государственного долга):

- 1) 1, 2, 3, 4;
- 2) 2, 4, 1, 3;
- 3) 3, 2, 4, 1;
- 4) 1, 2, 4, 3.

7. Наибольшей из перечисленных статей расходов бюджетов субъектов РФ является:

- 1) правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности;
- 2) сельское хозяйство и рыболовство;
- 3) прочие расходы;
- 4) здравоохранение.

8. Отличительная черта расходов местных бюджетов:

- 1) меньше средств направляется на финансирование управления;
- 2) отсутствуют бюджетные трансферты (дотации и субвенции);
- 3) большая доля средств используется на развитие экономики;
- 4) отсутствуют расходы на обеспечение безопасности.

9. Какая из перечисленных статей отсутствует в бюджетах субъектов РФ и местных бюджетах:

- 1) расходы на обеспечение безопасности;
- 2) расходы на оборону;
- 3) расходы на социальную политику;
- 4) обслуживание внутреннего долга.

10. Наибольшей статьей расходов местных бюджетов городских районов является:

- 1) расходы на промышленность, энергетику и строительство;
- 2) расходы на здравоохранение;
- 3) коммунальные расходы;
- 4) расходы на управление и правоохранительную деятельность.

## Темы рефератов

1. Единство и различие расходов федерального бюджета, бюджета субъекта РФ и местного бюджета.
2. Особенности динамики структуры федерального бюджета за 1993—2002 г.
3. Особенности динамики структуры бюджета вашего субъекта РФ за последние 10 лет.
4. Особенности динамики структуры бюджета вашего местного образования за последние 10 лет.
5. По желанию студентов.

# Глава 10

## Государственный кредит

Цель главы — раскрыть *сущность государственного кредита* как важнейшего элемента бюджетного устройства. В процессе освоения материала студенты должны

- рассмотреть основные положения экономического содержания государственного кредита,
- усвоить содержание функций и функционального механизма финансов,
- изучить понятие, виды, источники погашения и механизм управления государственным долгом.

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы.

- государственный кредит: сущность, функции и виды;
- государственные ценные бумаги,
- государственный и муниципальный долг: экономическое содержание и управление

### 10.1. Государственный кредит: сущность, функции и виды

Для покрытия бюджетного дефицита государство часто привлекает заемные ресурсы. В то же время оно располагает временно свободными денежными средствами. При этом в силу своей особой социально-правовой значимости государство может принимать на себя ответственность за погашение ссуд, взятых различными экономическими субъектами. Все это объективно делает его одним из наиболее активных участников кредитных отношений, что, в свою очередь, порождает специфическую форму кредита — государственный кредит

**Государственный кредит** — это система формирования и использования ссудного фонда государства. Как экономическая категория госкредит выражает совокупность экономических отношений между государством (в лице органов власти), с одной стороны, и другими экономическими субъектами (физическими и юридическими лицами, зарубежными субъектами) — с другой, по поводу получения займов, предоставления ссуд или гарантийного обеспечения. При этом государство выступает заемщиком, кредитором и гарантом.

Государственный заем в качестве поступлений бюджета принципиально отличается от налогов: 1) он предоставляется на основе возвратности и платности; 2) носит добровольный характер. Таким образом, *государственные займы* — это временные дополнительные финансовые ресурсы, а не доходы бюджетов. Поэтому они учитываются отдельно и направляются, как правило, на покрытие бюджетного дефицита.

Что касается ссуд, выдаваемых государством различным субъектам, то они в корне противоречат сущности бюджета как некоммерческой структуры и используются в основном в социально-политических целях.

Госкредит выполняет *функции*:

- 1) временного перераспределения;
- 2) регулирующую;
- 3) контрольную.

Через *перераспределительную функцию* государство формирует и использует денежные фонды на принципах возвратности, срочности и платности. Государство как заемщик обеспечивает дополнительные средства для финансирования своих расходов. Перераспределение финансовых ресурсов осуществляется между:

- отечественными юридическими и физическими лицами и бюджетами;
- федеральным бюджетом, региональными и местными бюджетами;
- международными финансово-кредитными институтами и бюджетами;
- иностранными юридическими и физическими лицами и бюджетами.

*Регулирующая функция* госкредита выражается в следующем.

1. Мобилизуя средства физических лиц, государство уменьшает их платежеспособный спрос. При финансировании производственных затрат за счет кредита (например, инвестиции) происходит абсолютное сокращение наличной массы в обращении.

2. Выступая на финансовом рынке в качестве заемщика, государство увеличивает спрос на заемные средства и тем самым способствует росту цены кредита.

3. За счет кредитов, предоставляемых из бюджетов территорий или внебюджетных фондов, возможно стимулирование развития производства и занятости.

*Контрольная функция* госкредита состоит в учете и контроле целевого движения ссудного капитала, прежде всего использования ссуд, и имеет ряд специфических особенностей:

- тесно связана с деятельностью государства и состоянием централизованного фонда денежных средств;
- охватывает движение стоимости в двустороннем порядке, поскольку предполагает возвратность и возмездность получения средств;
- производится не только финансовыми структурами, но и кредитными институтами.

Контроль движения ссудного фонда осуществляется министерством финансов.

К основным *задачам* госкредита относятся:

- 1) финансирование бюджетного дефицита;
- 2) проведение международной и региональной финансово-кредитной политики;
- 3) поддержка **социально-приоритетных** секторов и видов деятельности.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ различаются бюджетные кредиты и бюджетные ссуды. **Бюджетный кредит** — форма финансирования бюджетных расходов, предусматривающая предоставление средств юридическим лицам на возвратной и возмездной основе. **Бюджетная ссуда** — бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок не более шести месяцев в пределах финансового года.

В качестве *заемщиков* средств федерального бюджета могут выступать:

- бюджетные учреждения;
- ♦ государственные и муниципальные унитарные предприятия;
- юридические лица, не являющиеся государственными или муниципальными унитарными предприятиями и бюджетными учреждениями;
- органы исполнительной власти нижестоящих бюджетов;
- зарубежные государства, юридические и международные организации.

Способами обеспечения возвратности бюджетного кредита могут быть только *банковские гарантии, поручительства, залог имущества*.

Контроль целевого использования бюджетных ссуд включает применение ряда санкций. При нецелевом использовании организациями средств федерального бюджета взимается штраф в размере двойной действующей учетной ставки ЦБ РФ. За несвоевременный возврат ссуд сокращается или прекращается предоставление всех форм государственной поддержки. За просрочку уплаты процентов за пользование средствами взимается пеня в размере 1/300 действующей учетной ставки ЦБ РФ за каждый день просрочки.



*Межгосударственный кредит* предоставляется Правительством РФ иностранным государствам по межправительственными соглашениями за счет средств федерального бюджета. Государственными кредитами являются займы, по которым у иностранных государств и их юридических лиц, а также международных организаций возникают долговые обязательства перед РФ как кредитором. Разновидностью госкредита считается и задолженность организаций по обязательным платежам в федеральный бюджет.

Важное значение для эффективной государственной кредитной практики имеет классификация кредитных отношений.

Заемные средства РФ мобилизует в основном двумя путями: размещением долговых ценных бумаг и получением кредитов у специализированных финансово-кредитных институтов, иностранных государств и межгосударственных организаций. В соответствии с этим госкредит может выступать в форме:

- 1) государственных займов;
- 2) гарантированных займов.

*Государственные займы* — это денежные ресурсы физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций, получаемые государством на основании заключаемых договоров. По договору займа одна сторона (заимодавец) передает в собственность другой стороне (заемщику) деньги, а заемщик обязуется возвратить такую же сумму займа.

Государственные займы осуществляются путем выпуска государственных ценных бумаг. Банки предоставляют кредит государству за счет заемных средств. Обращение части вкладов населения в государственные займы, предназначенные на нужды государства, осуществляется через покупку особых ценных бумаг (например, казначейских сберегательных сертификатов) или рыночных ценных бумаг (облигаций и т.д.), а также оформление безоблигационных займов. В РФ это происходит путем покупки Сбербанком долговых обязательств государства.

В отдельных случаях правительство может гарантировать погашение займа, выпущенного нижестоящими органами власти и управления, а также выплату процентов по нему. По *гарантированным займам* правительство реально несет финансовую ответственность только в случае неплатежеспособности плательщика. Возрождение гарантированных займов связано с предоставлением местным органам власти права проводить операции по заключению займов.

Государственные займы классифицируются по ряду признаков.

- По эмитентам (субъектам заемных отношений):

- 1) займы, размещаемые федеральными органами власти;
- 2) займы, размещаемые субъектными и местными органами управления.

- В зависимости от места размещения:

1) *внутренние заимствования* — от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций в валюте РФ;

2) *государственные внешние заимствования* ~ от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций в иностранной валюте; внешние займы размещаются на иностранных фондовых рынках в валюте других государств;

- По обращению на рынке:

1) *рыночные займы* — свободно продаются и покупаются (являются основными при финансировании бюджетного дефицита);

2) *нерыночные займы* — не подлежат обращению на рынке ценных бумаг и выпускаются государством для привлечения определенных инвесторов.

- По срокам погашения:

1) *краткосрочные* (до одного года);

2) *среднесрочные* (от одного года до пяти лет);

3) *долгосрочные* (от пяти лет и более).

- По обеспеченности долговых обязательств:

1) *закладные* — обеспечиваются конкретным *залогом*, например определенным имуществом;

2) *беззакладные* — обеспечиваются всем имуществом государства или данного муниципалитета.

- По характеру выплачиваемого дохода:

1) *выигрышные*;

2) *процентные*;

3) *с нулевым купоном*.

Выплата дохода осуществляется: по выигрышным облигациям на основе тиражей выигрышей, по процентным облигациям в виде купонов 1, 2 или 4 раза в год. Краткосрочные заемные средства государства продаются со скидкой с номинала, а выкупаются по номиналу. Не имеют также купонов и некоторые долгосрочные долговые обязательства. Доход по ним выплачивается вместе с суммой основного долга. Такие облигации называются облигациями с нулевым купоном.

- По методу определения дохода:

1) *с твердым доходом*;

2) *с плавающим доходом*.

- В зависимости от сроков погашения:

1) *обязательства с правом досрочного погашения*;

2) *обязательства без права досрочного погашения*.

При досрочном погашении инвестор может уменьшить свои потери (если через год ставка упала и составила уже не 12%, а только 6%), выкупив и разместив новый займ и погасив старый.

## 10.2. Государственные ценные бумаги

*Государственные ценные бумаги* — это долговые ценные бумаги, эмитентом которых выступает государство. Эмиссия государственных ценных бумаг осуществляется для решения следующих задач:

- финансирование дефицита бюджета;
- налоговое освобождение;
- финансирование целевых государственных программ;
- финансирование задолженности по другим ценным бумагам;
- регулирование экономической активности в обществе (например, денежной массы в обращении, производства и занятости).

*Эмитентом* государственных бумаг выступает Минфин РФ. В качестве его агента часто привлекается ЦБ РФ, который, в свою очередь, может уполномочить отдельные инвестиционные институты или банки быть официальными дилерами выпусков ценных бумаг правительства.

*Инвесторами* являются юридические и физические лица, резиденты и нерезиденты.

В России выпускались различные государственные ценные бумаги: государственные краткосрочные бескупонные облигации (ГКО), казначейские обязательства, облигации внутреннего валютного займа (ОВВЗ), золотые сертификаты, облигации федерального займа (ОФЗ), облигации государственного сберегательного займа (ОГСЗ), облигации ЦБ России.

Кроме центрального правительства, ценные бумаги могут выпускать субъекты РФ и органы местной власти. Ценные бумаги, эмитируемые местными органами власти, называются *муниципальными ценными бумагами*. Подобно государственным ценным бумагам они выпускаются для:

- покрытия дефицита местного бюджета;
- финансирования бесприбыльных объектов, требующих единовременных крупных средств, которыми не располагают местные власти;
- ◆ строительства, реконструкции и ремонта объектов социального назначения, инфраструктуры;
- финансирования прибыльных проектов, вложение в которые окупается в течение нескольких лет;
- финансирования строительства, реконструкции и ремонта жилья, как правило, на основе самокупаемости.

Обеспечением муниципальных ценных бумаг обычно являются доходы соответствующих бюджетов, муниципальное имущество либо доходы от реализации инвестиционных проектов, под которые выпущены муниципальные ценные бумаги. Муниципальные займы обычно выпускаются в виде муниципальных облигаций, реже — векселей.

Пионерами в сфере региональных ценных бумаг выступили нижегородцы, осуществив в 1992 г. выпуск облигаций администрации области. В первый год существования муниципальных ценных бумаг в целом по России было зарегистрировано пять проспектов эмиссии на сумму 5,6 млрд, в 1993 г. — восемь на 9,3 млрд, в 1994 г. — 28 на 2701 млрд, в 1995 г. — 73 на 6516 млрд, в 1996 г. — 39 на 10 789 млрд, в 1997 г. — 313 на 29 488 млрд руб. В 1997 г. наиболее крупными (по объему выпуска) были муниципальные займы Санкт-Петербурга, Москвы, Оренбургской области, Татарстана и других субъектов Федерации.

Наиболее популярными выпусками муниципальных ценных бумаг в России стали облигации для покрытия дефицита местных бюджетов и целевые займы: жилищные, телефонные. С середины 90-х гг. ряд областных администраций и крупных городов осуществили выпуск еврооблигаций, т.е. разместили свои займы в Западной Европе.

### 10.3. Государственный и муниципальный долг: экономическое содержание и управление

Различают общегосударственный, государственный и муниципальный долг, а также внутренний и внешний.

**Государственный долг** — это долговые обязательства Правительства РФ перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и другими субъектами международного права. Он подразделяется на госдолг РФ (обеспечивается федеральной собственностью) и госдолг субъектов РФ (обеспечивается имуществом субъектов РФ).

**Общегосударственный долг** включает задолженность Правительства РФ и органов управления низовыми звеньями, входящими в состав государства.

**Муниципальный долг** охватывает долговые обязательства муниципальных образований РФ и обеспечивается муниципальным имуществом.

Государственный долг бывает:

*капитальным* — это сумма всех выпущенных и непогашенных долговых обязательств государства (включая начисленные проценты);

*текущим* — это расходы по выплате доходов кредиторам по всем долговым обязательствам государства и по погашению обязательств, срок выплаты по которым наступил.

В состав госдолга РФ входят следующие долговые обязательства:

- кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени РФ с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями;
- государственные ценные бумаги, выпускаемые от имени РФ;
- договор о предоставлении государственных гарантий РФ, договоры поручительства РФ по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами;
- переоформленные долговые обязательства третьих лиц в госдолг РФ;
- соглашения и договоры, заключенные от имени РФ, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств прошлых лет.

Долговые обязательства РФ подразделяются на краткосрочные (до одного года), среднесрочные (от одного года до пяти лет) и долгосрочные (от пяти и более лет). Они погашаются в сроки, определяемые условиями займа, но не свыше 30 лет. Хотя известны и исключения, в частности погашение долгов царской России.

В объем государственного внутреннего долга РФ включаются:

- основная номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам РФ;
- основной долг по кредитам, полученным Российской Федерацией;
- основной долг по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, полученным РФ от других бюджетов;
- объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным РФ.

В государственный внешний долг РФ включаются:

- объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией;
- основной долг по полученным РФ кредитам правительств иностранных государств, кредитных организаций, фирм и международных финансовых организаций.

В объем государственного долга субъектов РФ включаются:

- основная номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъектов РФ;
- основной долг по кредитам, полученным субъектом РФ;

- основной долг по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, полученным субъектом РФ от бюджетов других уровней;
- объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом РФ.

Долговые обязательства субъекта РФ погашаются в сроки не более 30 лет.

*В объем муниципального долга* включаются:

- основная номинальная сумма долга по муниципальным ценным бумагам;
- основной долг по кредитам, полученным муниципальным образованием;
- основной долг по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, полученным муниципальным образованием от бюджетов других уровней.

Сроки погашения долговых обязательств муниципального образования не могут превышать 10 лет.

Общее состояние государственного долга РФ за последние пять лет отражено в табл. 10.1.

*Таблица 10.1*

*Государственный долг России*

| <i>Показатель</i>          | <i>1998</i> | <i>2001</i> | <i>2002</i> |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Внутренний долг, млрд руб. | 2967        | 557         | 531         |
| Внешний долг, млрд долл.   | 153         | 143         | 130         |
| Госдолг, % к ВВП           | 138         | 67          | 52          |

Возросший в 90-е гг. государственный долг и затраты на его обслуживание стали одной из центральных экономических проблем России. В настоящее время его объем составляет около половины ВВП. В 2001 г. платежи по государственному долгу в объеме расходов федерального бюджета составили более около 35%. В этой связи особое значение имеет процесс управления государственным долгом.

*Управление государственным долгом* — это совокупность мероприятий государства по принятию, регулированию и погашению финансовых заимствований. Оно осуществляется на уровне РФ Правительством РФ, в субъектах — органами исполнительной власти, в муниципальных объединениях — органами местного управления.

Российская Федерация не несет ответственности по долгovým обязательствам субъектов РФ и муниципальных образований, если указанные обязательства не были ею гарантированы. Субъекты РФ и муниципальные образования не отвечают по долгovým обязательствам друг друга, а также по долгovým обязательствам РФ, если указанные обязательства не были гарантированы ими.

*Высший орган управления госдолгом* — Федеральное Собрание. Оно в рамках федерального закона о федеральном бюджете устанавливает *важнейшие параметры* госдолга:

- предельные размеры внутреннего и внешнего государственного долга;
- предельный объем годовых внешних заимствований;
- расходы на обслуживание государственного долга в текущем году.

Так, верхний предел государственного внутреннего долга РФ на 1 января 2004 г. утвержден в сумме 842 млрд руб., предел внешнего долга РФ — 123,7 млрд долл. США, предельный размер государственных внешних заимствований — 1,19 млрд долл.

Предельный объем государственных внешних заимствований РФ не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию государственного внешнего долга РФ. Предельный объем выпуска ценных бумаг устанавливается Правительством РФ. Аналогичный порядок предусмотрен бюджетными законодательствами субъектов РФ.

Управление государственным долгом осуществляется с помощью следующих механизмов.

*Реструктуризация госдолга* ~ это прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения. Она может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга.

*Конверсия госдолга* — это изменение доходности займов. В целях снижения расходов по управлению государственным долгом государство чаще всего снижает размер выплачиваемых процентов по займам. Для кредиторов иногда возможно и повышение доходности государственных ценных бумаг.

*Консолидация госдолга* — это изменение условий займов, связанное с их сроками. При этом возможно как увеличение, так и уменьшение срока действия государственных ценных бумаг. Например, в 1990 г. срок функционирования казначейских обязательств был сокращен с 16 до 8 лет.

*Унификация госдолга* — это объединение нескольких займов в один, когда облигации ранее выпущенных займов обмениваются на облигации нового займа. В этом случае достигается уменьшение количества видов одновременно обращающихся ценных бумаг, что сокращает расходы государства по системе государственного кредита. В исключительных случаях правительство может провести обмен

облигаций по регрессивному соотношению, когда несколько ранее выпущенных облигаций приравниваются к одной новой облигации.

*Отсрочка погашения займов* происходит, когда правительство выпускает слишком много займов и условия их эмиссии не были достаточно выгодны для государства. В таких случаях большая часть поступлений от реализации облигаций новых займов направляется на выплату процентов и погашений по ранее выпущенным займам. Поэтому правительство объявляет об отсрочке погашения займов. В отличие от консолидации при отсрочке не только отодвигаются сроки погашения, но и прекращаются выплаты доходов. При консолидации займов владельцы облигаций продолжают получать по ним свой доход.

*Аннулирование государственного долга* — это отказ государства от обязательств по выпущенным займам. Аннулирование ценных бумаг государства может проводиться по причинам:

- 1) финансовой несостоятельности государства (банкротство);
- 2) прихода к власти новых политических сил, которые по определенным причинам отказываются признать финансовые обязательства предыдущих властей.

По соглашению сторон госдолг, возникший из купли-продажи государственных ценных бумаг, может быть заменен заемным обязательством. Замена госдолга заемным обязательством осуществляется с соблюдением требований о новации и совершается в форме договора займа.

*Новация* предполагает, что обязательство прекращается соглашением сторон о замене первоначального обязательства другим обязательством между теми же лицами, предусматривающим другой предмет или способ исполнения.

Россия входит в пятерку стран с максимальной внешней задолженностью. Основная сумма долга РФ приходится на Парижский клуб, объединяющий 20 государств — крупнейших мировых кредиторов (табл. 10.2).

Межбанковские кредиты, предоставляемые Внешэкономбанку в советское время, а также векселя, использовавшиеся во внешнеторговых расчетах, представляют интересы группы кредиторов Лондонского клуба, объединяющего более 600 коммерческих банков и занимающегося вопросами задолженности перед частными коммерческими банками. В 1997 г. было подписано соглашение Внешэкономбанка с Лондонским клубом банковских кредиторов. В соответствии с Меморандумом о согласованных принципах глобальной реструктуризации долга СССР клубу долг на сумму 32,3 млрд долл., включая проценты, пролонгирован на 25 лет с семилетним льготным периодом (реструктуризация с отсрочкой платежа). Сумма



долга разбита на две части: основной долг оформляется ценными бездокументарными бумагами, а процент — бумажными процентными облигациями.

Еще одна группа долгов — коммерческая торговая задолженность. В настоящее время после выверки долгов разрешена переуступка прав требования по ним.

Таблица 10.2

*Структура внешнего долга России по кредиторам  
в 2000–2002 гг., млрд долл.*

| Показатель   | 2000  | 2001  | 2002  |
|--|-------|-------|-------|
| Весь внешний долг  |       |       |       |
| В том числе  | 143,4 | 137,8 | 130,1 |
| Задолженность странам —<br>участницам Парижского клуба   | 47,5  | 42,9  | 42,3  |
| Задолженность странам, не вошед-<br>шим в Парижский клуб | 19,5  | 19,6  | 14,8  |
| Коммерческая задолженность                               | 6,7   | 6,5   | 6,1   |
| Задолженность международным<br>организациям              | 16,1  | 15,4  | 15,2  |
| МВФ  | 8,8   | 8,1   | 7,7   |
| Мировому банку   | 7,1   | 7,1   | 7,2   |
| Еврооблигационные займы                                  | 36,4  | 36,2  | 35,3  |
| ОВГВЗ и ОГВЗ   | 10,8  | 10,8  | 10,0  |
| Задолженность по кредитам ЦБР                            | 6,4   | 6,4   | 6,4   |

*Источник.* Сайт Министерства финансов РФ ([www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)).

Реструктуризация внешнего долга лишь на время смягчила кризис с выплатой внешней задолженности, но положение России с точки зрения обслуживания внешнего долга остается сложным. Чтобы избежать кризисной ситуации, необходимы изменение долгой стратегии РФ и переход от курса на отсрочку платежей к курсу на сокращение долга.

Эту проблему может решить *конверсия внешнего долга* — это все механизмы, обеспечивающие замещение внешнего долга другими видами обязательств, менее обременительными для государства-должника. Возможны разные формы: конверсия долга в инвестиции, погашение его товарными поставками, обратный выкуп долга самим заемщиком на особых условиях, обмен на долговые обязательства третьих стран, собственность, облигации и т.п.

# Для контроля и самостоятельной работы

## Термины и понятия

Государственный кредит

Гарант

Государственный долг

Государственные ценные бумаги

Облигации

Эмиссия государственных  
ценных бумаг

## Контрольные вопросы

1. Чем отличается государственный кредит от других видов кредита?
2. Охарактеризуйте отношения, которые выражает государственный кредит как экономическая категория.
3. Какие функции выполняет госкредит?
4. Дайте определение государственного долга.
5. Какие цели преследует эмиссия государственных ценных бумаг?
6. Назовите виды государственных ценных бумаг.
7. Перечислите операции по управлению государственным долгом.
8. Охарактеризуйте управление государственным долгом РФ, осуществляемое в последние годы.

## Тесты

1. Государственный кредит — это совокупность отношений между:
  - 1) государством и экономическими субъектами по поводу формирования или использования ссудного фонда;
  - 2) экономическими субъектами по поводу использования ссудного фонда;
  - 3) государственными экономическими субъектами по поводу формирования или использования ссудного фонда;
  - 4) государственными и экономическими субъектами по поводу формирования ссудного фонда.
2. Государственный кредит не выполняет:
  - 1) контрольную функцию;
  - 2) перераспределительную функцию;
  - 3) фискальную функцию;
  - 4) регулирующую функцию.
3. Бюджетный кредит — это:
  - 1) форма финансирования бюджетных расходов, предусматривающая предоставление средств юридическим лицам на возвратной и возмездной основе;
  - 2) бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок до шести месяцев;

- 3) форма финансирования бюджетных расходов, предусматривающая предоставление средств юридическим лицам на возвратной основе;
  - 4) бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах.
4. Бюджетная ссуда — это бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету:
- 1) на возвратной, безвозмездной или возмездной основах;
  - 2) на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок до шести месяцев;
  - 3) на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок до одного года;
  - 4) на возмездной основе на срок до шести месяцев.
5. Внешний долг выражает:
- 1) обязательства, возникающие в иностранной валюте;
  - 2) обязательства перед иностранными экономическими субъектами;
  - 3) обязательства в конвертируемой валюте;
  - 4) обязательства перед зарубежными государствами.
6. Внутренний долг выражает:
- 1) обязательства перед отечественными экономическими субъектами;
  - 2) обязательства, возникающие в отечественной валюте;
  - 3) обязательства перед резидентами;
  - 4) обязательства в конвертируемой валюте перед резидентами.
7. При управлении государственным долгом не используется:
- 1) унификация;
  - 2) девальвация;
  - 3) консолидация;
  - 4) реструктуризация.
8. В объем муниципального долга не включается:
- 1) долг по муниципальным ценным бумагам;
  - 2) долг бюджетным работникам;
  - 3) долг кредитным организациям;
  - 4) долг по бюджетным ссудам.
9. В Законе о федеральном бюджете на 2002 г. не утверждается:
- 1) верхний предел внутреннего госдолга;
  - 2) предел внешнего госдолга;
  - 3) совокупное обслуживание внешнего госдолга;
  - 4) размер государственных внешних заимствований.
10. Какие из приведенных данных публикуются в законе о федеральном бюджете?
- 1) размер долга иностранных государств бывшему СССР и РФ;
  - 2) размер долга стран СНГ Российской Федерации;

- 3) суммы погашения и выплаты процентов по долгам *ино-*странных государств;
- 4) суммы внешних заимствований.

### Практические задания

1. Рассчитайте и проанализируйте структуру внешнего долга России за последние 10 лет.
2. Рассчитайте и проанализируйте структуру внутреннего долга России за последние 10 лет.

### Темы рефератов

1. Государственные ценные бумаги в России.
2. Государственный долг России — проблемы и перспективы.
3. Управление госдолгом России.
4. По желанию студентов.

# Глава

## Внебюджетные и целевые бюджетные фонды

Цель главы — изучить содержание и роль внебюджетных и целевых бюджетных фондов России в условиях рыночной экономики. При ее освоении студенты должны:

- понять социально-экономическую сущность государственных внебюджетных фондов,
- усвоить механизм образования и использования государственных внебюджетных фондов;
- понять роль и механизм функционирования целевых бюджетных фондов,
- выявить проблемы и перспективы внебюджетных и целевых бюджетных фондов России.

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы:

- внебюджетные фонды: понятие, структура и значение;
- государственные социальные внебюджетные фонды;
- целевые бюджетные фонды;
- проблемы и перспективы внебюджетных и целевых бюджетных фондов России

### 11.1. Внебюджетные фонды: понятие, структура и значение

В мировой практике широко используются различные денежные фонды, как бюджетные, так и внебюджетные. Роль и значение последних постоянно меняются в зависимости от социально-экономической конъюнктуры. Дополнительные фонды возникли одновременно с образованием бюджетов, но наибольшего расцвета достигли в условиях рыночной экономики. Катализатором их развития, как правило, выступало обострение экономических противоречий между субъектами общества: государством и населением, государством и организациями, организациями и работниками, отдельными гражданами. Цель фондов была в обособлении денежных средств из гласных, общепринятых финансовых потоков для защиты и реализации особых интересов.

Чем сложнее государственное устройство страны (федеративное, конфедеративное), тем больше в ней различных фондов. На коли-

чество фондов влияют три объективных фактора: 1) численность собственников; 2) размеры финансовых ресурсов; 3) потребности и среда.

**Внебюджетные фонды (ВБФ)** представляют собой характерный финансовый инструмент (так называемую «зачачку»), суть которого состоит в обособлении субъектом (государством, физическим, юридическим лицом или другим владельцем) части общеизвестных денежных ресурсов для удовлетворения своих специфических потребностей. Общими *причинами образования ВБФ* являются ограниченность жизненных ценностей и наличие товарно-денежных отношений; соответственно их экономическую основу составляет многообразие форм собственности (сочетание частной, коллективной, государственной и т.д.). *Цель ВБФ* заключается в удовлетворении специфических потребностей субъектов. *Форма функционирования ВБФ* — плановость: фонды всегда создаются для конкретных целей, а поэтому существуют только в плановом порядке. *Функции ВБФ* аналогичны функциям всех финансовых категорий. Главная из них — *перераспределение финансовых потоков*.

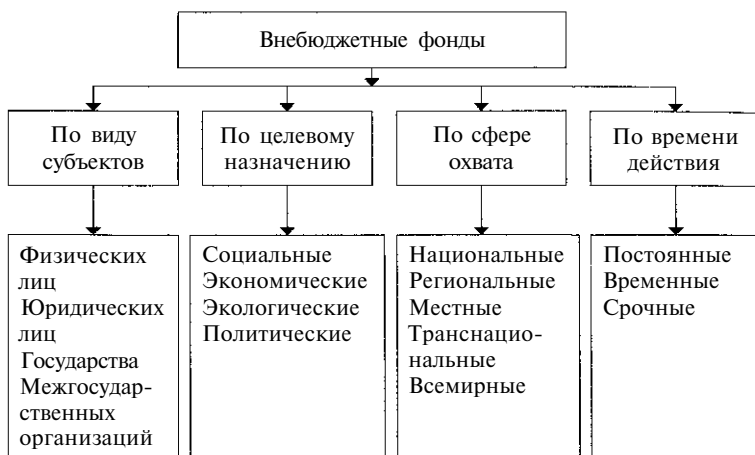
Как явление **ВБФ** выступают, с одной стороны, финансовой категорией, а с другой — субъективным стоимостным инструментом экономической деятельности. Как *финансовая категория ВБФ* выражают совокупность экономических отношений между субъектами по поводу формирования и использования денежных ресурсов для удовлетворения специфических потребностей.

Соответственно видам субъектов различаются **ВБФ** физических лиц, юридических лиц, государства, а также межгосударственных субъектов. *Субъективный характер ВБФ* заключается в том, что они функционируют через конкретную деятельность физических или юридических лиц в виде особых финансовых организаций. Эта особенность порождает новые функциональные свойства **ВБФ** — *контрольную и стимулирующую (регулирующую) функции*, которые призваны обеспечивать эффективное использование фондов.

Органическое единство объективного и субъективного содержания находит свое выражение во внебюджетной политике, направленной на защиту и реализацию материальных интересов одних субъектов в противовес идентичным интересам других. Реализуется политика через функциональный механизм в форме внебюджетного менеджмента.

Таковы основные теоретические положения **ВБФ** как важного финансового инструмента рыночной экономики. На практике значение и роль фондов зависят от множества ситуаций и факторов как объективного, так и субъективного характера. В условиях становления рыночной экономики роль **ВБФ** резко возрастает, что требует особого, глубоко обоснованного подхода к управлению их функционированием.

ВБФ классифицируются по нескольким *признакам*, в том числе: субъектам, целевому назначению, сфере охвата, времени действия и т.д. (рис. 11.1).



*Рис. 11.1. Классификация внебюджетных фондов*

В действительности структура ВБФ отдельных стран значительно разнообразнее. Все зависит от специфики конкретного субъекта (государства, административно-территориального подразделения или межгосударственной структуры) и внутреннего содержания признака.

*Финансовую базу* внебюджетных фондов составляет стоимость созданного продукта, прежде всего ВВП. *Источниками ВБФ* являются: 1) издержки производства минус оплата труда; 2) оплата труда; 3) прибыль. Если ВБФ формируются через отчуждение национального дохода, то их природа имеет характер прямого налога, а при отчуждении части издержек производства — характер косвенного налога. Таким образом, *общим источником ВБФ* служат доходы предприятий и населения, а не средства государства. Последнее лишь изымает денежные ресурсы у имущих и передает по целевому назначению нуждающимся. При этом некоторая часть остается на организацию внебюджетного процесса и финансирование структур самих фондов (содержание персонала, помещений и т.д.).

В образовании ВБФ функционируют *три типа участников*: 1) субъекты первичного распределения (работники, получающие заработную плату, предприниматели — прибыль); 2) субъекты прямого перераспределения (граждане непроизводственной сферы и бюджеты разных уровней власти); 3) субъекты косвенного перерас-

пределения — все граждане и юридические лица как потребители продукции и услуг, цены которых содержат элементы ВБФ.

## 11.2. Государственные социальные внебюджетные фонды

В любом обществе есть нетрудоспособные люди, которые в силу объективных жизненных обстоятельств не в состоянии обеспечить свое существование, — дети, инвалиды, старики, люди, временно нетрудоспособные. В силу ограниченности жизненных ценностей и природного эгоизма от содержания многих из них отказываются не только окружающие, знакомые, коллеги, но даже и самые близкие родственники. Поэтому материальная защита таких людей возлагается на государство, которое выполняет в связи с этим функцию социального страхования.

Социальное страхование может осуществляться государством открыто, гласно, прозрачно, но в рамках государственного (федерального) бюджета под особым контролем представительных органов власти и руководством высших исполнительных органов — правительства страны и министерства финансов. Такая система существует в современных стабильных демократических странах, а также была в СССР. Но страхование может производиться и вне государственного бюджета, через специальные внебюджетные фонды, подконтрольные, как правило, узкому кругу властных должностных лиц исполнительных органов власти. Россия избрала вторую систему — использование государственных социальных ВБФ.

Впервые социальные внебюджетные фонды были созданы в РФ в 1992 г. При их образовании ставились *задачи*: 1) «разгрузить» бюджет от существенной доли социальных расходов; 2) вывести из-под контроля законодательных органов власти значительные финансовые ресурсы, предоставив их в полное распоряжение исполнительных органов власти. Для решения этих задач ВБФ были законодательно выведены из бюджетной системы страны. Лишь в 1998 г. под влиянием общественности и давлением представительных органов власти был принят Бюджетный кодекс РФ, зафиксировавший государственные социальные ВБФ в качестве важнейшего составного элемента бюджетной системы.

*В состав государственных социальных ВБФ РФ* в настоящее время входят:

- Пенсионный фонд РФ (ПФ РФ);
- Фонд социального страхования РФ (ФСС);
- Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования РФ (ФФОМС и ТФОМС).



Эти фонды аккумулируют средства для реализации важнейших социальных гарантий — государственного пенсионного, социального и обязательного медицинского страхования.

В *организационном отношении* социальные внебюджетные фонды — самостоятельные финансово-кредитные организации. Однако их самостоятельность имеет свои особенности и существенно отличается от экономической самостоятельности государственных и коммерческих, акционерных, кооперативных, частных организаций. Внебюджетные социальные фонды организуют мобилизацию и использование средств фондов в размерах и на цели, регламентированные государством. Государство определяет уровень страховых платежей, принимает решение об изменениях структуры и уровня денежных социальных выплат. Через ВБФ проходит довольно существенная часть денежных ресурсов государства, что видно из данных табл. 11.1.

Таблица 11.1

*Соотношение государственных ВБФ и федерального бюджета, млрд руб.*

| Показатель                             | 2000 | 2002 | 2003 |
|--|------|------|------|
| Доходы федерального бюджета            | 1132 | 2126 | 2418 |
| ПФ РФ                                  | 439  | 783  | 823  |
| ФСС                                    | 99   | 127  | 134  |
| ФФОМС                                  | 2    | 5    | 5    |
| ТФОМС*                                 | 34   | 79   | 90   |
| Социальные ВБФ, всего                  | 574  | 994  | 1052 |
| <b>ВБФ, в % к федеральному бюджету</b> | 51   | 47   | 43   |

\* *Примечание.* По оценке автора.

Все государственные социальные **ВБФ** составили в 2000 г. 51% доходов федерального бюджета, в 2002 г. — 47% и в 2003 г. — 43%. При этом большая часть приходится на ПФ РФ (37—38%), ФСС — 5—8% и ФОМС — 3—5%. Однако с учетом остатков на начало года и без повторного счета в размере ЕСН объем только одного ПФ РФ составит в 2003 г. 49%. Таким образом, государственные социальные ВБФ РФ являются существенным звеном бюджетной системы. Рассмотрим их подробнее.

**Пенсионный фонд РФ**, введенный в действие с 1 января 1992 г., создан в целях государственного управления финансами пенсионного страхования в РФ и является самостоятельным финансово-кредитным учреждением, осуществляющим свою деятельность в соответствии с законодательством РФ. Деятельностью фонда руководит Правление и его постоянно действующий орган — Исполнительная дирекция. Ди-

рекции подчиняются отделения в субъектах РФ. На местах (в городах и районах) имеются уполномоченные Пенсионного фонда. Отделения обеспечивают организационную работу по сбору взносов в Фонд, реализации региональных программ пенсионного страхования, а также контроль за расходованием средств.

Основными задачами ПФ РФ являются:

- аккумуляция страховых платежей;
- финансирование расходов в соответствии с назначением Фонда.

Формирование ПФ РФ в 2000—2002 гг. характеризуется данными табл. 11.2. Наибольшее количество доходов приходится на страховые взносы (в 2000 г. — 78%), которые с 2001 г. заменены на единый социальный налог (ЕСН). На средства федерального бюджета приходится 6—1%.

Таблица 11.2

*Динамика доходов бюджета ПФ РФ, млрд руб.*

| Показатель   | 2000  | 2001  | 2002  | 2002 к 2000, % |
|--|-------|-------|-------|----------------|
| Переходящий остаток  | 8,1   | 98,3  | 115,6 | 1427           |
| Страховые взносы   | 356,0 | —     | —     | 148            |
| Единый социальный налог  | —     | 399,6 | 281,2 |                |
| Страховая часть трудовой пенсии  | —     | —     | 246,1 |                |
| Страховые взносы на накопительную часть пенсии   | —     | —     | 35,1  | —              |
| Страховые взносы в виде фиксированного платежа   | —     | —     | 19,2  | —              |
| Мобилизация просроченной задолженности плательщиков страховых взносов в Фонд                                       | 20,0  | 28,3  | 35,0  | 175            |
| Средства федерального бюджета, передаваемые на выплаты государственных пенсий и пособий                            | 26,8  | 34,0  | 49,5  | 184            |
| Средства от реализации продовольствия в соответствии с Постановлением Правительства на выплаты госпенсий и пособий | 11,5  | —     | —     | —              |
| Всего доходов  | 439,4 | 564,2 | 783,5 | 178            |

В качестве негативного фактора следует отметить более чем 14-кратный рост переходящего остатка Фонда (8 млрд руб. в 2000 г., 98 млрд в 2001 г. и 115,6 млрд в 2002 г.). По существу, данные остатки ПФ РФ становятся крупным мобильным ресурсом дополнительных государственных расходов.

Уплата ЕСН носит обязательный характер, он отнесен к числу первоочередных платежей и включается в себестоимость продукции (работ, услуг). Порядок уплаты и тарифы отчислений работодателями в Пенсионный фонд устанавливаются законодательством РФ. В 2002 г. действовали следующие основные ставки (в % к оплате труда):

- организации — 28,0;
- сельскохозяйственные организации — 20,6;
- предприниматели — 19,2.

По данным Международной ассоциации социального обеспечения, применяемые в России ставки — одни из самых высоких среди 165 стран мира. Такой уровень фискального бремени ведет к укрывательству от государства доходов и переводу их в «теневую» экономику.

В ПФ РФ кроме ЕСН поступают также:

- средства федерального бюджета, направляемые через ПФ РФ на выплаты государственных пенсий и пособий;
- доходы от обслуживания счетов ПФ РФ банками;
- добровольные взносы юридических и физических лиц.

Кроме того, доходы могут поступать за счет капитализации части временно свободных средств Фонда (покупки ценных бумаг, инвестиций). При отсутствии у ПФ РФ собственных средств на финансирование выплат пенсий могут направляться полученные в банках кредиты и краткосрочные ссуды из местного бюджета.

*Средства ПФ РФ направляются на выплаты:*

- 1) государственных пенсий (по возрасту, за выслугу лет, при потере кормильца);
- 2) пенсий по инвалидности, военнослужащим;
- 3) компенсаций пенсионерам;
- 4) материальной помощи престарелым и инвалидам;
- 5) пособий на детей в возрасте от полутора до шести лет, одиноким матерям, на детей, инфицированных ВИЧ;
- 6) пострадавшим от аварии на Чернобыльской АЭС.

За счет средств ПФ РФ финансируются различные программы по социальной поддержке инвалидов, пенсионеров и детей, осуществляются единовременные денежные выплаты.

Выплаты государственных пенсий и пособий занимают наибольший удельный вес в общем объеме расходов ПФ РФ (табл. 11.3). Наряду с ними осуществляются целевые выплаты государственных пенсий и пособий на возвратной основе из федерального бюджета. Это расходы на выплату пенсий, их пересылку и доставку. Часть средств Пенсионного фонда используется на капитальные вложения и проектные работы, разработку и ввод в эксплуатацию автоматизированной системы Фонда, подготовку и переподготовку кадров, воз-

врат краткосрочных ссуд и полученных от коммерческих банков кредитов, содержание органов управления ПФ РФ. К сожалению, последние затраты за два года возросли в 5 раз.

Таблица J1.3

**Расходы ПФ РФ в 2000—2002 гг., млрд руб.**

| Показатель                                   | 2000  |      | 2001        |      | 2002  |             | 2002 к<br>2000, % |
|--|-------|------|-------------|------|-------|-------------|-------------------|
|  | Сумма |      | Сумма       | %    | Сумма | %           |                   |
| Всего  | 341,1 | 100  | 504,9       | 100  | 739,2 | 100         | 217               |
| В том числе                                  |       |      |             |      |       |             |                   |
| Выплаты трудовых пенсий                      | 299,5 | 87,8 | 445,1       | 88,2 | 623,9 | <b>84,4</b> | 208               |
| Расходы на доставку и пересылку              | 4,3   | 1,3  | 7,1         | 1,4  | 8,7   | 1,2         | 202               |
| Выплаты государственных пенсий и пособий     | 21,6  | 6,3  | <b>25,9</b> | 5,1  | 43,4  | <b>5,9</b>  | 201               |
| Перечисление средств на накопительную пенсию | —     | —    | —           | —    | 35,1  | <b>4,7</b>  | —                 |
| Содержание органов управления Фонда          | 4,1   | 1,1  | 7,0         | 1,4  | 22,8  |             | 532               |

Структура расходов ПФ РФ предусматривает направление средств на создание инфраструктуры и осуществление мероприятий по организации персонифицированного учета для целей государственного пенсионного страхования. Программа пенсионной реформы РФ, утвержденная в 1998 г., предполагает переход от действующей распределительной системы к *смешанной системе пенсионного обеспечения*, которая включает:

- 1) государственное базовое пенсионное страхование, по которому выплата пенсий осуществляется в зависимости от страхового (трудового) стажа;
- 2) накопительную часть пенсий;
- 3) государственное социальное пенсионное обеспечение для отдельных категорий граждан.

**Фонд социального страхования РФ** действует с 1993 г. Денежные средства Фонда принадлежат государству, не входят в состав бюджетов соответствующих уровней и изъятию не подлежат. Бюджет

ФСС и отчет об его исполнении сначала утверждаются Правительством РФ, а затем Федеральным Собранием РФ.

Основные задачи ФСС:

- обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка, на погребение, на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей, а также на другие цели государственного социального страхования, предусмотренные законодательством;
- участие в разработке и реализации государственных программ по охране здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;
- организация работы по подготовке и повышению квалификации специалистов для государственного социального страхования, разъяснительной работы среди страхователей и населения по вопросам социального страхования.

Около 70% средств ФСС остается в распоряжении плательщиков для выплаты большинства пособий в организациях.

Средства ФСС образуются за счет:

- ЕСН, уплачиваемого работодателями независимо от форм собственности;
- добровольных взносов граждан и юридических лиц;
- ассигнований из федерального бюджета РФ на покрытие расходов в соответствии с действующим законодательством;
- прочих доходов.

Формирование бюджета ФСС в 2000—2002 гг. характеризуется данными табл. 11.4. Наибольшее количество доходов приходится на страховые взносы (80—85%), замененные в 2001 г. на ЕСН. С 2001 г. появились отчисления на страхование от несчастных случаев, составившие 15%. В качестве негативного фактора можно отметить рост переходящего остатка фонда: с 12,1 млрд руб. в 2000 г. до 16,6 млрд в 2001 г.

Таблица 11.4

Динамика доходов бюджета ФСС РФ в 2000—2002 гг., млрд руб.

| Показатель  | 2000 | 2001 | 2002  | 2002 к 2000, % |
|---|------|------|-------|----------------|
| Остаток средств на начало года                            | 12,1 | 16,7 | 18,9  | 156            |
| Страховые взносы  | 83,6 | —    | —     | 124            |
| Единый социальный налог                                   | —    | 52,2 | 83,8  | —              |
| Сумма единого налога на вмененный доход                   | 0,2  | 0,2  | —     | —              |
| Обязательное социальное страхование от несчастных случаев | —    | 13,3 | 19,7  | —              |
| Прочие поступления  | 2,2  | 3,5  | 0,8   | 36             |
| Средства федерального бюджета                             | 0,6  | 0,4  | 0,7   | 117            |
| Всего доходов   | 98,7 | 86,3 | 127,1 | 128            |

В расходах бюджета ФСС (табл. 11.5) основной удельный вес приходится на различные пособия и страховые выплаты. Большая часть выплат из средств ФСС идет на оплату больничных листов. Значительные средства используются на санаторно-курортное обслуживание работников и членов их семей.

Основная доля отчислений в социальные фонды ложится на работодателей. Тарифы установлены одинаковые для всех независимо от состояния условий труда, уровня заболеваемости и других важных факторов. Иначе говоря, у работодателя отсутствует экономическая заинтересованность в снижении страховых рисков и, следовательно, объемов выплат.

Таблица 11.5

Расходы ФСС РФ в 2000-2002 гг., млрд руб.

| Показатель  | 2000       |      | 2001       |      | 2002       |      | 2002 к<br>2000, % |
|---|------------|------|------------|------|------------|------|-------------------|
|   | Сум-<br>ма | %    | Сум-<br>ма | %    | Сум-<br>ма | %    |                   |
| Всего   | 70,2       | 100  | 84,3       | 100  | 123,8      | 100  | 177               |
| В том числе   | 0          |      | 0          |      | 0          |      | 2002 к<br>2000, % |
| Выплата пособий   | 38,7       | 55,3 | 47,3       | 55,8 | 76,2       | 61,5 | 197               |
| Санаторно-курортное лечение   | 15,9       | 22,7 | 12,1       | 14,3 | 6,8        | 5,5  | 43                |
| Месячные страховые выплаты  | 3,3        | 4,7  | 9,7        | 11,4 | 19,9       | 16,1 | 488               |
| Доставка и пересылка страховых выплат                                       | 0,1        | 0,1  | 0,2        | 0,2  | 0,4        | 0,4  | 400               |
| Медицинская социальная и профессиональная реабилитация                      | 0,8        | 1,3  | 2,3        | 2,8  | 3,8        | 3,1  | 388               |
| Содержание исполнительных органов Фонда                                     | 2,5        | 3,6  | 3,3        | 3,9  | 3,9        | 3,2  | 156               |
| Организация и ведение единой информационной системы социального страхования | 0,2        | 0,3  | 0,5        | 0,5  | 0,5        | 0,4  | 250               |
| Оздоровление детей  | 7,1        | 10,1 | 6,4        | 7,5  | 8,3        | 6,7  | 117               |

Контроль полноты и своевременности начисления и уплаты страхователями страховых взносов и иных платежей осуществляется ФСС совместно с Министерством РФ по налогам и сборам, а за правильным и рациональным расходованием этих средств на предприятиях — ФСС с участием профессиональных союзов.

Фонды обязательного медицинского страхования РФ (ФОМС) призваны обеспечить гражданам страны получение равной меди-

цинской и лекарственной помощи соответственно программам обязательного медицинского страхования. ФОМС подразделяются на федеральный и территориальные.

**Федеральный ФОМС РФ** является самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением, юридическим лицом и подотчетен Федеральному Собранию и Правительству РФ.

Основные задачи ФФОМС:

- реализация Закона РФ «О медицинском страховании граждан в РФ»;
- обеспечение прав граждан в системе обязательного медицинского страхования (ОМС);
- участие в разработке и осуществлении государственной финансовой политики в области ОМС;
- выравнивание условий деятельности территориальных фондов по финансированию ОМС;
- разработка и осуществление комплекса мероприятий по обеспечению финансовой устойчивости системы ОМС.

Средства ФФОМС образуются за счет:

- ЕСН, уплачиваемого организациями независимо от форм собственности на обязательное медицинское страхование;
- взносов территориальных фондов на реализацию совместных программ, выполняемых на договорных началах;
- ассигнований из федерального бюджета на выполнение республиканских программ обязательного медицинского страхования;
- добровольных взносов юридических и физических лиц;
- доходов от использования временно свободных финансовых средств Фонда;
- нормированного страхового запаса финансовых средств Фонда;
- поступлений иных финансовых средств, не запрещенных законодательством РФ.

Формирование ФФОМС в 2000—2002 гг. отражено в табл. 11.6.

Таблица 11.6

**Доходы бюджета ФФОМС в 2000—2002 гг., млн руб.**

| Показатель                     | 2000 | 2001 | 2002 | 2002 к 2000, % |
|--------------------------------|------|------|------|----------------|
| 1                              | 2    | 3    | 4    | 5              |
| Остаток средств на начало года | 10   | 10   | 10   | 100            |
| Страховые взносы               | 2081 |      |      |                |
| Единый социальный налог        |      | 2630 | 3907 |                |

| 1  | 2    |      | 4    | 5   |
|--|------|------|------|-----|
| Возврат ранее размещенных временно свободных средств | 12   | 10   | 13   | 108 |
| Прочие доходы  | И    | 40   | 40   | 364 |
| Всего доходов  | 2115 | 2690 | 3970 | 188 |

Большая часть доходов приходится на страховые взносы (в 2000 г. — 98%), замененные с 2001 г. на ЕСН. Средства в ФФОМС перечисляются организациями и учреждениями независимо от форм собственности по ставке 0,2% к начисленной оплате труда по всем основаниям. За неработающих граждан платят органы исполнительной власти с учетом территориальных программ обязательного медицинского страхования в пределах средств, предусмотренных в соответствующих бюджетах на здравоохранение.

Негативным моментом доходной политики Фонда является поступление средств от ранее размещенных финансовых ресурсов в размере 10—15 млн руб. Они были бы целесообразными лишь при условии решения всех задач медицинского страхования, которого пока нет и в ближайшее время не предвидится.

Средства ФФОМС используются на оплату медицинских услуг, предоставляемых гражданам, финансирование целевых медицинских программ, мероприятий по подготовке и переподготовке специалистов, на развитие медицинской науки, улучшение материально-технического обеспечения здравоохранения и другие цели (табл. 11.7).

Таблица 11.7

**Расходы ФФОМС за 2000—2002 гг., млн руб.**

| Показатель  | 2000  |       | 2001  |       | 2002  |       | 2002к<br>2000, % |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------|
|   | Сумма | %     | Сумма | %     | Сумма | %     |                  |
| 1   | 2     | 3     | 4     | 5     | 6     | 7     | 8                |
| Всего   | 2105  | 100,0 | 2680  | 100,0 | 3960  | 100,0 | 188              |
| В том числе   |       |       |       |       |       |       |                  |
| Выравнивание финансовых условий территориальных фондов ОМС  | 1783  | 84,7  | 2332  | 87,0  | 3399  | 85,8  | 191              |
| Выполнение целевых программ оказания медицинской помощи ОМС | 211   | 10,0  | 254   | 9,5   | 467   | 11,8  | 221              |



| 1                                | 2   | 3   | 4   | 5   | 6   | 7   | 8   |
|----------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Компьютеризация системы ОМС      | 40  | 1,9 | 40  | 1,5 | 100 | 1,0 | 250 |
| Единовременные страховые выплаты | 155 | 0,2 | 358 | 0,4 | 497 | 0,4 | 321 |
| Содержание органов Фонда         | 38  | 1,8 | 40  | 1,5 | 105 | 1,0 | 276 |
| Прочие расходы                   | 29  | 1,4 | 11  | 0,4 | И   | 0,3 | 38  |

Основная сумма расходов — это субвенции на выравнивание условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования и финансирование целевых программ в рамках обязательного медицинского страхования. Распределение субвенций территориальным фондам ОМС осуществляется с применением Положения о порядке предоставления Фондом субвенций территориальным фондам ОМС субъектов РФ. Кроме того, используется методика комплексной оценки территории и деятельности системы обязательного медицинского страхования субъекта РФ для обоснования потребности в субвенциях Фонда.

**Территориальные ФОМС** создаются органами власти субъектов РФ. Они являются самостоятельными государственными некоммерческими финансово-кредитными учреждениями, юридическими лицами и осуществляют свою деятельность в соответствии с законодательством РФ.

К основным задачам ТФОМС РФ относится:

- обеспечение реализации Закона о медицинском страховании граждан в РФ;
- обеспечение прав граждан в системе обязательного медицинского страхования.

Территориальным фондам обязательного медицинского страхования принадлежит основная роль в финансовом обеспечении здравоохранения территорий. Деятельность территориального фонда определена Положением о территориальном фонде обязательного медицинского страхования.

Территориальный ФОМС РФ осуществляет следующие функции:

- аккумулирует финансовые средства на обязательное медицинское страхование;
- финансирует обязательное медицинское страхование по дифференцированным душевым нормативам;
- выравнивает финансовые ресурсы городов и районов, направляемые на обязательное медицинское страхование;
- накапливает финансовые резервы для обеспечения устойчивости системы ОМС;

- разрабатывает правила обязательного медицинского страхования граждан на территории РФ;
- контролирует поступление в территориальный ФОМС страховых взносов и использование финансовых средств на обязательное медицинское страхование;
- ведет персонифицированный учет по всем категориям плательщиков страховых взносов в РФ;
- согласовывает с органами исполнительной власти, медицинскими ассоциациями территориальную программу обязательного медицинского страхования населения;
- взаимодействует с ФФОМС и другими территориальными фондами.

Средства территориальных ФОМС находятся в государственной собственности и не входят в состав бюджетов субъектов РФ. Выравнивание финансовых ресурсов обязательного медицинского страхования производится путем передачи средств территориальных фондов филиалам до достижения установленного на территории среднедушевого норматива.

Финансовые средства территориальных фондов используются:

- для финансирования обязательного медицинского страхования;
- дотирования филиалов с недостаточным объемом финансовых средств до достижения установленного на территории среднедушевого норматива;
- формирования нормированного страхового запаса;
- осуществления управленческих функций территориального фонда по нормативу, устанавливаемому исполнительным директором по согласованию с правлением территориального фонда в процентах к размеру всех собранных средств;
- финансирования отдельных мероприятий по здравоохранению, взаимно согласованных между органами управления системы здравоохранения и территориальными фондами ОМС.

### 11.3. Целевые бюджетные фонды

Наряду с государственными социальными ВБФ в 1992—1994 гг. были созданы десятки федеральных (отраслевых, межотраслевых, ведомственных и т.д.) и сотни территориальных ВБФ. Через них, минуя официальные гласные бюджеты, прошли огромные средства, используемые различными должностными лицами в основном на коммерческие цели. Фактически они способствовали реализации генеральной цели правительства 1992 г. — становлению капиталистической системы через ускоренное образование капиталистов — людей, живущих за

счет собственного капитала. Для большинства других субъектов страны (основная масса населения, предприятия, государство) деятельность фондов оборачивалась финансовыми потерями, что фиксировалось в многочисленных проверках деятельности **ВБФ**.

По мере становления крупных собственников в условиях конкуренции **ВБФ** себя полностью исчерпали, и с 1995 г. начался обратный процесс их устранения. Он осуществлялся разными путями, в числе которых:

- законодательное прекращение деятельности отраслевых и ведомственных **ВБФ**;
- преобразование **ВБФ** исполнительных органов власти в целевые бюджетные фонды;
- слияние целевых бюджетных фондов с бюджетами.

В результате в 1999—2000 гг. федеральный бюджет содержал девять целевых фондов, а с 2002 г. планируется только один Фонд Министерства РФ по атомной энергии. Внебюджетные фонды территорий также были преобразованы в целевые бюджетные фонды, большинство из которых затем были упразднены.

Таким образом, ***целевые бюджетные фонды*** — это фонды, образуемые в соответствии с действующим законодательством для финансирования отдельных государственных расходов и консолидируемые в составе бюджетов страны.

**Дорожный фонд (ДФ)**. Финансирование затрат, связанных с содержанием, ремонтом, реконструкцией и строительством автомобильных дорог общего пользования на территории РФ, осуществляется за счет целевых средств, накапливаемых с 2002 г. в территориальных дорожных фондах субъектов РФ. Дорожный фонд с 2003 г. образуется за счет транспортного налога.

В дорожные фонды могут направляться также средства от проведения займов, лотерей, продажи акций, штрафных санкций, добровольных взносов и из других источников, включая бюджетные ассигнования. Контроль полноты, правильности и своевременности внесения налогов в дорожные фонды осуществляется Министерством РФ по налогам и сборам.

## 11.4. Проблемы и перспективы внебюджетных и целевых бюджетных фондов

Изменения в формировании внебюджетных фондов являются одним из важных направлений реформирования финансовых отношений в России. Существенный шаг в его решении — введение с 1 января

2001 г. единого социального налога, заменяющего взносы во ВБФ. Большинство экономистов и политиков выделяют три основные проблемы существующей системы формирования ВБФ РФ:

- отрыв системы функционирования ВБФ от основного бюджетного блока страны;
- объем и порядок начисления взносов в фонды;
- необходимость сокращения затрат на содержание аппарата внебюджетных фондов.

В настоящее время финансовыми источниками социальных услуг являются как ВБФ, так и федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты.

Тем самым в бюджетной системе налицо дублирование источников пенсионного, социального и медицинского страхования. Оно легко устраняется путем образования в федеральном бюджете и бюджетах субъектов РФ трех целевых фондов (пенсионного, социального и медицинского) с одновременным упразднением внебюджетных фондов. Это позволит: 1) упростить систему финансирования социальных услуг, сделать ее прозрачной; 2) оптимизировать управленческий аппарат; 3) сэкономить значительные денежные средства.

Второе направление развития социальных фондов — это снижение совокупного уровня косвенного обложения до 20—25% объема оплаты труда и унификация многочисленных пособий и дотаций. В перспективе целесообразен переход от косвенного характера формирования социальных фондов к прямому.

Третье направление совершенствования функционирования ВБФ тесно связано с первыми двумя и заключается в стабилизации и сокращении расходов на содержание инфраструктуры и персонала ВБФ. Пока это наиболее трудный участок государственного бюджетного менеджмента. На практике происходит обратное — в 2002 г. предусматривался шестикратный рост затрат на содержание органов управления ПФР.

## Для контроля и самостоятельной работы

### Термины и понятия

Внебюджетные фонды  
Социальное страхование  
Социальные ВБФ  
Пенсионный фонд России

Фонд социального страхования  
Фонд обязательного медицинского  
страхования  
Пенсия

## Контрольные вопросы

1. Дайте определение внебюджетных фондов.
2. Кто распоряжается средствами ВБФ?
3. Какова финансовая база формирования ВБФ?
4. Перечислите направления реформирования системы государственного социального страхования.
5. Раскройте цели создания государственных социальных ВБФ.
6. На какие цели направляются средства Пенсионного фонда?
7. На что используются средства ФСС?
8. Назовите функции ФОМС.
9. Что понимается под целевыми бюджетными фондами?

## Тесты

1. Внебюджетные фонды государства представляют собой совокупность:
  - 1) финансовых средств, находящихся в распоряжении центральных и региональных (местных) органов власти и имеющих целевое назначение;
  - 2) всех финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении центральных и региональных (местных) органов власти;
  - 3) всех доходов государства, не включенных в бюджет;
  - 4) финансовых средств, находящихся в распоряжении центральных и региональных (местных) органов власти и используемых по их усмотрению.
2. Решение об образовании федеральных внебюджетных фондов принимает:
  - 1) Государственная Дума;
  - 2) Президент;
  - 3) Правительство;
  - 4) Федеральное Собрание.
3. Роль, которую призваны выполнять внебюджетные фонды:
  - 1) расширение социальных услуг населению;
  - 2) усиление финансового контроля за использованием государственных средств;
  - 3) создание дополнительного источника средств государственного бюджета;
  - 4) обеспечение дополнительными ресурсами приоритетных сфер экономики.

4. Основным источником доходов государственных социальных ВБФ являются:

- 1) бюджетные средства;
- 2) доходы от инвестиционной деятельности;
- 3) специальные налоги и сборы;
- 4) заемные средства.

5. На какую систему пенсионного обеспечения в будущем перейдет Российская Федерация;

- 1) накопительную;
- 2) распределительную;
- 3) инвестиционную;
- 4) сочетание накопительной и распределительной систем.

6. К расходам Пенсионного фонда не относится:

- 1) оказание материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам;
- 2) выплата пособий по временной нетрудоспособности;
- 3) выплата пособий на детей в возрасте старше полутора лет;
- 4) содержание органов Фонда.

7. Подбор медицинских учреждений для системы обязательного медицинского страхования, заключение договоров с ними, оплату их услуг осуществляет:

- 1) местная администрация;
- 2) территориальные фонды обязательного медицинского страхования;
- 3) страховые медицинские компании;
- 4) организации — плательщики взносов.

8. Финансовую базу государственных социальных ВБФ составляет:

- 1) оплата труда;
- 2) себестоимость продукции;
- 3) прибыль организации;
- 4) выручка от реализации продукции.

9. К расходам Фонда социального страхования не относится:

- 1) частичное содержание санаториев-профилакториев, детско-юношеских спортивных школ;
- 2) выплата пособий по временной нетрудоспособности;
- 3) выплата пособий по беременности и родам, при рождении ребенка;
- 4) оплата путевок на санаторно-курортное лечение работников.

10. По каким ставкам взимается единый социальный налог с организаций:

- 1) ПФР - 28%, ФСС - 4%, ФФОМС - 3,4%, ТФОМС — 0,2%;
- 2) ПФР — 26%, ФСС — 0,4%, ФФОМС - 0,2%, ТФОМС - 3,4%;
- 3) ПФР - 28%, ФСС - 4%, ФФОМС - 0,2%, ТФОМС - 3,4%;
- 4) ПФР — 26%, ФСС - 3,4%, ФФОМС — 4%, ТФОМС — 0,2%.

## Практические задания

1. Рассчитайте и проанализируйте динамику выполнения планов бюджета ТФОМС вашего субъекта РФ.
2. Рассчитайте пенсию работнику при условной месячной заработной плате 10 тыс. руб. и 20-летнем стаже работы.

## Темы рефератов

1. Роль государственных социальных ВБФ в бюджетной системе РФ.
2. Перспективы пенсионного страхования в России.
3. Особенности и перспективы социального страхования.
4. Проблемы и перспективы целевых бюджетных фондов.

# Раздел

# III

## Бюджетный процесс в Российской Федерации

В первых двух разделах рассматривались теоретические положения и исходные принципы организации бюджетной системы РФ. Данный раздел посвящен вопросам ее практического функционирования. Поскольку от бюджетного процесса зависит реальное финансовое состояние государства, его изучение весьма важно не только в теоретическом плане, но и для приобретения навыков практической финансовой деятельности.

Глава 12. Формирование бюджетов

Глава 13. Рассмотрение и утверждение бюджетов

Глава 14. Исполнение бюджетов



# Глава 1 2

## Формирование бюджетов

Цель главы — изучить *механизм формирования бюджетного процесса в России* При ее освоении студенты должны

- понять содержание бюджетного процесса,
- усвоить основные положения формирования бюджетов в РФ,
- разобраться в механизме разработки проектов конкретных бюджетов,
- получить навыки самостоятельного анализа и совершенствования формирования бюджетов

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы

- бюджетный процесс понятие и структура,
- основы организации формирования бюджетов
- разработка проектов бюджетов,
- формирование федерального бюджета Российской Федерации,
- проблемы и пути совершенствования формирования бюджетов

### 12.1. Бюджетный процесс: понятие и структура

*Бюджетный процесс* — важная составная часть бюджетного устройства страны В Бюджетном кодексе РФ под ним понимается «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»

Определение сложное и не бесспорное Во-первых, не ясно, из какого количества стадий состоит бюджетный процесс трех (составление и рассмотрение, утверждение и исполнение, контроль), четырех (составление, рассмотрение, утверждение и исполнение) или пяти (составление, рассмотрение, утверждение, исполнение и контроль) Во-вторых, такой важнейший элемент управленческой деятельности, как контроль, отнесен только к исполнению В-третьих, исключается возможность бюджетного процесса внебюджетных фондов местных органов власти В-четвертых, используемое выражение «составление» не отражает всего объема и содержания

деятельности на первой стадии, так как носит технический, бухгалтерский характер. Наконец, в пятых, и это самое главное, в реальной жизни бюджетный процесс, и особенно исполнение, осуществляется всеми экономическими субъектами, деятельность которых связана с формированием или использованием бюджетных средств. С учетом сказанного в дальнейшем под *бюджетным процессом* будем понимать регламентированную нормами права деятельность субъектов общества по формированию, рассмотрению, утверждению и исполнению федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов и внебюджетных фондов.

Соответственно принципам финансового менеджмента любая управленческая финансовая деятельность складывается из организации, прогнозирования, планирования, оперативного регулирования, мотивации, разработки целевых программ, учета, отчетности и контроля. Общую структуру бюджетного процесса можно представить в виде схемы (рис. 12.1), из которой видно, что бюджетный процесс не просто сумма четырех стадий, а сложный многоплановый механизм социально-экономической жизнедеятельности физических, юридических лиц и государства.



Рис. 12.1. Структура бюджетного процесса

*Механизм* бюджетного процесса в РФ строится на принципах существующего бюджетного устройства и бюджетных правах различных уровней власти. Именно бюджетные права определяют полномочия представительных и исполнительных органов власти по формированию, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов. Свое отражение они находят в законах соответствующих органов власти о бюджетном процессе.

По действующему законодательству РФ управление формированием и исполнением бюджетов является функцией исполнительных органов власти, а рассмотрение и утверждение — представительных. На практике данные процессы осуществляются при сотрудничестве обеих ветвей власти. Причем выполнение такой функции, как контроль исполнения бюджетов, в большей степени ложится на исполнительные органы. Так, основные положения относительно составления, рассмотрения, утверждения и исполнения федерального бюджета устанавливаются Федеральным Собранием РФ, а конкретные сроки и формы бюджетной отчетности — Минфином РФ.

В хронологическом аспекте бюджетный процесс развивается сверху вниз, от федерального бюджета к местным. Такая система обусловлена многообразием форм собственности, невозможностью планомерного развития национальной экономики, а также характером формирования закрепленных и регулирующих доходов, дотаций и субвенций. Например, федеральный бюджет РФ на 2002 г. принят Государственной Думой 14 декабря 2001 г. и подписан Президентом РФ 30 декабря 2001 г., областной бюджет Нижегородской области принят 20 декабря и подписан 29 декабря 2001 г., бюджет г. Нижнего Новгорода принят 30 января 2002 г., бюджеты районов г. Нижнего Новгорода — в последующие месяцы<sup>1</sup>.

Общая *официальная продолжительность* бюджетного процесса применительно к федеральному бюджету (от послания Президента до федерального закона об исполнении бюджета) составляет более трех лет: формирование, рассмотрение и утверждение — 10 месяцев, исполнение — один год, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета — до 1,5 лет. Фактически она может быть еще больше за счет предварительной работы по решению различных проблем формирования, утверждения и исполнения бюджета<sup>2</sup>. Длительность бюджетного процесса территориальных бюджетов, как правило, меньше. С федеральными внебюджетными фондами ситуация сложнее, поскольку их законодательство еще окончательно не сформулировано.

Особую роль в бюджетном процессе играет стадия формирования бюджета: в ней отражается смысл действующего государственного социально-экономического устройства и главное содержание финан-

<sup>1</sup> На практике возможны исключения, когда представительные органы власти отдельных субъектов принимают бюджет раньше федерального. Это происходит при задержке рассмотрения федерального бюджета и последующего утверждения в Совете Федерации и Президентом РФ, с одной стороны, и ускорением рассмотрения бюджета в субъектах — с другой.

<sup>2</sup> До Бюджетного кодекса РФ на составление, рассмотрение и утверждение бюджета отводилось 18 месяцев.

совой политики органов власти. От качества формирования бюджета всецело зависит дальнейший ход бюджетного процесса, а следовательно, и эффективность реализации финансовой политики.

*Формирование* бюджета состоит из двух частей: организации и разработки. Рассмотрим их подробнее.

## 12.2. Основы организации формирования бюджетов

Организация формирования бюджетного процесса включает:

- определение субъектов (участников) бюджетного процесса и их полномочий;
- установление объектов (денежных потоков и фондов) бюджетного процесса;
- составление планов формирования бюджетного процесса в целом и его отдельных компонентов.

В бюджетном процессе принимают участие все субъекты страны (физические, юридические лица, государственные структуры), а также ряд аналогичных зарубежных субъектов. В целом их можно разделить на две группы:

- *пассивную* — поставщики бюджетных ресурсов (физические и юридические налогоплательщики, кредиторы и т.д.) и конечные потребители денежных средств (физические и юридические лица); к сожалению, данные субъекты пока не получили отражения в Бюджетном кодексе РФ;
- *активную* — органы, наделенные бюджетными полномочиями, к которым относятся органы государственного управления, финансовые органы, органы денежно-кредитного регулирования, органы государственного и муниципального финансового контроля; каждый орган имеет собственные задачи и действует в пределах закрепленных полномочий.

*Активными участниками* бюджетного процесса в РФ являются:

- Президент РФ;
- органы законодательной власти;
- ◆ органы исполнительной власти;
- органы денежно-кредитного регулирования;
- органы государственного и муниципального финансового контроля;
- государственные внебюджетные фонды;
- главные распорядители и распорядители бюджетных средств;
- иные органы, на которые законодательством возложены бюджетные, налоговые и другие полномочия.

К участникам бюджетного процесса также относятся бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предпри-

ятия, другие получатели бюджетных средств, а также кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджетов.

*Бюджетные полномочия участников бюджетного процесса*

*Президент* — определяет основы бюджетной политики и общее руководство.

*Представительные органы* — рассматривают и утверждают бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют контроль исполнения бюджетов, формируют и определяют правовой статус контролирующих органов, осуществляют другие полномочия. Они не могут создавать свои резервные фонды и выполнять отдельные функции по исполнению бюджетов (кроме органов местного самоуправления).

*Органы исполнительной власти* — осуществляют составление проектов бюджетов, исполнение бюджетов, ведомственный контроль исполнения бюджетов, представляют отчет об исполнении бюджетов.

*Банк России* — совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Госдумы основные направления денежно-кредитной политики, обслуживает счета бюджетов, осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам РФ.

*Кредитные организации* — могут привлекаться для проведения операций по предоставлению бюджетных средств на возвратной основе, а также для выполнения функции Банка России при отсутствии его учреждений.

*Субъекты РФ, муниципальные образования* — вправе открывать счета в кредитных организациях, обслуживающих расчеты по сделкам, совершаемым с государственными ценными бумагами субъектов РФ и муниципальными ценными бумагами.

*Органы финансового контроля* — осуществляют предварительный, текущий и последующий контроль исполнения бюджетов и внебюджетных фондов, проводят экспертизы проектов бюджетов, целевых программ и других правовых актов бюджетного законодательства РФ, субъектов РФ, актов органов местного самоуправления.

Важное место в организации бюджетного процесса отводится четкому определению распорядителей и получателей бюджетных средств. Различают главных распорядителей федерального, региональных и местных бюджетов, просто распорядителей и получателей бюджетных средств.

*Главный распорядитель федерального бюджета* — это орган государственной власти, распределяющий средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям средств.

*Главный распорядитель бюджета субъекта РФ или местного бюджета* — орган государственной власти субъекта РФ или местного

самоуправления, бюджетное учреждение, распределяющий бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств.

*Получатель бюджетных средств* — бюджетное учреждение или иная организация, имеющие право на получение бюджетных средств.

На *федеральном уровне* участниками бюджетного процесса России являются:

- Президент РФ;
- Государственная Дума Федерального Собрания РФ;
- Совет Федерации Федерального Собрания РФ;
- Правительство РФ;
- орган, ответственный за составление и исполнение федерального бюджета (Минфин РФ);
- орган, осуществляющий казначейское исполнение федерального бюджета (Федеральное казначейство);
- органы, осуществляющие сбор доходов бюджета;
- Банк России;
- Счетная палата РФ;
- государственные ВБФ;
- распорядители и получатели бюджетных средств;
- иные органы, на которые законодательством РФ возложены бюджетные, налоговые и другие полномочия.

*Министерство финансов РФ* обладает следующими основными бюджетными полномочиями:

- составляет проект федерального бюджета и принимает участие в разработке проектов бюджетов государственных ВБФ;
- осуществляет методическое руководство по составлению и исполнению федерального бюджета, а также по бухгалтерскому учету и отчетности юридических лиц;
- составляет сводную бюджетную роспись федерального бюджета;
- разрабатывает прогноз консолидированного бюджета РФ;
- разрабатывает программы и механизм государственных заимствований РФ;
- проводит проверки финансового состояния получателей бюджетных средств, инвестиций, ссуд, кредитов и государственных гарантий;
- осуществляет учет государственного долга РФ и управление им;
- исполняет федеральный бюджет;
- осуществляет контроль исполнения федерального бюджета, а также бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в случае заключения соответствующих соглашений;
- составляет отчет об исполнении федерального и консолидированного бюджетов РФ, а также бюджетов субъектов РФ и местных

бюджетов в случае заключения соответствующих бюджетных соглашений;

- ведет сводный реестр распорядителей и получателей средств федерального бюджета и осуществляет регистрацию бюджетных учреждений;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с бюджетным законодательством.

*Министр финансов РФ разрешает:*

- утверждение сводной бюджетной росписи федерального бюджета;

- утверждение лимитов бюджетных обязательств для главных распорядителей;

- предоставление бюджетных ссуд из средств федерального бюджета;

- введение режима сокращения расходов федерального бюджета при недостатке поступлений до 5% утвержденных;

- перемещение ассигнований между главными распорядителями, разделами, подразделами и статьями функциональной и экономической классификаций расходов бюджетов РФ в пределах 10% утвержденных расходов;

- осуществление и отмену блокировки расходов.

*Министр финансов РФ имеет право:*

- запретить главным распорядителям изменять целевое назначение бюджетных средств в пределах сметы;

- назначить в федеральные исполнительные органы и бюджетные учреждения уполномоченных по федеральному бюджету при нецелевом использовании бюджетных средств;

- запретить распорядителям и получателям бюджетных средств осуществление отдельных расходов.

*Минфин РФ несет ответственность:*

- за своевременность составления и соответствие бюджетной росписи утвержденному бюджету;

- соблюдение порядка предоставления бюджетных ссуд, кредитов, государственных гарантий и бюджетных инвестиций;

- введение режима сокращения расходов бюджета.

Для обеспечения правильного и своевременного формирования проектов бюджетов Минфин РФ, финансовые департаменты разрабатывают организационные планы работ по составлению и рассмотрению финансовых планов, смет и проектов, которые утверждаются приказами руководителей финансовых структур. Основная работа по составлению бюджетов ложится на финансово-бюджетные структуры (департаменты, управления, отделы). За решение отдельных вопросов ответственность

также несут МНС РФ, Министерство экономического развития и торговли РФ, ГТК РФ, другие ведомства и структуры.

Организация бюджетного процесса является важнейшим звеном бюджетного менеджмента. Чем полнее и обоснованнее организационная работа, тем эффективнее осуществляется бюджетный процесс.

## 12.3. Разработка проектов бюджетов

Цель разработки проектов бюджетов — формирование бюджетного пакета материалов (проекты бюджетов и необходимые документы).

*Процесс разработки включает следующие этапы:*

- разработка прогнозов экономического развития РФ, субъектов РФ, муниципальных образований и отраслей экономики, а также подготовки сводных финансовых балансов;
- составление и оглашение бюджетного послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ;
- разработка проекта законов о бюджете;
- представление пакета документов в законодательные органы.

Проекты бюджетов составляются с учетом необходимости достижения минимальных государственных социальных стандартов на основе нормативов финансовых затрат на государственные или муниципальные услуги, а также в соответствии с другими нормами (нормативами).

Разработкой проектов бюджетов занимаются Правительство РФ, соответствующие органы исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

Непосредственное *составление проектов бюджетов* осуществляют Минфин РФ, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований.

Для составления проектов бюджетов используются сведения о налоговом законодательстве, нормативах отчислений от собственных и регулирующих доходов, предполагаемых объемах финансовой помощи, видах и объемах расходов, передаваемых из одного бюджета в другие, нормативах финансовых затрат на государственные или муниципальные услуги, нормативах минимальной бюджетной обеспеченности.

Планирование бюджетов строится на базе:

- законодательных и нормативных материалов представительных и исполнительных органов власти РФ, субъектов РФ и местных органов самоуправления;
- финансовых планов исполнительных органов власти, министерств и ведомств РФ и административных образований;



- финансовых планов предприятий и организаций государственного сектора;
- плановых материалов государственных финансовых институтов — МНС РФ, ГТК РФ, государственных внебюджетных фондов и т.д.;
- программ и прогнозов социально-экономического развития РФ и административно-территориальных образований;
- программ и прогнозов финансовой деятельности предприятий и организаций негосударственного сектора;
- других законодательных, нормативных и статистических материалов.

Конечными задачами бюджетного планирования являются:

- 1) определение поступлений бюджета по отдельным источникам и общей суммы поступлений;
- 2) определение расходов бюджета по отдельным разделам и общей суммы расходов;
- 3) максимальное выявление резервов и источников государственных средств;
- 4) рациональное распределение доходов и расходов консолидированного бюджета РФ между отдельными бюджетами, обеспечение сбалансированности бюджетов;
- 5) создание системы бюджетных резервов РФ и административно-территориальных образований;
- 6) проведение контроля финансовой деятельности экономических субъектов.

В качестве основных методов бюджетного планирования используют балансовый, программно-целевой, нормативный и экономико-математические методы. Качество планирования во многом зависит от соблюдения *принципов бюджетного планирования*: научности, непрерывности планирования, реальности и объективности, учета административно-территориальных особенностей развития регионов. Научность заключается прежде всего в применении системы рациональных методов планирования, научно обоснованных норм жизнедеятельности людей, а также системы прогнозов и программно-целевого метода.

*Составление бюджета основывается:*

- 1) на Бюджетном послании Президента РФ;
- 2) на прогнозе социально-экономического развития;
- 3) на основных направлениях бюджетной и налоговой политики;
- 4) на прогнозе сводного финансового баланса;
- 5) на плане развития государственного или муниципального сектора экономики.

*Бюджетное послание Президента РФ* направляется Федеральному Собранию РФ не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году<sup>1</sup>. В нем определяется бюджетная политика РФ.

*Прогноз социально-экономического развития территории* разрабатывается на основе данных социально-экономического развития за последний отчетный период, прогноза социально-экономического развития до конца базового года и тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый год и предшествует составлению проекта бюджета. Из прогноза формируется перспективный финансовый план.

*Перспективный финансовый план* содержит прогнозы бюджета по мобилизации поступлений, привлечению заимствований и финансированию основных расходов. Он разрабатывается в целях:

- информирования законодательных органов о среднесрочных тенденциях развития экономики и социальной сферы;
- прогнозирования финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ, законов;
- отслеживания негативных долгосрочных тенденций и своевременного принятия соответствующих мер.

Перспективный финансовый план составляется по укрупненным показателям бюджетной классификации на три года: первый год отводится на формирование бюджета, следующие два года — плановый период, когда прослеживаются результаты экономической политики. Исходной базой плана служит бюджет на текущий год.

Перспективный финансовый план ежегодно корректируется с учетом показателей уточненного среднесрочного прогноза социально-экономического развития, при этом плановый период сдвигается на один год вперед.

*Баланс финансовых ресурсов* представляет собой баланс всех доходов и расходов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований и организаций. Он формируется на базе отчетного баланса финансовых ресурсов за предыдущий год и является основой для составления бюджета.

При составлении бюджета распорядителям и бюджетным учреждениям устанавливаются задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг в зависимости от цели их функционирования. При этом выделение средств определяется с учетом нормативов финансовых затрат на единицу услуг и задания на услуги.

*План развития государственного или муниципального сектора экономики* включает:

- перечень и сводный план финансово-хозяйственной деятельности федеральных казенных предприятий, государственных или муниципальных унитарных предприятий;

<sup>1</sup> Бюджетное послание Президента РФ на 2003 г. было представлено Федеральному Собранию РФ 18 апреля 2002 г.

- программу приватизации и приобретения имущества в государственную или муниципальную собственность;
- сведения о предельной штатной численности работников по главным распорядителям бюджетных средств.

В план развития федерального сектора экономики включается план государственных или муниципальных услуг бюджетных учреждений.

При составлении бюджетов особое значение имеют долгосрочные целевые программы. Они разрабатываются органами исполнительной власти и местного самоуправления в соответствии с прогнозами социально-экономического развития и подлежат утверждению соответствующими законодательными органами.

*Долгосрочная целевая программа* содержит:

- технико-экономическое обоснование;
- прогноз ожидаемых социально-экономических и экологических результатов реализации программы;
- наименование заказчика программы;
- сведения об объемах и источниках финансирования по годам;
- другие документы и материалы, необходимые для утверждения.

*В проекте закона о бюджете указываются основные характеристики бюджета:* объемы доходов, расходов и дефицита (профицита) бюджета, а также ряд других показателей:

- прогнозируемые доходы бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов РФ;
- нормативы отчислений от собственных доходов бюджета, передаваемых другим бюджетам;
- расходы бюджета по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов РФ;
- общий объем капитальных и текущих расходов бюджета;
- расходы и доходы целевых бюджетных фондов;
- объемы финансовой помощи другим бюджетам;
- распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств.

В проекте устанавливаются лимиты предоставления налоговых кредитов на срок, превышающий пределы очередного года.

*В проекте закона о бюджете определяются:*

- источники финансирования дефицита бюджета;
- верхний предел государственного или муниципального долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным годом, а также другие предельные значения с указанием, в том числе, предельных объемов обязательств по государственным или муниципальным гарантиям;
- верхний предел государственного внешнего долга РФ по состоянию на 1 января года, следующего за очередным;

- пределы, объемы и перечень государственных внешних заимствований РФ по показателям источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета;

- пределы государственных кредитов зарубежным субъектам;
- предел предоставления государственных гарантий третьим лицам.

В проекте федерального бюджета также определяются соотношения между величиной прожиточного минимума и минимальными размерами пенсий по старости, стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат.

К проекту бюджета на очередной год прикладываются:

- прогноз социально-экономического развития территории на очередной финансовый год;
- основные направления бюджетной и налоговой политики территории на очередной финансовый год;
- прогноз сводного финансового баланса территории на очередной финансовый год;
- прогноз консолидированного бюджета территории на очередной финансовый год;
- ◆ адресная инвестиционная программа на очередной год;
- план развития государственного или муниципального сектора экономики;
- структура государственного или муниципального долга и программа заимствований на очередной год для покрытия дефицита бюджета;
- оценка потерь бюджета от налоговых льгот;
- оценка ожидаемого исполнения бюджета за текущий год;
- другие документы и материалы, предусмотренные Бюджетным кодексом РФ.

*Исходными макроэкономическими показателями* для составления проекта бюджета служат:

- 1) объем и темп роста ВВП на очередной год;
- 2) уровень инфляции (декабрь очередного года к декабрю текущего года).

## 12.4. Формирование федерального бюджета Российской Федерации

Формирование федерального бюджета начинается за 10 месяцев до начала очередного финансового года и осуществляется в соответствии с бюджетной политикой РФ, определенной в Бюджетном послании Президента РФ. Порядок и сроки разработки проекта федерального бюджета определяются Правительством РФ.

Уполномоченный орган исполнительной власти организует разработку прогноза социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и уточнение параметров среднесрочного прогноза социально-экономического развития РФ. Минфин РФ организует одновременную разработку проектировок основных показателей федерального бюджета на среднесрочную перспективу и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной год.

#### *Этапы формирования федерального бюджета*

1. *Разработка* федеральными органами исполнительной власти и *выбор* Правительством РФ *плана-прогноза функционирования экономики РФ*, содержащего основные макроэкономические показатели экономики. На основании выбранного плана-прогноза Минфин РФ осуществляет разработку основных характеристик федерального бюджета.

Одновременно Правительством РФ рассматриваются предложения о соотношениях между прожиточным минимумом и минимальными размерами оплаты труда, пенсий по старости, стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат, а также предложения о порядке индексации оплаты труда работникам бюджетной сферы в очередном году и на среднесрочную перспективу.

Минфин РФ в двухнедельный срок со дня принятия Правительством РФ основных характеристик федерального бюджета:

- направляет проектировки федеральным органам исполнительной власти для распределения по конкретным получателям средств федерального бюджета;
- уведомляет органы исполнительной власти субъектов РФ о методике формирования межбюджетных отношений РФ и субъектов РФ на очередной год.

2. *Распределение* федеральными органами исполнительной власти *предельных объемов бюджетного финансирования на очередной год*, а также *разработка предложений о структурных и организационных преобразованиях в экономике и социальной сфере*.

Одновременно уполномоченный орган исполнительной власти формирует перечень федеральных целевых программ, согласовывает объемы их финансирования в предстоящем году и на среднесрочную перспективу. Несогласованные вопросы по проектировкам подлежат рассмотрению межведомственной правительственной комиссией, возглавляемой Министром финансов.

Разработка и согласование федеральными органами исполнительной власти показателей федерального бюджета на очередной год, а также законопроектов о минимальном размере оплаты труда, минимальном размере государственных пенсий, порядке индексации заработной платы работников бюджетной сферы и государственных пенсий завершаются не позднее 15 июля текущего года.

С 15 июля по 15 августа Правительство РФ рассматривает прогноз социально-экономического развития РФ на очередной год и среднесрочную перспективу, проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов на очередной год, проект перспективного финансового плана и другие документы и утверждает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год для внесения его в Государственную Думу РФ.

## 12.5. Проблемы и пути совершенствования формирования бюджетов

Формирование бюджетов в условиях рыночной экономики — сложный и ответственный процесс, поскольку связано с рядом проблем объективного и субъективного характера.

1. Особенности социально-экономического устройства страны, прежде всего многообразие форм собственности и сложность административно-территориальной структуры государства. Наиболее принципиальный вопрос — это формирование эффективной бюджетной политики применительно к формам собственности, различным имущественным категориям населения, территориально-административным регионам страны, а также влиятельным лицам и группам<sup>1</sup>.

Другой вопрос — выработка оптимального соотношения планирования и прогнозирования. Общеизвестно, что планирование полноценно при одной форме собственности в рамках того или иного экономического субъекта. Поэтому оно имело всеобщий характер при социализме, когда не было особых трудностей — все было в рамках единой социалистической собственности. Совершенно иная картина свойственна обществу с многообразием форм собственности. Здесь планирование для всей страны объективно невозможно, речь может идти лишь о планах одной собственности, в нашем случае государственной и муниципальной. Поэтому все понятно, когда к государственной собственности относятся бюджетные унитарные организации, но как быть с государственными коммерческими организациями, в частности с РАО ЕЭС, Газпромом, ЦБР, Сберегательным банком и др.?

<sup>1</sup> В последние пять—семь лет бюджетная политика испытывает сильное влияние различных лобби и наиболее состоятельных физических лиц (олигархов) 2001—2002 гг. отличались особой «автомобильной войной», негативно сказавшейся на качестве и сроках формирования федерального бюджета на 2003 г.

Представляется, что государственные и муниципальные предприятия, в том числе и акционерные общества с государственным (муниципальным) контрольным пакетом акций, должны предоставлять свои бизнес-планы, использование которых позволит получить более реальные данные по неналоговым поступлениям бюджетов, с одной стороны, и расходам на государственный сектор — с другой, и тем самым сделать финансовую деятельность государственных структур прозрачной<sup>1</sup>.

2. Совершенствование бюджетного законодательства в части формирования бюджетов, отработка механизма формирования бюджета. Недопустимо, чтобы правила бюджетного процесса менялись ежегодно, и более того, в процессе самого формирования. Необходим постоянный, на **пять—десять** лет, порядок составления бюджетов. Бюджет должен отражать все поступления и расходы, а не часть их. Поэтому финансовый резерв, введенный в механизм федерального бюджета, должен быть учтен в бюджете в виде дополнительных доходов и финансового резерва расходов. При невыполнении доходов расходы по финансовому резерву сокращаются. Давно пора объединить федеральный бюджет с государственными внебюджетными фондами, преобразовав их в целевые бюджетные фонды, а также наделить первого заместителя Председателя Правительства РФ министра финансов персональной ответственностью за использование средств целевых социальных бюджетных фондов.

3. Четкое соблюдение действующего законодательства, стабильность системы принципов планирования, **нормативного**, балансового и других методов, комплексность научного подхода, учет предыдущего развития. Прежде всего необходимо строго выполнять организационные положения (мероприятия, сроки) формирования бюджета, предусмотренные Бюджетным кодексом РФ. К сожалению, многое здесь не выполняется<sup>2</sup>. Необходима борьба с лоббизмом в целях

<sup>1</sup> Представляются нецелесообразными в Законе «О федеральном бюджете на 2002 г.» статьи типа ст. 144, где говорится, что «Правительству РФ не позднее 15 января 2002 г. представить в Госдуму прогноз увеличения тарифов на газ, электрическую и тепловую энергию до конца 2002 г.». Во-первых, непонятно: существует прогноз или его нет, а если есть, то почему носит гриф «секретно» даже для Госдумы. Тарифы на газ, электрическую и тепловую энергию — важнейшие параметры деятельности госсектора, определяющие инфляцию, финансовое состояние экономики и всего населения страны. Они устанавливаются в основном госпредприятиями и государственными органами власти, а поэтому в обязательном порядке должны иметь форму плана и отражаться в плане развития госсектора экономики как базовые до рассмотрения проекта федерального бюджета. Во-вторых, содержание статьи относится к стадии формирования бюджета, а следовательно, должно быть отражено в Бюджетном кодексе РФ.

<sup>2</sup> В частности, имевшее место участие представителей законодательных органов власти (Госдумы) в процессе формирования федерального бюджета на 2003 г. не предусматривается действующим Бюджетным кодексом РФ.

обеспечения реализации единого действующего порядка и открытости для общества процедур формирования проектов бюджетов. В настоящее время планирование федерального бюджета носит формальный характер, о чем ярко свидетельствуют данные табл. 12.1.

*Таблица 12.1*

**Планирование поступлений федерального бюджета РФ  
в 2000—2001 гг., млрд руб.**

| <b>Показатель</b>                                     | <b>2000 г.</b> |                                  |                            | <b>План<br/>2001 г.</b> | <b>План<br/>2001 г. к<br/>уточнен-<br/>ному пла-<br/>ну 2000 г.,<br/>%</b> |
|---|----------------|----------------------------------|----------------------------|-------------------------|--|
|   | <b>План</b>    | <b>Уточ-<br/>ненный<br/>план</b> | <b>Откло-<br/>нение, %</b> |                         |  |
| <b>Доходы</b>   | 797            | 1103                             | 138                        | 1193                    | 108  |
| <b>В том числе</b>                                    |                |                                  |                            |                         |  |
| 1. Налоговые доходы                                   | 675            | 950                              | 141                        | 1115                    | 117  |
| Из них  |                |                                  |                            |                         |  |
| Налог на прибыль                                      | 63             | 171                              | 270                        | 173                     | 101  |
| организаций   |                |                                  |                            |                         |  |
| НДС   | 278            | 367                              | 132                        | 516                     | 141  |
| Акцизы  | 120            | 132                              | 110                        | 192                     | 145  |
| Платежи за поль-<br>зование природ-<br>ными ресурсами | 11             | 18                               | 163                        | 37                      | 205  |
| Таможенные по-<br>шлины                               | 172            | 227                              | 132                        | 190                     | 87   |
| 2. Неналоговые до-<br>ходы                            | 62             | 64                               | 103                        | 64                      | 100  |
| 3. Доходы целевых<br>бюджетных фондов                 | 60             | 89                               | 148                        | 14                      | 103  |

Изначальный план федерального бюджета на 2000 г. не являлся постоянным: он претерпевал многократные изменения и дополнения. Конечный вариант федерального бюджета на 2000 г. был утвержден Федеральным законом от 25 декабря 2000 г. «О федеральном бюджете на 2000 г.» и уточнен Федеральным законом от 30 декабря 2001 г. По существу, план составлен по факту исполнения бюджета за 11 месяцев, а следовательно, является фактическим отчетом. Отклонения отражают изменения последнего месяца и связаны в основном с неналоговыми доходами.

Конечный план превышает начальный по налоговым доходам на 41%, в том числе по налогу на прибыль — в 2,7 раза, НДС — на 32%, платежам за пользование природными ресурсами — на 63%,



таможенным пошлинам — на 32%. Почти половина налогов федерального бюджета не учтена в плане. Справедливо задать вопрос, а было ли планирование? Если оно и было, то весьма формальное или крайне субъективное.

Федеральная практика автоматически распространяется на территориальный бюджетный менеджмент, зачастую сводя плановую деятельность к безрезультативным хлопотам многочисленных работников органов представительной и исполнительной власти.

Допустимыми считаются отклонения фактических показателей бюджета от плановых в рамках 10—20%. Имевшие место в 1992—2001 гг. отклонения реальных поступлений федерального бюджета от плановых на 20% и более свидетельствуют о низком уровне планирования или преобладании специфических интересов органов исполнительной власти. В действительности было и то и другое.

4. Открытость, прозрачность формирования бюджетов. Бюджет должен отражать все поступления и расходы, а не часть их. Следует последовательно придерживаться принципов функционирования бюджетной системы, особенно в части реального обеспечения условий самостоятельности региональных и местных бюджетов.

5. Стабильность правового обеспечения. Весь процесс формирования бюджета и его основное звено — планирование — теряют научную базу в условиях частой смены «правил игры», постоянного изменения важнейших параметров денежных потоков. О каком планировании, анализе и прогнозах расходов федерального бюджета можно говорить, если только один исходный документ об оплате труда государственных служащих пересматривался за пять лет около 30 раз? В целом на федеральном, субъектном и местном уровнях правовое и нормативное обеспечение бюджетного менеджмента меняется, дополняется и корректируется постоянно.

Реализация в жизнь указанных направлений позволит перейти к полноценному годовому и среднесрочному формированию бюджетов со значительно меньшими затратами человеческих и денежных ресурсов.

## Для контроля и самостоятельной работы

### Термины и понятия

Бюджетный процесс  
Бюджетное послание  
Формирование бюджета  
Организация бюджетного процесса  
Принципы организации бюджетного процесса

Планирование бюджетного процесса  
Методы бюджетного планирования  
Принципы бюджетного планирования

## Контрольные вопросы

1. Из каких стадий складывается бюджетный процесс?
2. Что представляет собой планирование доходной части бюджетов?
3. В чем выражается планирование расходной части бюджетов?
4. Каков порядок формирования федерального бюджета?
5. В чем заключаются особенности составления бюджетов субъектов РФ?
6. О чем говорится в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию?

## Тесты

1. Бюджетный процесс — это:
  - 1) составление, рассмотрение и утверждение бюджетов;
  - 2) регламентированный законодательством порядок утверждения и исполнения бюджетов;
  - 3) совокупность процессов составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов;
  - 4) регламентированный законодательством порядок формирования, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов.
2. Законодательные органы государственной власти осуществляют:
  - 1) составление и рассмотрение бюджетов;
  - 2) рассмотрение, утверждение и исполнение бюджетов;
  - 3) рассмотрение и утверждение бюджетов;
  - 4) утверждение и исполнение бюджетов.
3. Исполнительные органы власти занимаются:
  - 1) составлением и рассмотрением бюджетов;
  - 2) рассмотрением и утверждением бюджетов;
  - 3) составлением, рассмотрением и исполнением бюджетов;
  - 4) составлением и исполнением бюджетов.
4. Конкретные формы и сроки бюджетной отчетности устанавливаются:
  - 1) Федеральным Собранием РФ;
  - 2) Государственной Думой РФ;
  - 3) Министерством финансов РФ;
  - 4) исполнительными органами власти РФ.
5. Формирование федерального бюджета осуществляется в:
  - 1) два этапа;
  - 2) три этапа;
  - 3) четыре этапа;
  - 4) пять этапов.
6. На втором этапе составления бюджета РФ не осуществляется:
  - 1) разработка прогноза функционирования экономики РФ;
  - 2) установление основных характеристик федерального бюджета;

- 3) разработка предложений о структурных и организационных преобразованиях в экономике РФ;
  - 4) доведение до субъектов РФ методики формирования межбюджетных отношений.
7. На втором этапе формирования федерального бюджета не рассматриваются:
- 1) параметры функциональной и экономической классификации расходов бюджета;
  - 2) перечень федеральных целевых программ;
  - 3) методика формирования межбюджетных отношений;
  - 4) изменения минимального размера оплаты труда и пенсий.
8. В ходе формирования федерального бюджета Правительство РФ не рассматривает:
- 1) прогноз социально-экономического развития РФ;
  - 2) основные характеристики федерального бюджета;
  - 3) проекты государственных внебюджетных фондов;
  - 4) проекты бюджетов субъектов РФ.
9. При составлении бюджетов не используются:
- 1) прогнозы социально-экономического развития РФ и административно-территориальных образований;
  - 2) планы социально-экономического развития государственного сектора экономики;
  - 3) прогнозы и программы развития административно-территориальных образований;
  - 4) совокупность социально-экономических нормативов и норм.
10. К важнейшим задачам бюджетного планирования не относится:
- 1) определение доходов и расходов бюджетов;
  - 2) выявление резервов и источников государственных средств;
  - 3) рациональное распределение доходов и расходов по бюджетам;
  - 4) разработка положений бюджетной политики.

## Практические задания

1. Составьте бюджет вашего региона.
2. Составьте прогноз экономического развития вашего региона.

## Темы рефератов

1. Порядок и особенности составления федерального бюджета.
2. Порядок и особенности составления бюджетов субъектов РФ.
3. Порядок и особенности составления местных бюджетов.
4. Особенности планирования бюджетов.
5. По желанию студентов.

# Глава 13

## Рассмотрение и утверждение бюджетов

Цель главы — изучить порядок рассмотрения и утверждения бюджетов. При ее освоении студенты должны:

- узнать общий порядок рассмотрения и утверждения бюджетов различных уровней государственной власти РФ;
- понять особенности работы с бюджетами органов представительной власти;
- уметь разбираться в проблемах рассмотрения и утверждения бюджетов, быть способными и готовыми к их решению.

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы:

- рассмотрение и утверждение федерального бюджета Российской Федерации;
- рассмотрение и утверждение региональных бюджетов;
- проблемы и пути совершенствования рассмотрения и утверждения бюджетов на современном этапе

### 13.1. Рассмотрение и утверждение федерального бюджета Российской Федерации

Порядок рассмотрения и утверждения бюджета — один из наиболее социально значимых процессов в жизнедеятельности общества и особенно государственных структур. Поскольку бюджет — главный финансовый план страны, его принятие непосредственно затрагивает экономическую политику государства и интересы должностных лиц.

Характерная отличительная черта второй стадии бюджетного процесса — это фактическое общественное признание представительными органами власти предлагаемых проектов бюджетов. Мера признания в демократическом обществе может быть различной: от полного отрицания проекта и его разработчиков до полного согласия. Но в любом случае тот или иной бюджет должен быть принят, ибо в отсутствие его государство перестанет существовать.

Поэтому официальным процедурам рассмотрения и утверждения бюджета придается особое значение. Не случайно весь период перестройки характеризовался ежегодным принятием специальных

законов о рассмотрении и принятии федерального бюджета. Вносимые изменения имели принципиальный характер и относились как к форме документа, включая его название, так и к внутреннему содержанию.

*Порядок рассмотрения и утверждения проекта закона о федеральном бюджете* определяется *Бюджетным кодексом РФ*.

Правительство РФ представляет на рассмотрение в Государственную Думу и Президенту РФ *проект федерального закона о федеральном бюджете* на очередной год до 26 августа текущего года одновременно со следующими документами:

- предварительными итогами социально-экономического развития РФ за истекший период текущего года;
- прогнозом социально-экономического развития РФ;
- основными направлениями бюджетной и налоговой политики на предстоящий год;
- планом развития государственного и муниципального секторов экономики;
- прогнозом сводного финансового баланса по РФ;
- прогнозом консолидированного бюджета РФ;
- основными принципами и расчетами по взаимоотношениям федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ;
- проектами федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов;
- проектом федеральной адресной инвестиционной программы;
- проектом государственной программы вооружения;
- проектом программы приватизации государственных и муниципальных предприятий;
- расчетами по статьям доходов и расходов федерального бюджета и дефициту бюджета;
- международными договорами РФ, включая нератифицированные договоры РФ о государственных внешних заимствованиях и государственных кредитах;
- проектом программы государственных внешних заимствований РФ;
- проектом программы предоставления РФ государственных кредитов иностранным государствам;
- проектом структуры государственного внешнего долга РФ по видам задолженности и с разбивкой по отдельным государствам;
- проектом структуры государственного внутреннего долга РФ и проектом программы внутренних заимствований;
- предложениями по индексации оплаты труда бюджетных работников, минимальных размеров стипендий, пособий и других социальных выплат, денежного содержания федеральных государственных служащих, денежного довольствия военнослужащих;

- перечнем законодательных актов, действие которых отменяется или приостанавливается.

Одновременно с проектом федерального бюджета Правительство РФ представляет *проекты федеральных законов*:

- 1) о внесении изменений и дополнений в законодательные акты РФ о налогах и сборах;
- 2) о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ;
- 3) о внесении изменений и дополнений в ФЗ «О бюджетной классификации РФ».

В случае если проектами федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда РФ предусматривается индексация минимального размера оплаты труда и государственных пенсий, то Правительство РФ вносит проекты законов о повышении минимального размера оплаты труда и пенсий, индексации государственных пенсий.

Дополнительно Правительство РФ представляет в Госдуму до 1 октября текущего года:

- оценку ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий год и консолидированного бюджета РФ за отчетный год;
- проекты программ предоставления гарантий Правительства РФ и отчет о гарантиях за истекший период текущего года;
- проекты программ предоставления бюджетных средств на возвратной основе и отчет о предоставлении средств на возвратной основе за отчетный год и истекший период текущего года;
- предложения по содержанию Вооруженных сил РФ.

Центральный банк России до 1 октября представляет в Госдуму проект государственной денежно-кредитной политики.

В течение суток Совет или Председатель Госдумы направляет проект закона о федеральном бюджете в Комитет по бюджету для заключения о соответствии представленных документов необходимым требованиям. На основании заключения Комитета принимается решение к рассмотрению законопроекта Госдумой либо о возвращении его в Правительство РФ на доработку, если состав документов не соответствует требованиям. В последнем случае доработанный законопроект представляется в Госдуму Правительством РФ в десятидневный срок.

В течение трех дней Советом или Председателем Госдумы проект закона о федеральном бюджете направляется:

- в Совет Федерации;
- в комитеты Госдумы;
- другим субъектам права законодательной инициативы;
- в Счетную палату РФ на заключение.

Одновременно Совет Думы назначает профильные комитеты Госдумы, ответственные за рассмотрение отдельных разделов расхо-

дов бюджета, одним из которых является Комитет по бюджету, а также комитеты Госдумы, отвечающие за рассмотрение других документов.

Госдума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете в четырех чтениях. При этом законы о внесении изменений в законодательные акты РФ о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды должны быть приняты Госдумой до утверждения основных характеристик федерального бюджета в первом чтении. Федеральные законы о бюджетах государственных ВБФ, минимальном размере оплаты труда и пенсий, размере тарифной ставки первого разряда Единой тарифной сетки, порядке индексации и перерасчета государственных пенсий должны быть приняты Госдумой до рассмотрения во втором чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете.

При отклонении Госдумой федеральных законов о внесении изменений в налоговое законодательство РФ, а также в законодательные акты РФ о тарифах взносов в государственные ВБФ до рассмотрения в первом чтении проекта федерального бюджета расчеты по всем показателям федерального бюджета осуществляются на основе законодательства РФ.

*Первое чтение* проекта федерального бюджета продолжается 30 дней, в течение которых Госдума рассматривает:

- концепцию и прогноз социально-экономического развития РФ на очередной год;
- основные направления бюджетной и налоговой политики;
- принципы и расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ;
- проект программы государственных внешних заимствований РФ;
- основные характеристики федерального бюджета (доходы федерального бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов РФ, распределение доходов от федеральных налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ, дефицит (профицит) федерального бюджета в абсолютных цифрах и в процентах к расходам федерального бюджета и источники покрытия дефицита федерального бюджета, общий объем расходов федерального бюджета на очередной год).

Первые 15 дней комитеты Госдумы готовят и направляют в Комитет по бюджету заключения о принятии или отклонении законопроекта, а также предложения по предмету первого чтения. На их основании Комитет по бюджету готовит свое заключение и проект постановления Госдумы о принятии в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете и представляет их на рассмотрение в Госдуму.

При рассмотрении проекта закона о федеральном бюджете в первом чтении Госдума заслушивает доклад Правительства РФ, содоклады Комитета по бюджету и второго профильного комитета, а также доклад Счетной палаты РФ и принимает решение о его принятии или отклонении. В случае принятия законопроекта в первом чтении утверждаются основные характеристики федерального бюджета. При отклонении Госдума может:

- 1) передать законопроект в трехстороннюю согласительную комиссию представителей Госдумы, Совета Федерации и Правительства РФ для уточнения основных характеристик федерального бюджета;

- 2) вернуть законопроект в Правительство РФ на доработку;

- 3) поставить вопрос о доверии Правительству РФ.

При передаче проекта федерального закона о федеральном бюджете в согласительную комиссию в течение 10 дней последняя разрабатывает согласованный вариант основных характеристик федерального бюджета. Решение комиссии считается принятым одной стороной, если за него проголосовало большинство представителей. Голосование каждой стороны принимается за один голос. Решение считается согласованным, если его поддержали три стороны, и несогласованным при возражении хотя бы одной стороной.

По окончании работы согласительной комиссии Правительство РФ вносит на рассмотрение в Госдуму согласованные основные характеристики федерального бюджета и связанные с ними законопроекты, а также несогласованные позиции.

По итогам рассмотрения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете принимается постановление Госдумы о принятии в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете и об основных характеристиках федерального бюджета. Если постановление не принимается, то проект отклоняется повторно в первом чтении. В этом случае ставится вопрос о доверии Правительству РФ.

При отклонении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете Правительство РФ в течение 20 дней дорабатывает законопроект и вносит его на повторное рассмотрение в первом чтении. Со дня повторного внесения законопроекта Госдума рассматривает его в первом чтении 10 дней.

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

*Во втором чтении*, занимающем 15 дней, утверждаются расходы федерального бюджета по разделам функциональной классифика-



ции расходов бюджетов РФ и размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ. Субъекты права законодательной инициативы направляют в Комитет по бюджету поправки по расходам федерального бюджета, в соответствии с которыми Комитет по бюджету разрабатывает и вносит в Госдуму проект постановления о принятии федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении.

Если Госдума отклоняет законопроект во втором чтении, то он передается в согласительную комиссию.

**В третьем чтении** законопроекта, занимающем 25 дней, Госдума рассматривает:

- подразделы расходов федерального бюджета;
- распределение средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ по субъектам РФ и т.д. на очередной год;
- программы предоставления средств федерального бюджета на возвратной основе по каждому виду расходов;
- программы государственных внешних и внутренних заимствований РФ;
- программу предоставления РФ государственных кредитов иностранным государствам;
- перечень законодательных актов, действие которых отменяется или приостанавливается.

Субъекты права законодательной инициативы направляют свои поправки по третьему чтению в Комитет по бюджету, который в течение 10 дней проводит их экспертизу и передает в профильные комитеты. Голосование по поправкам проводится Комитетом по бюджету и соответствующим профильным комитетом отдельно. Решение считается принятым, если результаты голосования комитетов совпадают. Поправки, по которым у Комитета по бюджету и профильного комитета имеются разногласия, выносятся на рассмотрение в Госдуму.

**В четвертом чтении** Госдума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете в течение 15 дней и принимает его в целом. Принятый Госдумой законопроект о федеральном бюджете в течение пяти дней передается Совету Федерации, который рассматривает его 14 дней.

Совет Федерации может вернуть проект в Госдуму. Принятый Госдумой в результате повторного рассмотрения федеральный закон о федеральном бюджете передается в Совет Федерации. При несогласии Госдумы с решением Совета Федерации закон считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов Госдумы.

После одобрения Советом Федерации федеральный закон о федеральном бюджете в течение пяти дней направляется Президенту

РФ для подписания и обнародования. Президент имеет право сразу подписать федеральный закон или отклонить его. При отклонении закон передается для устранения разногласий в согласительную комиссию с участием представителя Президента РФ, которая в течение 10 дней выносит на повторное рассмотрение Госдумой согласованный закон. Госдума повторно рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете в одном чтении.

Федеральный закон о федеральном бюджете не вступает в силу до начала очередного года в случае непринятия Госдумой проекта федерального закона о федеральном бюджете до 15 декабря текущего года, а также в случае невступления в силу федерального закона о федеральном бюджете по другим причинам до 1 января очередного года.

При существенных отклонениях фактических параметров исполнения бюджета от плановых, возникающих в результате нестабильности экономики и недостаточно хорошего качества формирования бюджета, появляется необходимость внесения изменений в Закон о бюджете. Тогда Правительство РФ разрабатывает и представляет в Госдуму проекты федеральных законов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете. Субъекты права законодательной инициативы могут вносить проекты федеральных законов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете относительно основных характеристик федерального бюджета, распределения регулирующих доходов между бюджетами, а также распределения расходов федерального бюджета по разделам функциональной и ведомственной классификаций в случаях:

1) превышения доходов более чем на 10%, что подтверждено исполнением федерального бюджета за первое полугодие текущего года, при условии, что Правительство РФ не внесло в Госдуму соответствующий законопроект в течение 10 дней со дня рассмотрения Госдумой отчета об исполнении федерального закона о федеральном бюджете за первое полугодие;

2) выявления нецелевого и неэффективного использования средств федерального бюджета и внесения предложений о сокращении либо блокировке расходов по выявленным направлениям неэффективного или нецелевого использования средств федерального бюджета.

В случае снижения (роста) ожидаемых поступлений в федеральный бюджет, что может привести к изменению финансирования по сравнению с утвержденным федеральным бюджетом более чем на 10% годовых назначений, Правительство РФ вносит в Госдуму проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон о федеральном бюджете вместе со следующими документами:

- отчетом об исполнении федерального бюджета за период текущего года, включая последний месяц, предшествующий тому месяцу, в течение которого вносится указанный законопроект;

- отчетами федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих сбор доходов федерального бюджета за период текущего года, включая последний месяц, предшествующий месяцу, в течение которого вносится указанный законопроект;

- отчетом об использовании средств резервных фондов Правительства РФ и Президента РФ;

- отчетами Минфина РФ и иных уполномоченных органов о предоставлении и погашении бюджетных ссуд и кредитов;

- анализом причин, обусловивших внесение изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете.

Госдума рассматривает указанный законопроект в течение 15 дней в трех чтениях.

*Первое чтение* проекта федерального закона о внесении изменений и дополнении в федеральный закон о федеральном бюджете происходит в Госдуме не позднее чем через два дня со дня внесения. На нем заслушиваются доклады Правительства РФ и Счетной палаты РФ о состоянии поступлений средств от заимствований в федеральный бюджет. По итогам чтения Госдума принимает законопроект за основу и утверждает новые основные характеристики бюджета.

*Второе чтение* проекта происходит не позднее пяти дней после первого чтения. На нем утверждаются объемы ассигнований по разделам и подразделам функциональной и ведомственной классификаций расходов бюджетов РФ.

*В третьем чтении* проекта, проходящем не позднее чем через три дня со дня принятия законопроекта во втором чтении, законопроект голосуется в целом.

Если проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете не принимается в срок, то Правительство РФ имеет право на пропорциональное сокращение расходов федерального бюджета до положительного законодательного решения.

Проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете рассматриваются в порядке, определенном регламентом Госдумы при соблюдении следующих дополнительных условий:

- 1) законопроект об изменении основных характеристик федерального бюджета не может быть внесен на рассмотрение в Госдуму до вступления в силу или до отклонения Советом Федерации либо Президентом РФ федерального закона, предусматривающего изменение основных характеристик федерального бюджета на текущий финансовый год, проект которого был внесен ранее и принят Госдумой в первом чтении;

2) в случае внесения в Госдуму двух и более законопроектов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете указанные законопроекты рассматриваются в первом чтении одновременно в качестве альтернативных; при этом в первом чтении принимается один законопроект, а остальные законопроекты рассматриваются в качестве поправок.

## 13.2. Рассмотрение и утверждение региональных бюджетов

Рассмотрение и утверждение региональных бюджетов происходит согласно действующему законодательству федеральных и региональных органов власти. Основными из них являются Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления», законы субъектов РФ о бюджетном устройстве и бюджетном процессе и др.

По Закону Нижегородской области «О бюджетной системе и бюджетном устройстве Нижегородской области» не позднее одного месяца после согласования с федеральными органами власти доходов, остающихся в области, администрация области направляет проект бюджета с пакетом документов в Законодательное собрание области. Прилагаемый пакет документов включает:

- предполагаемую динамику изменения цен на планируемый период;
- прогноз контингентов доходов по всем доходным источникам с обоснованием их расчетов;
- нормативы для расчетов бюджетов городов и районов;
- размеры бюджетной обеспеченности в разрезе местных образований за предшествующий и планируемый период;
- сводный финансовый баланс по области;
- программы, финансируемые из областного бюджета;
- размеры субвенций с обоснованиями;
- сведения о льготах по налогам в областной бюджет;
- сведения о целевых и внебюджетных фондах области;
- сведения об обслуживании областного долга.

В результате рассмотрения и обсуждения Законодательное собрание области принимает решения по следующим характеристикам:

- 1) объему доходов областного бюджета в разрезе доходных источников;
- 2) нормативам отчислений от регулирующих доходов в местные бюджеты;
- 3) размерам дотаций и субвенций;

- 4) расходам бюджета по функциональной классификации, а также объемам текущего бюджета и бюджета развития;
- 5) пределу и величине несбалансированности областного бюджета, источникам покрытия дефицита;
- 6) нормативу оборотной кассовой наличности;
- 7) нормативам и суммам фонда непредвиденных расходов, резервного фонда области;
- 8) перечню защищенных статей.

Вместе с утверждением областного бюджета устанавливаются доходы и расходы внебюджетных фондов.

Аналогично происходит рассмотрение и утверждение местных бюджетов. Здесь процедура имеет еще более упрощенный вид. Главная задача — пораньше получить от вышестоящих органов власти более или менее устраивающие нормативы регулирующих и закреплённых доходов, а также размеры субвенций и дотаций.

### 13.3. Проблемы и пути совершенствования рассмотрения и утверждения бюджетов на современном этапе

Рассмотрение и утверждение бюджетов — наиболее ответственный момент в деятельности органов государственной власти. Особенно большие требования предъявляются к исполнительным органам. От характера принимаемых законов во многом зависит социально-экономическое развитие страны и состояние различных слоев общества. Это требует четкого, налаженного механизма осуществления данного этапа бюджетного процесса. Необходимо, чтобы законы о рассмотрении и утверждении бюджетов были: 1) научно обоснованными; 2) четкими, ясными, без двусмысленности; 3) стабильными, по крайней мере действующими на протяжении 5—10 лет. В связи с этим основными путями улучшения рассмотрения и утверждения бюджетов являются следующие.

1. Формирование четкого, стабильного законодательства. Действовавший до Бюджетного кодекса РФ Федеральный закон о рассмотрении и утверждении бюджета пересматривался ежегодно, причем то в лучшую, то в худшую сторону. В частности, Закон о бюджете на 1995 г. содержал такие положения, как принятие социально-экономической, финансово-бюджетной политики, возможность постановки вопроса о недоверии Правительству и др. В Законе о бюджете на 1996 г. эти положения устранили, а в Законе на 1997 г. вновь введены. Принятый в 1998 г. Бюджетный кодекс РФ постоянно меняется. Наконец, сам федеральный закон о федеральном

бюджете на очередной год ежегодно претерпевает наряду с количественными существенные качественные изменения.

2. Соответствие бюджетных законодательств Федерации, субъектов Федерации и местных, связанное с вопросами рассмотрения и утверждения бюджетов. К сожалению, приходится констатировать недостаточно четкое описание процедуры рассмотрения и утверждения бюджетов в региональных образованиях, что, в свою очередь, часто приводит к формальному принятию бюджета за одно или два чтения. Органы власти не стремятся к законодательному оформлению четкого детального механизма процедуры рассмотрения из-за возможности появления и необходимости решения различных проблем. До сих пор в этой области имеется множество разночтений и даже противоречий. Например, закон о федеральном бюджете подписывается одним Президентом, а постановление о городском бюджете г. Нижнего Новгорода председателем Городской думы и мэром.

3. Последовательное соблюдение органами государственной власти действующего бюджетного законодательства. В частности, на наш взгляд, представляется обязательным соблюдение такого положения, как четырех- или трехкратное чтение проекта. Встречающиеся на практике случаи рассмотрения бюджетов фактически за одно чтение в значительной мере обрекают бюджеты на недоработанность, незавершенность, низкое качество. Ярким свидетельством служит поспешное принятие федеральных бюджетов в 1997—2001 гг. Особое внимание должно быть уделено тщательным просчетам инфляции, размерам поступлений бюджета, формам обслуживания государственного долга и другим вопросам.

4. Борьба с лоббизмом в целях обеспечения реализации единой финансово-бюджетной политики страны, регионов и местных образований, обеспечение полной открытости для общества процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов.

## Для контроля и самостоятельной работы

### Термины и понятия

Пакет документов проекта бюджета  
Субъекты рассмотрения и утверждения проектов бюджетов  
Первое чтение проекта ФЗ  
о федеральном бюджете  
Второе чтение проекта ФЗ  
о федеральном бюджете

Третье чтение проекта ФЗ  
о федеральном бюджете  
Четвертое чтение проекта ФЗ  
о федеральном бюджете  
Субъекты права законодательной инициативы  
Согласительная комиссия

## Контрольные вопросы

1. Перечислите права Госдумы РФ при рассмотрении и утверждении федерального бюджета.
2. Каковы права Совета Федерации РФ при рассмотрении и утверждении федерального бюджета?
3. Назовите права Президента РФ на стадии рассмотрения и утверждения федерального бюджета.
4. Каковы права субъектов права законодательной инициативы на стадии рассмотрения и утверждения федерального бюджета?
5. Перечислите документы пакета проекта федерального закона о федеральном бюджете.
6. В каких случаях при рассмотрении проекта федерального бюджета РФ создается согласительная комиссия?
7. Что принимается в первом, втором, третьем и четвертом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете?
8. Каковы проблемы рассмотрения и утверждения бюджетов и пути их решения?

## Тесты

1. Проект федерального бюджета рассматривают:
  - 1) Государственная Дума;
  - 2) Федеральное Собрание;
  - 3) Совет Федерации;
  - 4) Президент.
2. В пакете материалов к проекту федерального закона о федеральном бюджете, представляемом Правительством РФ, отсутствует:
  - 1) прогноз социально-экономического развития РФ;
  - 2) проект основных направлений государственной денежно-кредитной политики;
  - 3) программа государственных внешних заимствований РФ;
  - 4) основные принципы и расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета с бюджетами субъектов РФ.
3. В рассмотрении и принятии проекта федерального бюджета в Госдуме не участвует:
  - 1) Центральный банк РФ;
  - 2) субъекты права законодательной инициативы;
  - 3) Правительство РФ;
  - 4) Президент РФ.
4. Законопроект о федеральном бюджете Государственной Думой РФ рассматривается в:
  - 1) двух чтениях;
  - 2) трех чтениях;

- 3) четырех чтениях;
  - 4) пяти чтениях.
5. В первом чтении проекта федерального бюджета РФ не принимаются:
- 1) функциональная классификация расходов федерального бюджета;
  - 2) размеры дефицита (профицита) федерального бюджета;
  - 3) доходы федерального бюджета в разрезе действующей классификации;
  - 4) распределение федеральных налогов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ.
6. Во время первого чтения проекта федерального бюджета не может быть принято решение:
- 1) поставить вопрос о недоверии Правительству;
  - 2) передать проект в согласительную комиссию;
  - 3) вернуть проект на доработку Правительству;
  - 4) поставить вопрос о роспуске Государственной Думы.
7. Во втором чтении проекта федерального бюджета не утверждаются:
- 1) размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ;
  - 2) расходы по разделам функциональной структуры федерального бюджета;
  - 3) распределение средств Фонда финансовой поддержки по субъектам РФ;
  - 4) распределение федеральных налогов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ.
8. При определении размера несбалансированности федерального бюджета не утверждаются:
- 1) размер дефицита в абсолютном выражении;
  - 2) размер дефицита в процентах к расходам;
  - 3) показатель годовой инфляции;
  - 4) способы покрытия дефицита.
9. В третьем чтении проекта федерального бюджета не утверждаются:
- 1) перечень защищенных статей;
  - 2) разделы функциональной классификации федерального бюджета;
  - 3) расходы по ведомственной классификации;
  - 4) расходы по Федеральной адресной инвестиционной программе.
10. В четвертом чтении проекта не рассматриваются:
- 1) поквартальное распределение доходов;
  - 2) подразделы функциональной классификации федерального бюджета;
  - 3) поправки субъектов права законодательной инициативы;
  - 4) проект бюджета в целом.



**11.** При рассмотрении и утверждении федерального бюджета РФ недопустимо:

- 1) принятие проекта федерального бюджета Государственной Думой РФ;
- 2) неутверждение проекта с постановкой вопроса о недоверии Правительству;
- 3) наложение Президентом РФ «вето» на весь бюджет;
- 4) наложение Президентом РФ «вето» на отдельные статьи бюджета.

**12.** В случае неприятия бюджета до 1 января планового года происходит следующее:

- 1) прекращается финансирование из федерального бюджета;
- 2) финансирование ведется по рассматриваемому проекту;
- 3) финансирование идет по результатам последнего квартала текущего года;
- 4) вопрос поставлен некорректно.

## Практическое задание

Составьте и проанализируйте хронологическую схему процесса

- рассмотрения и утверждения федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на 2003 г. (на примере вашего субъекта РФ и местного образования).

## Темы рефератов

1. Особенности рассмотрения и утверждения федерального бюджета РФ в 2003 г.
2. Порядок рассмотрения и утверждения бюджета субъекта РФ.
3. Порядок рассмотрения и утверждения местных бюджетов.
4. Проблемы рассмотрения бюджетов.
5. Лоббизм при рассмотрении и утверждении бюджетов.
6. По желанию студентов.

# Глава 14

## Исполнение бюджетов

Цель главы — изучить технологии исполнения бюджетов Российской Федерации. При ее освоении студенты должны:

- усвоить общие положения исполнения бюджетов;
- рассмотреть механизм исполнения федерального, региональных и местных бюджетов;
- определить проблемы и пути совершенствования исполнения бюджетов в современных условиях.

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы

- основы исполнения бюджетов;
- исполнение федерального бюджета;
- проблемы и пути совершенствования исполнения бюджетов в современных условиях

### 14.1. Основы исполнения бюджетов

*Исполнение бюджета* — наиболее ответственная фаза бюджетного процесса, выражающая претворение в жизнь главного финансового плана того или иного национально-административного или территориального образования. Его *цель* заключается в обеспечении достаточного финансирования государственных мероприятий, предусмотренных бюджетами, на основе своевременного и полного поступления доходов. Тем самым дается оценка всей предварительной деятельности как исполнительных органов власти при составлении бюджета, так и представительных органов в ходе его рассмотрения и утверждения.

При исполнении бюджетов решаются следующие задачи:

- 1) обеспечение аккумуляции плановых поступлений бюджетов;
- 2) выявление и максимальная мобилизация резервов бюджетных поступлений;
- 3) своевременное и полное финансирование государственных мероприятий;
- 4) ориентация бюджетных организаций на экономное расходование государственных средств;
- 5) регулярное проведение контроля выполнения обязательств перед бюджетами, соблюдение финансовой дисциплины.

Если на первых трех стадиях бюджетного процесса основную работу проводят сугубо государственные службы, то в последней,

четвертой, участвуют все министерства, ведомства и большое количество различных организаций, находящихся в какой-либо связи с движением государственных средств. Возглавляют работу исполнительные органы государственной власти, администрации субъектов РФ и местных административно-территориальных образований. В своей деятельности они руководствуются Конституцией РФ, а также действующим законодательством по гражданским, финансовым, бюджетным, налоговым, уголовным и другим вопросам. В них определены права, обязанности и ответственность в рамках исполнения бюджетов.

Исполнение бюджетов складывается из трех основных участков:

- исполнения доходной части бюджетов;
- исполнения расходной части бюджетов;
- ♦ контроля поступлений и расходов бюджетов.

Исполнение бюджетов осуществляется согласно организационным планам, в которых определены: мероприятия по поступлениям или расходам, сроки выполнения и ответственные органы (должностные лица).

В Российской Федерации установлено *казначейское исполнение бюджетов*. Все бюджеты РФ исполняются по *принципу единства кассы*, согласно которому исполнительные органы являются кассирами распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений.

Принцип единства кассы означает зачисление доходов бюджета, привлечение и погашение источников финансирования дефицита бюджета и осуществление расходов с единого счета бюджета.

#### *Исполнение доходной части бюджетов*

Поступления бюджетов, как отмечалось ранее, формируются из средств четырех экономических субъектов: физических лиц, негосударственных организаций, государственных предприятий и иностранных субъектов. Все плательщики обязаны самостоятельно исчислять и своевременно вносить в бюджет причитающиеся с них платежи. Несвоевременное или неполное перечисление средств считается нарушением государственной финансовой дисциплины, которое при обнаружении должно быть срочно устранено.

*Ответственными за поступление доходов в бюджет* являются МНС РФ, ГТК РФ, Министерство экономического развития и торговли РФ, функционирующие в тесном сотрудничестве с другими ведомствами. Физические и юридические лица вносят налоги наличными или в безналичной форме. *Прием денежных средств* ведется банками, кредитными организациями, кассами специальных сборщиков (при лесхозах, таможнях, МВД и т.д.), которые обязаны

все поступления в установленные сроки сдавать на счета соответствующих бюджетов (федерального, региональных или местных) и внебюджетных фондов.

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.

Все поступления зачисляются в доходы конкретных бюджетов согласно действующим нормативным актам. Правильность исчисления и своевременность уплаты контролируются ответственными службами. Доходы, не внесенные в установленный срок или внесенные не полностью, взыскиваются в принудительном порядке. Срок давности для физических лиц составляет три года со дня образования недоимки, юридических лиц — шесть лет. В поисках недоимок и раскрытии налоговых преступлений активное участие принимала Федеральная налоговая полиция.

Излишне поступившие в бюджет суммы засчитываются в уплату других платежей или возвращаются.

За несвоевременность уплаты и неправильное исчисление налогов применяются санкции (взыскания, пени, штрафы).

*Исполнение расходной части бюджетов*

Исполнение всех бюджетов осуществляется уполномоченными исполнительными органами на основе бюджетной росписи. *Бюджетная роспись* — это документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета, устанавливающий распределение ассигнований между получателями бюджетных средств. Он составляется главными распорядителями бюджетных средств и представляется в орган, ответственный за составление бюджета, в течение 10 дней со дня утверждения бюджета. На основании бюджетных росписей орган в течение 15 дней после утверждения бюджета составляет *сводную бюджетную роспись*, которая утверждается руководителем органа и не позднее 17 дней после утверждения бюджета направляется в орган, исполняющий бюджет, а также в соответствующие представительные и контрольные органы.

Бюджеты по расходам исполняются посредством санкционирования и финансирования.

*Санкционирование* включает:

- составление и утверждение бюджетной росписи;
- утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств до распорядителей и

получателей бюджетных средств, а также утверждение смет доходов и расходов распорядителей бюджетных средств и бюджетных учреждений;

- принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств;
- подтверждение и выверку исполнения денежных обязательств.

*Финансирование* заключается в расходовании бюджетных средств. В течение 10 дней со дня утверждения сводной бюджетной росписи исполняющий орган доводит ее показатели в виде уведомлений о бюджетных ассигнованиях до всех нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств. В течение 10 дней после получения уведомления об ассигнованиях учреждение обязано представить смету доходов на утверждение вышестоящего распорядителя, который утверждает ее на протяжении пяти дней со дня представления.

Смета доходов и расходов бюджетного учреждения, являющегося главным распорядителем бюджетных средств, утверждается руководителем главного распорядителя. Утвержденная смета доходов и расходов бюджетного учреждения в течение одного дня передается в орган, исполняющий бюджет.

*Бюджетное обязательство* — это обязанность исполняющего органа совершить расходование средств бюджета в течение определенного срока, возникающая в соответствии с законом о бюджете и сводной бюджетной росписью.

*Лимит бюджетных обязательств* — это объем бюджетных обязательств, утверждаемый для распорядителя и получателя бюджетных средств на срок до трех месяцев. Лимиты доводятся до распорядителей и получателей бюджетных средств не позднее чем за пять дней до начала периода их действия.

*Сводный реестр лимитов* бюджетных обязательств по всем распорядителям и получателям средств представляется уполномоченным исполнительным органом в контрольный орган. Лимит бюджетных обязательств не может отличаться от объема бюджетных ассигнований в расчете на квартал. Изменения лимитов возможны при изменении бюджетных ассигнований или блокировке расходов, а также если исполняющий орган отсрочил исполнение предоставленных лимитов бюджетных обязательств. Исполняющий орган может отсрочить предоставление лимита распорядителям и получателям бюджетных средств на период до трех месяцев. При этом отсроченные бюджетные обязательства не должны превышать 10% ассигнований, установленных на квартал. Изменение лимитов

бюджетных обязательств не может быть произведено после истечения половины срока их действия.

Получатели бюджетных средств имеют право принять денежные обязательства по осуществлению расходов путем составления *платежных документов*. Исполняющий орган расходует бюджетные средства после проверки соответствия платежных и иных документов. Он подтверждает исполнение денежных обязательств и не позднее трех дней с момента представления платежных документов делает разрешительную надпись.

Принятые и исполненные денежные обязательства не могут превышать лимиты бюджетных обязательств. Подтвержденные обязательства не должны быть больше принятых. Они могут отличаться от принятых обязательств только в случае отказа органа, исполняющего бюджет, подтвердить принятые денежные обязательства. Орган, исполняющий бюджет, может отказаться подтвердить принятые бюджетные обязательства при:

- несоответствии принятых обязательств требованиям Бюджетного кодекса РФ;
- несоответствии принятых обязательств закону о бюджете, доведенным бюджетным ассигнованиям и лимитам бюджетных обязательств;
- несоответствии принятых бюджетных обязательств утвержденной смете доходов и расходов бюджетного учреждения;
- блокировке расходов.

Расходы бюджетных средств списываются с единого счета бюджета в размере подтвержденного бюджетного обязательства в пользу физических и юридических лиц.

При снижении плановых доходов бюджета, приводящем к неполному финансированию расходов до 10% годовых назначений, исполнительные органы власти могут принять решение о введении *режима сокращения расходов бюджета*. В решении указываются дата введения данного режима и размеры сокращения расходов бюджета. Последние не должны составлять более 10% годовых назначений по каждому главному распорядителю и объектам адресных инвестиционных и целевых программ. Уведомление распорядителей и получателей бюджетных средств о режиме сокращения расходов бюджета делается не позднее чем за 15 дней до даты его введения. Отмена режима сокращения расходов бюджета производится органом, принявшим решение о его введении.

При снижении поступлений доходов бюджета и недофинансировании расходов более чем на 10% годовых назначений орган исполнительной власти представляет законодательному органу проект закона о внесении изменений в закон о бюджете. Если проект закона

об изменениях не принимается в течение 15 дней, то орган исполнительной власти может пропорционально уменьшать расходы бюджета до принятия законодательного решения по данному вопросу.

При исполнении бюджетов иногда возникает необходимость в блокировке. *Блокировка расходов бюджета* — это сокращение лимитов обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями или отказ в подтверждении принятых обязательств, если средства выделялись главному распорядителю на выполнение определенных условий, но к моменту составления лимитов обязательств либо подтверждения принятых обязательств эти условия оказались невыполненными. Она осуществляется также при выявлении нецелевого использования бюджетных средств.

Блокировка расходов бюджета вводится решением руководителя финансового органа на любом этапе исполнения бюджета. Блокировке подвергаются:

- расходы бюджета в размерах, в которых их финансирование было связано различными условиями;
- расходы бюджета, по которым выявлено нецелевое использование.

Руководитель финансового органа отменяет блокировку расходов после выполнения условий, невыполнение которых повлекло эту блокировку.

*Сверхплановые доходы*, полученные при исполнении бюджета, используются для уменьшения дефицита и сокращения долговых обязательств бюджета. При этом исполнительный орган готовит и утверждает дополнительную бюджетную роспись.

Доходы бюджетных учреждений от платных услуг и иной предпринимательской деятельности при исполнении бюджета сверх сметы доходов и расходов направляются на финансирование расходов данных учреждений. При направлении дополнительных доходов на иные цели или при превышении ожидаемых фактических доходов над утвержденными годовыми назначениями более чем на 10% финансирование расходов бюджета сверх плановых ассигнований осуществляется после внесения изменений и дополнений в закон о бюджете.

Распорядители бюджетных средств могут перемещать бюджетные ассигнования между получателями бюджетных средств в объеме не более 5% ассигнований. Объемы бюджетных ассигнований для распорядителей бюджетных средств в расчете на год могут отличаться от бюджетных ассигнований, утвержденных бюджетной росписью и законом о бюджете, не более чем на 10%. Объемы ассигнований для получателей бюджетных средств в расчете на год могут отличаться от ассигнований, утвержденных бюджетной росписью, не более чем на 15%.

Орган, исполняющий бюджет, вправе перемещать бюджетные ассигнования распорядителей между разделами, подразделами, целевыми статьями и видами расходов в пределах 10%.

При встречных обязательствах между бюджетом и получателем бюджетных средств возможно проведение *зачета средств*.

Бюджетное учреждение в случае задержки финансирования из бюджета более чем на два месяца или при финансировании не более 75% бюджетных ассигнований самостоятельно определяет направление кассового расхода со своих счетов в казначействе в пределах, доведенных вышестоящим распорядителем бюджетных средств лимитов обязательств и объемов финансирования. Если лимит бюджетных обязательств не финансируется в полном объеме, то получатель средств имеет *право на компенсацию* в размере недофинансирования (разница между лимитом обязательств и объемом средств, зачисленных на лицевой счет получателя средств, либо объемом средств, списанных с единого счета бюджета в пользу получателя). Компенсация осуществляется в соответствии с судебным актом.

*Иммуниет бюджетов* — это режим, при котором бюджетные средства взыскиваются на основании судебного акта, предусматривающего:

- возмещение в размере недофинансирования утвержденных средств;
- возмещение убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов власти.

#### *Учет и отчетность финансовых органов и бюджетных организаций*

Все доходы, источники финансирования дефицита и расходы бюджета, а также осуществляемые операции подлежат бюджетному учету, базирующемуся на едином плане счетов. Бюджетный учет организуется органом, исполняющим бюджет. Единый план счетов бюджетного учета устанавливается Правительством РФ.

*Отчетность об исполнении бюджета* может быть *оперативной, ежеквартальной, полугодовой и годовой*. Сбор, свод, составление и представление отчетности производятся уполномоченным исполнительным органом. Отчеты об исполнении бюджета направляются в: 1) представительный орган, 2) контрольный орган, 3) Федеральное казначейство. Годовой отчет утверждается представительным органом.

Муниципальные образования представляют сведения об исполнении местных бюджетов в *Государственный комитет по статистике*.

С завершением финансового года лимиты бюджетных обязательств прекращают свое действие. Принятие обязательств после 25 декабря не производится. Подтверждение денежных обязательств



завершается 28 декабря. До 31 декабря включительно исполняющий орган оплачивает подтвержденные обязательства. Счета по исполнению бюджета подлежат закрытию в 24 часа 31 декабря.

Неиспользованные средства бюджетных учреждений от предпринимательской деятельности по состоянию на 31 декабря зачисляются на вновь открываемые лицевые счета. После операций по принятым обязательствам завершившегося года остаток средств на едином счете бюджета учитывается в качестве остатка средств на начало очередного года.

## 14.2. Исполнение федерального бюджета

При казначейском исполнении федерального бюджета *Федеральное казначейство РФ* осуществляет:

- регистрацию поступлений;
- открытие и закрытие счетов федерального бюджета;
- 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.

Исполнение бюджета ведется путем отражения операций и средств федерального бюджета в системе балансовых счетов *Федерального казначейства*. Единый счет федерального бюджета (казначейства) находится в Банке России. Счета *Федерального казначейства* в Банке России и кредитных организациях ведутся на основании договоров.

*Исполнение федерального бюджета по доходам предусматривает:*

- перечисление и зачисление доходов федерального бюджета на единый счет федерального бюджета;
- ◆ распределение федеральных регулирующих налогов;
- возврат излишне уплаченных сумм доходов;
- учет и отчетность о доходах федерального бюджета.

*Сводная бюджетная роспись* федерального бюджета составляется Минфином РФ и утверждается Министром финансов РФ в течение 15 дней со дня принятия закона о федеральном бюджете. Утвержденная сводная бюджетная роспись передается на исполнение *Федеральному казначейству* и направляется в *Федеральное Собрание* и Счетную палату РФ.

В целях исключения нецелевого использования средств или затрат, не обеспеченных доходами федерального бюджета, применя-

ется *санкционирование расходов* федерального бюджета (порядок и правила санкционирования устанавливаются Федеральным казначейством), которое включает:

- утверждение и доведение бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств до распорядителей и получателей средств федерального бюджета и уточнение смет доходов и расходов;
- принятие денежных обязательств получателями средств;
- подтверждение денежных обязательств.

На основании сводной бюджетной росписи федерального бюджета и ассигнований из федерального бюджета исполняющий орган в течение 20 дней со дня утверждения сводной бюджетной росписи доводит объемы ассигнований из федерального бюджета до нижестоящих распорядителей и получателей средств через органы Федерального казначейства. Изменение бюджетных ассигнований осуществляется министром финансов РФ и главными распорядителями средств федерального бюджета.

Права получателей средств на принятие денежных обязательств устанавливаются в ходе утверждения и доведения лимитов бюджетных обязательств, которые формируются на срок до трех месяцев на основании сводной бюджетной росписи, доведенных бюджетных ассигнований и прогноза доходов федерального бюджета. Лимиты бюджетных обязательств для главных распорядителей средств утверждаются Федеральным казначейством.

Распределение бюджетных обязательств между распорядителями и получателями средств утверждается главными распорядителями. Утвержденные лимиты бюджетных обязательств за пять дней до начала срока действия доводятся до нижестоящих распорядителей и получателей средств через Федеральное казначейство. Последнее вправе отсрочить принятие бюджетных обязательств распорядителям и получателям средств на период до трех месяцев.

*Принятие денежных обязательств* получателями бюджетных средств осуществляется путем заключения договоров с поставщиками продукции (работ, услуг). Федеральное казначейство расходует бюджетные средства после проверки соответствия платежных документов требованиям Бюджетного кодекса РФ, утвержденным сметам доходов и расходов бюджетных учреждений и доведенным лимитам обязательств.

*Объем принятых обязательств* не может превышать лимиты бюджетных обязательств. *Объем подтвержденных обязательств* не должен превышать объем принятых обязательств. Подтвержденное денежное обязательство является основанием для расходования средств федерального бюджета.

*Финансирование расходов* федерального бюджета складывается из двух действий: *разрешения на платеж* и *осуществления платежа*,

которые не могут совершаться одним и тем же должностным лицом органа, исполняющего бюджет. На основе представленных платежных документов Федеральное казначейство в день совершения разрешительной надписи осуществляет платеж, списав средства с единого счета федерального бюджета в пользу физических и юридических лиц. Сумма платежа не может превышать сумму, указанную в подтвержденных денежных обязательствах.

Перечисление средств из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации завершается 20 декабря.

*Исполнение федерального бюджета по расходам* осуществляется по лицевым счетам бюджетных средств (далее — лицевые счета), открываемым в Федеральном казначействе для каждого распорядителя и получателя средств федерального бюджета. На лицевом счете показываются средства федерального бюджета, которыми располагает распорядитель либо получатель этих средств.

При недостатке средств бюджета бюджетное учреждение может использовать средства от предпринимательской деятельности и использования государственного имущества. Средства от предпринимательской деятельности и использования государственной собственности бюджетного учреждения зачисляются на единый счет федерального бюджета в территориальном органе Федерального казначейства, который обязан отразить средства на лицевом счете учреждения в течение дня. С данного момента бюджетное учреждение может пользоваться этими средствами.

Важное значение в процессе исполнения бюджета средств имеет очередность списания денежных средств со счета бюджета и лицевых счетов получателей. При наличии на счете бюджета денежных средств их списание ведется в порядке поступления подтвержденных платежных обязательств (календарная очередность). При *недостатке средств на счете* списание осуществляется в следующей очередности:

1) списание по судебным актам, предусматривающим перечисление или выдачу денежных средств со счета для удовлетворения требований о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью граждан в результате незаконных действий (бездействия) органов власти или их должностных лиц;

2) списание по судебным актам, предусматривающим перечисление или выдачу денежных средств со счета для возмещения реального ущерба в размере недофинансирования, а также возмещения убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов власти;

3) списание, предусматривающее возврат излишне уплаченных и ошибочно зачисленных доходов в бюджет;

4) списание по платежным документам на обслуживание государственного или муниципального долга;

5) списание по платежным документам, предусматривающим финансирование иных расходов бюджета.

*Изменение бюджетных ассигнований из федерального бюджета для каждого получателя может быть осуществлено вследствие введения режимов сокращения или увеличения расходов федерального бюджета, либо произведено главным распорядителем средств федерального бюджета. Режим сокращения расходов федерального бюджета вводится при снижении доходов или источников финансирования дефицита федерального бюджета, приводящего к недофинансированию плановых расходов не более чем на 10% годовых назначений. В решении указываются дата ввода режима и размеры сокращения расходов федерального бюджета. При этом сокращение бюджетных ассигнований не должно составлять более 10% годовых назначений по каждому главному распорядителю бюджетных средств, а также по каждому объекту адресной инвестиционной и целевой программ. Отмена режима производится Правительством РФ.*

При снижении поступлений в федеральный бюджет, приводящем к недофинансированию плановых расходов более чем на 10%, Правительство РФ представляет в Госдуму проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в закон о федеральном бюджете. Если проект закона не принимается в указанный срок, то Правительство РФ пропорционально сокращает расходы федерального бюджета до принятия федерального закона по данному вопросу.

*Сверхплановые доходы направляются Минфином РФ на уменьшение дефицита и сокращение долговых обязательств федерального бюджета. При этом Минфин РФ подготавливает и утверждает дополнительную бюджетную роспись. Для использования дополнительных доходов на другие цели либо в случае превышения ожидаемых доходов над утвержденными годовыми назначениями более чем на 10% финансирование расходов федерального бюджета осуществляется после внесения изменений и дополнений в закон о федеральном бюджете.*

Законопроект о внесении изменений и дополнений в федеральный бюджет в связи с дополнительными доходами вносится Правительством РФ в Госдуму не позднее чем через 10 дней после рассмотрения Госдумой отчета об исполнении федерального бюджета за квартал (полугодие), в котором превышение доходов было фактически получено. Если законопроект не принимается в срок, Правительство РФ может осуществить равномерную индексацию расходов федерального бюджета по всем направлениям после сокращения дефицита федерального бюджета и погашения долговых обязательств.

*Министр финансов РФ может:*

- разрешить перераспределение средств федерального бюджета по разделам, подразделам, видам расходов и предметным статьям в пределах средств, выделенных главному распорядителю или получателю, в размере не более 10% ассигнований;
- сократить лимиты бюджетных обязательств, если ассигнования выделялись при условии выполнения главным распорядителем бюджетных средств определенных требований, а к моменту составления лимитов бюджетных обязательств эти требования оказались невыполненными;
- отменить решение о блокировке расходов по ходатайству главного распорядителя бюджетных средств (другого получателя бюджетных средств) только после выполнения последним условий, невыполнение которых повлекло за собой блокировку расходов;
- осуществить блокировку расходов при выявлении нецелевого использования бюджетных средств.

*Министр финансов РФ не может* сократить или увеличить объемы ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств более чем на 5% плановых ассигнований, за исключением решений о блокировке расходов. Все распоряжения министра финансов о перераспределении средств федерального бюджета между главными распорядителями бюджетных средств и блокировке расходов доводятся до главных распорядителей и представляются в качестве приложений к отчету об исполнении федерального бюджета.

Правительство РФ представляет *годовой и ежеквартальные отчеты* об исполнении федерального бюджета в Федеральное Собрание и Счетную палату.

Действие лимитов бюджетных обязательств и исполнение федерального бюджета завершаются 31 декабря. Принятие бюджетных обязательств после 25 декабря не допускается. Подтверждение бюджетных обязательств должно быть завершено Федеральным казначейством 28 декабря.

По 31 декабря Федеральное казначейство обязано оплатить подтвержденные бюджетные обязательства. Счета исполнения федерального бюджета закрываются в 24 часа 31 декабря.

Средства, полученные от предпринимательской деятельности и не использованные до 31 декабря, зачисляются на вновь открываемые бюджетным учреждениям лицевые счета.

*Исполнение бюджетов* начинается с 1 января и кончается 31 декабря текущего года.

После завершения операций по принятым бюджетным обязательствам года остаток средств на едином счете федерального бюд-

жета учитывается в качестве остатка средств на начало очередного финансового года. Образовавшиеся излишки средств на начало текущего финансового года, дополнительно полученные доходы или достигнутая экономия средств используются по решению представительных органов власти

Непосредственное исполнение бюджетов возлагается на финансовые органы во главе с Минфином РФ и происходит по росписи доходов и расходов. На основании росписи доходов и расходов федерального бюджета проводится контроль поступлений в бюджет и отпуска средств на финансирование мероприятий. Роспись составляется по всем подразделениям бюджетной классификации согласно с поквартальным распределением доходов и расходов, планами и сводами смет расходов министерств и ведомств и подписывается руководителем финансовых органов.

Под *кассовым исполнением бюджета* понимается прием кредитными учреждениями доходов, а также хранение, распределение и выдача средств на расходы. До недавнего времени кассовое исполнение возлагалось на ЦБ РФ и систему банковских учреждений различных административно-территориальных образований. С 1994 г. эта функция постепенно передается органам Федерального казначейства.

*Федеральное казначейство РФ* в центре и на местах несет полную ответственность за кассовое исполнение бюджета, обеспечение правильной организации, учета, документооборота и контроля при зачислении доходов и расходовании бюджетных средств, своевременное представление отчетности о кассовом исполнении бюджета.

В ходе кассового исполнения бюджета Федеральное казначейство осуществляет все необходимые функции, включающие:

- учет кредитов по бюджетам и перевод их из одного банка в другой;
- учет доходов и расходов бюджетов, составление отчетности по остаткам и предоставление отчетности финансовым органам;
- контроль за представлением предприятиями поручений на перечисление средств в бюджет;
- расчетное и кассовое обслуживание бюджетных учреждений;
- контроль расходования бюджетных средств на предприятиях.

Для выполнения данных мероприятий каждому местному бюджету открывается основной текущий счет, на который зачисляются все поступления и с которого ведется выдача средств в пределах остатков. По каждому местному бюджету открываются текущие счета распорядителям кредитов, с которых производятся расчетные операции. По кассовому исполнению бюджетов составляются оперативные ежемесячные и годовые отчеты.

Важнейшими средствами интенсификации кассового исполнения становятся автоматизация расчетов, широкое использование экономико-математических методов, а также всемерное ускорение движения денежных потоков.

### 14.3. Проблемы и пути совершенствования исполнения бюджетов в современных условиях

Практика исполнения бюджетов РФ в условиях становления рыночной экономики выявила целый ряд весьма существенных проблем.

1. Соотношение закона о бюджете и характера его исполнения. Проблема заключается в том, что закон о федеральном бюджете через два-три месяца после утверждения приобретает формальный характер. Исполнение бюджета ведется не согласно плановым параметрам, а в зависимости от текущей ситуации. Считается допустимым отклонение факта от плана на 10—15%. Большие разрывы свидетельствуют о формальном планировании и конъюнктурном исполнении бюджета. Общая картина соотношения плана и исполнения федерального бюджета в 2000 г. характеризуется данными табл. 14.1.

*Таблица 14.1*

**Исполнение федерального бюджета России в 2000 г., млрд руб.**

| Показатель                                  | План | Уточ-<br>ненный<br>план | Испол-<br>нение | Исполнение, % |                         |
|---|------|-------------------------|-----------------|---------------|-------------------------|
|   |      |                         |                 | План          | Уточ-<br>ненный<br>план |
| 1   | 2    | 3                       | 4               | 5             | 6                       |
| <b>Доходы</b>                               | 797  | 1103                    | 1132            | 142           | 103                     |
| В том числе                                 |      |                         |                 |               |                         |
| 1. Налоговые доходы                         | 675  | 950                     | 965             | 143           | 102                     |
| Из них                                      |      |                         |                 |               |                         |
| Налог на прибыль организаций                | 63   | 171                     | 178             | 281           | 104                     |
| НДС   | 278  | 367                     | 372             | 134           | 101                     |
| Акцизы                                      | 12   | 132                     | 131             | 109           | 100                     |
| Платежи за пользование природными ресурсами | 11,1 | 18                      | 19              | 167           | 104                     |

| 1   | 2   | 3    | 4    | 5   | 6   |
|---|-----|------|------|-----|-----|
| Таможенные по-<br>шлины                             | 172 | 227  | 229  | 133 | 101 |
| 2. Неналоговые до-<br>ходы                          | 62  | 64   | 75   | 121 | 117 |
| 3. Доходы целевых<br>бюджетных фондов               | 61  | 90   | 92,9 | 153 | 103 |
| <b>Расходы</b>                                      | 855 | 1031 | 1029 | 120 | 100 |
| В том числе   |     |      |      |     |     |
| Государственное<br>управление                       | 26  | 27   | 25   | 97  | 93  |
| Судебная власть                                     | 8   | 9    | 8    | 100 | 89  |
| Международная<br>деятельность                       | 56  | 4    | 1    | 2   | 25  |
| Национальная<br>оборона                             | 141 | 221  | 192  | 136 | 87  |
| Правоохранитель-<br>ная деятельность                | 80  | 115  | 105  | 131 | 91  |
| Фундаментальные<br>исследования и<br>содействие НТП | 16  | 17   | 17   | 106 | 100 |
| Промышленность,<br>энергетика и<br>строительство    | 20  | 39   | 35   | 175 | 90  |
| Сельское хозяйст-<br>во я рыболовство               | 12  | 17   | 13   | 108 | 77  |
| Образование   | 32  | 38   | 38   | 119 | 100 |
| Здравоохранение                                     | 16  | 17   | 18   | 112 | 104 |
| Социальная поли-<br>тика                            | 63  | 67   | 70   | 111 | 104 |
| Обслуживание гос-<br>долга                          | 220 | 189  | 258  | 117 | 137 |
| Финансовая по-<br>мощь бюджетам                     | 69  | 98   | 101  | 146 | 103 |
| Целевые бюджет-<br>ные фонды                        | 61  | 97   | 98   | 161 | 101 |

Если смотреть на исполнение уточненного плана доходов, то все обстоит наилучшим образом — исполнение основных позиции доходов (НДС, акцизы, таможенные пошлины) колеблется в рамках 100—101%. Такой уровень соответствует идеальному качеству планирования. Несколько иная ситуация обстоит с неналоговыми доходами — здесь перевыполнение составляет 17%. В действительности первый



план по налоговым доходам перевыполнен на 42%, в том числе: по налогу на прибыль — почти в 3 раза, НДС — на 34%, платежам за природные ресурсы — на 67%, таможенным пошлинам — на 33%. По правилам менеджмента план экономических процессов, перевыполняемый на 20—30%, перестает быть планом, а деятельность человека (коллектива, общества) определяется складывающейся конъюнктурой.

Ситуация с исполнением расходной части бюджета аналогична исполнению доходной. Значительные отклонения связаны с международными финансовыми отношениями (обслуживание внешнего госдолга и расходы на международную деятельность), многие сделки которых происходили в декабре. Обращает на себя внимание наличие профицита в объеме 103 млрд руб. Эти средства можно было потратить на различные нужды в социальной сфере и даже на выплаты долгов.

2. Недополучение возможных налоговых поступлений на 10—20%. Уклонение от уплаты налогов происходит разными путями, в том числе путем уклонения плательщиков от постановки на учет. До сих пор имеется *огромное количество* предприятий теневой экономики, функционирующих нелегально.

3. Наличие большого количества различных налоговых льгот, особенно для крупных налогоплательщиков.

4. Низкая эффективность работы налоговой службы.

5. Большая сложность, а *порой двусмысленность*, налогового законодательства.

Основными направлениями совершенствования собираемости налоговых платежей служат:

- разработка четкого, стабильного налогового законодательства;
- повышение эффективности работы персонала налоговых инспекций.

В качестве путей улучшения исполнения расходной части бюджетов следует назвать:

- упрощение и ускорение казначейского исполнения бюджета;
- устранение дублирования при исполнении бюджетов и повышение эффективности контрольной работы.

## Для контроля и самостоятельной работы

### Термины и понятия

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| Организация исполнения бюджета  | Распорядители бюджетных назначений, их виды |
| Планирование исполнения бюджета | Расходное расписание                        |
| Роспись расходов                |   |

## Контрольные вопросы

1. Перечислите задачи исполнения бюджетов.
2. Объясните функции распорядителей бюджетных назначений.
3. Покажите роль Федерального казначейства в исполнении бюджетов.
4. Каков порядок кассового исполнения бюджетов?

## Тесты

1. Цель исполнения бюджета состоит в обеспечении:
  - 1) полного и своевременного поступления доходов бюджета;
  - 2) полного финансирования государственных нужд;
  - 3) финансирования бюджетных мероприятий на основе своевременного поступления доходов;
  - 4) выполнения государственных функций с помощью финансовых ресурсов.
2. Механизм исполнения бюджетов РФ определяется:
  - 1) только Бюджетным кодексом РФ;
  - 2) законами органов власти субъектов Федерации;
  - 3) законами и постановлениями органов государственной власти РФ;
  - 4) законами и постановлениями органов власти РФ, субъектов РФ и местных административно-территориальных образований.
3. В основные задачи исполнения бюджета не входит:
  - 1) выявление и максимальная мобилизация резервов бюджетных поступлений;
  - 2) ориентация государственных организаций на экономное расходование средств;
  - 3) совершенствование форм и методов контроля за выполнением обязательств перед бюджетом;
  - 4) формирование бюджетной классификации доходов и расходов.
4. Роспись доходов и расходов представляет собой:
  - 1) научно обоснованную группировку доходов и расходов бюджета;
  - 2) документ с поквартальной разбивкой доходов и расходов, на основании которого контролируется ход исполнения бюджетов;
  - 3) финансовый план доходов и расходов;
  - 4) смету расходов бюджетных организаций.
5. В совокупный механизм исполнения бюджетов не входит:
  - 1) механизм поступлений в бюджет;
  - 2) механизм расходов бюджетов;
  - 3) механизм перераспределения средств между бюджетами;
  - 4) механизм изменения налогового законодательства.

6. К основным задачам Федерального казначейства не относятся:
- 1) организация и контроль исполнения бюджетов;
  - 2) оперативное управление государственными финансовыми ресурсами;
  - 3) сбор налогов, пошлин и других платежей,
  - 4) сбор, обработка и анализ информации о состоянии государственных финансов.
7. Органы Федерального казначейства не вправе:
- 1) приостанавливать операции по счетам организаций, использующих государственные средства;
  - 2) получать от банков справки о состоянии счетов юридических лиц, использующих государственные средства;
  - 3) осуществлять проверки любых юридических лиц, связанных с движением бюджетных средств;
  - 4) лишать банки лицензий на право совершения банковских операций за нарушение государственной бюджетной дисциплины.
8. Распределители бюджетных назначений — это:
- 1) представительные органы государственной власти РФ, субъектов РФ и местных образований;
  - 2) исполнительные органы государственной власти всех уровней;
  - 3) должностные лица, обладающие правом распоряжаться бюджетными ассигнованиями;
  - 4) должностные лица, имеющие счета в банках.
9. Главным распорядителем бюджетных назначений не может быть:
- 1) министр сельского хозяйства;
  - 2) начальник районного отдела народного образования;
  - 3) руководитель районной центральной больницы;
  - 4) директор школы.

## Практические задания

1. Проанализируйте выполнение федерального бюджета за последние три года.
2. Проанализируйте выполнение бюджета вашего субъекта за последние три года.

## Темы рефератов

1. Проблемы исполнения доходной части бюджетов РФ на современном этапе становления рыночной экономики.
2. Федеральное казначейство: назначение, функции, роль и проблемы функционирования.
3. Проблемы исполнения расходной части бюджетов РФ.
4. Особенности бюджетного финансирования в условиях перехода РФ к рыночной экономике.
5. По желанию студентов.

# Раздел IV

## Планирование и финансирование бюджетных организаций

Основное место в исполнении бюджетов при рыночной экономике занимает финансирование традиционных государственных и социально-культурных функций. Поэтому в данном разделе рассматриваются механизм и особенности планирования и финансирования государственных бюджетных организаций.

- Глава 15. Бюджетные организации:  
    сметный порядок планирования  
    и финансирования
- Глава 16. Финансирование управления,  
    правопорядка и обороны
- Глава 17. Финансирование социально-  
    культурных функций
- Глава 18. Финансирование науки, культуры,  
    искусства и СМИ
- Глава 19. Финансирование социальной  
    сферы
- Глава 20. Отчетность бюджетных  
    организаций

## Бюджетные организации: сметный порядок планирования и финансирования

Цель главы — изучить механизм планирования и финансирования бюджетных организаций. При ее усвоении студенты должны;

- раскрыть понятие, функции и роль бюджетных организаций в рыночной экономике;
- рассмотреть понятие и принципы сметного планирования и финансирования;
- ◆ уяснить виды и порядок составления и утверждения смет;
- понять механизм нормирования расходов.

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы:

- бюджетные организации: понятие и принципы сметного планирования и финансирования;
- сметы: виды, порядок составления и утверждения;
- нормирование расходов

### 15.1. Бюджетные организации: понятие и принципы сметного планирования и финансирования

В условиях современной рыночной экономики все организации подразделяются на два типа: негосударственные и государственные. Государственные организации могут быть коммерческого и некоммерческого назначения. Некоммерческие организации, как правило, не производят материальных благ и содержатся на средства государственного бюджета, а поэтому называются *бюджетными*. Сюда входят предприятия образования, здравоохранения, спорта, культуры, обороны, а также большое количество административных управленческих учреждений. К настоящему времени в числе бюджетных распорядителей и получателей России насчитывается свыше 2,4 млн юридических лиц.

Финансирование бюджетных организаций ведется по специально утверждаемым для них сметам. В этом состоит сметный порядок. *Бюджетная смета расходов* — это особая форма финансового

плана, определяющая объем и целевое направление использования средств для содержания организаций или проведения каких-либо мероприятий.

До недавнего времени бюджетные организации, как правило, не имели собственных доходов. Поэтому в бюджетных сметах показывались только расходы учреждений, тем самым фиксировался односторонний характер финансовых отношений. С переходом на рыночные отношения у бюджетных организаций появились собственные доходы, которые теперь учитываются в приходно-расходных сметах.

Развитие бюджетных учреждений и планирование их расходов осуществляются в соответствии с параметрами комплексных прогнозов и особенностями социально-экономической и финансово-бюджетной политики соответствующего административно-территориального образования и Российской Федерации в целом.

Сметное планирование и финансирование строится на *принципах*:

1) научности — использование системы научных методов (нормативный, балансовый, программно-целевой, системный, экономико-математические и др.);

2) непрерывности и комплексности планирования — предполагают прогнозирование и планирование в различных аспектах: временном, территориальном и др.;

3) демократического централизма — призван обеспечить органическое сочетание интересов первичных организаций с интересами и возможностями органов государственной власти административно-территориальных образований и государства в целом.

*Сметное планирование* складывается из двух процессов: движения прогнозов, проектов заявок снизу вверх и утверждения планов сверху вниз. Принятие любой сметы в обязательном порядке требует согласования, уточнения и утверждения вышестоящей организацией и финансовым органом. Сметное планирование имеет строго целевое назначение по характеру расходов согласно статьям и видам бюджетной классификации (оплата труда, социальные начисления, питание, трансферты и т.д.). Несмотря на наличие внебюджетных доходов, в смету должны включаться все расходы, необходимые для нормального функционирования организаций.

Реальное *финансирование* бюджетных организаций ведется в пределах сметных назначений, но не по плану, а в меру выполнения показателей по сети, штатам и т.д. Для оперативного управления, контроля и финансирования организаций используют текущую отчетность.

## 15.2. Сметы: виды, порядок составления и утверждения

Сметы различаются по уровню обобщения затрат согласно задачам сметного планирования и финансирования административно-территориальных образований и страны в целом.

В финансово-бюджетном хозяйстве используются:

- индивидуальные сметы учреждений;
- общие сметы расходов;
- сметы расходов на централизованные мероприятия;
- сводные сметы.

*Индивидуальные сметы* выражают потребность в денежных средствах конкретных бюджетных организаций с учетом особенностей их деятельности. В этих наиболее распространенных сметах указываются:

- реквизиты бюджетной организации и финансирующего бюджета;
- перечень и объемы расходов;
- перечень и объемы доходов;
- показатели деятельности организации;
- обоснование сумм расходов и доходов.

*Общие сметы расходов* составляются для групп небольших организаций (школы, библиотеки и т.д.), а также для однотипных учреждений, состоящих на особом хозяйственном обслуживании (администрации административно-территориальных образований и т.п.). В них приводятся перечни натуральных показателей, по которым производятся расходы.

*Сметы расходов на централизованные мероприятия* отражают ассигнования, производимые в централизованном порядке на различные капиталоемкие мероприятия (капитальный ремонт, приобретение оборудования и т.д.).

*Сводные сметы* включают затраты на содержание учреждений одного ведомства, в частности образования, здравоохранения и др. В них объединяются расходы и доходы по индивидуальным, общим и централизованным сметам.

Сметы бюджетных организаций утверждаются на бюджетный (календарный) год и выражают годовой свод расходов по статьям затрат. В обязательном порядке к смете прикладывают расчеты с обоснованием планируемых затрат. В них указываются основные показатели деятельности учреждений: количество учащихся, классов, коек и т.д. на начало года, конец года и в среднегодовом исчислении.

Формы смет разрабатываются Минфином РФ. Так, индивидуальная смета большинства бюджетных организаций складывается из трех частей (текущие расходы, капитальные расходы, представление бюджетных кредитов) и включает следующие важнейшие статьи (бюджетный код и название):

- 100000. Текущие расходы;
- 110100. Фонд оплаты труда;
- 110200. Начисления на фонд оплаты труда;
- 110300. Приобретение предметов снабжения и расходных материалов;
- 110400. Командировки и служебные разъезды;
- 110500. Оплата транспортных услуг;
- 110600. Оплата услуг связи;
- 110700. Оплата коммунальных услуг;
- 111000. Прочие текущие расходы на закупки товаров и оплату услуг;
- 130000. Субсидии и текущие трансферты;
- 200000. Капитальные расходы;
- 240000. Капитальные вложения в основные фонды;
- 250000. Создание государственных запасов и резервов;
- 260000. Приобретение земли, нематериальных и других активов;
- 270000. Капитальные трансферты;
- 300000. Представление бюджетных кредитов (бюджетных ссуд).

Сметы рассматриваются и утверждаются главными распорядителями (руководителями соответствующих отделов, управлений, департаментов, ведомств и министерств). Только утвержденная смета становится финансовым планом, определяющим размеры финансирования и позволяющим руководителям организаций делать затраты с учетом фактического выполнения показателей деятельности.

### 15.3. Нормирование расходов

Основу сметного планирования и финансирования составляет *нормативный метод определения расходов*. Нормирование позволяет:

- 1) обеспечить равные финансовые условия деятельности типичным организациям;
- 2) влиять на структуру расходов для более рационального их распределения;
- 3) определить научно обоснованный уровень расходов по отдельным видам и статьям;
- 4) существенно упростить расчеты, учет и контроль затрат при составлении и использовании смет;
- 5) определить уровень и структуру доходов организаций.



Нормирование может успешно выполнять свои функции и назначение лишь при условии, что нормы имеют четкое научное обоснование. В противном случае на передний план выходит субъективный фактор и происходит завышение или, что чаще, занижение норм по сравнению с реальными потребностями.

Нормативные показатели, используемые в финансово-бюджетной практике, делятся на две основные группы:

1) *нормы* — это размер плановых затрат на расчетную единицу, например: 1 студент, 1 класс, 1 м<sup>2</sup> площади здания и т.д.

2) *нормативы* — выражают плановый уровень тех или иных затрат, например: штатные нормативы, норматив ставок оплаты труда и др. (в отличие от норм непосредственно не связаны с единицей нормирования).



*Рис 15.1. Классификация показателей финансово-бюджетного нормирования*

Показатели финансово-бюджетного нормирования классифицируются по следующим признакам (рис. 15.1).

1. По статусу образования.

*Федеральные* показатели — утверждаются представительными и исполнительными органами государственной власти Российской Федерации и подлежат к исполнению на всей территории страны. К ним относятся:

- ◆ совокупность нормативов по оплате труда бюджетных работников (разряды, ставки по оплате труда, минимальный уровень месячной оплаты труда и др.);
- ◆ комплекс нормативов по удержаниям из заработной платы, надбавкам к оплате труда, пенсиям, пособиям и т.д.;
- ◆ комплекс нормативов по командировочным расходам;
- ◆ комплекс нормативов по содержанию и использованию автотранспорта;
  - комплекс нормативов по питанию, вещевому содержанию;
  - комплекс нормативов по штатному расписанию;
  - комплекс нормативов по основным видам услуг;
  - комплекс социальных стандартов и др.

*Субъектные* нормы и нормативы устанавливаются представительными и исполнительными органами власти субъектов РФ. Они действуют на территории субъекта и служат, как правило, в качестве дополнений или уточнений к федеральным показателям, а также нормативной базой в ряде сфер деятельности субъектных организаций. Например, в данную группу входят нормативы формирования и использования ВБФ субъектов РФ, региональные социальные стандарты, ряд показателей функционирования бюджетных организаций.

*Местные* нормы и нормативы вводятся местными органами власти и действуют в пределах муниципальных образований.

Нормы и нормативы *хозяйствующих субъектов* принимаются на соответствующих уровнях и используются внутри предприятий.

**2. По характеру действия** нормативы подразделяются на *обязательные* (директивные), подлежащие безусловному выполнению, и *факультативные*, допускающие корректировку местными финансовыми органами или руководителями бюджетных учреждений.

**3. По форме выражения** нормативные показатели бывают: а) *натуральными* (материальными) и *стоимостными* (финансовыми; б) *абсолютными* (количественными) и *относительными* (в процентах). Материальные нормы показывают размеры затрат в натуральном количественном выражении. Например, штатные нормативы в вузах устанавливаются в зависимости от численности студентов, т.е. 1 : 6, 1 : 8 и т.д., или учитывается расход энергии на 1 м<sup>2</sup>. Финансовые нормы означают денежные затраты, в частности стоимость капитального ремонта 1 м<sup>2</sup> здания. Они бывают средние, сложившиеся из фактических данных, и расчетные, определяемые уровнем деятельности бюджетных учреждений.

**4. По степени охвата** существуют *простые* нормы (нормативы), которые выражают затраты по отдельному элементу, виду расходов (расходы на отопление, освещение и т.д.), а также *обобщенные*, или *агрегированные*, нормы, объединяющие несколько видов затрат. Сте-

пень обобщения может быть различной: по всем расходам, объединенным одной отраслью, по расходам на определенный объект (класс или учреждение), по нескольким статьям и др.

Следует отметить, что нормы и нормативы могут носить разный характер: предельно гласный, для внутреннего пользования, полусекретный и секретный. Степень скрытности обусловлена, как правило, целевым назначением норм и сферой их использования. Так, часто секретный характер имеют нормативы различных привилегий, льгот, устанавливаемых для отдельных работников и служащих различными органами власти и руководителями предприятий. Лишь с принятием Указа Президента об оплате труда высших чиновников страны (1997) стали общеизвестны основные параметры оплаты труда, но и они, возможно, не отражают всей реальной действительности.

Необходимость стабилизации финансового и прежде всего бюджетного положения в стране настоятельно требует:

- коренного изменения системы норм и нормативов бюджетного планирования и финансирования в сторону повышения их научной обоснованности. Принятые в Федерации и субъектах РФ нормативные акты о социальных стандартах, как показала практика, еще далеки как от реальных потребностей широких масс населения, так и от возможностей их претворения в жизнь;
- обеспечения долговременной стабильности нормативной базы;
- совершенствования учета и контроля за деятельностью бюджетных организаций в сфере использования бюджетных средств.

## Для контроля и самостоятельной работы

### Термины и понятия

|  |  |
|--|--|
| Бюджетная организация                            | Утверждение смет                         |
| Сметный порядок планирования<br>и финансирования | Нормирование                             |
| Принципы планирования                            | Норма                                    |
| Смета  | Норматив                                 |
| Классификация смет                               | Классификация нормативных<br>показателей |

### Контрольные вопросы

1. Каково значение бюджетных организаций и их финансирование?
2. Чем вызвана необходимость сметного планирования и финансирования?

3. Перечислите виды бюджетных смет и объясните их отличительные черты.
4. Каково значение нормативного метода в финансово-бюджетной практике?
5. Назовите признаки классификации показателей нормирования.
6. Охарактеризуйте основные виды государственных норм и нормативов.

## Тесты

1. Бюджетная смета хозяйствующего субъекта — это:
  - 1) финансовый план предприятия;
  - 2) финансовый план, отражающий целевой отпуск средств на содержание организации;
  - 3) финансовый план развития государственных предприятий;
  - 4) особый порядок финансирования предприятий.
2. В смету включаются:
  - 1) все расходы, необходимые для нормального функционирования учреждения;
  - 2) все расходы учреждения за вычетом имеющихся доходов;
  - 3) основные виды расходов, определяющие главную деятельность учреждения;
  - 4) расходы на содержание обслуживающего персонала.
3. Контроль правильности сметного финансирования не осуществляют:
  - 1) финансовые органы государственной власти;
  - 2) предприниматели;
  - 3) вышестоящие организации;
  - 4) представительные органы власти территориальных образований.
4. Для содержания районной администрации составляется:
  - 1) индивидуальная смета учреждения;
  - 2) общая смета;
  - 3) смета расходов на централизованные мероприятия;
  - 4) сводная смета.
5. Нормирование расходов не позволяет:
  - 1) создавать равные финансовые условия для однотипных учреждений;
  - 2) упрощать расчеты, учет и контроль затрат;
  - 3) получать дополнительные доходы;
  - 4) оказывать влияние на структуру расходов бюджетных учреждений.
6. Норматив представляет собой:
  - 1) размер плановых затрат на расчетную единицу;
  - 2) плановый уровень тех или иных затрат учреждений;

- 3) единицу измерения государственных расходов;
- 4) механизм учета бюджетных средств.
7. Нормы и нормативы не классифицируются по:
  - 1) статусу образования;
  - 2) стоимости;
  - 3) форме выражения;
  - 4) характеру действия.
8. Бюджетные нормативы не устанавливаются:
  - 1) федеральными органами власти;
  - 2) субъектными органами;
  - 3) экономическими субъектами;
  - 4) местными органами власти.
9. Факультативные нормативы — это нормативы, которые:
  - 1) устанавливаются местными органами власти;
  - 2) подлежат безусловному выполнению;
  - 3) устанавливаются исполнительными органами власти субъектов РФ;
  - 4) допускают возможность согласования и корректировки местными финансовыми органами.
10. Нормативные показатели не бывают:
  - 1) натуральными;
  - 2) финансовыми;
  - 3) региональными;
  - 4) относительными.

## Практические задания

1. Сравните и проанализируйте разные виды смет.
2. Перечислите и произведите классификацию норм и нормативов с указанием нормативных и других источников.

## Темы рефератов

1. Бюджетные организации России: особенности их финансирования в условиях становления рыночной экономики.
2. Система нормативных показателей в финансово-бюджетной системе РФ.
3. Бюджетное нормирование и проблемы его совершенствования.
4. Сметный порядок планирования и финансирования.
5. По желанию студентов.

# Глава 10

## Финансирование управления, правопорядка и обороны

Цель главы — изучить механизм финансирования расходов на управление, правопорядок и оборону. При ее освоении студенты должны:

- получить представление о социально-экономической природе расходов на управление, правопорядок и оборону;
- знать структуру, динамику и характер затрат на управление, правопорядок и оборону;
- изучить порядок и особенности финансирования управления, правопорядка и обороны.

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы:

- расходы на управление: структура, порядки и проблемы финансирования;
- расходы на обеспечение правопорядка и безопасности;
- расходы на оборону: структура и порядок финансирования;
- проблемы и перспективы расходов на традиционные государственные функции

### 16.1. Расходы на управление: структура, порядок и проблемы финансирования

Ни одно современное общество не может обойтись без государственного управления и соответственно расходов на его содержание. Исходной расчетной единицей в управленческих расходах является чиновник — должностное лицо в системе управления. Именно от количества и соответствующего ему качества (рангов) чиновников зависит объем управленческих ассигнований. Чем больше чиновников, а следовательно, сложнее управленческая иерархия, тем больше средств необходимо для их содержания.

Согласно известному закону Паркинсона каждый чиновник множит себе двух подчиненных, из-за чего происходит неуклонный рост их численности. К сожалению, Россия не представляет собой исключения из общего правила, о чем свидетельствуют данные табл. 16.1.

Таблица 16.1

**Численность работников органов государственной власти и местного самоуправления России в 1997—2001 гг., тыс. чел.**

| <i>Показатель</i>                    | <i>1997</i> | <i>1999</i> | <i>2001</i> | <i>2001 к 1997, %</i> |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------|
| Органы управления, всего             | 1109        | 1134        | 1141        | 102,9                 |
| В том числе                          |             |             |             |                       |
| Органы законодательной власти        | 11          | 15          | 19          | 172,7                 |
| Органы судебной власти и прокуратуры | 111         | 110         | 134         | 120,7                 |
| Органы исполнительной власти         | 985         | 1007        | 984         | 99,9                  |

Общая численность работников органов государственной власти за последние пять лет увеличилась на 2,9%. Приведенные показатели следует дополнить огромным количеством обслуживающего чиновников персонала (транспорт, охрана, техническое обслуживание и т.д.).

Отсюда объективная необходимость и настоятельная потребность тщательного исследования механизма финансирования управления, создания оптимального эффективно функционирующего аппарата управления. Выполнение этой задачи — актуальнейшая проблема любого государства. Снятие ее с повестки дня неминуемо оборачивается, как свидетельствует многолетняя практика, неудержимым разрастанием управленческого аппарата и ростом расходов. Для ее решения необходимо изучить состав и структуру управленческих расходов.

Рассмотрим общую динамику расходов на управление, в частности по федеральному бюджету РФ (табл. 16.2). Наибольшими темпами росли затраты на главу государства (в 4,6 раза) и прочие расходы (в 3,6 раза) и наименьшими — расходы на содержание представительных органов власти. Все это отразилось на динамике структуры затрат (табл. 16.3).

Таблица 16.2

**Расходы федерального бюджета РФ на управление в 2000—2003 гг., млн руб.**

| <i>Показатель</i>                      | <i>2000</i> | <i>2002</i> | <i>2003</i> |
|--|-------------|-------------|-------------|
| <i>i</i>                               | 2           | 3           | 4           |
| Госуправление и местное самоуправление | 25 004      | 56 745      | 66 507      |
| В том числе                            |             |             |             |
| Функционирование главы государства     | 904         | 2768        | 4130        |

| 1  | 2      | 3      | 4      |
|--|--------|--------|--------|
| (представительных) органов государственной власти              | 1558   | 2618   | 3268   |
| Функционирование исполнительных органов государственной власти | 7062   | 12 721 | 15 054 |
| Деятельность финансовых и налоговых органов                    | 14 985 | 34 189 | 42 234 |
| Прочие расходы на общегосударственное управление               | 500    | 4449   | 1820   |

Таблица 16.3

*Динамика структуры расходов федерального бюджета РФ  
на управление в 2000—2003 гг., %*

| Показатель   | 2000  | 2002  | 2003  |
|--|-------|-------|-------|
| Всего расходов на управление   | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| В том числе  |       |       |       |
| Функционирование главы государства   | 3,6   | 4,9   | 6,2   |
| Функционирование федеральных органов законодательной и исполнительной власти | 34,4  | 27,0  | 27,5  |
| Деятельность финансовых и налоговых органов                                  | 60,0  | 60,3  | 63,5  |
| Прочие расходы на общегосударственное управление                             | 2,0   | 7,8   | 2,8   |

Аналогичная ситуация наблюдается в бюджетах субъектов РФ и местных образований. За последние два года доля затрат на государственное и муниципальное управление увеличилась в 2—3 раза.

Расходы на управление в целом можно подразделить следующим образом:

- расходы непосредственно управленческого аппарата — содержание представительных и исполнительных *органов* государственной власти федерального, субъектного и местного уровней РФ (источником служат бюджетные и внебюджетные государственные фонды);
- расходы на управление государственными предприятиями, которые обеспечиваются в основном за счет *собственной* предпринимательской деятельности, что, в свою очередь, не исключает бюджетной поддержки в той или иной форме.



В состав *управленческих расходов* входят:

- 1) оплата труда (зарплата, добавки, прочие денежные пособия);
- 2) начисления на фонд оплаты труда;
- 3) расходы на текущее содержание аппарата (командировочные расходы и т.д.);
- 4) эксплуатация и ремонт зданий и сооружений;
- 5) техническое оснащение (офисная техника, транспорт и т.д.);
- 6) капитальное строительство;
- 7) информационное обеспечение (*почтово-телеграфные, телефонные, телефаксные и другие подобные расходы*);
- 8) печатно-издательская деятельность;
- 9) представительские расходы;
- 10) содержание служб безопасности органов государственной власти;
- 11) ведомственные *расходы* на дошкольное, школьное, высшее образование, науку, повышение квалификации и переподготовку кадров;
- 12) ведомственные расходы на здравоохранение;
- 13) ведомственные расходы в области искусства, спорта, средств массовой информации и т.д.;
- 14) прочие расходы.

Все управленческие органы имеют *утвержденные штатные расписания* административно-управленческого персонала, т.е. *перечень* структурных подразделений и должностных наименований с указанием количества *штатных* единиц и окладов по каждому наименованию. Для типичных учреждений устанавливаются типовые структуры и штаты. Их утверждают соответствующие органы власти и должностные лица.

Различаются основные должностные оклады и дополнительная заработная плата *по определенным* показателям (классность, секретность, выслуга, лечебные и т.д.). Отдельным работникам могут быть установлены персональные оклады.

Федеральным государственным служащим *установлено* денежное содержание, состоящее из должностного оклада и надбавок к должностному окладу *за* квалификационный разряд (классный чин, дипломатический ранг), особые условия государственной службы, выслугу лет, а также премий по результатам работы. Федеральным служащим устанавливаются:

- ежемесячная надбавка за квалификационный разряд в твердой сумме;
- ежемесячная надбавка за особые условия государственной службы в размерах:
  - по высшим государственным должностям *от 150 до 200%* оклада;
  - по главным государственным должностям *от 120 до 150%* оклада;

по ведущим государственным должностям от 90 до 120% оклада;  
по старшим государственным должностям от 60 до 90% оклада;  
по младшим государственным должностям до 60% оклада;

◆ ежемесячная надбавка за выслугу лет к окладу в размерах:  
при стаже государственной службы от 1 до 5 лет — 10%, свыше 5 лет до 10 лет — 15%, свыше 10 лет до 15 лет — 20%, свыше 15 лет — 30%;

• премии по результатам работы (максимальный размер премий не ограничивается).

Федеральным государственным служащим производятся и иные выплаты, предусмотренные соответствующими федеральными законами, а также выплачивается материальная помощь.

При утверждении фондов оплаты труда для федеральных государственных органов сверх суммы средств, направляемых для выплаты должностных окладов федеральным служащим, предусматриваются следующие средства на выплату (в расчете на год):

• ежемесячной надбавки за квалификационный разряд — в размере четырех окладов;

• ежемесячной надбавки за особые условия государственной службы — в размере 14 окладов;

• ежемесячной надбавки за выслугу лет — в размере трех окладов;

• премий по результатам работы — в размере трех окладов;

• материальной помощи — в размере двух окладов.

Денежное вознаграждение, оклады и надбавки за квалификационный разряд федеральных государственных служащих индексируются в размерах и сроки, предусмотренные для работников бюджетной сферы.

Согласно федеральному бюджету на 2003 г. оплата труда без премий Президента РФ составит 96 817 руб. в месяц, премьер-министра — 93 133, спикера Госдумы — 77 407, Председателя Совета Федерации — 76 708 руб. и т.д.

Расходы на содержание управленческих структур определяются путем составления смет. На предприятиях составляются заявки расходов на содержание управленческого аппарата, утверждаемые главным распорядителем. Особое внимание уделяют планированию затрат по статьям: заработная плата, канцелярские и хозяйственные расходы, расходы на командировки и др.

Сметы на содержание органов управления составляются согласно статьям бюджетной классификации, как правило, по укрупненным показателям. При этом затраты подразделяются на *нормируемые* — на текущее содержание (заработная плата, начисления и др.) и *ненормируемые* — расходы на сессии, капитальный ремонт, инвентарь и т.д. Расходы на содержание органов государственного управ-

дения лимитируются вышестоящими органами и не должны превышать утвержденных сумм по проекту бюджета.

## 16.2. Расходы на обеспечение правопорядка и безопасности

Обеспечение правопорядка и безопасности в стране — одна из ключевых функций государства. С развитием товарно-денежных отношений и многообразия форм собственности, ростом материального состояния и дифференцированности доходов отдельных граждан общества происходит неуклонное увеличение государственных расходов на поддержание внутреннего правопорядка. В новой функциональной классификации расходов бюджетов РФ расходы на правопорядок сосредоточены в пятом разделе «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности» по конкретным подразделам. Динамика их структуры в 2000—2002 гг. представлена в табл. 16.4—16.5.

Таблица 164

*Динамика расходов федерального бюджета РФ  
на правоохранительную деятельность, млн руб.*

| Показатель                             | Год     |         |         |                |
|--|---------|---------|---------|----------------|
|  | 2000    | 2001    | 2002    | 2002 к 2000, % |
| Всего расходов                         | 105 393 | 131 621 | 173 863 | 165            |
| В том числе                            |         |         |         |                |
| Органы внутренних дел                  | 31 517  | 35 895  | 44 565  | 114            |
| Внутренние войска                      | 12 974  | 10 157  | 13 571  | 104            |
| Уголовно-исполнительная система        | 17 856  | 24 068  | 32 736  | 183            |
| Органы налоговой полиции               | 1911    | 3761    | 4894    | 258            |
| Органы государственной безопасности    | 13 668  | 21 191  | 31 813  | 233            |
| Органы пограничной службы              | 10 500  | 11 943  | 17 558  | 167            |
| Таможенные органы                      | 6754    | 10162   | 9650    | 143            |
| Органы прокуратуры                     | 4269    | 6302    | 9209    | 216            |
| Государственная противопожарная служба | 4005    | 5038    | 6111    | 153            |
| Органы юстиции                         | 1938    | 2810    | 3394    | 175            |

Наибольшими темпами росли затраты на содержание органов госбезопасности (в 2,3 раза), налоговой полиции (в 2,6 раза), прокуратуры и уголовно-исполнительной системы и меньшими — рас-

ходы на органы внутренних дел (+14%) и внутренние войска (+4%). В результате произошли существенные изменения в структуре расходов на обеспечение правопорядка.

Таблица 16.5

**Динамика структуры расходов федерального бюджета РФ  
на правоохранительную деятельность, %**

| Показатель                             | Год   |       |       |                |
|--|-------|-------|-------|----------------|
|  | 2000  | 2001  | 2002  | 2002 к<br>2000 |
| Всего расходов                         | 100,0 | 100,0 | 100,0 | —              |
| В том числе                            |       |       |       |                |
| Органы внутренних дел                  | 29,9  | 27,3  | 25,6  | −4,4           |
| Внутренние войска                      | 12,1  | 7,7   | 7,8   | −4,3           |
| Уголовно-исполнительная система        | 16,9  | 18,3  | 18,8  | +2,1           |
| Органы налоговой полиции               | 1,8   | 2,9   | 2,8   | +1,0           |
| Органы государственной безопасности    | 13,0  | 16,1  | 18,3  | +5,3           |
| Органы пограничной службы              | 10,0  | 9,1   | 10,1  | +0,1           |
| Таможенные органы                      | 6,4   | 7,7   | 5,6   | −0,8           |
| Органы прокуратуры                     | 4,1   | 4,8   | 5,3   | +1,2           |
| Государственная противопожарная служба | 3,8   | 3,8   | 3,5   | −0,3           |
| Органы юстиции                         | 1,8   | 2,1   | 1,9   | +0,1           |

К затратам на обеспечение правопорядка, на наш взгляд, также следует отнести расходы по разделу «Судебная власть», так как по своему социально-экономическому смыслу и назначению судебная деятельность представляет собой основу обеспечения правопорядка. С точки зрения формирования сметы затрат общие расходы на правопорядок и безопасность можно подразделить на управленческие и военные.

*Управленческие* расходы складываются из денежного содержания аппарата, эксплуатации и ремонта зданий и сооружений, технического оснащения, информационного обеспечения, государственных инвестиций, ведомственных расходов на общее образование, подготовку кадров, здравоохранение и прочих расходов.

Составление и финансирование расходов по управленческой деятельности органов правопорядка в основном идентичны данным процессам в сугубо управленческой сфере. Имеющиеся различия касаются использования различной нормативной базы.

*Военные* расходы непосредственно не относятся к управлению, их задача — финансовое обеспечение силовых структур системы правопорядка и безопасности. Военные расходы направляются на:

- содержание и оснащение внутренних войск (денежное довольствие военнослужащих, денежное содержание гражданского персонала, обеспечение личного состава, боевая подготовка и обучение войск, материально-техническое обеспечение войск, закупки вооружения и военной техники, строительство военных объектов, научно-исследовательские работы военного характера и др.);
- содержание и оснащение Государственной противопожарной службы (денежное содержание, обеспечение летного состава, закупки вооружений и военной техники, строительство военных объектов и т.д.);
- выплаты пенсий и пособий;
- финансирование учреждений уголовно-исправительной системы;
- финансирование Государственного фонда по борьбе с преступностью;
- финансирование лесоохранных и лесозаготовительных мероприятий.

Расходы на судебную власть и обеспечение правопорядка — наиболее растущие в федеральном бюджете. В последние два года численность работников сферы правопорядка резко возросла в связи с внедрением окружного уровня управления и реформированием судебной системы. Страна будет вынуждена ежегодно увеличивать количество судей всех видов, аппаратных работников и адвокатов, поскольку граждане, индивидуальные предприниматели, юридические лица все чаще начинают обращаться к правовой системе.

### 16.3. Расходы на оборону: структура и порядок финансирования

Ассигнования на оборону ежегодно рассматриваются и утверждаются Федеральным Собранием, и прежде всего Госдумой РФ. Средства на оборону выделяются по смете Министерства обороны РФ и направляются на содержание Вооруженных Сил РФ и необходимой инфраструктуры.

В смету Министерства обороны РФ включаются следующие расходы:

1) содержание Вооруженных Сил РФ — денежное довольствие военнослужащих и денежное содержание гражданского персонала; продовольственное обеспечение; оплата вещевого имущества; оплата топлива, горючего, энергии; транспортные расходы; квартирно-эксплуатационные расходы; поддержание состояния боевой готовности и управления; оперативные, хозяйственные и другие расходы;

- 2) ремонт, изготовление и закупка вооружения, военной техники и имущества;
  - 3) государственные инвестиции (погашение кредиторской задолженности, федеральные целевые программы, непрограммные инвестиции);
  - 4) НИОКР;
  - 5) участие в миротворческой деятельности;
  - 6) выплаты государственных пособий на детей военнослужащих;
  - 7) утилизация и ликвидация вооружений;
  - 8) сборы, подготовка кадров, содержание военных учебных заведений;
  - 9) военное сотрудничество в рамках СНГ;
  - 10) ведомственные расходы на дошкольное и школьное образование, среднее профессиональное, здравоохранение, искусство и спорт.
- Динамика военных расходов в 2000—2002 гг. характеризуется данными табл. 16.6. Наибольший удельный вес в расходах на национальную оборону составили расходы на строительство и содержание Вооруженных Сил (от 97,8% в 2000 г. до 92,9% в 2002 г.). Затраты на военную программу Министерства РФ по атомной энергии выросли в 4 раза, а на мобилизационную и вневойсковую подготовку — в 18 раз.

*Таблица 16.6*

***Динамика расходов федерального бюджета РФ  
на национальную оборону в 2000—2002 гг., млрд руб.***

| <i>Показатель</i>                                      | <i>Год</i>  |             |             |                           |
|--|-------------|-------------|-------------|---------------------------|
|  | <i>2000</i> | <i>2001</i> | <i>2002</i> | <i>2002 к<br/>2000, %</i> |
| Национальная оборона                                   | 191 728     | 214 688     | 284 158     | 148                       |
| В том числе:   |             |             |             |                           |
| Строительство и содержание Вооруженных Сил РФ, из них: | 188 077     | 203 061     | 263 864     | 140                       |
| Военная программа Министерства РФ по атомной энергии   | 3470        | 6329        | 13 993      | 403                       |
| Обеспечение мобилизационной и вневойсковой подготовки  | 179         | 2270        | 3270        | 1827                      |

Затраты планируются в основном на базе норм и нормативов, установленных федеральными законодательными органами РФ, Правительством РФ, министерствами финансов, обороны и др. Смета рассматривается Минфином РФ. Отличительной особенностью финансирования Министерства обороны РФ является оплата большей части поставок в централизованном порядке и частично —

военными округами. Войсковые части занимаются лишь выплатой денежного довольствия и содержания, а также оплатой некоторых хозяйственных расходов.

Средства по смете расходуются строго по целевому назначению. Правильность расходования контролируют финансовые службы во главе с финансовым управлением Министерства обороны РФ.

Министерство обороны имеет свои хозрасчетные производственные предприятия, занимающиеся производством, строительством и коммерческой деятельностью. Они функционируют аналогично другим экономическим юридическим субъектам.

С 1990 г. был взят курс на сокращение Вооруженных Сил РФ и соответственно расходов на оборону. В 2002 г. этот процесс был приостановлен и доля затрат на оборону повышена.

## 16.4. Проблемы и перспективы расходов на традиционные государственные функции

Расходы на управление имеют ряд отличительных специфических черт: составляются заинтересованными людьми; имеют тенденцию к росту; непосредственно затрагивают материальные и другие интересы людей. Поэтому за порядком расходования средств устанавливается особый контроль, проводимый специальными финансовыми органами (Счетной палатой, Минфином РФ и т.д.), а также контрольными финансовыми аппаратами вышестоящих организаций. Тщательно должны проверяться все статьи затрат от штатного расписания и заработной платы до прочих расходов. В настоящее время особое внимание следует обращать на эффективность затрат (техническое оснащение, подготовка кадров и др.): нет ли расточительства, излишеств, незаконных расходов, в частности, на приобретение иномарок, по приему иностранных делегаций и т.д. Важный объект проверки — цель заграничных командировок, их целесообразность, формы расходов.

Пути снижения управленческих расходов:

- сокращение численности основного и вспомогательного управленческого персонала;
- сокращение управленческих структур;
- устранение дублирования управленческих функций;
- удешевление управленческой инфраструктуры.

Их практическая реализация не представляет особой сложности, все зависит от наличия заинтересованного субъекта. К сожалению,

именно его и нет в системе реального государственного управления. Единственный, кто заинтересован в снижении управленческих расходов — это налогоплательщики (физические и юридические лица), которые имеют право лишь косвенно влиять на государственную деятельность, в основном в процессе выборов компаний.

## Для контроля и самостоятельной работы

### Термины и понятия

Управленческие расходы  
Структура управленческих расходов  
Смета расходов на управление  
Расходы на обеспечение правопорядка и безопасности

Структура расходов на обеспечение правопорядка и безопасности  
Структура расходов на оборону  
Смета расходов на оборону

### Контрольные вопросы

1. Перечислите основные виды расходов на управление.
2. Назовите органы, контролирующие порядок расходов на управление.
3. Раскройте основные проблемы экономии управленческих расходов и пути их решения.
4. Каковы особенности расходов на обеспечение правопорядка и безопасности страны?
5. Назовите основные разделы и статьи расходов на национальную оборону.

### Тесты

1. Непосредственным источником средств на государственное управление не являются:
  - 1) бюджет;
  - 2) внебюджетные фонды при государственных структурах;
  - 3) прибыль;
  - 4) затраты производства государственных предприятий.
2. В систему государственного управления не входит:
  - 1) управление совхозами;
  - 2) управление колхозами;
  - 3) деятельность государственных органов власти;
  - 4) управление внебюджетными фондами.
3. В состав управленческих расходов не включаются:
  - 1) оплата труда управленческого персонала;
  - 2) строительство управленческих учреждений;



- 3) командировочные расходы;
- 4) расходы на подготовку кадров.
4. Какие расходы не относятся к управленческим?
  - 1) расходы на капитальный ремонт;
  - 2) отчисления государственных служащих в негосударственные пенсионные фонды;
  - 3) расходы на содержание ведомственных медицинских учреждений;
  - 4) расходы на содержание телефаксной связи.
5. Штатное расписание — это перечень:
  - 1) структурных подразделений и должностных наименований организации;
  - 2) должностных наименований с указанием количества штатных единиц по каждому наименованию;
  - 3) подразделений и должностных наименований с указанием количества штатных единиц по каждому наименованию;
  - 4) должностных лиц организации.
6. В командировочные расходы не включаются:
  - 1) суточные;
  - 2) квартирные;
  - 3) представительские;
  - 4) проездные.
7. Порядок расходования средств на управление не контролируется:
  - 1) Министерством финансов РФ;
  - 2) вышестоящими организациями;
  - 3) Федеральной службой РФ по налогам и сборам;
  - 4) представительными органами власти
8. Смету расходов Министерства обороны РФ составляют:
  - 1) Министерство финансов РФ;
  - 2) Министерство обороны РФ;
  - 3) Комитет по обороне Государственной Думы РФ;
  - 4) войсковые части.
9. В смете на национальную оборону не предусматриваются расходы:
  - 1) на приобретение техники;
  - 2) денежное довольствие и заработную плату;
  - 3) участие армии во внутригосударственных правовых мероприятиях;
  - 4) участие в военных программах СНГ.
10. Расходы по смете Министерства обороны не включают затраты:
  - 1) на содержание военно-учебных заведений;
  - 2) капитальное строительство;
  - 3) военное сотрудничество со странами СНГ;
  - 4) ведение военных действий.
11. Нормы и нормативы расходов на национальную оборону не устанавливаются:
  - 1) Федеральным Собранием РФ;

- 2) Министерством *обороны РФ*;
  - 3) Министерством финансов РФ;
  - 4) войсковыми частями.
12. Правильность расходов средств на оборону контролирует:
- 1) Министерство финансов РФ;
  - 2) Федеральное казначейство;
  - 3) Комитет по обороне Федерального Собрания РФ;
  - 4) *Финансовое* управление *Министерства* обороны РФ.

### Практические задания

1. Сравните и проанализируйте военные бюджеты США и РФ за последние 10 лет.
2. Проанализируйте структуру затрат на судебную власть и обеспечение правопорядка в Российской Федерации за последние 10 лет.

### Темы рефератов

1. Расходы на управление в федеральном бюджете на 2002 г.
2. Расходы на управление в бюджете субъекта РФ на 2002 г.
3. Расходы на оборону и проблемы их экономии в 2002 г.
4. Расходы на обеспечение правопорядка и безопасности страны.
5. По желанию студентов.

## Финансирование социально-культурных функций

Цель главы — изучить механизм финансирования социально-культурных функций России. При ее освоении студенты должны:

- усвоить состав и структуру расходов на образование и здравоохранение;
- раскрыть порядок планирования и финансирования социально-культурных расходов;
- обосновать проблемы и пути совершенствования расходов на социально-культурные мероприятия

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы:

- расходы на образование. виды, структура и порядок финансирования;
- расходы на здравоохранение. виды, структура и финансирование;
- проблемы и пути совершенствования расходов на социально-культурные мероприятия

### 17.1. Расходы на образование: виды, структура и порядок финансирования

Среди функций государства выделяют *социальную* функцию — финансирование системы различных социально-культурных мероприятий, основное место среди которых принадлежит образованию подрастающего поколения. Освобождая родителей от воспитательной и учебной деятельности, государство способствует более эффективному использованию рабочей силы.

В связи с этим во всех бюджетах РФ социальные расходы на воспитание и обучение молодого поколения неуклонно возрастают. Так, в 2002 г. из консолидированного бюджета страны на образование было выделено 10,4%. Динамика расходов федерального бюджета РФ на образование в 2000—2003 гг. отражена в табл. 17.1–17.2.

Таблица 17.1

**Расходы федерального бюджета РФ на образование  
в 2000—2003 гг., млн руб.**

| <i>Показатель</i>                       | <i>2000</i> | <i>2002</i> | <i>2003</i> |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Расходы на образование                  | 38 127      | 80 088      | 97 672      |
| В том числе                             |             |             |             |
| Дошкольное образование                  | 479         | 542         | 1139        |
| Общее образование                       | 725         | 1361        | 1965        |
| Начальное профессиональное образование  | 8103        | 18 690      | 21 097      |
| Среднее профессиональное образование    | 5418        | 10 228      | 12 485      |
| Высшее профессиональное образование     | 588         | 1111        | 1371        |
| Переподготовка и повышение квалификации | 22 508      | 43 477      | 54 809      |
| Прочие расходы                          | 307         | 4680        | 4806        |

Наибольшими темпами росли ассигнования на начальное профессиональное образование и прочие мероприятия, а отстают от среднего уровня роста расходов бюджета затраты на другие направления, в том числе и на высшее образование, несмотря на публичные заявления органов власти о повышении внимания к этой сфере.

Таблица 17.2

**Динамика структуры расходов федерального бюджета РФ  
на образование в 2000—2003 гг., %**

| <i>Показатель</i>                       | <i>2000</i> | <i>2002</i> | <i>2003</i> |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Расходы на образование                  | 100,0       | 100,0       | 100,0       |
| В том числе                             |             |             |             |
| Дошкольное образование                  | 1,3         | 0,7         | 1,2         |
| Общее образование                       | 1,9         | 1,7         | 2,0         |
| Начальное профессиональное образование  | 21,2        | 23,3        | 21,6        |
| Среднее специальное образование         | 14,2        | 12,8        | 12,8        |
| Высшее образование                      | 59,0        | 54,3        | 56,1        |
| Переподготовка и повышение квалификации | 1,5         | 1,4         | 1,4         |
| Прочие расходы в области образования    | 0,8         | 5,8         | 4,9         |

Основное финансирование образования осуществляется из бюджетов субъектов Федерации и особенно местных бюджетов.

К сфере финансирования образования относятся расходы на дошкольное образование, общее образование, начальное профессиональное образование, среднее профессиональное образование, переподготовку и повышение квалификации, высшее профессиональное образование, разработки и исследования в области образования, прочие нужды.

Согласно экономической классификации подавляющая часть социально-культурных расходов проходит по статьям группы «Текущие расходы» и незначительная — по группе «Капитальные вложения в основные фонды». Для упрощения системы сметного финансирования образования разработана специальная совокупность так называемых *оперативно-сетевых показателей* деятельности различных категорий учреждений.

В детских дошкольных учреждениях используют показатели количества групп и числа дней пребывания одного ребенка в учреждении. В расчетах к сметам эти показатели даются на начало, конец года и в среднем за год. Группы определяются по нормам наполняемости (устанавливаются местными органами). На основе этих данных рассчитывается общее число детодней, по которому определяют расходы на питание.

В школьных заведениях исчисляют показатели количества классов и числа учащихся, на базе которых определяют количество педагогических ставок и другие параметры. Число школьников считают в среднем за год, используя данные на 1 января и 1 сентября планируемого года по формуле

$$\mathcal{C}_{\text{ш}} = (\mathcal{C}_{\text{я}} \times 8 + \mathcal{C}_{\text{с}} \times 4) : 12,$$

где  $\mathcal{C}_{\text{ш}}$  — среднегодовая численность школьников;

$\mathcal{C}_{\text{я}}$  — численность школьников на 1 января;

$\mathcal{C}_{\text{с}}$  — численность школьников на 1 сентября;

8 и 4 — число месяцев в периодах с января по август и с сентября по декабрь;

12 — число месяцев в году;

или по формуле

$$\mathcal{C}_{\text{ш}} = \mathcal{C}_{\text{я}} + (-) \frac{1}{3} \text{ прироста (или убытка)}.$$

Например, на 1 января в школе занимались 800 школьников, а с 1 сентября будут учиться 1040. Тогда численность среднегодового контингента составит  $(800 \times 8 + 1040 \times 4) : 12 = 880$  или  $800 + \frac{1}{3} \times 240$ .

Исходя из контингента и наполняемости классов аналогичным образом рассчитывается число классов.

В вузах, техникумах и колледжах основным показателем выступает среднегодовой контингент учащихся, определяемый на базе данных о численности учащихся на начало планируемого года, а также относительно приема, отсева и выпуска. При этом во внимание берут, как правило, такие данные: о выпуске — на 1 июля, о приеме — на 1 сентября, об отсева — по последним трем годам.

Общее планирование расходов по учреждениям образования осуществляется по сметам. Ко всем показателям сметы прикладываются специальные расчеты. Главное внимание уделяют определению заработной платы; именно с этой статьи начинается составление сметы.

Фонд заработной платы в учебных заведениях рассчитывается для педагогического, учебно-вспомогательного и административно-обслуживающего персонала исходя из количества педагогических ставок и средней ставки учителя в месяц по группам классов по формуле

$$C_{\text{п}} = Ч / Н \times К,$$

где  $C_{\text{п}}$  — количество педагогических ставок на один класс по группе классов;

Ч — общее число часов по тарификационному списку для данной группы классов;

Н — плановая нагрузка в часах на одну педагогическую ставку группы классов;

К — количество классов группы.

Размер средней ставки заработной платы определяется отношением месячного фонда заработной платы по тарификационному списку по соответствующей группе классов к числу педагогических ставок по группе классов. Затем рассчитывают фонд заработной платы. Общий расчет фонда зарплаты по общей смете на 2002 г. представлен в табл. 17.3.

Оплата труда учебно-вспомогательного и административно-хозяйственного персонала рассчитывается на основе штатного расписания и должностных окладов. Кроме основной заработной платы в образовательных учреждениях существуют дополнительные виды заработной платы, в том числе доплаты за проверку письменных работ, классное руководство, заведование кабинетами и т.д.

Значительную долю в объеме затрат на содержание образовательных учреждений занимают хозяйственные и канцелярские расходы.

Таблица 17.3

**Расчет фонда заработной платы по общей смете средних школ  
региона на 2003 г., руб.**

| Показатель   | 1—3<br>классы | 4—9<br>классы | 10—11<br>классы | Итого   |
|--|---------------|---------------|-----------------|---------|
| Количество ставок на класс (ед.)                         | 1             | 2             | 2               |         |
| Средняя ставка в месяц                                   | 1300          | 1350          | 1400            |         |
| Количество ставок на все классы<br>на 1 января 2003 г.   | 13            | 20            | 15              | 48      |
| Фонд зарплаты в месяц за январь—август                   | 16 900        | 27 000        | 21 000          | 64 900  |
| Фонд зарплаты за 8,5 месяцев                             | 143 650       | 229 500       | 178 500         | 551 650 |
| Количество ставок на все классы<br>на 1 сентября 2003 г. | 15            | 21            | 16              | 52      |
| Месячный фонд зарплаты за<br>сентябрь—декабрь            | 19 500        | 28 350        | 22 400          | 70 250  |
| Фонд зарплаты за 3,5 месяца                              | 68 250        | 99 225        | 78 400          | 245 875 |
| Фонд зарплаты за год                                     | 211 900       | 328 725       | 256 900         | 797 525 |

Затраты по статье «Питание» планируются на основе установленных норм питания в день, количества учащихся, получающих питание, и дней кормления.

В настоящее время реальное финансирование образовательных учреждений значительно отличается от планового, несмотря на выполнение и перевыполнение сетевых показателей. По существу, средства выделяются главным образом на оплату труда; все другие, и даже защищенные, статьи финансируются в урезанном виде. Основная причина — отсутствие средств в соответствующих бюджетах вследствие неполного учета нормативной базы или внеплановых дефицитов.

## 17.2. Расходы на здравоохранение: виды, структура и финансирование

Здравоохранение — это одна из потребностей общества, которая может удовлетворяться как самостоятельно, так и посредством специалистов государственных медицинских учреждений. В настоящее время во многих странах параллельно с государственной системой здравоохранения существует частная медицинская практика. Вместе с тем, о чем убедительно свидетельствует многолетняя практика, ряд заболеваний массового характера эффективнее и значительно дешевле лечить в медицинских учреждениях государственной системы здравоохранения.

В СССР здравоохранение было исключительной монополией государства. Частная медицинская практика представляла редчайшее исключение. С переходом России к рыночной экономике появ-

вился курс на сужение государственного здравоохранения и развитие частного, отличающегося более высоким уровнем обслуживания. Тем не менее Конституция РФ гарантирует гражданам России право на охрану здоровья, поэтому во всех бюджетах есть статья «Расходы на здравоохранение».

По функциональной классификации расходы используются:

- ◆ на здравоохранение;
- санитарно-эпидемиологический надзор;
- ◆ обязательное медицинское страхование неработающего населения.

Средства на здравоохранение расходуются на содержание больниц и поликлиник, проведение санитарно-профилактических мероприятий, судебно-медицинских экспертиз и др.

Финансирование здравоохранения производится из бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов РФ. Из консолидированного бюджета страны на него в 2002 г. было направлено 6,6%, а из региональных бюджетов израсходовано 11,7%. Затраты на здравоохранение федерального, региональных и местных бюджетов в 2000—2003 гг. характеризуются данными табл. 17.4—17.6.

*Таблица 17.4*

***Расходы федерального бюджета РФ на здравоохранение и физическую культуру в 2000—2003 гг., млн руб.***

| <i>Показатель</i>                     | <i>2000</i>  |          | <i>2002</i>  |          | <i>2003</i>  |          |
|---------------------------------------|--------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|
|                                       | <i>Сумма</i> | <i>%</i> | <i>Сумма</i> | <i>%</i> | <i>Сумма</i> | <i>%</i> |
| Здравоохранение и физическая культура | 16 879       | 100      | 31 908       | 100      | 39 345       | 100      |
| В том числе                           |              |          |              |          |              |          |
| Здравоохранение                       | 13 876       | 82       | 26 595       | 83       | 31 421       | 80       |
| Санитарно-эпидемиологический надзор   | 2173         | 13       | 4052         | 13       | 5463         | 14       |
| Физическая культура и спорт           | 830          | 5        | 1261         | 4        | 2461         | 6        |

*Таблица 17.5*

***Расходы областного бюджета Нижегородской области на здравоохранение в 2000—2003 гг., млн руб.***

| <i>Показатель</i>                     | <i>2000</i>  |          | <i>2002</i>  |          | <i>2003</i>  |          |
|---------------------------------------|--------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|
|                                       | <i>Сумма</i> | <i>%</i> | <i>Сумма</i> | <i>%</i> | <i>Сумма</i> | <i>%</i> |
| Здравоохранение и физическая культура | 349          | 100      | 592          | 100      | 809          | 100      |
| Из них                                |              |          |              |          |              |          |
| Здравоохранение                       | 319          | 91       | 558          | 94       | 763          | 94       |
| Физическая культура и спорт           | 31           | 9        | 35           | 6        | 46           | 6        |



Таблица 17.6

*Расходы городского бюджета г. Нижнего Новгорода  
на здравоохранение в 2000—2003 гг., млн руб.*

| Показатель                            | 2000  |     | 2002  |     | 2003  |     |
|---------------------------------------|-------|-----|-------|-----|-------|-----|
|                                       | Сумма | %   | Сумма | %   | Сумма | %   |
| Здравоохранение и физическая культура | 794   | 100 | 1408  | 100 | 1437  | 100 |
| Из них                                |       |     |       |     |       |     |
| Здравоохранение                       | 791   | 99  | 1395  | 99  | 1424  | 99  |
| Физическая культура и спорт           | 7     | 1   | 13    | 1   | 13    | 1   |

Увеличение расходов на здравоохранение на 77% произошло в основном за счет повышения заработной платы с декабря 2001 г. Однако ее размер до сих пор весьма далек от прожиточного уровня. Государственное здравоохранение постепенно утрачивает свои позиции в качественном массовом обслуживании населения. По существу, многие медицинские услуги более качественно оказываются на платной основе негосударственными экономическими субъектами.

Для планирования расходов на здравоохранение, как и в системе образования, существуют оперативно-сетевые показатели: среднегодовое количество коек; число дней работы койки в год; количество койкодней; среднегодовое количество штатных единиц; среднегодовое число детей в детских учреждениях; число посещений к врачам и врачами на дому.

Базовая структурная единица здравоохранения — больница. В основе расчетов затрат на ее содержание лежит показатель среднегодового количества коек, определяемый по формуле

$$K_{\text{ср}} = K_{\text{нг}} + (K_{\text{в}} \times M) : 12,$$

где  $K_{\text{ср}}$  — среднегодовое количество коек;

$K_{\text{нг}}$  — койки на начало года;

$K_{\text{в}}$  — койки, вводимые в течение года;

$M$  — число месяцев функционирования вводимых коек.

Например, на 1 января 2002 г. в больнице было 200 коек. С 1 мая предполагается установить еще 32. Тем самым среднегодовое количество коек в больнице составит 221  $(200 + (32 \times 8) : 12)$ .

### 17.3. Проблемы и пути совершенствования расходов на социально-культурные мероприятия

Руководство Российской Федерации в 1990-е гг. вынуждено было решать проблему финансирования образования и здравоохранения. Вопрос стоял ребром: сохранить уровень финансирования массовой социально-культурной жизнедеятельности общества или снизить его в условиях отсутствия финансовых ресурсов. Возобладал политический подход, суть которого заключается в приоритете международных образовательных, медицинских, культурных и других услуг для узкого круга граждан и сокращении финансирования массового социально-культурного обслуживания. Он диктовался, с одной стороны, зарубежными советологами с целесообразностью замены социалистического менталитета на капиталистический, с другой — финансовой возможностью состоятельного класса и высшего управленческого аппарата получить западное гуманитарное образование и другие социальные ценности. В результате государственное образование, здравоохранение, культура и спорт постепенно приходят в упадок, уступая место платным услугам. Лучшее престижное образование, качественное медицинское обслуживание, не говоря об искусстве и спорте, стало уделом состоятельной части общества. Углубление данного процесса сопровождается крайне негативными последствиями: ухудшением здоровья нации и уменьшением продолжительности жизни и численности населения, снижением реального образовательного уровня населения, утратой профессиональных навыков работников. Для решения этих проблем необходимы:

- 1) увеличение бюджетных ассигнований для обеспечения нормальных стандартов социальных услуг;
- 2) устранение распыленности между различными направлениями и посредниками; нонсенс, когда частные страховые организации страхуют государственное здравоохранение;
- 3) упрощение и обеспечение прозрачности механизма финансирования социально-культурных мероприятий.

Решение данных проблем позволит стабилизировать социально-культурную сферу России и тем самым создать условия для позитивного развития страны.

# \_\_\_\_Для контроля\_\_\_\_ и самостоятельной работы

## Термины и понятия

Основные виды и структура  
социально-культурных расходов

Образование

Здравоохранение

Физкультура и спорт

Виды и структура затрат  
на образование

Виды и структура затрат  
на здравоохранение

Оперативно-сетевые показатели  
образования

Оперативно-сетевые показатели  
здравоохранения

## Контрольные вопросы

1. Каков состав расходов на образование?
2. Какие оперативно-сетевые показатели используются при планировании затрат в государственном образовании?
3. Назовите статьи сметы учреждения образования.
4. Как определяется среднегодовая численность учащихся в школе?
5. Каковы основные направления расходов в здравоохранении?
6. Перечислите оперативно-сетевые показатели здравоохранения.

## Тесты

1. К расходам на образование не относятся расходы на содержание:
  - 1) детских садов;
  - 2) детских домов;
  - 3) родильных домов;
  - 4) яслей
2. Какая из статей расходов федерального бюджета РФ на образование является наибольшей.
  - 1) дошкольное образование;
  - 2) начальное и среднее общее образование;
  - 3) высшее образование;
  - 4) профессионально-техническое образование.
3. Система **оперативно-сетевых** показателей образования не включает:
  - 1) количество групп;
  - 2) число дней пребывания ребенка в учреждении;
  - 3) общее число детодней;
  - 4) минимум заработной платы учителя.
4. Число школьников и студентов за год определяется:
  - 1) по состоянию на 1 января;
  - 2) по состоянию на 1 сентября;
  - 3) по состоянию на 1 января и 1 сентября года;
  - 4) по состоянию на середину (1 июля) года.

5. Определите среднегодовое число учащихся, если в школе будет на 1 января 2002 г. — 800 человек, на 1 июля 2002 г. — 700 человек, на 1 января 2003 г. — 950 человек:

- 1) 800;
- 2) 700;
- 3) 850;
- 4) 875.

6. Какая из статей сметы расходов на образование является наибольшей:

- 1) 110110;
- 2) 110200;
- 3) 110300;
- 4) 110700.

7. Расходы на здравоохранение не включают затраты на содержание:

- 1) больниц;
- 2) санитарно-профилактических учреждений;
- 3) судебно-медицинской экспертизы;
- 4) врачебно-трудовых комиссий.

8. Укажите причину резкого сокращения расходов на здравоохранение в бюджетах РФ в начале 1990-х гг.:

- 1) начался экономический кризис;
- 2) появился внебюджетный фонд обязательного медицинского страхования;
- 3) бюджеты РФ имели дефицит;
- 4) резко подорожало само здравоохранение как социальная услуга.

9. В систему оперативно-сетевых показателей здравоохранения не входят:

- 1) среднегодовое число коек;
- 2) нормативы отчислений в фонды медицинского страхования;
- 3) число посещений;
- 4) среднегодовое количество штатных коек.

10. Определите среднегодовое количество коек, если на 1 января 2001 г. в больнице было 100 коек, на 1 июля 2001 г. — 106 коек, а с 1 мая 2002 г. введено еще шесть коек:

- 1) 100;
- 2) 103;
- 3) 104;
- 4) 106.

11. Расходы медицинских учреждений на приобретение мягкого инвентаря и обмундирования производятся по статье сметы:

- 1) 110500;
- 2) 110400;
- 3) 110200;
- 4) 110100.

## Практические задания

1. Составьте смету доходов и расходов организации системы образования.
2. Составьте смету доходов и расходов организации системы здравоохранения.

## Темы рефератов

1. Особенности составления сметы школы.
2. Особенности составления сметы больницы.
3. Особенности и проблемы финансирования образования в условиях перехода РФ к рыночной экономике.
4. Особенности и проблемы финансирования здравоохранения в условиях перехода РФ к рыночной экономике.
- 5.** По желанию студентов.

# Глава 18

## Финансирование науки, культуры, искусства и СМИ

Цель главы — изучить механизм бюджетного финансирования науки, культуры, искусства и СМИ. При ее усвоении студенты должны:

- раскрыть понятие, функции и роль бюджетного финансирования науки, культуры, искусства и СМИ в условиях рыночной экономики;
- освоить структуру и механизм бюджетного финансирования науки, культуры, искусства и СМИ;
- ◆ выявить проблемы и обосновать перспективы бюджетного финансирования науки, культуры, искусства и СМИ.

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы:

- финансирование науки, культуры, искусства и СМИ в Российской Федерации: основные принципы государственной политики;
- бюджетное финансирование науки: структура и механизм;
- бюджетное финансирование культуры, искусства и СМИ: структура и механизм;
- проблемы и перспективы бюджетного финансирования науки, культуры, искусства и СМИ в современных условиях

### 18.1. Финансирование науки, культуры, искусства и СМИ в Российской Федерации: основные принципы государственной политики

Попытаемся выяснить влияние науки и культуры на реального человека, материальное положение общества, историю.

При социализме наука, культура и искусство формировались на базе обобществленного желания большинства народа. индивидуальные личные соображения потребителей и даже творцов скрывались, нивелировались, не доводились до общественного признания широких масс. При переходе к рыночной экономике и установлении господства частной собственности происходит отрыв от общена-

циональных принципов науки, и приоритет отдается личным сообщениям состоятельных граждан общества.

В условиях рыночной экономики факторы науки и культуры приобретают стоимостную форму и становятся товаром. С развитием общества цена способностей, а главное возможностей и условий творческой деятельности резко возрастает. Годовая цена (стоимость способностей) мировых спортсменов, актеров, ученых составляет 1 млн долл. и более. Стоимость условий, особенно в сфере науки, несравнимо больше. Сумма активов институтов, научных проектов составляет огромные деньги. Освоение американцами Луны потребовало 30 млрд долл. Полет на Марс оценивается в 20—70 млрд долл. Производство отдельных художественных фильмов достигает 100 млн долл. и более, за шедевры живописи дают десятки миллионов.

Существование и развитие науки, культуры, искусства и СМИ в значительной степени зависят от финансового участия государства как собственника значительной доли национального богатства и ВВП.

Источниками государственного финансирования науки, культуры, искусства и СМИ в Российской Федерации являются федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. Характер расходов федерального бюджета в 2000—2002 гг. на социально-культурную сферу показан в табл. 18.1.

*Таблица 18.1*

*Расходы федерального бюджета РФ на науку, культуру, искусство и СМИ в 2000—2002 гг., млн руб.*

| <i>Показатель</i>                                  | <i>2000</i> | <i>2001</i> | <i>2002</i> | <i>2002 к<br/>2000, %</i> |
|--|-------------|-------------|-------------|---------------------------|
| Расходы на науку, культуру, искусство и СМИ, всего | 33 000      | 39 301      | 60 618      | 184                       |
| В % к расходам бюджета                             | 3,2         | 3,3         | 3,1         | -0,1                      |
| Из них   |             |             |             |                           |
| Наука  | 21 712      | 26 685      | 40 060      | 184                       |
| Культура, искусство и кинематография               | 5193        | 6385        | 10 293      | 198                       |
| СМИ  | 6095        | 6231        | 10 265      | 168                       |

Бюджетные ассигнования на науку, культуру, искусство и СМИ за три года увеличились на 84%. При этом их доля в расходах федерального бюджета сократилась на 0,1% (с 3,2% в 2000 г. до 3,1% в 2002 г.). В 2002 г. 66% средств из общего объема рассматриваемых расходов было направлено на науку, 17% — на

культуру и 17% — на СМИ. Эти данные говорят о снижении социально-экономического влияния государства в важнейшей сфере жизнедеятельности общества.

Расходы на науку, культуру и СМИ в консолидированном бюджете субъектов РФ в 2002 г. составили 2,8% (табл. 18.2), в том числе на культуру — 2,2%, СМИ — 0,5% и науку — лишь 0,1%. То есть 79,6% затрат приходится на культуру, 16,7% — на СМИ и 3,7% — на науку.

*Таблица 18.2*

***Расходы консолидированного бюджета субъектов РФ на науку, культуру и СМИ в 2002 г., млн руб.***

| <i>Показатель</i>                       | <i>Всего</i> |          | <i>В том числе</i>                     |                            |
|---|--------------|----------|--|----------------------------|
|   | <i>Сумма</i> | <i>%</i> | <i>по бюджетам субъектов Федерации</i> | <i>по местным бюджетам</i> |
| Расходы на науку, культуру и СМИ, всего | 52 425       | 100,0    | 28 901                                 | 23 524                     |
| В % к расходам бюджета                  | 2,8          | X        | 2,5                                    | 3,3                        |
| Из них                                  |              |          |  |                            |
| Наука                                   | 1946         | 3,7      | 1929                                   | 17                         |
| В % к расходам бюджета                  | 0,1          | X        | 0,2                                    |                            |
| Культура, искусство и кинематография    | 41 751       | 79,6     | 20 233                                 | 21 518                     |
| В % к расходам бюджета                  | 2,2          | X        | 1,7                                    | 3,0                        |
| СМИ                                     | 8728         | 16,7     | 6739                                   | 1989                       |
| В % к расходам бюджета                  | 0,5          | X        | 0,6                                    | 0,3                        |

Общий объем расходов консолидированного бюджета субъектов РФ на науку, культуру и СМИ, составляющий 34 млрд руб., делится между региональными и местными бюджетами почти поровну. Но если в бюджетах субъектов РФ на науку отводится 0,2% средств, то в местных их по существу нет. В территориально-административных образованиях большая часть ресурсов (свыше 90%) используется на культуру.

Приведенные данные свидетельствуют о постепенной утрате влияния региональных и местных органов власти на развитие науки, культуры и СМИ, которые переходят в сферу негосударственного частного бизнеса.

Существуют два основных бюджетных способа финансирования науки, культуры и СМИ:

- *сметный* (институциональный) — средства ассигнуются на содержание организации по смете;



• *программно-целевой* — финансы выделяются на выполнение проекта.

Сметное планирование и финансирование расходов бюджетных организаций осуществляется в соответствии с параметрами комплексных прогнозов и особенностями социально-экономической и финансово-бюджетной политики соответствующего административно-территориального образования и РФ в целом. В финансово-бюджетном хозяйстве используются *индивидуальные, общие, сводные, специальные сметы*.

Индивидуальные сметы выражают потребность в денежных средствах конкретных бюджетных организаций (библиотеки, театры, научные институты и т.д.) с учетом особенностей их деятельности.

Сметы организаций утверждаются на бюджетный год и выражают годовой свод расходов по статьям затрат. В обязательном порядке к смете прикладывают расчеты с обоснованием планируемых затрат, где указываются основные показатели деятельности учреждений на начало и конец года и в среднегодовом исчислении. Основными статьями сметы являются:

- 1) фонд оплаты труда;
- 2) начисления на фонд оплаты труда;
- 3) приобретение предметов снабжения и расходных материалов;
- 4) командировки и служебные разъезды;
- 5) оплата транспортных услуг;
- 6) оплата услуг связи;
- 7) оплата коммунальных услуг;
- 8) прочие текущие расходы на закупки товаров и оплату услуг;
- 9) субсидии и текущие трансферты;
- 10) капитальные вложения в основные фонды;
- 11) приобретение земли, нематериальных и других активов;
- 12) капитальные трансферты;
- 13) представление бюджетных кредитов (бюджетных ссуд).

Сметы рассматриваются и утверждаются главными распорядителями (руководителями соответствующих отделов, управлений, департаментов, ведомств и министерств).

Программно-целевой метод используется при ограниченных финансовых ресурсах, так как позволяет быстрее достичь конкретной цели при минимальном финансировании. Здесь могут широко применяться дотации, субвенции, кредиты и другие финансово-бюджетные инструменты.

## 18.2. Бюджетное финансирование науки: структура и механизм

В развитых странах значительная часть научных исследований финансируется из государственного бюджета. Так, в 1990-е гг. доля расходов на научные разработки в ВВП составляла (в %): в США — 4,5, Японии — 2,9, ФРГ — 2,7, Франции — 2,4, Великобритании — 2,2, КНР — 0,8 и в России — 0,4. Инвестиции в науку считаются приоритетными, так как научные достижения, в первую очередь, определяют духовное, социальное и экономическое развитие общества.

В СССР в 1992 г. имелось 4555 научных организаций с численностью занятых специалистов 984,7 тыс. человек. К 2000 г. их число сократилось на 10,3%, а численность работающих в них — на 50%.

В 1991 г. Россия тратила на науку 1% ВВП и 3,9% расходной части бюджета, а в 2002 г. — всего 0,4% ВВП, 2% федерального и 1% консолидированного бюджетов. Наука стала второстепенной статьей расходов бюджета. Мизерное финансирование повлекло за собой нарастание застоя, а затем постепенную деградацию мощной научно-технической системы страны. В настоящее время 90—95% затрат расходуются на оплату труда и коммунальных услуг и лишь 5—10% — на приобретение научного оборудования и развитие экспериментальной базы.

Современная российская научно-техническая политика отражена в государственных законодательных актах: Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике», Указе Президента о доктрине развития российской науки и др. В них определяются цели и принципы формирования и реализации государственной научно-технической политики, содержатся основные задачи научно-технической деятельности, регулируются отношения между государством и участниками научной и научно-технической деятельности, между самими участниками и с потребителями научной продукции.

К *целям* государственной научно-технической политики относятся:

- развитие и эффективное использование научно-технического потенциала, увеличение вклада науки и техники в развитие экономики государства;
- реализация важнейших социальных задач;
- обеспечение прогрессивных структурных преобразований материального производства;
- улучшение экологической обстановки и защиты информационных ресурсов государства;

- укрепление обороноспособности государства и безопасности граждан, упрочение взаимосвязи науки и образования.

Основными *задачами* научно-технической политики являются:

- создание условий для фундаментальных научных исследований ведущих научных школ;

- повышение престижности научного труда и уровня жизни ученых и специалистов;

- реформирование науки путем совершенствования принципов управления, финансирования и организации научных исследований;

- развитие системы подготовки квалифицированных научных кадров;

- формирование условий для конкуренции и предпринимательства в сфере науки и техники, стимулирование и поддержка инновационной деятельности;

- ориентация научного потенциала на решение важнейших социально-экономических задач и обеспечение безопасности страны.

Законом о науке предусмотрено, что финансирование науки в федеральном бюджете страны должно составлять не менее 4% его расходов.

Большую роль в преодолении финансового кризиса в науке должна была сыграть «Концепция реформирования российской науки на период 1998—2000 гг.», которая предусматривала:

- подчинение стратегии научно-технического развития задачам структурной перестройки и экономической безопасности, соответствующую корректировку приоритетных направлений науки и техники, введение контрактной системы в сфере НИОКР, усиление интеграции науки и образования;

- реструктуризацию сети научных организаций, создание реестра аккредитованных научных организаций, пересмотр структуры управления и сети научных организаций академической, вузовской и отраслевой науки, создание федеральных центров науки и высоких технологий и интеграционных научно-образовательных центров, целевое финансирование и укрепление приборной базы науки;

- улучшение финансового положения в науке и рациональное использование ресурсов путем стабилизации финансирования науки, перераспределения и концентрации бюджетных средств на приоритетных направлениях, повышение доли внебюджетных источников.

В новой функциональной классификации расходов бюджетов РФ затраты на науку сосредоточены в разделах «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу», «Исследование и использование космического пространства», а также в подразделах ряда других разделов («Образование», «Здравоохранение» и т.д.). Расходы федерального бюджета на науку в 2000—2002 г. отражены в табл. 18.3.

Таблица 18.3

**Расходы федерального бюджета РФ на науку  
в 2000-2002 гг., млн руб.**

| Показатель   | 2000   |      | 2002   |      | 2002 к<br>2000 |      |
|--|--------|------|--------|------|----------------|------|
|  | Сумма  | %    | Сумма  | %    | %              | +, — |
| Расходы на науку, всего  | 21 712 | 100  | 40 060 | 100  | 184            | x    |
| В % к расходам бюджета   | 2,1    | x    | 2,0    | x    |                | -0,1 |
| Из них   |        |      |        |      |                |      |
| Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу                      | 17 396 | 80,1 | 30 318 | 75,8 | 174            | -4,3 |
| В том числе  |        |      |        |      |                |      |
| фундаментальные исследования   | 8219   | 37,9 | 15 441 | 38,6 | 188            | +0,7 |
| разработка перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса | 9177   | 42,2 | 14 877 | 37,2 | 162            | -5,0 |
| Исследование и использование космического пространства                                       | 4316   | 19,9 | 9742   | 24,4 | 226            | +4,5 |
| В том числе  |        |      |        |      |                |      |
| государственная поддержка космической деятельности   | 732    | 3,4  | 2802   | 7,0  | 382            | +3,6 |
| научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в космической деятельности          | 3583   | 16,5 | 6940   | 17,4 | 194            | +0,9 |

Наибольшими темпами росли затраты на исследование и использование космического пространства (226%), в том числе государственную поддержку космической деятельности (382%), и наименьшими — расходы на разработку перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса (162%). В результате доля последних в общих ассигнованиях на науку снизилась на 5%, что в условиях огромной значимости науки для экономики представляется негативной тенденцией. Очевидно невыполнение главного положения Федерального закона о науке — направлении 4% расходов федерального бюджета на науку.

Положение с финансированием науки в регионах обстоит значительно сложнее (табл. 18.4). Всего на науку из консолидированного бюджета территорий было выделено 0,1%, в том числе 0,2% бюдже-

тов субъектов Федерации и ничтожная сумма местных бюджетов. Большая часть средств (72,5%) выделялась на разработку перспективных технологий приоритетных направлений научно-технического прогресса и меньшая (27,5%) — на фундаментальные исследования.

Таблица 18.4

*Расходы на науку консолидированного бюджета субъектов РФ  
в 2001 г., млн руб.*

| Показатель  | Всего |      | Б том числе                                |                           |
|---|-------|------|--|---------------------------|
|   | Сумма | %    | по бюд-<br>жетам<br>субъектов<br>Федерации | по<br>местным<br>бюджетам |
| Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу   | 1637  | 100  | 1616                                       | 21                        |
| В % к расходам бюджета  | 0,1   | x    | 0,2  | -                         |
| В том числе:<br>фундаментальные исследования;<br>разработка перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса | 450   | 27,5 | 449  | 1                         |

Большая часть всех ассигнований на науку приходится на долю трех из 89 субъектов РФ — Москву, Санкт-Петербург и Саха (Якутию): 1187, 72,5, 1167, 20, три из 89 субъектов РФ — Москву, Санкт-Петербург и Саха (Якутию): 887,6 млн руб., или 54% всех затрат на науку консолидированного регионального бюджета 2001 г. Определенные затраты на науку осуществляются в Башкортостане (89,7 млн руб.), Татарстане (56,7 млн), Московской области (59,3 млн), Новосибирской области (44,7 млн). В ряде субъектов в научных целях используются незначительные суммы (до 10 млн руб.). Большинство же субъектов РФ, в том числе Нижегородская, Волгоградская, Воронежская, Курская, Ленинградская, Омская, Ростовская, Саратовская, Ярославская области, не ассигновали средств на фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу.

Такое положение вряд ли способствует эффективному функционированию огромного научного комплекса и экономическому развитию страны. В 2002 г. ситуация усугубилась: с одной стороны, расходы на фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу, в частности г. Москвы, увеличились на 40% против 2001 г.<sup>1</sup>, с другой — еще больше субъектов отказались от фи-

нансирования науки. При сохранении этих тенденций в дальнейшем произойдет окончательное разрушение единой системы науки, что негативно скажется на многих аспектах жизнедеятельности России.

При формировании бюджетов органы представительной и исполнительной власти определяют получателей ассигнований, методы финансирования, порядок создания и функционирования государственных фондов научно-технической деятельности, распределение бюджетных средств между федеральными целевыми программами (ФЦП), федеральными органами исполнительной власти, научными организациями, государственными научными фондами.

Об общем характере распределения средств федерального бюджета между субъектами и программами научной деятельности в 2002 г. можно судить по данным табл. 18.5.

*Таблица 18.5*

*Расходывафундаментальныеисследованияисодействие научно-техническомупрогрессуфедеральногобюджетаза 2002г.,млнруб.*

| <i>Показатель</i>   | <i>Сумма</i> | <i>%</i> |
|---|--------------|----------|
| 1   | 2            | 3        |
| Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу, всего                | 30 318       | 100      |
| Из них  |              |          |
| Фундаментальные исследования  | 15 441       | 50,9     |
| В том числе   |              |          |
| Проведение фундаментальных исследований   | 10 636       | 35,1     |
| Российская академия сельскохозяйственных наук   | 82           | 0,3      |
| РАН   | 895          | 3,0      |
| Отделения РАН   | 519          | 1,7      |
| РАМН  | 933          | 3,1      |
| Отделения РАМН  | 173          | 0,6      |
| Российский фонд фундаментальных исследований  | 1764         | 5,8      |
| Российский гуманитарный научный фонд  | 294          | 1,0      |
| Разработка перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса  | 14 876       | 49,1     |
| В том числе:  |              |          |
| НИОКР   | 7433         | 24,5     |
| Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере                    | 441          | 1,5      |
| ФЦП «Мировой океан (1998—2012 гг.)»   | 123          | 0,4      |
| ФЦП «Национальная технологическая база на 2002—2006 гг.»                                      | 1000         | 3,3      |
| ФЦП «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002—2010 гг. и на период до 2015 г.» | 2650         | 8,7      |

| i  | 2    | 3   |
|--|------|-----|
| ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники на 2002—2006 гг.» | 1800 | 5,9 |
| ФЦП «Интеграция науки и высшего образования России на 2002—2006 гг.»                                   | 170  | 0,6 |
| ФЦП «Электронная Россия на 2002—2010 гг.»  | 100  |     |
| ФЦП «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002—2006 гг.)»                       | 500  | 1,6 |

Основными получателями ассигнований федерального бюджета являются: Министерство промышленности и науки РФ, Министерство образования РФ, другие министерства и ведомства, система научных фондов, а также ряд академий наук и наиболее значительные высшие учебные и научные заведения. Помимо этого, через Министерство финансов РФ финансируются расходы на международные научные и информационные связи, оплату контрактов по закупке научного оборудования, оргтехники, материалов и реактивов, зарубежных научных журналов, а также на обеспечение морских экспедиций, ремонт научно-исследовательских судов для российских академий наук.

Отдельно в классификации целевых статей выделено финансирование разработок перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса.

Классификация видов расходов федерального бюджета на науку предусматривает финансирование:

- федеральных целевых программ;
- конкурсного фонда индивидуальной поддержки ведущих ученых и научных школ;
- создания компьютерных сетей связи и баз данных фундаментальной науки и техники;
- НИОКР, выполняемых соисполнителями по договорам в рамках федеральных программ;
- НИОКР, выполняемых научными учреждениями, подведомственными головному заказчику, в интересах отрасли;
- ремонта научно-исследовательских судов;
- естественных и технических наук;
- общественных наук;
- организации НИОКР в интересах научно-технического прогресса.

По каждой позиции в федеральном бюджете указываются бюджетные назначения.

Главный метод бюджетного финансирования научной деятельности — сметный. Затраты на науку складываются из оплаты труда твор-

ческого персонала, условий и материальной базы, содержания аппарата управления и обслуживания. Соответственно *общая смета* бюджетной научной организации содержит следующие основные разделы:

- ◆ свод расходов;
- ◆ расчет расходов на содержание аппарата управления;
- ◆ расчеты производственных показателей;
- ◆ расчеты расходов по статьям затрат;
- распределение объема затрат по видам работ, структурным

подразделениям и темам.

Конкретными расходами сметы являются:

- 1) оплата труда (зарботная плата, добавки, прочие денежные пособия);
- 2) начисления на фонд оплаты труда;
- 3) приобретение предметов снабжения и расходных материалов;
- 4) командировки и служебные разъезды;
- 5) оплата транспортных, коммунальных и других услуг;
- 6) капитальные расходы;
- 7) содержание служб безопасности органов государственной власти;
- 8) субсидии и текущие трансферты;
- 9) прочие расходы.

*Фондоплаты труда научных сотрудников* рассчитывается на основе среднегодовой численности и средней ставки заработной платы, а также премиального фонда за выполнение научно-исследовательских работ. Расчет средней ставки заработной платы производится на основе должностных окладов согласно действующему законодательству в области оплаты труда и дополнительных надбавок (за ученую степень, ученое звание, секретность, выслугу и т.д.). Отдельным работникам могут быть установлены персональные оклады.

*Фондоплаты труда административно-управленческого персонала* определяется исходя из штатных расписаний административно-управленческого персонала, т.е. перечня структурных подразделений и должностных наименований с указанием количества штатных единиц и окладов по каждому наименованию. Для типичных учреждений устанавливаются типовые структуры и штаты. Их утверждают соответствующие органы власти и должностные лица. Денежное вознаграждение, оклады и надбавки индексируются в размерах и сроки, предусмотренные для работников бюджетной сферы. Начисления на оплату труда производятся в форме единого социального налога по установленным нормативам.

Расходы на канцелярские и хозяйственные товары, инвентарь, оборудование и мягкий инвентарь рассчитываются по элементам затрат по общепринятой бюджетной методике и установленным нормативам. Затраты на командировки и служебные разъезды планируются в пределах установленных норм.



Расходы по выполнению научно-исследовательских работ считают по элементам затрат на основе: среднего расхода на одного работника (приобретение предметов снабжения и расходных материалов для научных целей); средней денежной нормы; специально составляемой сметы (проведение научных экспедиций); фактических расходов за прошлые периоды с учетом инфляции и изменений экспериментальной базы (электроэнергия, газ, пар, топливо для технических и научных целей).

Затраты на капитальный ремонт зданий и сооружений планируются на основе перечня работ, подлежащих выполнению.

*Оплата научно-исследовательских работ*, выполняемых по договорам, устанавливается по согласованию с заказчиками соответственно калькуляциям плановой (фактической) себестоимости. Калькуляция включает затраты: на материалы, спецоборудование для научных работ; оплату труда работников, непосредственно занятых созданием научно-технической продукции; социальные нужды; прочие прямые расходы; накладные расходы.

При выполнении нескольких работ дополнительно к калькуляции приводится свод затрат на производство по статьям и элементам затрат.

Сметы на содержание органов управления составляются согласно статьям бюджетной классификации, как правило, по укрупненным показателям. При этом затраты подразделяются на нормируемые и ненормируемые. К первым относят затраты на текущее содержание (зароботная плата, начисления и др.), ко вторым — расходы на сессии, капитальный ремонт, инвентарь.

При планировании и финансировании науки особое значение имеет *бюджетный контроль*. Тщательно должны проверяться все статьи затрат от штатного расписания и заработной платы до прочих расходов. Особое внимание следует обращать на эффективность затрат (техническое оснащение, подготовка кадров и др.). Нет ли расточительства, излишеств, незаконных расходов, в частности, на приобретение иномарок, по приему иностранных делегаций и т.д. Очень важный объект проверки — цель заграничных командировок, их целесообразность, формы расходов.

В последние годы выросла доля бюджетного финансирования научных разработок федеральных целевых программ (ФЦП). Наиболее значительные из них: «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002—2010 гг. и на период до 2015 г.», «Национальная технологическая база на 2002—2006 гг.», «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники на 2002—2006 гг.», «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002—2006 гг.)» «Мировой океан (1998—2012 гг.)», «Интеграция науки и высшего образования России на 2002—2006 гг.», «Электронная Россия на 2002—2010 гг.».

Практика свидетельствует о необходимости регулярного совершенствования ФЦП. Часто бывает, что в результате бюджетного контроля ряд действующих программ до окончания закрывают, а отбор новых недостаточно ориентирован на инновации и экономический рост. Реализация многих программ сопровождается распылением затрат и неуклонным ростом управленческих и прочих расходов.

Значительные средства государство выделяет на реформирование научно-технической сферы. Поддержка творчески активной части научных коллективов и ученых в 2002 г. осуществлялась через Российский фонд фундаментальных исследований, Российский гуманитарный научный фонд, Фонд содействия развитию малых форм предприятий научно-технической сферы.

Особое внимание при планировании и финансировании расходов федерального бюджета на науку уделяется следующим позициям:

- участие в международных исследованиях;
- международные научные и информационные связи;
- НИОКР;
- проведение фундаментальных исследований;
- ◆ проведение прикладных исследований в области сельского хозяйства, здравоохранения, образования, искусства, архитектуры и градостроительства;
- проведение медицинских исследований.

Кроме прямого бюджетного финансирования государство оказывает стимулирующее воздействие на сферу науки с помощью различных *налоговых льгот*.

1. Освобождение от НДС: НИОКР, выполняемых за счет бюджета, а также средств Российского фонда фундаментальных исследований, Российского фонда технологического развития; НИОКР, выполняемых учреждениями образования и науки на основе хозяйственных договоров; патентно-лицензионных операций (кроме посреднических), связанных с объектами промышленной собственности, а также получение авторских прав. От налога на добавленную стоимость освобождаются также обороты по реализации продукции средств массовой информации, книжной продукции, связанной с наукой, а также редакционная, издательская и полиграфическая деятельность по производству книжной, газетной и журнальной продукции, связанной с наукой.

2. Освобождение от налога на имущество: научно-исследовательских учреждений, организаций РАН, Российской Академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии образования, Российской академии архитектуры и строительных наук, Российской академии художеств, государственных научных центров, а также научно-исследовательских.

конструкторских организаций, опытных и опытно-экспериментальных предприятий, в продукции которых научные работы составляют не менее 70%.

3. Освобождение от земельного налога: заповедников, национальных и дендрологических парков, ботанических садов; научных организаций, опытных, экспериментальных и учебно-опытных хозяйств научно-исследовательских учреждений и учебных заведений сельскохозяйственного профиля, а также научных организаций других профилей за земельные участки, используемые для научных целей; научно-исследовательских учреждений, организаций РАН, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской Академии образования, Российской академии архитектуры и строительных наук; государственных научных центров, а также высших учебных заведений и научно-исследовательских учреждений за земельные участки, непосредственно используемые для хранения материальных ценностей, заложенных в мобилизационный резерв РФ.

Перечисленные налоговые льготы составляют значительные финансовые ресурсы для развития науки в стране.

Федеральные научно-технические программы, приоритетные прикладные научные исследования и экспериментальные разработки финансируются за счет средств федерального бюджета, фондов поддержки научной и (или) научно-технической деятельности и в порядке долевого участия за счет средств организаций, объединений, банков и других хозяйствующих субъектов. В порядке долевого участия могут финансироваться также научно-технические программы, сформированные и реализуемые на основе международных и межотраслевых научно-технических соглашений, научно-технические программы создания новой техники и технологий двойного применения. Органы исполнительной власти РФ и субъектов РФ имеют право устанавливать для государственных научных организаций обязательный государственный заказ на выполнение научных разработок.

Научные работы регионального значения могут финансироваться из территориальных бюджетов, региональных фондов поддержки научно-технической деятельности и в порядке долевого участия за счет средств заинтересованных организаций. Наиболее важные региональные научные и научно-технические проекты, результаты которых предполагается использовать в других регионах, могут полностью или в порядке долевого участия финансироваться за счет средств федерального бюджета.

Научные исследования проводятся как в научных организациях, так и в вузах. Однако, несмотря на декларируемый в последнее время особый упор на необходимость интеграции науки с образо-

ванием, особых научных достижений вследствие чрезмерной учебной нагрузки на преподавателей не предвидится.

### 18.3. Бюджетное финансирование культуры, искусства и СМИ: структура и механизм

В социалистической литературе функции культуры рассматривались односторонне, в основном с точки зрения социально-экономического содержания, и сводились к духовному обогащению человека и влиянию на народно-хозяйственные результаты. Тем самым игнорировалась потребительская сторона культуры, ее значение в удовлетворении важнейших потребностей людей в отдыхе от продуктивной деятельности, наслаждении и удовольствиях. Данные функции представляются нам основными, ради которых граждане готовы на весьма существенные расходы личных средств.

Культура — сложное социальное явление, представляющее единство духовного (идей, мыслей, принципов) и материального. Материальная база охватывает совокупность вещественных культурных ценностей и комплекс предприятий, учреждений и организаций, решающих задачи по удовлетворению потребностей людей в отдыхе, наслаждении и удовольствии, восстановлении их продуктивных способностей.

В условиях товарно-денежных отношений духовное и материальное содержание культуры приобретает форму товара и становится объектом частной, государственной и коллективной собственности<sup>1</sup>. Духовные ценности, как правило, остаются у обладателей творческих способностей, а реальные распределяются по возможностям экономических субъектов: граждан, организаций и государства.

В исторической практике первыми претендентами на культурные ценности были субъекты с ярко выраженными духовными и особенно социальными потребностями и интересами, такими, как власть, лидерство, слава. Это жрец, церковь, князь, король, царь, богатый человек, процветающая фирма и государство. Государство использует ценности, во-первых, как собственность, во-вторых, как средство самовыражения и имиджа, в-третьих, как средство формирования общественного мнения и воздействия на народные массы.

Рассматривая аспекты взаимодействия искусства и общества, Г.В. Плеханов четко определил, что в условиях рыночной экономики «искусство для искусства» превращается в «искусство для денег». См.: *Плеханов Г.В. Искусство и общественная жизнь* // Литература и эстетика. — Т.1 — М.: Художественная литература, 1958.

Культурная политика государства, которое выступает заказчиком и финансистом продуктов культуры, строится в зависимости от специфики социально-экономических условий.

На культурную политику России в настоящее время оказывают влияние два фактора: ограниченность финансовых ресурсов и необходимость воздействия на массы с целью развития потребности людей к самовыражению и сдерживания негативной социальной активности. В результате государство отказывается от накопительства культурных ценностей и снижает финансирование имеющегося наследия. В массах косвенным образом поощряются физиологические потенции, дешевые массовые удовольствия и наслаждения.

Основная роль заказчика и финансиста культуры, особенно произведений искусства, переходит к негосударственному сектору: наиболее состоятельным гражданам и различным организациям. Культура приобретает собственный экономический потенциал и специфический бизнес. Сочетание негосударственного культурного бизнеса с элементами бюджетного финансирования — характерная черта современной рыночной экономики.

Большинство культурных организаций (дома и дворцы культуры, театры, концертные залы, кинотеатры, музеи и др.) постепенно переходят на коммерческие принципы бизнеса (полная окупаемость и рентабельность культурной деятельности). Первыми оказались кинотеатры, которые, значительно повысив цены на свои услуги, обеспечили необходимые условия для успешной коммерческой деятельности. Значительная часть затрат на содержание музеев, театров покрывается за счет доходов от реализации билетов на спектакли и выставки, а также оказания других услуг по индивидуальным запросам посетителей.

В настоящее время в России существуют государственные, негосударственные и смешанные организации культуры. Они создаются учредителем (учредителями), регистрируют свои уставы и оформляют договорные обязательства сторон с указанием порядка использования материальных и финансовых ресурсов. При финансировании государственных учреждений не ограничивается право на получение дополнительных внебюджетных средств.

Экономическую основу обеспечения доступности большинства граждан к культурной деятельности и культурным ценностям составляет бюджетное финансирование государственных и по необходимости негосударственных организаций культуры. При этом государство:

- устанавливает порядок налогообложения организаций культуры;
- ◆ стимулирует функционирование культуры через налоговые льготы организациям и гражданам, вкладывающим свои средства в культуру;

- ♦ поощряет благотворительность в области культуры;
- способствует удовлетворению культурных потребностей малообеспеченных граждан.

Существует несколько *методов определения размеров ассигнований на культуру*, в том числе:

- ♦ по норме бюджетного финансирования на человека;
- по проценту от суммы национального дохода страны (региона);
- по проценту от общей суммы расходов бюджета.

В законодательстве России о культуре принят последний метод, согласно которому на развитие культуры должно направляться не менее 2% расходов федерального и 6% территориальных бюджетов.

В новой функциональной классификации расходов бюджетов РФ затраты на культуру, искусство и СМИ сосредоточены в основном в разделах: «Культура, искусство и кинематография», «Средства массовой информации», включая телевидение, радиовещание, периодическую печать и издательства, и частично в других. Динамика расходов на культуру, искусство и СМИ в 2000—2002 гг. показана в табл. 18.6.

*Таблица 18.6*  
*Расходы федерального бюджета РФ на культуру, искусство и СМИ в 2000—2002 гг., млн руб.*

| Показатель   | 2000  |     | 2002   |     | 2002 к 2000 |      |
|--|-------|-----|--------|-----|-------------|------|
|  | Сумма | %   | Сумма  | %   | %           |      |
| Расходы на культуру, искусство и кинематографию, всего | 5193  | 100 | 10 293 | 100 | 198         |      |
| В % к расходам бюджета                                 | 0,5   | X   | 0,5    | X   |             |      |
| Из них   |       |     |        |     |             |      |
| Культура и искусство                                   | 4596  | 89  | 8777   | 85  | 191         | - 4  |
| Кинематография   | 584   | 11  | 1501   | 15  | 257         | +4   |
| Прочие мероприятия                                     | 13    |     | 15     |     | 115         |      |
| Расходы на СМИ   | 6096  | 100 | 10 265 | 100 | 168         |      |
| В % к расходам бюджета                                 | 0,6   |     | 0,5    |     |             | -0,1 |

Доля совокупных расходов на культуру и СМИ в федеральном бюджете в 2002 г. уменьшилась по сравнению с 2000 г. с 1,1 до 1%, что составляет половину от законодательного уровня. Наибольшими темпами росли затраты на кинематографию (в 2,5 раза) и меньшими — на содержание СМИ (в 1,68 раза). В результате произошли незначительные изменения в структуре расходов на культуру.

Основным получателем бюджетных средств является Министерство культуры РФ, которое финансирует федеральные организации: библиотеки, музеи, театры и другие учреждения, имеющие особую культурную значимость для культуры и искусства России (напри-

мер, Государственный Эрмитаж, музей-усадьба «Ясная Поляна», Всероссийская государственная библиотека, Государственный академический Большой театр и др.).

Основная часть расходов на культуру и половина на СМИ финансируется из бюджетов субъектов и местных административно-территориальных образований РФ. Структура ассигнований консолидированного бюджета территорий в 2002 г. на культуру и СМИ отражена в табл. 18.7.

Таблица 18.7

**Расходы консолидированного бюджета субъектов РФ  
на культуру и СМИ в 2002 г., млн руб.**

| Показатель                               | Всего  |     | В том<br>по бюд-<br>жетам<br>субъектов<br>РФ | числе<br>по<br>местным<br>бюджетам |
|--|--------|-----|--|------------------------------------|
|  | Сумма  | %   |  |                                    |
| Культура, искусство и кинематография     | 41 751 | 100 | 20 233                                       | 21 517                             |
| В % к расходам бюджета                   | 2,2    | х   | 1,7  | 3,0                                |
| Из них                                   |        |     |  |                                    |
| Культура и искусство                     | 36 089 | 87  | 15 102                                       | 20 987                             |
| Кинематография                           | 733    | 2   | 331  | 402                                |
| Прочие мероприятия                       | 4929   | 11  | 4801   | 128                                |
| СМИ                                      | 8729   | 100 | 6739   | 1989                               |
| В % к расходам бюджета                   | 0,5    | х   | 0,6  | 0,3                                |
| Из них                                   |        |     |  |                                    |
| Телевидение и радиовещание               | 4440   | 51  | 3601   | 839                                |
| Периодическая печать и изда-<br>тельства | 3382   | 39  | 2244   | 1138                               |

Общие затраты на культуру и СМИ составляют 2,7% территориальных бюджетов, что почти в 3 раза меньше установленных Законом о культуре. Если большая часть средств на культуру и искусство ассигнуется из местных бюджетов, то финансирование СМИ производится главным образом из бюджетов субъектов РФ.

В каждом субъекте РФ также имеются организации культуры общероссийского значения. Основным источником их финансирования являются территориальные бюджеты. Динамика расходов на культуру и СМИ Нижегородской области показана в табл. 18.8. Общая доля финансирования культуры и СМИ из областного бюджета одной из значительных областей центральной части страны сократилась с 1,4 до 1%, что является негативным фактором.

**Динамика расходов областного бюджета Нижегородской области  
на культуру и СМИ, млн руб.**

| Показатель                                      | 200С  |     | 2002  |      | 2002 к 2000 |      |
|---|-------|-----|-------|------|-------------|------|
|   | Сумма | %   | Сумма | %    | %           |      |
| Расходы на культуру, искусство и кинематографию | 56,4  | 100 | 89,5  | 100  | 159         |      |
| В % к расходам бюджета                          | 0,9   | X   | 0,7   | X    | X           | -0,2 |
| Из них  |       |     |       |      |             |      |
| Культура и искусство                            | 54,7  | 97  | 84,8  | 94,7 | 171         | +2,3 |
| СМИ   | 30,7  | 100 | 36,1  | 100  | 117         |      |
| В % к расходам бюджета                          | 0,5   |     | 0,3   |      | x 1         | -0,2 |

В 2003 г. основные расходы территориальных бюджетов на культуру планируются на государственную поддержку театров, концертных и других организаций исполнительских искусств, содержание библиотек, музеев, постоянных выставок и т.д.

Ассигнования на СМИ направляются на поддержку государственных телерадиокомпаний (54%) и периодической печати, а также издательств, учрежденных органами исполнительной и законодательной власти (46%).

Основная часть расходов на культуру и СМИ осуществляется местными бюджетами.

Бюджетные ассигнования крупных регионов на культуру состоят из двух частей. Первая используется для содержания государственных учреждений культуры, вторая — для финансирования культурных программ и мероприятий, а также негосударственных организаций и частных лиц, занимающихся культурой. Вторая часть образует бюджетный Фонд развития культуры и искусства, формируемый методом «от достигнутого уровня». В отдельных регионах устанавливается процент от расходов на содержание отрасли. Из средств Фонда финансируются культурные программы и мероприятия государственных и негосударственных учреждений культуры. При этом используется программно-целевой метод выделения средств. К основным направлениям деятельности, финансируемым из Фонда развития культуры, относятся: сохранение и восстановление памятников истории, культуры и архитектуры; сохранение народных традиций; развитие национальных культур малочисленных народов; развитие творчества детей и поддержка молодых дарований; организация отдыха и создание условий для здорового образа жизни граждан.

Бюджетные ассигнования выделяются не в целом на культуру, а только тем организациям культуры, которые не ориентированы на коммерческие формы деятельности, хотя и используют рыночные элементы хозяйствования.



Кроме того, распределение расходов осуществляется по целевым и экономическим статьям, поэтому действует не нормативный а поэтапный принцип выделения бюджетных средств на основе сметного расчета. По каждой статье применяется своя специфическая методика.

Особую сложность при определении необходимого объема бюджетного финансирования представляют музеи из-за большого разнообразия условий их деятельности. При расчете затрат на заработную плату численность музейных специалистов трудно привести к общему знаменателю, так как количество хранителей музейного фонда зависит от его структуры, состава и ценности предметов, количество смотрителей — от площади экспозиционных залов, степени доступности экспонатов, наличия охранной сигнализации. Аналогичное положение характерно для планирования затрат на приобретение экспонатов и подготовку выставок. Поэтому при утверждении сметы музеев учитывается фактическое исполнение ее за ряд лет и объем бюджета.

Бюджетные ассигнования театрам, концертным организациям и кинотеатрам устанавливаются в зависимости от объемов предполагаемых доходов соответственно количеству зрителей и средней цене билета. Количество зрителей рассчитывается путем умножения количества посадочных мест зрительного зала на число планируемых спектаклей и среднюю посещаемость. Спектакли подразделяются на утренние (детские), дневные и вечерние. Цена билетов зависит от времени проведения спектаклей.

Рассмотрим условный расчет доходов театра с 1000 посадочных мест (табл. 18.9). Количество утренних спектаклей в год составляет 100, дневных — 50, вечерних — 200, а средняя заполняемость зрительного зала — 80%. При цене билета от 100 до 300 руб. доходы от спектаклей составят 46,4 млн руб.

*Таблица 18.9*

*Расчет доходов драматического театра от спектаклей на 2003г.*

| <i>Показатель</i>                         | <i>Спектакли</i> |                |                 |              |
|---|------------------|----------------|-----------------|--------------|
|   | <i>Утренние</i>  | <i>Дневные</i> | <i>Вечерние</i> | <i>Всего</i> |
| Количество мест, ед.                      | 1000             | 1000           | 1000            | 1000         |
| Количество спектаклей, ед.                | 100              | 50             | 200             | 350          |
| Средняя заполняемость зрительного зала, % | 80               | 80             | 80              | 80           |
| Количество зрителей, тыс. чел.            | 80               | 40             | 160             | 280          |
| Средняя цена билета, руб.                 | 120              | 120            | 200             | 167,4        |
| Доход от спектаклей, млн руб.             | 9,6              | 4,8            | 32              | 46,4         |

Наряду с доходами от спектаклей театры могут иметь доходы от оказания других услуг. Расчет затрат по основным статьям происходит по общепринятой методике. Оплата труда артистического и ху-

дожественного персонала складывается из заработной платы штатных и приглашенных работников. Расходы на новые постановки, реализацию билетов, рекламу и другие мероприятия определяются объемом доходов и бюджетных ассигнований. Бюджетное финансирование происходит в виде субсидий и дотаций, соответствующих разности затрат и доходов.

В связи с этим *смета театра* состоит из двух разделов: 1) доходы и поступления; 2) расходы и отчисления. В первом разделе отражаются поступления от основной деятельности, прочие доходы и бюджетные субсидии; во втором — затраты организации.

Концертная деятельность объединяет эстрадные, филармонические и другие жанры. Бюджетная помощь оказывается филармониям как наиболее убыточным организациям. Расчеты сметы концертных организаций аналогичны театральным.

Основным источником финансирования организаций культуры субъектов РФ общероссийского значения являются территориальные бюджеты. Финансовая самостоятельность по бюджетным средствам при целевом финансировании минимальна.

## 18.4. Проблемы и перспективы бюджетного финансирования науки, культуры, искусства и СМИ в современных условиях

Общими экономическими проблемами современного состояния науки и культуры в России являются:

- неудовлетворительный уровень финансирования;
- сложность управления научными исследованиями;
- низкая результативность научных и культурных инвестиций.

Частные вопросы имеют свою специфику и касаются форм, методов и путей финансирования.

В первую очередь для решения этих проблем необходимо повышение доли расходов на науку и культуру до средневропейского или законодательно установленного уровня (4% федерального бюджета и 1% консолидированного бюджета территорий). У научного работника должна быть достойная оплата труда: сегодня заработная плата младших научных сотрудников и старших преподавателей меньше прожиточного уровня, а профессора — существенно ниже средней заработной платы по стране. Без значительного повышения уровня оплаты научного труда будут продолжаться «утечка лучших умов» за границу и старение научных кадров, а следовательно, ослабление интеллектуальной основы общества и депрессия социально-экономического развития страны.

Особое внимание развитию науки должно быть уделено в регионах РФ. Недопустимым является полное отсутствие в них бюджетного

финансирования научных исследований, хотя многие высшие должностные лица областей, республик и других субъектов успешно защищают не только кандидатские, но и докторские диссертации. Необходимо активизировать бюджетное финансирование мощных творческих потенциалов Волгоградской, Воронежской, Курской, Ленинградской, Нижегородской, Омской, Саратовской и других областей.

Важнейшим направлением совершенствования функционирования науки в условиях рыночной экономики является поиск наиболее эффективных форм их бюджетного финансирования, обоснования рационального соотношения различных институционально-организационных сфер. Основой выбора может стать совокупность трех критериев: минимизации накладных и управленческих расходов; максимизации вовлечения научных сотрудников в творческий процесс; минимизации посредников и околonaучных структур.

Особое внимание следует уделить рационализации финансирования НИОКР, проводящихся различными научными фондами, прежде всего Российским фондом фундаментальных исследований, Российским гуманитарным научным фондом, Фондом содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере.

В настоящее время значительная часть средств направляется академическим и вузовским организациям. Не занятые в институтах ученые лишены возможности получить гранты фондов, поэтому целесообразно формирование крупных региональных центров коллективного пользования, работающих по договорам. Это позволит интенсифицировать научные исследования в большинстве областей страны и значительно сократить накладные расходы.

Важным направлением совершенствования финансирования является рационализация распределения инвестиций Российского фонда фундаментальных исследований и Российского гуманитарного научного фонда между научными направлениями. Так, в 2002 г. из гуманитарного фонда на историческую науку было выделено 29,2% средств, а на экономическую — всего 12,5%. Вряд ли данное квотирование ассигнований соответствует потребностям страны в условиях существующего экономического кризиса.

Основными путями улучшения планирования и финансирования культуры, искусства и СМИ служат:

- комплексная научно обоснованная инвентаризация всего культурного наследия страны с целью определения неизменных культурных ценностей (памятников истории, культуры, архитектуры, живописи и т.д.) и традиций;
- максимальное использование всевозможных государственных и негосударственных методов и источников финансирования;

- совершенствование менеджмента культуры, широкое использование социально-творческих заказов, конкурсного исполнения мероприятий.

## Для контроля и самостоятельной работы

### Термины и понятия

|  |   |
|--|---|
| Наука, культура, искусство и СМИ<br>как специфические потребности<br>людей и государства | Методы финансирования науки,<br>культуры и СМИ        |
| Бюджетная политика в области<br>науки, культуры и СМИ                                    | Особенности составления сметы<br>расходов на науку    |
| Расходы на науку, культуру,<br>искусство и СМИ   | Оперативно-сетевые показатели<br>науки                |
|  | Оперативно-сетевые показатели<br>культуры и искусства |

### Контрольные вопросы

1. Кем регламентированы процессы выработки научно-технической политики РФ?
2. Какова доля финансирования науки в развитых странах и в России в настоящее время?
3. Перечислите основные виды расходов на науку.
4. Какие направления расходов на научно-исследовательские работы предусматривает классификация расходов бюджетов РФ?
5. Кто контролирует порядок расходов на науку, культуру и искусство?
6. Каковы пути экономии средств на науку?
7. Какие существуют типы учреждений культуры?
8. В чем отличие сметного метода финансирования учреждений культуры от программно-целевого?
9. Назовите статьи сметы учреждения культуры.
10. Как рассчитать объем доходов театра?
- 11.** В чем состоит специфика расходов на искусство?

### Тесты

1. Государственным источником финансирования науки, культуры и СМИ не являются:
  - 1) федеральный бюджет;
  - 2) консолидированный бюджет территорий;
  - 3) бюджеты субъектов РФ;
  - 4) местные бюджеты.

2. Назовите наибольший раздел расходов федерального бюджета в 2002 г.:

- 1) фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- 2) культура, искусство и кинематография;
- 3) СМИ;
- 4) исследование и использование космического пространства.

3. Укажите наибольший раздел расходов консолидированного бюджета территорий 2001 г.:

- 1) фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- 2) культура искусство и кинематография;
- 3) СМИ;
- 4) развитие рыночной инфраструктуры.

4. Какие расходы федерального бюджета на науку увеличивались в 2000—2002 гг. наибольшими темпами:

- 1) фундаментальные исследования;
- 2) разработка перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса;
- 3) государственная поддержка космической деятельности;
- 4) научно-исследовательские и **опытно-конструкторские** работы в космической деятельности.

5. Важнейшей экономической проблемой современного развития науки не является:

- 1) неудовлетворительный уровень финансирования;
- 2) низкая результативность научных инвестиций;
- 3) отсутствие рациональной научной политики;
- 4) сложность управления научными исследованиями.

6. К критериям поиска и выбора институционально-организационных сфер научной деятельности не относится:

- 1) минимизация накладных и управленческих расходов;
- 2) максимизация вовлечения научных сотрудников в творческий процесс;
- 3) максимизация оплаты научного труда;
- 4) минимизация посредников и околонаучных структур.

7. Главная причина тяжелого финансового положения в развитии науки и культуры в РФ:

- 1) экономический кризис;
- 2) низкий уровень бюджетного финансирования;
- 3) дефицит бюджетов РФ;
- 4) резкое подорожание науки и культуры как социальных ценностей.

8. В смете научного учреждения не предусматриваются расходы на:

- 1) приобретение инвентаря;
- 2) командировки;
- 3) питание;
- 4) медикаменты.

9. Правильность использования бюджетных средств на науку и культуру контролирует-.

- 5) комитеты по науке и культуре Федерального Собрания РФ;
- 6) КРУ при субъектах РФ;
- 7) Министерство культуры РФ;
- 8) Федеральное казначейство РФ.

10. Назовите наибольшую статью расходов федерального бюджета на культуру в 2002 г.:

- 1) ведомственные расходы на культуру и искусство;
  - 2) поддержка театров, концертных и других организаций исполнительских искусств;
  - 3) федеральная целевая программа «Культура России (2002—2005 гг.)»;
  - 4) кинематография.
11. В систему оперативно-сетевых показателей театра не входит:
- 1) **среднегодовое** число спектаклей;
  - 2) средняя **заполняемость** зала;
  - 3) число посещений;
  - 4) среднемесячная заработная плата артиста.

12. Назовите наибольшую статью расходов федерального бюджета на СМИ в 2002 г.:

- 1) периодическая печать и издательства;
- 2) телевидение и радиовещание;
- 3) федеральная целевая программа «Культура России (2002—2005 гг.)»;
- 4) прочие средства массовой информации.

13. Порядок использования бюджетных назначений организациями культуры не контролируется:

- 1) социальными федеральными внебюджетными фондами;
- 2) вышестоящими организациями;
- 3) Министерством РФ по налогам и сборам;
- 4) Федеральным казначейством.

## Темы рефератов

1. Расходы на науку в федеральном бюджете на 2002—2003 гг.
2. Расходы на культуру и искусство в бюджете субъекта РФ на 2002-2003 гг.
3. Особенности составления сметы научной организации.
4. Особенности составления сметы театра.
5. Особенности и проблемы финансирования науки в условиях перехода РФ к рыночной экономике.
6. Особенности и проблемы финансирования культуры и искусства в Российской Федерации в настоящее время.
7. По желанию студентов.

# Глава 1 9

## Финансирование социальной сферы

Цель главы — изучить механизм бюджетного *финансирования социальных расходов*. При ее освоении студенты должны:

- уметь охарактеризовать основные направления социальной политики;
- понять содержание, функции и роль бюджетного финансирования социальных расходов;
- усвоить механизм и методы бюджетного финансирования социальных расходов;
- выявить проблемы и перспективы финансирования социальных расходов.

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы:

- расходы бюджета *на социальную политику*: сущность, функции и структура;
- расходы на пенсионное страхование: структура *и* механизм;
- расходы на социальную помощь; структура и механизм;
- расходы на реализацию миграционной политики: структура и механизм;
- проблемы и перспективы финансирования социальных расходов

### 19.1. Расходы бюджета на социальную политику: сущность, функции и структура

Любая политика органично связана с жизнедеятельностью общества и поэтому называется социальной. Не случайно в научной и учебной литературе она рассматривается в двух аспектах: широко — как совокупность всех отношений государства и узко — как отношение к потреблению людей.

В рыночной экономике общество делится на богатых, средних, бедных *и* неимущих граждан. Для их мирного сосуществования и взаимодействия государство с помощью социальной политики обеспечивает материальное благосостояние *необеспеченных слоев* населения путем перераспределения средств состоятельных граждан. Основным финансовым инструментом реализации социальной политики в России служит бюджетная система.

Расходы государства на содержание бедных осуществляются за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, внебюджетных фондов.

Раздел расходов федерального бюджета на социальную политику в 2002 г. принципиально отличается от предыдущих лет: 1) его объем за 2001—2002 гг. увеличился в 6 раз; 2) принципиально изменилось содержание раздела. Социальные расходы — одно из наиболее широких направлений расходов федерального бюджета, включающее как социальные выплаты, так и страховые выплаты пенсионного и социального характера. При этом раздел «Социальная помощь» содержит расходы на пенсии населению, что не соответствует реальным экономическим отношениям. В 2003 г. приняты новые правила «игры», по которым выплаты на базовую пенсию перенесены в раздел «Финансовая помощь бюджетам», что также искажает смысл пенсионных отчислений организаций.

Расходы федерального бюджета на социальную политику можно разделить на три группы: *пенсии, социальная помощь, миграционная политика*. Это позволяет раскрыть содержание раздела, его особенности и возможные пути совершенствования. Динамика расходов федерального бюджета на социальную политику показана в табл. 19.1. За три года сумма расходов на социальную политику увеличилась в 7,6 раза: расходы на пенсии возросли в 7,6 раза, социальную помощь — в 8,8 раз, миграционную политику — в 2 раза.

Таблица 19.1

*Расходы федерального бюджета РФ на социальную политику в 2000–2003 гг., млн руб.*

| Показатель                          | 2000   |      | 2002    |      | 2003*   |      |
|-------------------------------------|--------|------|---------|------|---------|------|
|                                     | Сумма  | %    | Сумма   | %    | Сумма   | %    |
| Социальная политика, всего          | 67 992 | 100  | 430 351 | 100  | 516 325 | 100  |
| В % к расходам федерального бюджета | 6,6    | х    | 21,1    | х    | 22,0    | х    |
| В том числе                         |        |      |         |      |         |      |
| Пенсии                              | 62 273 | 91,6 | 392 142 | 91,1 | 473 389 | 91,7 |
| Социальная помощь                   | 4660   | 6,8  | 34 256  | 8,0  | 40 827  | 7,9  |
| Миграционная политика               | 1059   | 1,6  | 3953    | 0,9  | 2109    | 0,4  |

*Примечание.* Расходы на социальную политику в 2003 г. в целях сопоставимости даны по методике 2002 г., то есть с учетом отчислений ЕСН на базовую пенсию

Быстрый рост расходов на социальную политику произошел вследствие изменения порядка движения бюджетных потоков: поступление так называемой базовой части пенсий в ПФР через федеральный



бюджет, а также реорганизация фонда занятости и финансирование его функций из федерального бюджета. Через федеральный бюджет проходит более половины доходной части ПФР. При абстрагировании от базовой части пенсий раздел «Социальная политика» увеличился бы лишь в 2 раза. Социальная помощь объединяет различные пособия и расходы ликвидированного фонда занятости страны. По существу, все социальные выплаты сгруппированы в пункте «Прочие мероприятия в области социальной политики». При этом сюда отнесены расходы бывшего фонда занятости России.

Значительная часть бюджетных ресурсов на социальную политику расходуется из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, что видно из данных табл. 19.2.

*Таблица 19.2*

***Расходы консолидированного бюджета субъектов РФ  
на социальную политику в 2002 г., млн руб.***

| <i>Показатель</i>                                     | <i>Всего</i> |          | <i>В том числе</i>                   |                                    |
|---|--------------|----------|--------------------------------------|------------------------------------|
|   | <i>Сумма</i> | <i>%</i> | <i>по<br/>бюджетам<br/>субъектов</i> | <i>по<br/>местным<br/>бюджетам</i> |
| Социальная политика, всего                            | 139 508      | 100,0    | 84 477                               | 55 031                             |
| В % к расходам бюджетов                               | 7,2          | X        | 6,9                                  | 7,6                                |
| Из них  |              |          |                                      |                                    |
| Учреждения социального обеспечения и службы занятости | 28 583       | 20,5     | 17 152                               | 11 431                             |
| Социальная помощь                                     | 27 602       | 19,7     | 22 752                               | 4850                               |
| Молодежная политика                                   | 2727         | 2,0      | 1354                                 | 1373                               |
| Прочие мероприятия в области социальной политики      | 55 356       | 39,7     | 28 087                               | 27 269                             |
| Государственные пособия гражданам, имеющим детей      | 25 240       | 18,1     | 15 132                               | 10 108                             |

Территориальные бюджеты РФ использовали на социальную политику 7,2% своих ресурсов, в том числе бюджеты субъектов РФ — 6,9% и местные бюджеты — 7,6%. При этом около двух третей приходилось на бюджеты субъектов Федерации и более одной трети — на местные бюджеты. Большая часть ассигнований направлялась на прочие мероприятия в области социальной политики (39,7%), учреждения социального обеспечения (20,5%) и социальную помощь (19,7%), тогда как на молодежную политику — лишь 2%.

Рассмотрим механизм финансирования трех основных групп расходов раздела «Социальная политика» подробнее.

## 19.2. Расходы на пенсионное страхование: структура и механизм

*Пенсионные расходы* — главное направление социальной политики федерального бюджета. Поэтому их изучение имеет особое значение как для совершенствования функционирования пенсионного страхования, так и всей бюджетной системы страны. Общая структура пенсионных расходов федерального бюджета РФ показана в табл. 19.3.

*Таблица 19.3*

*Расходы на пенсионное страхование в федеральном  
бюджете за 2002 г., млн руб.*

| <i>Показатель</i>   | <i>Сумма</i> | <i>%</i> |
|---|--------------|----------|
| Пенсии, всего   | 392 142      | 100      |
| В том числе   |              |          |
| Средства, передаваемые ПФР на выплату пенсий и пособий по законодательству РФ | 49 492       | 12,6     |
| Выплаты пенсий и пособий другим гражданам                                     | 884          | 0,2      |
| Субсидии на выплату базовой части трудовых пенсий                             | 281 230      | 71,7     |
| Пенсии военнослужащим   | 40 274       | 10,3     |
| Пенсии и пособия в правоохранительных органах                                 | 20 262       | 5,2      |

Почти три четверти пенсионных средств (71,7%) предназначены для выплаты базовой части трудовых пенсий населения. Более четверти средств (12,6 + 10,3 + 5,2 = 28,1%) переводится в Пенсионный фонд на пенсии работникам государственного управления, Вооруженных сил и правоохранительных органов. В последние десять лет эта часть неуклонно росла вследствие увеличения численности государственного аппарата и повышения размеров пенсий. Такая тенденция сохранится и в ближайшие годы из-за относительного сокращения занятого населения вследствие изменения демографической ситуации.

Расчет субсидий на выплату базовой части трудовых пенсий производится исходя из перечисляемой части единого социального налога (50% в федеральный бюджет и 50% в ПФР). *Базовая часть пенсий* устанавливается Федеральным законом «О трудовых пенсиях в РФ» при начислении трудовой пенсии: по старости, по инвалидности и по случаю потери кормильца.

В *трудовой пенсии по старости* ставка базовой части устанавливается:

1) лицам, достигшим пенсионного возраста, — в сумме 450 руб. в месяц;

2) лицам, достигшим 80 лет или являющимся инвалидами, — 900 руб. в месяц;

3) лицам, имеющим на иждивении нетрудоспособных членов:

- 600 руб. — при наличии одного нетрудоспособного члена;
- 750 руб. — при наличии двух нетрудоспособных членов;
- 900 руб. — при наличии трех и более нетрудоспособных членов;

4) лицам — инвалидам III степени, имеющим на иждивении нетрудоспособных членов:

- 1050 руб. — при наличии одного нетрудоспособного члена;
- 1200 руб. — при наличии двух нетрудоспособных членов;
- 1350 руб. — при наличии трех и более нетрудоспособных членов.

Базовая часть *трудовой пенсии по инвалидности* устанавливается в суммах:

- 900 руб. — при III степени;
- 450 руб. — при II степени;
- 225 руб. — при I степени.

Пенсионерам-инвалидам, имеющим на иждивении нетрудоспособных членов, производятся соответствующие надбавки.

Размер базовой части *трудовой пенсии по случаю потери кормильца* назначается в размерах:

- 450 руб. — круглым сиротам (на каждого ребенка);
- 225 руб. — другим нетрудоспособным членам семьи умершего кормильца.

В условиях инфляции базовая часть пенсий индексируется с 1 августа 2002 г. — на коэффициент 1,09.

Одной из проблем государственного пенсионного страхования может стать пенсионное обеспечение 50—60-летних работников, оказавшихся на переходном этапе и не успевающих создать достаточный объем накопительной пенсии, хотя и отработавших по 20—30 и более лет.

Планирование и финансирование средств на пенсию работникам государственного аппарата, органов правопорядка, Вооруженных сил осуществляется на основе действующего законодательства (Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» и др.).

Право на *пенсию по государственному пенсионному обеспечению* имеют:

- 1) федеральные государственные служащие;
- 2) военнослужащие;
- 3) участники ВОВ;

4) граждане, пострадавшие в результате радиационных или техногенных катастроф;

- 5) нетрудоспособные граждане;
- 6) члены семей федеральных государственных служащих.

По государственному пенсионному обеспечению назначаются:

- *пенсия за выслугу лет* — федеральным государственным служащим и военнослужащим;
- *пенсия по старости* ~ пострадавшим в результате радиационных или техногенных катастроф;
- *пенсия по инвалидности* — военнослужащим, участникам ВОВ, пострадавшим в результате радиационных или техногенных катастроф;
- *пенсия по случаю потери кормильца* — членам семей погибших (умерших) граждан;
- *социальная пенсия* — нетрудоспособным гражданам.

*Пенсия по инвалидности* назначается гражданам в случае признания гражданина инвалидом III, II и I степени, независимо от продолжительности трудового стажа. Вместо пенсии по инвалидности граждане могут получать пенсию по старости.

*Пенсия по случаю потери кормильца* назначается членам семей граждан независимо от продолжительности трудового стажа умершего кормильца в размере 40% суммы денежного довольствия кормильца на каждого нетрудоспособного члена семьи; по такой же норме устанавливается пенсия (независимо от причины смерти кормильца) семьям умерших пенсионеров, являвшихся на день смерти инвалидами вследствие военной травмы, на детей, потерявших обоих родителей, и на детей умершей одинокой матери.

*Право на социальную пенсию* имеют постоянно проживающие в РФ:

- инвалиды;
- дети-инвалиды;
- дети в возрасте до 18 лет, потерявшие одного или обоих родителей, и дети умершей одинокой матери, не имеющие права на пенсию по случаю потери кормильца;
- граждане из числа малочисленных народов Севера, достигшие возраста 55 и 50 лет (мужчины и женщины), не имеющие права на трудовую пенсию;
- граждане, достигшие возраста 65 и 60 лет (мужчины и женщины), не имеющие права на трудовую пенсию.

Социальная пенсия нетрудоспособным гражданам назначается:

1) гражданам малочисленных народов Севера, достигшим 55 и 50 лет (мужчины и женщины); гражданам, достигшим 65 и 60 лет (мужчины и женщины); инвалидам II степени (за исключением инвалидов с детства); детям до 18 лет, потерявшим одного из родителей, — 100% размера базовой части трудовой пенсии по старости; при этом размеры социальных

пенсий инвалидов II степени (за исключением инвалидов с детства) и детей в возрасте до 18 лет, потерявших одного из родителей, не могут быть менее 470 руб. в месяц;

2) инвалидам с детства III и II степени, инвалидам III степени, детям-инвалидам, детям в возрасте до 18 лет, потерявшим обоих родителей, и детям умершей одинокой матери — 100% размера базовой части трудовой пенсии по инвалидности;

3) инвалидам I степени — 85% базовой части трудовой пенсии по старости, но не менее 400 руб. в месяц.

Социальная пенсия, назначенная гражданам, достигшим возраста 65 и 60 лет (мужчины и женщины), не выплачивается в период выполнения ими оплачиваемой работы.

**Федеральные государственные служащие** имеют право на пенсию за выслугу лет при увольнении с федеральной государственной службы и наличии стажа государственной службы не менее 15 лет в размере 45% среднемесячного заработка федерального государственного служащего за вычетом базовой и страховой частей трудовой пенсии по старости (инвалидности). За каждый полный год стажа государственной службы сверх 15 лет пенсия за выслугу лет увеличивается на 3% среднемесячного заработка. При этом общая сумма пенсии за выслугу лет и указанных частей пенсии по старости (инвалидности) не может превышать 75% среднемесячного заработка федерального государственного служащего.

Граждане, уволенные с федеральной государственной службы, имеют право на пенсию за выслугу лет, если они замещали должности федеральной государственной службы не менее 12 полных месяцев перед увольнением. Пенсия за выслугу лет устанавливается к трудовой пенсии по старости (инвалидности).

Размер пенсии за выслугу лет федеральным государственным служащим исчисляется из их среднемесячного заработка за последние 12 полных месяцев федеральной государственной службы.

Размер среднемесячного заработка при исчислении пенсии за выслугу лет не может превышать 1,8 должностного оклада (0,8 денежного вознаграждения) по замещавшейся должности федеральной государственной службы либо 1,8 должностного оклада, сохраненного по прежней замещавшейся должности федеральной государственной службы в порядке, установленном законодательством РФ. Условия предоставления права на пенсию государственным служащим субъектов РФ и муниципальным служащим за счет средств субъектов РФ и органов местного самоуправления определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ и актами органов местного самоуправления.

**Размеры пенсий гражданам, пострадавшим в результате радиационных или техногенных катастроф, и членам их семей** устанавливаются следующим образом.

*Пенсия по старости* назначается в размере:

- гражданам, ставшим инвалидами вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, — 250% базовой части трудовой пенсии по старости;
- гражданам, проживающим или работающим в зоне радиоактивного загрязнения, — 200% базовой части трудовой пенсии по старости.

*Пенсия по инвалидности* гражданам, ставшим инвалидами вследствие радиационных или техногенных катастроф, выплачивается в размере 250% базовой части трудовой пенсии по инвалидности.

*Пенсия по случаю потери кормильца* членам семей граждан, пострадавших в результате радиационных или техногенных катастроф, устанавливается в размере 250% базовой части трудовой пенсии по случаю потери кормильца на каждого члена семьи.

Размеры пенсий по инвалидности независимо от степени ограничения способности к трудовой деятельности и по случаю потери кормильца на каждого члена семьи не могут быть менее 660 руб. в месяц.

*Пенсионное обеспечение лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей* определяется Законом РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей». Для данной категории населения существуют пенсии: 1) за выслугу лет; 2) по инвалидности; 3) по случаю потери кормильца; 4) социальная. Пенсионное обеспечение осуществляется Министерством обороны РФ, Министерством внутренних дел РФ, Федеральной службой безопасности РФ, Министерством юстиции РФ. Органы государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления вправе устанавливать за счет своих бюджетов доплаты к пенсиям.

*Пенсия за выслугу лет* устанавливается в размерах:

- а) лицам, имеющим выслугу 20 лет: за выслугу 20 лет — 50% общей суммы денежного довольствия, за каждый год выслуги свыше 20 лет — 3% суммы денежного довольствия, но всего не более 85% этой суммы;
- б) лицам, имеющим общий трудовой стаж 25 лет, из которых не менее 12 лет 6 месяцев составляет военная служба: за общий трудовой стаж 25 лет — 50% суммы денежного довольствия, за каждый год стажа свыше 25 лет — 1% суммы денежного довольствия.

Пенсия за выслугу лет не может быть ниже минимального размера пенсии по старости.

К пенсии за выслугу лет начисляются *надбавки*:

- а) пенсионерам — инвалидам I группы либо достигшим 80-летнего возраста на уход за пенсионером — в размере 100% минимального размера пенсии по старости, а пенсионерам, по состоянию

здоровья нуждающимся в постоянном уходе, но не достигшим 80-летнего возраста, — в размере двух третей минимального размера пенсии по старости;

б) неработающим пенсионерам, достигшим 55-летнего возраста либо являющимся инвалидами, имеющим на своем иждивении нетрудоспособных членов семьи, на каждого нетрудоспособного члена семьи — в размере двух третей, а на нетрудоспособного члена семьи, являющегося инвалидом III группы, — половины минимального размера пенсии по старости; при наличии одновременно права на социальную пенсию и надбавку к пенсии на нетрудоспособного члена семьи одному из членов семьи может быть назначена социальная пенсия либо начислена надбавка к пенсии на этого члена семьи;

в) пенсионерам — участникам **ВОВ** — в размере 100% минимального размера пенсии по старости, а лицам из их числа, достигшим 80-летнего возраста или являющимся инвалидами I и II групп, — 200% минимального размера пенсии по старости.

*Пенсии по инвалидности устанавливаются в размерах:*

а) инвалидам вследствие военной травмы I и II групп — 85%, III группы — 50% суммы денежного довольствия;

б) инвалидам вследствие заболевания, полученного в период военной службы, I и II групп — 75%, III группы — 30% суммы денежного довольствия.

Пенсия по инвалидности не может быть ниже:

а) для инвалидов вследствие военной травмы I и II групп — 300%, III группы — 150% минимального размера пенсии по старости;

б) для инвалидов вследствие заболевания, полученного в период военной службы, I и II групп — 130%, III группы — 100% минимального размера пенсии по старости.

Лицам — инвалидам I группы либо достигшим 80-летнего возраста, либо нуждающимся в постоянном постороннем уходе, а также неработающим инвалидам I и II групп, имеющим на своем иждивении нетрудоспособных членов семьи, к назначаемой им пенсии по инвалидности начисляются надбавки.

*Пенсия по инвалидности участникам **ВОВ** назначается в следующем размере:*

- инвалидам III степени — 250% базовой части трудовой пенсии по старости;

- инвалидам II степени — 200% базовой части трудовой пенсии по старости;

- инвалидам I степени — 150% базовой части трудовой пенсии по старости.

Участникам **ВОВ** к назначаемой им пенсии по инвалидности начисляется надбавка в размере 100% минимального размера пенсии по старости, а достигшим 80-летнего возраста или являющимся инвалидами I и II групп — 200% минимального размера пенсии по старости.

*Пенсия по случаю потери кормильца членам семей военнослужащих* назначается, если кормилец умер (погиб) во время прохождения службы или не позднее трех месяцев со дня увольнения со службы либо позднее этого срока, но вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных в период прохождения службы, а семьям пенсионеров из числа этих лиц — если кормилец умер в период получения пенсии или не позднее пяти лет после прекращения выплаты ему пенсии.

Пенсия по случаю потери кормильца устанавливается в зависимости от причины смерти кормильца в размере:

1) вследствие военной травмы на каждого нетрудоспособного члена семьи погибшего (умершего) военнослужащего — 200% базовой части трудовой пенсии по старости;

2) вследствие заболевания на каждого нетрудоспособного члена семьи погибшего (умершего) военнослужащего — 150% базовой части трудовой пенсии по старости.

Размеры пенсий для граждан, проживающих в районах (местностях), в которых установлены районные коэффициенты к заработной плате, определяются с применением районного коэффициента на весь период их проживания в указанных районах. При этом, если установлены разные коэффициенты, применяется коэффициент, действующий в данном районе для работников непроектных отраслей. При выезде граждан из этих районов на новое постоянное место жительства размер пенсии определяется без учета районного коэффициента.

Особая значимость пенсионных расходов федерального бюджета настоятельно требует выделения их в специальный федеральный целевой бюджетный фонд пенсионного страхования с непосредственным подчинением министру (заместителю министра) финансов РФ. В результате будет восстановлено экономическое содержание расходов на пенсию и повышена персональная ответственность за использование страховых ресурсов населения.

Определенная часть средств на пенсии ассигнуется из территориальных бюджетов согласно действующим законодательным актам органов власти субъектов РФ. Широкое распространение получили «губернаторские», «мэские» и другие добавки к пенсиям малообеспеченных людей.

### 19.3. Расходы на социальную помощь: структура и механизм

Часть социальной политики, обращенная к нуждающемуся населению, выступает в форме социальной защиты или помощи. *Механизм социальной защиты* складывается из следующих элементов.



1. *Определение критерия бедности* в потреблении людей. Для этого рассчитывается минимальный прожиточный уровень в разрезе отдельных категорий населения и территорий страны: детей, взрослых, пожилых, севера, юга и т.д. В основу расчета берется минимальная потребительская корзина, включающая стоимость набора продуктов питания, непродовольственных товаров, услуг и расходов по обязательным платежам. Так, средний минимальный прожиточный уровень гражданина РФ за IV квартал 2002 г. составлял 1893 руб. в месяц, в том числе: трудоспособного человека — 2065 руб., пенсионера — 1432 руб. и детей — 1880 руб.<sup>1</sup>

2. *Определение денежных и натуральных доходов населения* на основании различных обследований и персонального учета материального положения граждан в соответствующих структурах. Это непростая задача, так как нет однозначного мнения и четкого механизма расчета заработной платы.

В России применяется несколько методик определения заработной штаты: для начисления пенсии, для публичного объявления и международного сравнения. При этом заработная плата устанавливается различными министерствами и ведомствами; Государственным комитетом по статистике, Министерством труда и социального развития РФ, Пенсионным фондом РФ и др. Какие из них достоверные — сказать трудно. Так, в октябре 2002 г. начисленная средняя заработная плата в России определена в 4646 руб.<sup>2</sup> Для большинства занятого населения периферийных регионов эта «непонятная» сумма составляет предел мечтаний. Более известна среднемесячная заработная плата страны для исчисления государственных пенсий в размере 1671 руб. (III—IV кварталы 2001 г.). С 1 мая 2002 г. в стране действуют минимальный размер оплаты труда в 450 руб. и расчетная ставка первого разряда в 300 руб., что соответственно в 10 и 15 раз меньше средней заработной платы. С каждым месяцем разрыв неуклонно возрастает. Еще сложнее определить натуральные доходы.

3. *Выявление категорий бедного и неимущего населения* путем сопоставления их реальных доходов (имущества) с минимальным прожиточным уровнем. Граждане с доходами ниже прожиточного уровня считаются необеспеченными, а поэтому выступают объектом социальной помощи. По данным Госкомстата, во II квартале 2002 г. в России доля неимущего и бедного населения составляла 42,2 млн человек, или 32%.

Особой социальной помощи требует такая категория трудоспособного населения, как безработные. В августе 2002 г. их общая

<sup>1</sup> См.: *Экономика и жизнь*. — 2003. — №8.

<sup>2</sup> Там же. С. 32.

численность составляла 5,4 млн человек (при 1,2 млн официально зарегистрированных).

По оценкам экспертов, в стране насчитываются миллионы переселенцев, беженцев, бомжей и детей-беспризорников, которые, как **ни** кто другой, нуждаются в государственном социальном обеспечении.

4. *Разработка технологии социальной помощи, выбор источников, методов, способов дотирования бюджетов малообеспеченных граждан.*

5. *Финансирование бедного и неимущего населения.*

6. *Мониторинг механизма и эффективности социальной помощи гражданам.*

Ассигнования на социальную помощь осуществляются го федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, а также государственных социальных внебюджетных фондов и прежде всего Фонда социального страхования. Структура федеральных расходов отражена в табл. 19.4.

Таблица 19.4

**Расходы федерального бюджета на социальную помощь  
в 2002—2003 гг, млн руб.**

| Показатель   | 2002   |      | 2003   |      |
|--|--------|------|--------|------|
|  | Сумма  | %    | Сумма  | %    |
| Социальная помощь, всего   | 34 256 | 100  | 41 322 | 100  |
| В том числе  |        |      |        |      |
| Учреждения социального обеспечения и службы занятости, из них:                   |        |      |        |      |
| территориальные органы   | 3892   | 11,4 | 4293   | 10,4 |
|  | 3727   | 10,9 | 4068   | 9,8  |
| Возмещение вреда инвалидам вследствие Чернобыльской и других радиационных аварий | 1779   | 5,2  | 1812   | 4,4  |
| Программы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций                           | 6954   | 20,3 | 7050   | 16,9 |
| Прочие ведомственные расходы в социальной политике                               | 902    | 2,6  | 1212   | 2,9  |
| Ведомственные расходы в социальном обеспечении                                   | 7120   | 20,8 | 7891   | 19,1 |
| Выплаты пособий по безработице, стипендий и прочие выплаты безработным гражданам | 10 627 | 31,0 | 14 826 | 35,9 |
| Мероприятия по содействию трудоустройству населения                              | 816    | 2,4  | 1313   | 3,2  |
| Профессиональное обучение и профессиональная ориентация безработных граждан      | 960    | 2,8  | 1135   | 2,7  |
| ФЦП «Старшее поколение»  | 155    | 0,4  | 206    | 0,5  |
| ФЦП «Социальная поддержка инвалидов»   | 207    | 0,6  | 257    | 0,6  |
| ФЦП «Дети России»  | 387    | 1,1  | 327    | 0,8  |

Расходы федерального бюджета на социальную помощь делятся на три категории: 1) затраты по занятости населения (пособия по безработице, трудоустройство и профессиональное обучение); 2) расходы на ликвидацию последствий радиационных аварий (Чернобыльской и др.); 3) затраты на содержание учреждений социальной сферы.

Социальная помощь гражданам регулируется положениями законодательных актов различных уровней власти, в том числе федеральными законами «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» и др.

Расходы бюджетов субъектов РФ на социальную политику не решают задач пенсионного страхования и миграционной политики и, по существу, сводятся к социальной помощи. Рассмотрим их структуру и динамику на примере Нижегородской области (табл. 19.5). За три года сумма расходов на социальную политику увеличилась в 3,3 раза, что обусловило повышение их доли в областном бюджете с 9,9 до 12%. Соответственно возросли затраты на социальные мероприятия и изменилась их структура. Если в 2000 г. основная часть средств областного бюджета направлялась на государственные пособия гражданам, имеющим детей (69%), и на содержание учреждений социального обеспечения (29%), то в 2003 г. на них ассигнуется лишь 20% и 10,6% соответственно. Большая часть средств отводится на реализацию льгот, установленных федеральными законами «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов в РФ», по бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований.

*Таблица 19.5*

*Расходы областного бюджета Нижегородской области  
на социальную политику в 2000—2003 гг., млн руб.*

| <i>Показатель</i>                                | <i>2000</i> | <i>2002</i> | <i>2003</i> |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Социальная политика, всего                       | 616,6       | 2108        | 2074        |
| <b>В % к расходам бюджета</b>                    | 9,9         | 15,5        | 12          |
| <b>В том числе</b>                               |             |             |             |
| Учреждения социального обеспечения               | 177,9       | 226         | 221         |
| Социальная помощь                                | 11,2        | 62          | 22          |
| Молодежная политика                              | 0,4         | —           | —           |
| Государственные пособия гражданам, имеющим детей | 427,1       | 577         | 423         |
| Прочие мероприятия в области социальной политики | —           | 1243        | 1393        |

Столь значительное преобразование структуры ассигнований на социальную политику обусловлено изменением правил бюджетной

«игры», состоящем в перераспределении отдельных расходов между федеральным, субъектными и местными бюджетами.

Аналогичные изменения произошли в динамике и структуре расходов на социальную политику местных бюджетов. Темпы роста социальных расходов городского бюджета г. Нижнего Новгорода значительно уступают темпам изменения областного и федерального бюджетов (табл. 19.6). Общий прирост за три года составил 380%, что привело к повышению их доли с 2,4 до 7,4%. При этом затраты на учреждения социального обеспечения и социальную помощь увеличились в 2 раза. Большая часть социальных расходов в 2003 г. используется на прочие расходы (дотации ЖКХ).

*Таблица 19.6*

*Расходы на социальную политику городского бюджета  
г. Нижнего Новгорода в 2000—2003 гг., млн руб.*

| <i>Показатель</i>                                   | <i>2000</i> | <i>2002</i> | <i>2003</i> |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Социальная политика, всего                          | 105,3       | 135,5       | 504         |
| В % к расходам бюджета                              | 2,4         | 2,3         | 7,4         |
| В том числе   |             |             |             |
| Учреждения социального обеспечения                  | 42,9        | 87,6        | 90          |
| Социальная помощь                                   | 24,1        | 46,3        | 47          |
| Молодежная политика                                 | 0,5         | 1,6         | 0,3         |
| Государственные пособия гражданам,<br>имеющим детей | 37,7        | —           | —           |
| Прочие расходы (дотации ЖКХ)                        | —           | —           | 366         |

Сдвиги в структуре расходов на социальную политику произошли вследствие изменения порядка движения бюджетных потоков: перевода выплат государственных пособий гражданам, имеющим детей, в вышестоящие бюджеты, а затрат на молодежную политику — в местные бюджеты.

В условиях становления рыночной экономики государство использует новые социальные институты, адекватные формирующимся условиям жизнедеятельности населения. Важнейший из них — *система социального обслуживания населения* — это деятельность по оказанию различных видов социальных услуг престарелым, инвалидам, многодетным, неполным и молодым семьям, другим категориям малообеспеченных граждан. Основу государственной деятельности составляет сеть стационарных учреждений защиты населения (дома-интернаты для престарелых и инвалидов, дома-интернаты для малолетних инвалидов, центры социальной помощи населению, отделения социальной помощи на дому), а также принципиально новые, нестационарные формы социального обслуживания (терри-

ториальные социальные центры, центры социальной помощи семье и детям, службы срочной социальной помощи и др.).

Государство применяет различные методы бюджетного финансирования социальной политики: 1) сметный порядок финансирования учреждений; 2) программно-целевой метод решения наиболее важных и приоритетных задач; 3) адресная социальная помощь путем выплаты пособий тем категориям населения, которые в этом реально нуждаются.

При *сметном методе* финансирование учреждений строится на основании индивидуальных смет. Каждое учреждение социального обслуживания составляет смету расходов с обязательными приложениями расчетов по каждой статье затрат, осуществляемых в соответствии со следующими оперативно-сетевыми показателями: количеством мест, количеством обслуживаемых, числом дней функционирования, количеством койкодней, количеством штатных единиц на начало, конец года и в среднем за год (месяц) и др.

Смета социального учреждения складывается из текущих и капитальных затрат и включает следующие основные расходы:

- 1) фонд оплаты труда;
- 2) начисления на фонд оплаты труда;
- 3) приобретение предметов снабжения и расходных материалов;
- 4) командировки и служебные разъезды;
- 5) оплата транспортных, коммунальных услуг и услуг связи;
- 6) прочие текущие расходы;
- 7) трансферты;
- 8) **капитальные** вложения.

Рассмотрим порядок составления сметы на примере городского дома-интерната для инвалидов.

Затраты на оплату труда определяются на основе действующих законодательных и нормативных актов по оплате труда. Размеры должностных окладов медицинских работников, хозяйственно-обслуживающего персонала и служащих устанавливаются в соответствии с тарификационными разрядами и тарифным коэффициентом, а также с учетом размеров различных надбавок за особые условия труда. Затем делением месячного фонда заработной платы на количество должностей рассчитывается среднемесячная ставка заработной платы по группам персонала. Годовой фонд оплаты труда исчисляется на основе среднегодового числа штатных единиц. Планируются дополнительные затраты на оплату работы в праздничные дни, ночное время, привлеченных консультантов.

Начисления на оплату труда планируются в виде единого социального налога.

Значительную долю в смете занимают затраты на предметы снабжения и расходные материалы, включающие канцелярские и почтовые

расходы, расходы на приобретение литературы, содержание транспорта, текущий ремонт здания, *прочие хозяйственные* расходы. Расходы на коммунальные транспортные и другие услуги планируются в сумме заключенных договоров с учетом фактических затрат в предыдущие годы.

В связи со спецификой социальных учреждений планируются расходы на питание, медикаменты и медицинский инструментарий. Средства на питание определяются на основании утвержденных норм на одного обслуживаемого в день и количества койкодней.

Необходимые средства планируются на приобретение одежды, белья, обуви, спецодежды для работников (медработников, поваров, подсобных рабочих и др.). Их расчет ведется на основе норм расходов на койку в год, с учетом фактического использования и перечня списываемого мягкого инвентаря.

В командировочные и служебные расходы входит оплата проезда сотрудников по служебным делам. Эти расходы устанавливаются не выше фактических расходов за предыдущий год с учетом инфляции и изменения тарифов на соответствующие услуги.

Средства для текущего ремонта оборудования и инвентаря используются на приобретение мебели, медицинского и кухонного оборудования, хозяйственного инвентаря.

Итог перечисленных расходов составляет сумму текущих расходов организации. Затем планируются возможные трансферты и необходимые капитальные вложения. Общая смета проверяется, корректируется и утверждается соответствующим органом управления и принимается к исполнению.

Исполнение смет ведомственных учреждений социальной помощи осуществляется весьма напряженно. В полном объеме, хотя и не регулярно, финансируется лишь оплата труда. Другие статьи обеспечиваются ресурсами частично. В этой связи многие социальные учреждения вынуждены заниматься частичным самофинансированием за счет формирования внебюджетных средств.

В современных условиях широкое распространение получил *программно-целевой метод* финансирования социальной политики. Его использование на федеральном и региональном уровнях позволяет рационально решать важнейшие проблемы социальной помощи населению. Однако на практике о нем сложилось двойственное мнение, особенно в отношении федеральных целевых программ регионального развития. Высказываются мнения, с одной стороны, о необходимости их ликвидации, а с другой — о максимальном использовании. В качестве недостатков указываются: расплывчатость целей, слабое финансирование, большое количество программ, дифференцированность распределения ресурсов между субъектами,

низкая эффективность бюджетного контроля за средствами и др. В результате при формировании бюджета на 2002 г. по инициативе Правительства РФ были отменены все ранее действующие федеральные целевые программы регионального развития и утверждены шесть новых, в том числе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ на 2002—2010 гг. и до 2015 г.», «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996—2005 гг.»<sup>1</sup>.

На федеральном уровне программно-целевой метод реализуется в таких федеральных целевых программах, как «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 г.», «Старшее поколение на 2002—2004 гг.», «Социальная поддержка инвалидов на 2000—2005 гг.», «Дети России» (2002—2004 гг.), «Развитие социально-экономической базы возрождения российских немцев на 1997—2006 гг.» и др.

*Адресный метод* состоит в ассигновании средств конкретным категориям лиц в виде пенсий, пособий, компенсаций, например: компенсационные выплаты женщинам, имеющим детей, выплаты пособий по безработице, стипендий и прочих пособий безработным гражданам; расходы на перевозку несовершеннолетних, самостоятельно ушедших из семей, детских домов, интернатов. Это наиболее эффективный способ решения конкретных социальных проблем.

Реорганизация внебюджетного фонда занятости вызвала значительное изменение структуры расходов федерального бюджета на социальную помощь. В 2002 г. около 40% затрат на социальную помощь планировалось для финансирования мероприятий по занятости населения. Основными из них являются:

- 1) выплаты пособий по безработице, стипендий и прочие выплаты безработным гражданам;
- 2) мероприятия по содействию трудоустройству населения, в том числе:
  - организация ярмарок вакансий и учебных рабочих мест;
  - информирование населения и работодателей о положении на рынке труда;
  - ◆ организация общественных работ;
  - организация временного трудоустройства безработных граждан;
  - социальная адаптация безработных на рынке труда;
  - содействие самозанятости населения;
- 3) профессиональное обучение безработных граждан;
- 4) профессиональная ориентация безработных граждан;
- 5) содержание органов службы занятости.

<sup>1</sup> *Гришин В.И.* О федеральных целевых программах регионального развития // Финансы. - 2002. - № 4. - С. 13.

Наибольшие расходы производятся на выплату пособий по безработице, профессиональное обучение и содержание органов службы занятости.

*Пособие по безработице* устанавливается в процентном отношении к среднему заработку, исчисленному за последние три месяца, если граждане в течение года до безработицы имели оплачиваемую работу не менее 26 календарных недель. В других случаях пособие выплачивается в размере 20% прожиточного минимума, но не ниже 100 руб. Продолжительность выплаты пособия не должна превышать 12 месяцев в суммарном исчислении в течение 18 месяцев.

*Стипендия* в период профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки устанавливается в размере 75% среднего заработка за последние три месяца работы, но не выше прожиточного минимума субъекта РФ и не ниже 20% минимума. Минимальный размер стипендии не должен быть ниже 100 руб.

Все виды пособий и выплат безработным гражданам подлежат индексации в установленном порядке.

Значительная часть расходов на социальную помощь федерального бюджета и большая доля территориальных бюджетов распределяются через систему адресных выплат пособий особо нуждающимся категориям населения: инвалидам, ветеранам военных конфликтов и детям. Порядок оказания им финансовой помощи определен соответствующими федеральными законами «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в РФ» и др.

Выплата государственных пособий гражданам, имеющим детей, осуществляется за счет федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Из *федерального бюджета* в установленном порядке для граждан, занятых на контрактной военной службе в федеральных министерствах и других федеральных органах исполнительной власти, финансируются: пособие по беременности и родам; единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности; единовременное пособие при рождении ребенка; ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет; ежемесячное пособие на ребенка.

Из средств *федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ* гражданам, обучающимся с отрывом от производства в образовательных учреждениях, предоставляются: пособие по беременности и родам; единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности.



Из бюджетов субъектов РФ выплачивается ежемесячное пособие на ребенка.

Пособие по беременности и родам назначается за период в 70 дней до родов и 70 (при осложненных родах — 86, рождении двух или более детей — 110) после родов в размерах:

- среднего заработка женщинам, занятым в государственных структурах;
- минимального размера оплаты труда (300 руб. с 1 января 2002 г.) — женщинам, уволенным в связи с ликвидацией организаций в течение 12 месяцев, предшествующих дню признания их безработными;
- стипендии — женщинам, обучающимся с отрывом от производства;
- денежного довольствия — женщинам, проходящим военную службу по контракту.

Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, устанавливается в размере 300 руб.

Единовременное пособие при рождении ребенка выплачивается в размере десятикратного минимального размера оплаты труда.

Ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет выплачивается в размере минимального размера оплаты труда, а уволенным в период беременности, отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком до полутора лет в связи с ликвидацией организации — в размере 500 руб.

Ежемесячное пособие на ребенка до 16 лет (на учащегося общеобразовательного учреждения до 18 лет) выплачивается в размере 70% минимального размера оплаты труда. На детей одиноких матерей пособие увеличивается на 50%.

## 19.4. Расходы на реализацию миграционной политики: структура и механизм

Одной из характерных черт социально-экономической жизни современной России стала миграция. За период с 1992 по 2001 г. официально зарегистрировано более 7 млн мигрантов. Кроме того, по различным источникам, в настоящее время насчитывается от 1,5 до 10 млн нелегальных мигрантов<sup>1</sup>. Все это порождает государ-

<sup>1</sup> См.: Экономика и жизнь. — 2002. — № 39. — С. 1.

ственную миграционную политику и соответствующее финансовое обеспечение.

Расходы федерального бюджета 2002 г. на миграционную политику отражены в табл. 19.7. Основная часть средств, выделяемых на миграционную политику, направляется в зону чеченского конфликта и используется в рамках федеральной целевой программы «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской республики»: содержание граждан, временно покинувших территорию Чеченской Республики (40,7%), и прочие расходы на выплату компенсаций за утраченное жилье и имущество гражданам, пострадавшим в Чеченской республике и покинувшим ее (23,5%).

К сожалению, недостаточно средств используется на миграционную политику в отношении населения бывших республик СССР.

*Таблица 19.7*

*Расходы федерального бюджета 2002 г.  
на миграционную политику, млн руб.*

| <i>Показатель</i>   | <i>Сумма</i> | <i>%</i> |
|---|--------------|----------|
| Миграционная политика, всего  | 3953         | 100      |
| В том числе   |              |          |
| Ведомственные расходы   | 1312         | 33,2     |
| Из них:   |              |          |
| содержание подведомственных структур;   | 123          |          |
| расходы на иммиграционный контроль;   | 87           |          |
| расходы по приему и содержанию вынужденных переселенцев и беженцев;   | 101          |          |
| финансирование расходов по обеспечению жильем вынужденных переселенцев  | 1000         | 3,1      |
| Прочие расходы (выплата компенсаций за утраченное жилье и имущество гражданам, пострадавшим в Чеченской Республике и покинувшим ее)                                       |              | 2,2      |
| Федеральная целевая программа «Дети России» (дети семей беженцев и вынужденных переселенцев)  | 1000         | 2,6      |
| Федеральная целевая программа «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (содержание граждан, временно покинувших территорию Чеченской Республики) | 32           | 25,3     |
|   |              | 25,3     |
|   | 1609         | 0,8      |

40,7

## 19.5. Проблемы и перспективы финансирования социальных расходов

Социальная политика и особенно механизм социальной помощи нуждаются в развитии и совершенствовании. В последнее время растет дифференциация доходов населения, увеличивается доля



бедного населения. Эффективная социальная политика предполагает комплексный подход с учетом экономического состояния страны и возможностей бюджета.

1. *Реформирование законодательной базы социальной защиты граждан.* Для этого может быть разработан социальный кодекс, в котором следует предусмотреть:

- четкое определение понятия и структуры социальных гарантий населению;
- разграничение и определение полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти в сфере социальной помощи;
- однозначные критерии определения бедного населения;
- четкое описание технологии финансирования социальной помощи.

2. *Уменьшение социально неблагополучного слоя населения,* и прежде всего сокращение численности бедных, путем повышения доходов населения до величины прожиточного минимума в основном за счет роста минимальной заработной платы. Важнейшими направлениями также являются: развитие общественных работ; повышение пособий по безработице; установление дополнительных льгот для безработных родителей; повышение размера пособий для детей; проведение своевременной и регулярной индексации пособий и заработной платы.

3. *Развитие системы персонифицированного финансирования не-обеспеченного населения.* Она может осуществляться на базе как универсального принципа независимо от степени доходности и других условий, так и принципа адресности социальной помощи, предполагающего учет потребностей граждан.

4. *Упрощение и повышение эффективности социального менеджмента, сокращение ведомственных расходов и усиление бюджетного контроля.* Представляется целесообразным выделить в федеральном и региональных бюджетах следующих целевых бюджетных фондов:

- пенсионного фонда;
- фонда социальной защиты;
- фонда занятости;
- фонда миграции.

5. *Увеличение бюджетных ассигнований для обеспечения нормальных стандартов социальных услуг.* Существующая оплата труда учителя, врача, преподавателя вуза ниже прожиточного минимума человека в стране. Единственная категория занятых, которая в 2002 г. потеряла часть номинальной оплаты труда, — это представители интеллигенции, имеющие ученые степени (доктора и кандидаты наук). Вместо существовавших традиционных надбавок за ученую степень в размере трех и пяти минимальных размеров оплаты труда (1350 и 2250 руб.) они получали фиксированные ставки в 300 и 500 руб. (900 и 1500 руб. в 2003 г.).

## *6. Упрощение и обеспечение прозрачности механизма финансирования социально-культурных мероприятий.*

Решение всех перечисленных проблем позволит стабилизировать социальную сферу и тем самым создать условия для позитивного развития страны.

В большинстве субъектов Российской Федерации приняты законы о социальных стандартах, в соответствии с которыми каждому жителю предоставляется гарантированный минимальный перечень жилищно-бытовых и социально-культурных услуг, выраженных в денежном или натуральном исчислении. Главными должны стать мероприятия по поддержке наименее защищенных слоев населения с соответствующим разграничением ответственности между федеральными и территориальными органами власти, органами местного самоуправления. Будут разработаны социальные нормативы для формирования бюджетов различных уровней, в основе которых должна лежать система государственных минимальных стандартов социального вспомоществования. Предоставление социальных услуг будет осуществляться на конкурсной и лицензионной основе; возрастет объем бесплатных и субсидируемых социальных услуг.

## Для контроля и самостоятельной работы

### Термины и понятия

Социальная политика  
Социальная помощь  
Социальное обеспечение  
Пенсия  
Пособие  
Компенсация  
Безработица  
Миграция

Инвалидность  
Универсальный метод социального обеспечения  
Программно-целевой метод социального обеспечения  
Адресный метод социального обеспечения

### Контрольные вопросы

1. Объясните смысл социальной политики государства с рыночной экономикой.
2. Назовите источники финансирования социальных расходов государства.
3. Перечислите основные виды социальных расходов.
4. Назовите субъектов социальной политики.
5. Кто контролирует порядок социальных расходов?
6. Объясните функции учреждений и организаций социальной сферы.
7. Каковы пути рационализации расходования социальных средств?

8. В чем заключаются основные проблемы экономии социальных расходов?
9. Назовите основные направления пенсионных расходов федерального бюджета.
10. Каков состав расходов на социальную помощь?
11. На какие цели используются миграционные расходы?
12. Какие оперативно-сетевые показатели используются в системе социальных расходов?
13. Перечислите статьи сметы учреждения социальной сферы.

## Тесты

1. Основным источником средств социальных расходов федерального бюджета является:
  - 1) заработная плата;
  - 2) внебюджетные фонды при государственных структурах;
  - 3) прибыль;
  - 4) издержки производства и реализации продукции организаций.
2. Истинное назначение социальной помощи:
  - 1) выплата пенсий;
  - 2) устранение негативных последствий чрезвычайных ситуаций;
  - 3) содержание неимущих и малоимущих людей;
  - 4) повышение квалификации работников.
3. В состав социальных расходов не включаются:
  - 1) расходы на миграционную политику;
  - 2) расходы на социальную помощь;
  - 3) расходы на культуру и искусство;
  - 4) расходы на базовую пенсию граждан.
4. Из федерального бюджета не финансируются:
  - 1) пенсии работникам правоохранительных органов;
  - 2) накопительные пенсии граждан;
  - 3) пенсии военнослужащих;
  - 4) базовые пенсии граждан.
5. Какая из статей расходов социальной помощи федерального бюджета на 2002 г. является наибольшей:
  - 1) пенсии государственным служащим;
  - 2) пенсии военнослужащим;
  - 3) базовая часть пенсии;
  - 4) пенсии в правоохранительных органах.
6. Назовите основную статью расходов на занятость населения:
  - 1) выплаты пособий по безработице;
  - 2) профессиональное обучение и ориентация безработных граждан;

- 3) выплаты стипендий и прочих пособий безработным гражданам;
  - 4) организация общественных работ.
7. Социальная политика федерального бюджета включает следующие группы расходов:
- 1) пенсии;
  - 2) социальную помощь и миграционную политику;
  - 3) пенсии, социальную помощь и миграционную политику;
  - 4) социальную помощь, пенсии, миграционную и молодежную политику.
8. Расходы федерального бюджета на социальную помощь подразделяются на категории:
- 1) две;
  - 2) три;
  - 3) четыре;
  - 4) пять.
9. Какой из методов бюджетного финансирования социальной помощи является наиболее эффективным:
- 1) сметный;
  - 2) программно-целевой;
  - 3) адресный;
  - 4) кредитный.
10. Пенсионное обеспечение государственных служащих не регулирует пенсии:
- 1) за выслугу лет;
  - 2) по инвалидности;
  - 3) по случаю утраты кормильца;
  - 4) по возрасту.
11. Из федерального бюджета не выплачивается:
- 1) пособие по беременности и родам;
  - 2) единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;
  - 3) единовременное пособие при рождении ребенка;
  - 4) единовременное пособие на погребение.
12. Из федерального бюджета пособие по беременности и родам не выплачивается женщинам:
- 1) находящимся на контрактной военной службе;
  - 2) работающим в системе высшего образования;
  - 3) обучающимся с отрывом от производства;
  - 4) работающим в федеральных органах исполнительной власти.
13. Система оперативно-сетевых показателей домов-интернатов не включает:
- 1) количество мест;
  - 2) количество штатных единиц на начало, конец года и в среднем за год (месяц);
  - 3) количество койкодней;
  - 4) минимум заработной платы врача.

14. Главной причиной резкого увеличения социальных расходов федерального бюджета в 2002 г. является:

- 1) повышение внимания к социальным вопросам;
- 2) реорганизация фонда занятости населения;
- 3) переход от дефицитного федерального бюджета к профицитному;
- 4) отражение в федеральном бюджете базовой части пенсий граждан.

15. Раздел функциональной классификации расходов бюджетов, по которому отражаются расходы на социальную политику:

- 1) 1600;
- 2) 1700;
- 3) 1800;
- 4) 1900.

## Практические задания

1. Проанализируйте структуру раздела расходов федерального бюджета на социальную политику за последние десять лет.
2. Определите и проанализируйте динамику структуры бедного и неимущего населения России за последние десять лет.

## Темы рефератов

1. Социальные расходы в федеральном бюджете на 2002—2003 гг.
2. Расходы на социальную политику в бюджете субъекта РФ на 2002-2003 гг.
3. Расходы на социальную помощь и проблемы их рационализации в 2002-2003 гг.
4. Расходы на занятость населения страны.
5. Особенности составления сметы социального учреждения.
6. Особенности и проблемы финансирования миграционной политики.
7. По желанию студентов.

# Глава 20

## Отчетность бюджетных организаций

Цель главы — изучить порядок отчетности бюджетных организаций и бюджетов. При ее освоении студенты должны:

- ◆ усвоить основы организации финансовой работы бюджетных учреждений;
- рассмотреть порядок отчетности бюджетных организаций.

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы:

- основы организации финансовой работы бюджетных учреждений;
- отчетность бюджетных организаций

### 20.1. Основы организации финансовой работы бюджетных учреждений

Финансовая работа в бюджетных организациях в условиях рыночной экономики — основное звено экономической деятельности. Ее задачей является обеспечение:

- рационального использования бюджетных средств;
- дополнительных источников финансирования предприятий;
- контроля за движением финансовых ресурсов бюджетных организаций.

В финансовой работе выделяют три основных участка:

- *финансовое планирование* — планирование смет, доходов и расходов, использования специальных средств, кредитных заявок, маркетинговых расчетов и т.д.;
- *оперативно-финансовая работа* — составление и заключение договоров с различными экономическими субъектами (поставщиками, финансово-кредитными, страховыми и другими организациями), расчеты с финансовыми и другими организациями, расчетно-кассовые операции и т.д.; главное назначение оперативной деятельности — текущее опосредование услуг финансовыми ресурсами;
- *контрольно-аналитическая работа* — аналитические расчеты-прогнозы и конкретные операции.

С каждым годом объем и роль финансовой работы неуклонно возрастают. Поскольку в большинстве бюджетных учреждений нет специальных финансовых отделов, то финансовые функции выполняются бухгалтерией, ее структурными подразделениями (расчет-





ный отдел, материальный отдел и т.д.). Во главе финансовой работы организаций стоит заместитель руководителя по экономической работе, но общую организацию и руководство осуществляет начальник (директор) предприятия.

## 20.2. Отчетность бюджетных организаций

Отчетность бюджетных организаций служит необходимым условием и средством успешной реализации бюджетной политики. Отчетность позволяет:

- получать информацию о характере использования и движения бюджетных средств;
- проводить оперативное регулирование движением бюджетных средств и функционированием бюджетных предприятий;
- осуществлять экономический анализ и контроль исполнения бюджета.

Отчетность бывает *периодическая* и *годовая*. Первая складывается из месячной и квартальной. Ее показатели характеризуют основные стороны финансовой деятельности бюджетных предприятий. Поэтому количество форм и показателей периодической отчетности меньше. Напротив, показатели годовой отчетности шире отражают процесс исполнения бюджета, а следовательно, их значительно больше, чем в периодической.

Отчетность бюджетных организаций делится также на *индивидуальную* и *сводную*. Индивидуальные отчеты представляют первичные бюджетные предприятия (больницы, школы и т.д.). Сводные отчеты содержат обобщающие показатели. Они составляются вышестоящими организациями и финансовыми учреждениями на основе индивидуальных отчетов.

Все бюджетные организации составляют годовые, квартальные и месячные отчеты об исполнении смет расходов. В перечень форм отчетности входят перечисленные ниже.

**Форма №1** (годовая и квартальная): «Баланс исполнения сметы доходов и расходов» со справкой о движении сумм финансирования из бюджета.

**Форма №1-1:** «Баланс исполнения сметы доходов и расходов по внебюджетным источникам».

*Баланс* — основной документ организации, характеризующий динамику финансового состояния за определенный период (год, квартал). Он состоит из следующих разделов:

- 1) «Основные средства и другие долгосрочные финансовые вложения» — показывает стоимость основных средств, наличных и сданных в аренду, а также финансовые вложения;
- 2) «Материальные запасы» — отражает движение стоимости материалов в учреждении;
- 3) «Малоценные предметы»;
- 4) «Готовая продукция»;

5) «Средства учреждений»; 6) «Расчеты»; 7) «Расходы»; 8) «Выполненная и сланная заказчику продукция, работы и услуги» — связан с работой различных мастерских, типографий и т.д.; 9) «Доходы, прибыли (убытки)»; 10) «Расходы на капитальное строительство»; 11) «Финансирование из бюджета»; 12) «Фонды и средства целевого назначения»; 13) «Финансирование капитального строительства».

**Форма №2** (годовая и квартальная): «Отчет об исполнении сметы доходов и расходов по бюджетным средствам».

**Форма №2-в** (годовая и квартальная): «Отчет об исполнении сметы доходов и расходов по бюджетным средствам в иностранной валюте».

**Форма №2-4** (годовая и квартальная): «Отчет о доходах и расходах целевого бюджетного фонда».

**Форма №3** (годовая и квартальная): «Отчет о выполнении плана по сети, штатам и контингентам» — составляется по видам бюджетных организаций (органы власти, школы, больницы и т.д.).

**Форма №4** (годовая и квартальная): «Отчет об использовании сметы по внебюджетным источникам».

**Форма №5** (годовая): «Отчет о движении основных средств».

**Форма №6** (годовая): «Отчет о движении материальных запасов».

**Форма №14** (годовая): «Отчет об использовании легкового транспорта».

**Форма №15** (годовая): «Отчет о недостатках и хищениях денежных средств и материальных ценностей в бюджетных учреждениях».

В месячную отчетность включается **форма 2-мрб**: «Отчет об исполнении сметы расходов учреждений, финансируемых из федерального бюджета» и **форма 2-мм**: «Отчет об исполнении сметы доходов и расходов по бюджетным средствам».

## Для контроля и самостоятельной работы

### Термины и понятия

Финансовая работа бюджетных организаций

Задачи финансовой работы

Участки финансовой работы

Годовая, квартальная и месячная отчетность бюджетных организаций

Формы отчетности финансовых органов

### Контрольные вопросы

1. Каковы задачи и роль отчетности бюджетных организаций?
2. Как классифицируется отчетность бюджетных организаций?
3. Перечислите основные формы годовой отчетности бюджетных организаций.
4. Чем отличаются годовая, квартальная и месячная отчетности бюджетных организаций?

## Тесты

1. К задачам финансовой работы бюджетных организаций не относится обеспечение:
  - 1) рентабельной деятельности предприятия;
  - 2) рационального использования бюджетных средств;
  - 3) аккумуляции дополнительных источников финансирования;
  - 4) контроля движения финансовых ресурсов.
2. В финансовую работу бюджетного учреждения не входит:
  - 1) оперативно-финансовая работа;
  - 2) финансовое планирование;
  - 3) распределение и использование прибыли;
  - 4) контрольно-аналитическая работа.
3. Отчетность бюджетного предприятия не позволяет:
  - 1) получать информацию о характере движения финансовых ресурсов;
  - 2) проводить оперативное регулирование финансовых потоков;
  - 3) обеспечивать прибыльность организации;
  - 4) осуществлять экономический анализ.
4. Отчетность бюджетного предприятия не бывает:
  - 1) месячной;
  - 2) квартальной;
  - 3) годовой;
  - 4) пятилетней.
5. Какого вида отчетности финансовой работы не существует:
  - 1) периодической;
  - 2) сводной;
  - 3) сезонной;
  - 4) индивидуальной.
6. В квартальную отчетность бюджетной организации не включается:
  - 1) отчет о недостатках и хищениях денежных средств;
  - 2) отчет о выполнении плана по сети, штатам и контингентам;
  - 3) отчет об исполнении сметы расходов бюджетной организации;
  - 4) баланс исполнения сметы расходов.

## Практические задания

1. Проверьте смету доходов и расходов организации образования.
2. Проверьте смету доходов и расходов организации здравоохранения.

## Темы рефератов

1. Годовая отчетность бюджетных организаций.
2. Месячная и квартальная отчетность бюджетных организаций.
3. Проблемы совершенствования отчетности бюджетной сферы в условиях становления рыночной экономики и бюджетного федерализма.
4. По желанию студентов.

# Раздел V

## Расходы

### на экономические функции

Государственные расходы на экономические нужды в России определяются политикой государства в переходный период. По мере становления рыночной экономики и уменьшения государственного сектора их роль снижается. В разделе рассматривается механизм финансирования экономических функций России.

- Глава 21. Расходы на экономические функции государства: состав, структура и тенденции изменения
- Глава 22. Финансирование промышленности, энергетики и строительства
- Глава 23. Финансирование сельского хозяйства
- Глава 24. Финансирование транспорта, связи, и жилищно-коммунального хозяйства
- Глава 25. Финансирование социально-экономического регулирования

## Глава 2 1

# Расходы на экономические функции государства: состав, структура и тенденции изменения

Цель главы — изучить механизм расходов на экономические нужды Российской Федерации. При ее освоении студенты должны:

- охарактеризовать экономические преобразования базовых отраслей хозяйства в условиях становления рыночной экономики в России;
- установить источники, структуру и механизм государственного финансирования экономики;
- выявить проблемы и перспективы государственного финансирования экономики.

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы:

- расходы на экономические функции: понятие, содержание и роль;
- расходы на экономические функции: источники финансирования, структура и механизм;
- перспективы совершенствования механизма финансирования экономических функций государства

### 21.1. Расходы на экономические функции: понятие, содержание и роль

Расходы на экономические функции составляют третью часть расходов бюджетов Российской Федерации: это все ассигнования бюджетов, за исключением средств, используемых на финансирование традиционных государственных функций и социальной сферы. По экономическому назначению указанные расходы должны обеспечивать функционирование государственного производственного сектора и экономическое регулирование национальной экономики. Выражение «расходы на экономические функции» более правильное по сравнению с часто встречающимися в экономической и особенно статистической литературе выражениями «расходы на эконо-

мическую поддержку промышленности», «расходы на экономические нужды» или «расходы на народное хозяйство»<sup>1</sup>.

Целесообразность экономических расходов обусловлена необходимостью глобального регулирования национальной экономики, а также особой важностью ее защиты от негативных внутренних и внешних воздействий в условиях мирового товарно-денежного механизма перераспределения стоимости жизненных ценностей. Регулирование может осуществляться как путем содержания малорентабельных, убыточных сфер производства, финансирования перспективных инноваций, обеспечения баланса расходов и доходов государства, так и перераспределения стоимости между отдельными структурно-территориальными подразделениями страны.

Исходя из функциональной классификации расходов бюджетов РФ в группу расходов на экономические функции следует включить затраты на:

- промышленность, энергетику и строительство;
- сельское хозяйство и рыболовство;
- охрану окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию и геодезию;
- транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатизацию;
- предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий;
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- обслуживание государственного долга;
- финансовую помощь бюджетам других уровней;
- пополнение государственных запасов и резервов;
- мобилизационную подготовку экономики;
- целевые бюджетные фонды производственного назначения;
- прочие расходы.

В целом затраты можно разделить на две группы:

1. *Расходы на финансирование государственного сектора* — содержание и эксплуатация государственного имущества (дороги, связь и т.д.). Размеры и динамика данной группы определяются особенностями социально-экономического положения государства, его историческим развитием и другими факторами, т.е. чем больше госсектор, тем значительнее расходы, и наоборот.

<sup>1</sup> Явление и понятие «народное хозяйство» присущи государству с общественной формой собственности, их нет при многообразии собственности. Поэтому использование выражения «народное хозяйство» в различных экономических и финансовых нормативно-правовых актах представляется в принципе неправильным. Для государств с рыночной экономикой, в том числе и России, целесообразно применять выражение «национальная экономика» как объект или субъект в международных отношениях.

*2. Расходы на экономическое регулирование национальной экономики* — это затраты: на экономическое реформирование; управление курсом национальной валюты; обслуживание государственного долга; покрытие дефицита бюджета; пополнение страховых запасов и резервов; регулирование финансовой обеспеченности регионов и др. Это наибольшая по объему расходов группа, хотя и весьма непостоянная. Такие ее статьи, как обслуживание государственного долга, регулирование бюджетов территорий РФ, в значительной степени обусловлены скорее не объективным, а субъективным, политическим характером.

До 1990-х гг. экономика России находилась в социалистической собственности и поэтому почти вся финансировалась из государственного бюджета страны. Расходы на народное хозяйство составляли более половины бюджета и занимали первую позицию. С переходом к многообразию форм собственности экономическая система страны претерпела радикальные изменения. Государственное народное хозяйство после разгосударствления и приватизации преобразовалось в государственный экономический сектор, охватывающий меньшую часть хозяйства страны, в которой в настоящее время занято около 5% работников производственной сферы и выпускается менее 5% продукции.

## 21.2. Расходы на экономические функции: источники финансирования, структура и механизм

Расходы на экономические функции осуществляются федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами. На внебюджетные государственные фонды приходится незначительная доля; их средства направляются на содержание материальной части фондов, инвестиционную деятельность на финансовом рынке.

Динамика расходов на экономические функции федерального бюджета в 2000—2002 гг. характеризуется данными табл. 21.1. Несмотря на рост затрат на экономические нужды за два года на 23%, их доля в бюджете сократилась с 41 до 32%. При этом расходы на финансирование экономики уменьшились в 2,5 раза, на регулирование — возросли на 23%. Значительная часть обслуживания государственного долга в 2002 г. производилась из финансового резерва. В целом расходы на экономические функции растут в основном за счет обслуживания госдолга и финансовой помощи.

**Таблица 21.1**

**Расходы федерального бюджета на экономические функции  
в 2000—2002 гг., млрд руб.**

| <i>Показатель</i>  | <i>2000</i> | <i>2002</i> | <i>2002 к<br/>2000, %</i> |
|--|-------------|-------------|---------------------------|
| Основные расходы на финансирование экономики                                       | 161,6       | 66,3        | 41                        |
| В % к расходам бюджета   | 16          | 3           | - 13                      |
| Из них   |             |             |                           |
| Промышленность, энергетика и строительство   | 35,1        | 20,1        | 57                        |
| Сельское хозяйство и рыболовство   | 13,4        | 11,5        | 86                        |
| Охрана окружающей среды  | 4,1         | 9,8         | 239                       |
| Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика                                 | 1,9         | 7,0         | 368                       |
| Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий | 9,4         | 4,0         | 43                        |
| Целевые бюджетные фонды производственного назначения                               | 97,7        | 13,9        | 14                        |
| Основные расходы на регулирование экономики  | 363,2       | 554,3       | 305                       |
| В % к расходам бюджета   | 35          | 28          | - 7                       |
| Из них   |             |             |                           |
| Обслуживание государственного долга  | 257,9       | 285,0       | 110                       |
| Финансовая помощь бюджетам других уровней  | 101,2       | 265,4       | 262                       |
| Резервные фонды  | 4,1         | 3,9         | 95                        |
| Всего расходов на экономические функции  | 419,5       | 620,6       | 123                       |
| В % к общим расходам федерального бюджета  | 41          | 32          | - 9                       |

Аналогичная ситуация характерна для бюджетов субъектов Федерации (табл. 21.2).

**Таблица 21.2**

**Структура расходов на экономические функции областного бюджета  
Нижегородской области в 2000—2002 гг., %**

| <i>Основные статьи расходов</i>             | <i>2000</i> | <i>2002</i> | <i>2002 к<br/>2000</i> |
|---|-------------|-------------|------------------------|
| 1   | 2           | 3           | 4                      |
| Всего расходов                              | 100,0       | 100,0       | —                      |
| В том числе                                 |             |             |                        |
| 1. На финансирование экономики:             |             |             |                        |
| промышленность, энергетика и строительство; | 1,1         | 2,1         | + 1,0                  |



| 1   | 2    | 3    | 4      |
|---|------|------|--------|
| сельское хозяйство и рыболовство;                   | 6,2  | 3,5  | - 2,7  |
| транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика; | 9,9  | 2,6  | - 7,3  |
| жилищно-коммунальное хозяйство                      | 0,1  | 2,9  | + 2,8  |
| Итого   | 17,3 | 11,1 | - 6,2  |
| 2. На регулирование экономики:                      |      |      |        |
| обслуживание государственного долга;                | 4,8  | 1,9  | 2,9    |
| финансовая помощь бюджетам                          | 32,0 | 22,7 | - 9,3  |
| Итого   | 36,8 | 24,6 | - 12,2 |
| Всего расходов на экономические функции             | 54,1 | 35,7 | - 18,4 |

Распределение инвестиций по видам бюджетов видно из данных табл. 21.3, которые показывают, что большая часть расходов на содержание экономики осуществляется региональными бюджетами. При этом данные Госкомстата не учитывают обслуживание долга субъектами РФ, которое в Москве, Санкт-Петербурге, Татарстане, Нижегородской области и других субъектах составляет существенную величину.

Таблица 21.3

*Распределение расходов на экономические функции  
по бюджетам РФ в 2002 г., %*

| <i>Наименование расходов</i>               | <i>Консолидированный бюджет страны</i> | <i>Региональные бюджеты</i> |
|--|--|-----------------------------|
| Промышленность, энергетика и строительство | 5,3                                    | 7,4                         |
| Сельское хозяйство и рыболовство           | 1,6                                    | 1,6                         |
| Транспорт                                  | 1,4                                    | 2,2                         |
| Жилищно-коммунальное хозяйство             | 6,5                                    | 12,9                        |
| Обслуживание государственного долга        | 7,5                                    | 0,7                         |
| Расходы целевых бюджетных фондов           | 3,4                                    | 6,2                         |

Социально-экономические различия разных уровней бюджетной системы обуславливают определенные различия и в структуре экономических расходов бюджетов.

Экономические расходы производятся как из текущего бюджета, так и из бюджета развития. Бюджет развития призван стать важным целевым финансовым инструментом расходов на расширенное воспроизводство и инновации. С его помощью органы государственной власти стимулируют привлечение в дополнение к бюджет-

ным средствам денежных ресурсов частных инвесторов и инвестиционных институтов для реализации проектов по структурной перестройке экономики. Бюджет развития создается во всех структурах бюджетной системы, особенно на федеральном и субъектном уровнях. Удельный вес его в объеме государственных инвестиций страны пока небольшой.

*Бюджет развития формируется из следующих основных источников:*

- ◆ связанные иностранные кредиты под гарантии Правительства РФ;
- инвестиционные кредиты Мирового банка реконструкции и развития и Европейского банка реконструкции и развития;
- средства из источников внутреннего заимствования;
- налоговые доходы федерального бюджета (0,6% налоговых доходов в 2000 г., за исключением земельного налога);
- выплаты по ранее выданным из бюджета развития кредитам;
- прочие поступления.

Ассигнования из бюджета развития осуществляются на конкурсной, возвратной, штатной и целевой основах. К важнейшим направлениям его использования относятся: производственные капитальные вложения; закупка оборудования в счет иностранных кредитов; финансовая поддержка экспорта; санация предприятий; выплаты по государственным гарантиям, предоставленным зарубежным инвесторам.

Средства бюджета развития идут на финансирование:

- экспортно-ориентированных, импортозамещающих и других инвестиционных проектов российских организаций;
- высокоэффективных инвестиционных проектов;
- инвестиционных программ конверсии оборонной промышленности;
- резервного фонда бюджета развития РФ под ранее предоставленные государственные гарантии;
- прочих инвестиционных мероприятий.

Средства бюджета развития находятся под контролем органов Федерального казначейства. Плата за пользование средствами, предоставленными на возвратной основе, и суммы в их погашение вносятся в доход федерального бюджета. За нецелевое использование средств предприятия уплачивают штраф в размере, установленном законодательством. Средства из бюджета развития предоставляются тем предприятиям, которые не имеют задолженности по ранее выданным кредитам.

Финансирование объектов смешанного инвестирования (за счет средств федерального бюджета, собственных и иных источников)

осуществляется в порядке, установленном для предоставления бюджетных ассигнований. Оно может осуществляться как в прямых бюджетных назначениях, так и посредством системы трансфертов и бюджетных кредитов. Наибольшая эффективность и гибкость достигаются при кредитах и субсидиях.

### 21.3. Перспективы совершенствования механизма финансирования экономических функций государства

Размеры и распределение расходов, а также механизм бюджетного финансирования экономики по бюджетным уровням — злободневные финансовые проблемы государства. Для их решения необходимо:

- решить вопрос о долговременной оптимизации размеров и структуры государственного сектора, чтобы на 15—20 лет забыть о трудоемких, дорогостоящих и социально значимых процессах разгосударствления, приватизации и деприватизации государственного производственного потенциала;
- разработать долговременную программу-прогноз научно-технического и информационного развития госсектора;
- отладить механизм бюджета развития, сделать его эффективным инструментом государственных инвестиций;
- сформулировать концепцию бюджетного экономического регулирования национальной экономики;
- максимально снизить риск бюджетного финансирования производственно-инвестиционных программ, особенно на субъектном уровне;
- разработать экономико-математическую модель оптимального распределения поступлений бюджетов всех уровней с целью минимизации трансфертов.

Реализация этих мероприятий позволит радикально усовершенствовать и повысить результативность механизма бюджетного финансирования экономических функций государства за счет ускорения оборота бюджетных ресурсов и огромной экономии на управленческом труде.

Мировой опыт, практика ведущих стран (Японии, стран Западной Европы и др.) убедительно доказывают необходимость эффективного функционирования бюджетов развития. Поэтому в совершенствовании бюджета развития России — залог, определенная гарантия экономической стабильности национальной экономики.

# Для контроля и самостоятельной работы

## Термины и понятия

Расходы на экономические  
функции  
Расходы на финансирование  
экономики  
Расходы на экономическое  
регулирование

Расходы на промышленность,  
энергетику и строительство  
Расходы на сельское хозяйство  
Расходы на транспорт, связь,  
жилищно-коммунальное хозяйство

## Контрольные вопросы

1. В чем заключаются основные черты экономического реформирования производственного потенциала РФ в условиях перехода к рыночной экономике?
2. Чем вызвана необходимость расходов на экономические функции?
3. Каковы состав и структура бюджетных расходов на экономические функции?
4. Какие группы можно выделить в экономических расходах государства?
5. Из каких звеньев бюджетной системы происходит финансирование государственных экономических расходов?
6. В чем специфика экономических расходов федерального бюджета?
7. Каковы особенности расходов на экономические функции бюджетов субъектов РФ?
8. В каком порядке финансируются инвестиционные затраты из бюджета развития?
9. Каковы основные перспективы совершенствования механизма расходов на экономические функции в РФ?

## Тесты

1. Чем вызвана необходимость экономических расходов государства:
  - 1) содержанием государственного сектора;
  - 2) необходимостью воспроизводства национальной экономики;
  - 3) прибыльностью государственного сектора;
  - 4) действием товарно-денежных отношений.
2. Самой большой статьей расходов федерального бюджета 2002 г. на экономические функции являются:
  - 1) расходы на промышленность, энергетику, строительство;
  - 2) расходы на транспорт и жилищно-коммунальное хозяйство;

- 3) расходы на обслуживание внутреннего долга;
  - 4) расходы на сельское хозяйство.
3. Основными расходами на экономические функции в условиях рыночной экономики являются расходы на:
- 1) промышленность, энергетику, строительство;
  - 2) транспорт и жилищно-коммунальное хозяйство;
  - 3) обслуживание государственного долга;
  - 4) содержание государственного производственного сектора.
4. Значение бюджета развития состоит в следующем:
- 1) финансировании государственной промышленности;
  - 2) обеспечении воспроизводства государственного производственного сектора;
  - 3) финансировании инноваций;
  - 4) финансировании высокоэффективных экспортно-ориентированных, импортозамещающих инвестиционных проектов.
5. Источниками формирования бюджета развития не могут быть:
- 1) связанные иностранные кредиты под гарантии Правительства РФ;
  - 2) инвестиционные кредиты Мирового банка реконструкции и развития и Европейского банка реконструкции и развития;
  - 3) средства из источников внутреннего заимствования;
  - 4) кредиты Центрального банка РФ.
6. Назовите наибольшую статью расходов федерального бюджета 2002 г. на экономическое регулирование:
- 1) расходы на финансовую помощь регионам;
  - 2) расходы на страховые резервы;
  - 3) расходы на обслуживание внутреннего долга;
  - 4) расходы на государственные страховые фонды.
7. Основным направлением совершенствования государственного финансирования экономики является'
- 1) использование бюджета развития;
  - 2) разработка долговременной оптимизации размеров и структуры государственного сектора;
  - 3) повышение рентабельности функционирования государственного сектора;
  - 4) снижение риска бюджетного финансирования производственно-инвестиционных программ на субъектном уровне.

## Практические задания

1. Проанализируйте динамику расходов федерального бюджета, бюджета субъекта РФ и местного бюджета на экономические функции за последние пять лет.

2. Проанализируйте динамику структуры расходов на экономические функции федерального бюджета США и бюджета одного из штатов.

### Темы рефератов

1. История и тенденции расходов бюджетов на экономические функции в России.
2. Формы и методы финансирования государственного сектора.
3. Проблемы и перспективы бюджетного федерализма в сфере расходов на экономические функции.
4. Государственные расходы на экономические функции в одной из развитых стран мира.
5. По желанию студентов.

# Глава 22

## Финансирование промышленности, энергетики и строительства

Цель главы — изучить *механизм государственного финансирования промышленности, энергетики и строительства*. При ее освоении студенты должны:

- усвоить современное состояние важнейших отраслей государственного производства России в условиях становления рыночной экономики;
- раскрыть источники и механизм финансирования основных отраслей государственного производства;
- выявить проблемы и перспективы государственного финансирования экономики

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы:

- важнейшие отрасли государственного **производства**. состояние и развитие;
- финансирование основных отраслей государственного промышленного производства: источники и механизм;
- проблемы и перспективы государственного финансирования экономики

### 22.1. Важнейшие отрасли государственного производства: состояние и развитие

В настоящее время большая часть промышленного комплекса России находится во владении частных собственников. Доля государственного сектора незначительна, о чем можно судить по данным табл. 22.1.

## Доля государственного сектора в промышленности России, %

| Отрасли промышленности                             | 1985 г.                   |                    |                          | 1999 г.                   |                    |                          |
|--|---------------------------|--------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------|--------------------------|
|  | В общем числе предприятий | В объеме продукции | В численности работников | В общем числе предприятий | В объеме продукции | В численности работников |
| Вся промышленность                                 | 100                       | 100                | 100                      | 3,1                       | 8,2                | 9,8                      |
| Из нее   |                           |                    |                          |                           |                    |                          |
| Электроэнергетика                                  | 100                       | 100                | 100                      | 10,7                      | 9,6                | 10,7                     |
| Топливная  | 100                       | 100                | 100                      | 3,9                       | 1,4                | 3,0                      |
| Нефтедобывающая                                    | 100                       | 100                | 100                      | 0,9                       | 0,9                | 2,1                      |
| Газовая  | 100                       | 100                | 100                      | 1,0                       | 0,1                | 0,4                      |
| Угольная   | 100                       | 100                | 100                      | 7,3                       | 9,6                | 4,6                      |
| Черная металлургия                                 | 100                       | 100                | 100                      | 0,8                       | 0,2                | 0,5                      |
| Химическая и нефтехимическая                       | 100                       | 100                | 100                      | 1,8                       | 8,1                | 12,5                     |
| Машиностроение и металлообработка                  | 100                       | 100                | 100                      | 1,7                       | 15,9               | 9,7                      |
| Лесная, Деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная | 100                       | 100                | 100                      | 2,3                       | 7,1                | 13,8                     |
| Промышленность строительных материалов             | 100                       | 100                | 100                      | 2,5                       | 12,2               | 9,5                      |
| Легкая   | 100                       | 100                | 100                      | 1,8                       | 4,9                | 7,1                      |
| Пищевая  | 100                       | 100                | 100                      | 2,0                       | 5,2                | 6,2                      |

Источник: Российский статистический ежегодник. — 2000 — С 308—309



На государственный промышленный сектор России к началу 2000 г. приходилось 3,1% предприятий, 8,2% производимой продукции и 9,8% занятых работников, что в 30, 11 и 10 раз меньше по сравнению с 1985 г. В результате роль государственного бюджета изменилась радикальным образом. Полное государственное финансирование промышленности уступило место финансированию общественно-необходимых, малоприбыльных сфер производства, которые в переходный период оказались в крайне тяжелом финансовом положении из-за кризиса в российской экономике.

Все более или менее рентабельные предприятия были приватизированы. В государственной собственности остались убыточные, неработающие и формально числящиеся предприятия, в основном в сфере ВПК. Для них характерны следующие свойства.

- перелив финансовых ресурсов в сферу обращения и кредитно-денежную систему;
- обесценение оборотных активов, рост неплатежей и повсеместное распространение бартера;
- дороговизна заемных средств для большинства промышленных предприятий, превышающая рентабельность их производства.

Государственное финансирование расширенного воспроизводства многих организаций стало невозможным. Более того, под угрозой оказалось даже простое воспроизводство. Все это предопределило специфические методы финансирования промышленности, многие из которых положительно зарекомендовали себя в западных странах.

## 22.2. Финансирование основных отраслей государственного промышленного производства: источники и механизм

В настоящее время финансирование промышленности, энергетики и строительства осуществляется через целевые комплексные программы, в частности на покрытие расходов, санацию убыточных угольных шахт, конверсию оборонной промышленности, развитие гражданской авиационной техники и др.

Общая доля консолидированного бюджета, направляемая на промышленность, энергетику и строительство, в последнее десятилетие ежегодно уменьшалась и составила в 2002 г. чуть более 5%. Финансирование ведется за счет средств федерального, субъектных и местных бюджетов, а также внебюджетных фондов. Общая картина финансирования промышленности из федерального бюджета отражена в табл. 22.2.

Таблица 22.2

**Расходы федерального бюджета РФ на промышленность, энергетику  
и строительство в 2000—2003 гг., млн руб.**

| Показатель                                      | 2000   |      | 2002   |      | 2003   |      |
|---|--------|------|--------|------|--------|------|
|   | Сумма  | %    | Сумма  | %    | Сумма  | %    |
| Промышленность, энергетика и строительство      | 35 099 | 100  | 57 708 | 100  | 63 404 | 100  |
| В % к федеральному бюджету                      | 3,4    | х    | 3,0    | х    | 2,7    | х    |
| Из них  |        |      |        |      |        |      |
| Топливо-энергетический комплекс                 | 8916   | 25,4 | 7600   | 13,2 | 7050   | 11,1 |
| Конверсия оборонной промышленности              | 495    | 1,4  | 250    | 0,4  | 250    | 0,4  |
| Строительство, архитектура и градостроительство | 25 240 | 71,9 | 41 546 | 72,0 | 47 428 | 74,8 |
| Воспроизводство минерально-сырьевой базы        | -      | -    | —      | —    | 7024   | 11,1 |

При общем росте ассигнований в промышленность и строительство на 81% за три года их доля в федеральном бюджете упала с 3,4 до 2,7% в 2003 г. По существу, на развитие производственного потенциала, а точнее топливно-энергетического комплекса страны, в 2000 г. использовалось 0,7%, а в 2003 г. — лишь 0,4% расходов федерального бюджета. При этом из 7 млрд руб. ассигнований 6,6 млрд было направлено на ликвидацию угольных шахт, социальную защиту и занятость шахтеров, а также на другие нужды в угольной промышленности. Все это делает проблему развития государственной промышленности, наращивания государственных капитальных вложений несущественной и бесперспективной. Встречающиеся в учебной литературе предложения — утопия или уход от рыночной экономики.

Большая часть средств (74,8%) направляется в государственную инфраструктуру (строительство государственных зданий, жилья, специальное строительство, различные дотации и субсидии). Это единственная сфера, имеющая перспективы развития. В 2003 г. в федеральном бюджете планировалось финансирование нескольких целевых программ, в том числе «Энергоэффективная экономика на 2002—2005 гг. и на перспективу до 2010 г.», «Жилище на 2002—2010 гг.», «Национальная технологическая база на 2002—2006 г.», «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса на 2002—2006 гг.», «Ядерная и радиационная безопасность России на 2000—2006 гг.» и др.

Большие средства на промышленность расходуются из бюджетов субъектов РФ, владеющих значительным производственным имуществом. В 2002 г. из региональных бюджетов на промышленность было направлено 143,7 млрд руб., или 7,4% общего объема расходов. Однако в разрезе отдельных субъектов ситуация неодинаковая. В Нижегородской области финансирование промышленности характеризовалось данными, представленными в табл. 22.3.

Таблица 22.3

**Расходы бюджета Нижегородской области  
на промышленность, энергетику и строительство  
в 2000-2003 гг., тыс. руб.**

|  | 2000  |     | 2002  |     | 2003  |     |
|--|-------|-----|-------|-----|-------|-----|
|  | Сумма | %   | Сумма | %   | Сумма | %   |
| Промышленность, энергетика и строительство | 70,9  | 100 | 259,8 | 100 | 317,4 | 100 |
| В % к областному бюджету                   | 1,1   | X   | 2,1   | X   | 1,9   | x   |
| Из них                                     |       |     |       |     |       |     |
| Топливо-энергетический комплекс            | 70,2  | 99  | 15,5  | 6   | 18,7  | 6   |
| В том числе льготы по реализации газа      | 68,2  | -   | 34,5  | —   | 17,7  | 6   |
| Другие отрасли промышленности              |       |     | 29,0  | 11  | 34,9  | 12  |
| Строительство, архитектура                 | 0,7   | 1   | 215,3 | 83  | 258,8 | 82  |

Несмотря на четырехкратное увеличение затрат на промышленность, энергетику и строительство за три года, они составляют в 2003 г. всего 1,9% расходов областного бюджета. При этом большая часть средств аналогично федеральному бюджету уходит в непроизводственную сферу государственной инфраструктуры, здравоохранение и жилищное строительство. Таким образом, для развития государственной промышленности областные органы власти не располагают необходимыми ресурсами.

Несколько иная ситуация складывается в бюджете г. Нижнего Новгорода (табл. 22.4). В городском бюджете расходы на промышленность и строительство за три года увеличились в 42 раза и составили в 2003 г. 3,9% расходов бюджета. Однако большая часть средств была направлена на строительство современного стадиона с искусственным ледовым покрытием «Труд», отвечающего мировым требованиям, а не на развитие промышленного производства.

Таблица 22.4

**Расходы бюджета г. Нижнего Новгорода на промышленность, энергетику и строительство в 2000—2003 гг., млн руб.**

| Показатель                                 | 2000  |     | 2002  |     | 2003  |     |
|--|-------|-----|-------|-----|-------|-----|
|  | Сумма | %   | Сумма | %   | Сумма | %   |
| Промышленность, энергетика и строительство | 6,2   | 100 | 351,5 | 100 | 262,2 | 100 |
| В % к городскому бюджету                   | 0,1   | x   | 5,9   | X   | 3,9   | X   |
| Из них                                     |       |     |       |     |       |     |
| Топливная промышленность                   | 3,7   | 60  | 7,4   | 2   | 2,2   | 1   |
| Строительство, архитектура                 | 1,6   | 25  | 343,0 | 98  | 258,9 | 98  |

Аналогичная ситуация с расходами на промышленность свойственна большинству территориальных бюджетов.

Таким образом, из общего анализа расходов на промышленность, энергетику и строительство федерального и территориальных бюджетов следует, что основная доля средств направляется на строительство государственных и муниципальных учреждений и жилья, а не в производственные фонды. Производству жизненных ценностей достаются мизерные ассигнования, да и то в косвенных формах. Поэтому широко распространенное в публичной политике и литературе положение о влиянии инвестиционного бюджетного менеджмента на развитие промышленного потенциала не соответствует реальной действительности

С завершением приватизации промышленных предприятий экономическая функция поддержки промышленности государством трансформируется в бюджетный рычаг перераспределения общественных ресурсов в пользу различных АО, ООО и т.д., а следовательно, частных собственников.

*Основное направление государственных и муниципальных инвестиций* — это формирование непроизводственных основных фондов, строительство учреждений, жилищного фонда. Государственная инвестиционная деятельность ведется путем финансирования целевых строительных программ. Средства на эти мероприятия планируются в бюджетах и программах на безвозвратной и возвратной основах. Средства из федерального бюджета на безвозмездной основе предоставляются в соответствии с утвержденным перечнем строек и объектов. Для открытия финансирования государственные заказчики предоставляют Минфину РФ выписки из перечня строек с указанием объемов капиталовложений и контракты по сооружению объектов. Минфин РФ осуществляет финансирование путем перечисления средств в течение месяца после утверждения размеров капиталовложений и перечня строек. Заказчики перечисляют бюджетные средства за-

стройщикам, которые для оформления финансирования государственных капиталовложений предоставляют банкам следующие документы: 1) титульные списки начинаемыхстроек; 2) государственные контракты с указанием форм расчета; 3) сводные сметные расчеты стоимости строительства; 4) заключение государственной экспертизы по проектной документации; 5) уточненные объемы капиталовложений и **строительно-монтажных работ** по переходящим стройкам.

В настоящее время федеральные средства на безвозмездной основе для строительства, реконструкции и технического перевооружения негосударственным предприятиям выделяются при условии обеспечения участия государства или увеличения доли его собственности в уставном капитале. Такой порядок осуществляется посредством передачи в государственную собственность дополнительного пакета акций (паев) на сумму предоставленных средств.

*Бюджетные средства, выделяемые на возвратной основе для финансирования государственных инвестиций, предусматриваются в федеральном бюджете по разделам функциональной классификации. Заемщиками средств на возвратной основе могут быть российские организации, за исключением предприятий с иностранными инвестициями. Бюджетные средства предоставляются через органы федеральной и субъектной исполнительной власти, а также лиц, являющихся агентами Правительства РФ. При возвратной основе финансирования возможно использование вексельной формы расчетов.*

Слабыми местами возвратной системы инвестирования являются:

- несвоевременный возврат бюджетных средств;
- нецелевое использование средств предприятиями.

Они служат причинами снижения или прекращения всех форм государственной финансовой поддержки, в том числе предоставления отсрочек налоговых платежей. При нецелевом использовании взымается штраф в размере двойной ставки рефинансирования Банка России. За просрочку уплаты процентов уплачивается пеня в размере 1/300 учетной ставки за каждый день просрочки.

## 22.3. Проблемы и перспективы государственного финансирования экономики

Основными проблемами государственного финансирования экономики являются:

- повышение эффективности использования бюджетных средств;
- обеспечение оптимизации распределения бюджетных инвестиций по отраслям промышленности, энергетики и строительства;
- совершенствование технологии государственного инвестирования промышленности.

В связи с этим генеральным направлением государственной инвестиционной политики является создание финансовых условий для нормального функционирования общественно необходимых сфер производства. Для этого необходимо:

- активизировать и привести в действие механизм бюджета развития;
- радикально преобразовать систему контроля за использованием государственных средств;
- разработать конкретные эффективные программы государственных инвестиций;
- сконцентрировать государственные инвестиции на федеральном и окружном уровнях;
- усовершенствовать и упростить механизм денежных расчетов в инвестиционных проектах;
- обеспечить связь государственных инвестиций с капиталами негосударственных экономических субъектов, а также зарубежных инвесторов.

Повышению роли государства в инвестиционном процессе будет способствовать четкое разграничение государственного финансирования по направлениям. Финансирование промышленных проектов и целевых программ должно осуществляться через механизм бюджета развития.

## Для контроля и самостоятельной работы

### Термины и понятия

Структура расходов  
на промышленность

Структура расходов  
на энергетику

Структура расходов  
на строительство

Источники инвестиций  
в промышленность

Методы инвестиций  
в промышленность

### Контрольные вопросы

1. В чем заключается экономическое реформирование промышленности РФ в условиях перехода к рыночной экономике?
2. Как изменились расходы федерального бюджета на финансирование промышленности, энергетики и строительства?
3. Каковы состав и структура территориальных расходов на финансирование промышленности?

4. Назовите причины уменьшения доли затрат на финансирование промышленности и строительства в расходах федерального бюджета.
5. Как и в каком порядке инвестиционные затраты финансируются из бюджета развития?
6. Из каких звеньев бюджетной системы происходит финансирование промышленности?
7. В чем заключаются особенности расходов на промышленность в бюджетах субъектов РФ и местных бюджетах?
8. Каковы основные проблемы финансирования промышленности в Российской Федерации и перспективы их решения?

## Тесты

1. Необходимость расходов государства на промышленность вызвана:
  - 1) содержанием государственного сектора;
  - 2) необходимостью воспроизводства национальной экономики;
  - 3) прибыльностью государственного сектора;
  - 4) особой государственной важностью определенных сфер промышленности.
2. Назовите наибольшую статью расходов федерального бюджета на промышленность, энергетику и строительство:
  - 1) расходы на основные производственные фонды;
  - 2) расходы на энергетику;
  - 3) расходы на строительство;
  - 4) расходы на промышленность.
3. Назовите самую большую статью расходов на топливно-энергетический комплекс:
  - 1) расходы на строительство энергетических объектов;
  - 2) расходы на ликвидацию предприятий топливно-энергетического комплекса;
  - 3) расходы на социальное обслуживание работников топливно-энергетического комплекса;
  - 4) расходы на развитие предприятий топливно-энергетического комплекса.
4. Для финансирования капиталовложений застройщики не предоставляют банкам:
  - 1) титульные списки начинаемых строек;
  - 2) государственные контракты с указанием форм расчета;
  - 3) сводные сметные расчеты стоимости строительства;
  - 4) отчеты о финансовой деятельности.
5. Средства бюджета развития расходуются только на основах:
  - 1) конкурсной и целевой;
  - 2) возвратной, платной и целевой;

- 3) конкурсной, возвратной, платной и целевой;
- 4) плановой, конкурсной, возвратной, платной и целевой.
6. При нецелевом использовании бюджетных средств, предоставленных на безвозвратной и возвратной основах взимается штраф в размере:
  - 1) одной ставки ЦБ РФ;
  - 2) двойной ставки ЦБ РФ;
  - 3) полуторной ставки ЦБ РФ;
  - 4) объема нецелевого использования средств.

## Практические задания

1. Назовите нормативно-правовые акты России, вашего субъекта РФ и местного образования, определяющие порядок финансирования промышленности, энергетики и строительства.
2. Сравните динамику структуры расходов на промышленность федерального бюджета РФ и США за 1994—2002 гг.

## Темы рефератов

1. История и тенденции расходов бюджетов на промышленность России.
2. Государственные расходы на промышленность в одной из развитых стран мира.
3. Формы и методы финансирования государственной промышленности.
4. Проблемы и перспективы финансирования государственной промышленности в Российской Федерации.
5. По желанию студентов.



# Глава 2 3

## Финансирование сельского хозяйства

Цель главы — изучить *механизм государственного финансирования сельского хозяйства*. Студенты должны:

- выявить состояние сельского хозяйства и рыболовства России;
- проанализировать источники и механизм государственного финансирования сельского хозяйства;
- выявить проблемы и перспективы государственного финансирования сельского хозяйства.

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы:

- сельское хозяйство России в условиях становления рыночной экономики: особенности состояния и функционирования;
- государственное финансирование сельского хозяйства: источники, формы и методы,
- проблемы и перспективы финансирования сельского хозяйства России

### 23.1. Сельское хозяйство России в условиях становления рыночной экономики: особенности состояния и функционирования

Сельское хозяйство — одна из важнейших отраслей экономики России, *особенностями* которой являются:

- сезонно-циклический характер производства;
- относительно неблагоприятные природно-климатические условия на большей части территории страны;
- взаимодействие раздробленного сельскохозяйственного производства с монопольными организациями потребителей и поставщиков;
- незавершенность законодательных преобразований в сельском секторе.

Рыночное функционирование сельского хозяйства в сложных природно-климатических условиях невозможно без государствен-

ного вмешательства. Сегодня в Российской Федерации существует проблема государственной продовольственной безопасности: общепринятое пороговое значение импорта продовольствия (25%) давно превышено. Так, в производстве мяса импорт составляет 34%, рыбы — 50%, растительного масла — 42%. Другая проблема — это занятость сельского населения. Развал сельского хозяйства обрек на нищенское существование миллионы граждан страны

В странах Западной Европы переход к устойчивому развитию начался с создания приоритета сельского хозяйства в финансировании, кредитовании, капитальных вложениях, социальном обеспечении, налогообложении и т.д. Развитые промышленные страны интенсивно поддерживают многоотраслевое сельское хозяйство из бюджета.

Для того чтобы лучше понять подходы к бюджетному финансированию сельского хозяйства в России, проследим его преобразование. В ходе институциональных и земельных преобразований в сельском хозяйстве созданы *основы многоукладной экономики*. При этом доля государственного и муниципального секторов составляет менее 10%. Сельскохозяйственным производством занимается около 27 тыс. сельхозпредприятий, из которых две трети — предприятия новых организационных форм (товарищества, акционерные общества, кооперативы и др.): 789,6 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств, 16,3 млн хозяйств населения, 15 млн коллективных садов и 7,4 млн коллективных огородов. Среднегодовая численность занятых работников в 2001 г. составила 8,3 млн человек<sup>1</sup>.

Существенным структурным сдвигом в аграрной сфере является возросшее значение индивидуальных хозяйств, в которых в 2001 г. произведено 70% валовой продукции сельского хозяйства. В последние годы в индивидуальных хозяйствах увеличилось производство продукции, что в некоторой степени компенсировало сокращение производства в государственном секторе.

В 2001 г. доля сельского хозяйства в валовом внутреннем продукте составила 5%, численности занятых — 11%, основных фондах — 10% и капитальных вложениях — 2%.

За последние годы резко сократилась инвестиционная деятельность в сельском хозяйстве. В 2001 г. объем инвестиций на производственное строительство сократился против 1990 г. в 30 раз.

Сельское хозяйство страны пока не способно обеспечить достаточное количество продуктов питания на душу населения, ре-

<sup>1</sup> См. *Экономика и жизнь* — 2002 — № 22

комендуемое по рациональным нормам. Однако 2001—2002 гг. показали возможность успешного решения хлебной проблемы. Выращенный урожай не только покрывает все необходимые потребности страны, но и позволяет экспортировать зерно. Правда, возникла новая проблема: мы не способны правильно распорядиться урожаем.

## 23.2. Государственное финансирование сельского хозяйства: источники, формы и методы

Особенности сельского хозяйства и специфика состояния агропромышленного комплекса определяют современную политику России по финансированию сельского хозяйства. Государство осуществляет финансирование сельского хозяйства из средств федерального, территориальных бюджетов и внебюджетных источников. *Средства федерального бюджета направляются на:*

- поддержку инвестиционной деятельности, включая приобретение новой техники и оборудования, сортовых семян и племенных животных;
- повышение плодородия почв, проведение мелиоративных мероприятий, содержание государственных мелиоративных систем, осуществление работ по борьбе с вредителями и болезнями сельскохозяйственных культур, а также проведение научных исследований и мероприятий по охране окружающей среды;
- кредитование и страхование в сфере агропромышленного производства;
- компенсацию части затрат на приобретение материальных ресурсов и энергоносителей, дотации на поддержку племенного животноводства, элитного семеноводства и производства гибридных семян сельскохозяйственных культур;
- поддержку рынка сельскохозяйственных продукции, сырья и продовольствия.

Конкретные направления и объемы финансирования сельского хозяйства определяются Правительством РФ.

Анализ структуры расходов федерального бюджета (табл. 23.1) показывает, что удельный вес расходов на сельское хозяйство и рыболовство в общей сумме расходов федерального бюджета в 2002—2002 гг. не менялся и составил 1,3%. Основная часть средств направлялась в сельскохозяйственное производство на содержание управленческих структур — 6,1 млрд руб., в систему лизинга (фор-

мирование Росбанка) — 2,8 млрд руб. и др. Значительная доля федеральных бюджетных средств использовалась также на земельные ресурсы, в том числе проведение земельной реформы и осуществление федеральной целевой программы «Повышение плодородия почв России на 2002—2005 гг.».

Таблица 23.1

**Структура затрат федерального бюджета  
на сельское хозяйство в 2000—2002 гг., млн руб.**

|  | 2000   |     | 2002   |     | 2002 к 2000 |        |
|--|--------|-----|--------|-----|-------------|--------|
|  | Сумма  | %   | Сумма  | %   | %           | (+, -) |
| Расходы на сельское хозяйство и рыболовство, всего | 13 392 | 100 | 26 821 | 100 | 200         | X      |
| В % к федеральному бюджету                         | 1,3    | X   | 1,3    | X   | X           |        |
| В том числе  |        |     |        |     |             |        |
| Сельскохозяйственное производство                  | 6608   | 49  | 20 444 | 76  | 310         | +27    |
| Земельные ресурсы                                  | 6746   | 50  | 1937   | 7   | 29          | -43    |
| Рыболовство  |        | —   | 2929   | 11  | —           | +11    |
| Прочие расходы                                     |        |     | 1518   | 6   | 3700        | +6     |

*Лизинг* в сфере сельскохозяйственного производства с участием государства осуществляют уполномоченные юридические лица. Дотации и компенсации сельскохозяйственным товаропроизводителям, предоставляемые за счет средств федерального бюджета, устанавливаются Правительством РФ в соответствии с нормативно-правовыми актами РФ.

Большая часть финансирования сельского хозяйства производится из средств территориальных бюджетов и иных источников. Так, из региональных бюджетов в 2001 г. на сельское хозяйство и рыболовство было выделено 45,4 млрд руб., или 3,5%. Региональные органы власти стимулируют формирование рыночных условий хозяйствования в сельском хозяйстве, выделяя бюджетные ресурсы или кредитую необходимые затраты на хранение и обработку сельскохозяйственных продукции, сырья и продовольствия, приобретенных в установленном порядке в собственность государства (табл. 23.2).

Таблица 23.2

**Расходы на сельское хозяйство и рыболовство областного бюджета  
Нижегородской области в 2000–2002 гг., млн руб.**

| Показатель   | 2000  |     | 2002  |     | 2002 к 2000 |        |
|--|-------|-----|-------|-----|-------------|--------|
|  | Сумма | %   | Сумма | %   | %           | (+, -) |
| Расходы на сельское хозяйство и рыболовство, всего | 385   | 100 | 437   | 100 | ИЗ          | -      |
| В % к областному бюджету                           | 6,2   | х   | 3,5   | х   | х           | -2,7   |
| В том числе  |       |     |       |     |             |        |
| Сельскохозяйственное производство                  | 269   | 69  | 82    | 19  | 30          | -50    |
| Земельные ресурсы                                  | 59    | 15  | 56    | 13  | 95          | -2     |
| Прочие расходы                                     | 57    | 15  | 268   | 61  | 470         | +46    |

Дотации и компенсации сельскохозяйственным товаропроизводителям, предоставляемые за счет средств бюджетов субъектов РФ, устанавливаются в порядке, предусмотренном законами и иными нормативно-правовыми актами субъектов РФ.

Основные средства местных бюджетов используются на содержание сельскохозяйственных учреждений, землеустройство и проведение культурно-массовых мероприятий (табл. 23.3).

Таблица 23.3

**Затраты бюджета г. Нижнего Новгорода на финансирование  
сельского хозяйства в 2000–2003 гг., тыс. руб.**

| Показатель   | 2000  |     | 2002  |     | 2002 к 2000 |        |
|--|-------|-----|-------|-----|-------------|--------|
|  | Сумма | %   | Сумма | %   | %           | (+, -) |
| Расходы на сельское хозяйство и рыболовство, всего       | 4393  | 100 | 1008  | 100 | 22          | —      |
| В % к городскому бюджету                                 | 0,1   | х   | 0,05  | х   | х           | -0,05  |
| В том числе  |       |     |       |     |             |        |
| Городская станция по борьбе с болезнями животных         | 1393  | 32  | -     | -   | -           | -32    |
| Расходы за счет земельного налога (земельный кадастр)    | 2500  | 57  | 500   | 50  | 20          | -7     |
| Прочие расходы (проведение сельскохозяйственных ярмарок) | 500   | 11  | 500   | 50  | 100         | +39    |

Рассмотренная ситуация с финансированием сельского хозяйства характерна для большинства субъектных и местных административно-территориальных образований. Общий недостаток — слабая связь с сельскохозяйственным производством и то, что руководство



# \_\_\_\_\_Для контроля \_\_\_\_\_ и самостоятельной работы

## Термины и понятия

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| Расходы на сельское хозяйство | Источники инвестиций сельского хозяйства |
| Расходы на рыболовство        | Методы инвестиций сельского хозяйства    |
| Расходы на землеустройство    |  |
| Лизинг                        |  |

## Контрольные вопросы

1. В чем суть экономического реформирования сельского хозяйства РФ в условиях перехода от административно-командной экономики к рыночной?
2. Как изменились расходы федерального бюджета РФ на финансирование сельского хозяйства и рыболовства за последние годы?
3. Каковы состав и структура территориальных расходов на финансирование сельского хозяйства?
4. Из каких звеньев бюджетной системы РФ происходит финансирование сельского хозяйства?
5. В чем особенности расходов на сельское хозяйство бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов?
6. Каковы основные проблемы и перспективы финансирования сельского хозяйства в России?

## Тесты

1. Расходы государства на сельское хозяйство вызваны:
  - 1) содержанием государственного сектора;
  - 2) необходимостью воспроизводства национальной экономики;
  - 3) прибыльностью сельского хозяйства;
  - 4) необходимостью обеспечения продовольственной безопасности.
2. Назовите наибольшую статью расходов федерального бюджета на сельское хозяйство и рыболовство:
  - 1) расходы на рыболовство;
  - 2) расходы на сельскохозяйственное производство;
  - 3) расходы на землеустройство;
  - 4) прочие расходы.
3. Самая большая статья расходов на сельскохозяйственное производство:
  - 1) строительство энергетических объектов;
  - 2) ликвидация предприятий топливного комплекса;

- 3) социальное обслуживание работников топливного комплекса;
  - 4) лизинг.
4. Назовите наибольшую статью расходов местных бюджетов на сельское хозяйство и рыболовство:
- 1) расходы на рыболовство;
  - 2) расходы на сельскохозяйственное производство;
  - 3) расходы на содержание учреждений;
  - 4) расходы на сельскохозяйственную науку.

## Практические задания

1. Проанализируйте динамику структуры расходов на сельское хозяйство федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, в котором вы проживаете, и вашего местного бюджета за последние 10 лет.
2. Проанализируйте динамику структуры расходов на сельское хозяйство федерального бюджета США и бюджета одного из штатов за последние пять лет.

## Темы рефератов

1. Динамика расходов на сельское хозяйство.
2. История и тенденции расходов бюджетов на сельское хозяйство,
3. Формы и методы финансирования государственного сельского хозяйства.
4. Проблемы и перспективы государственного финансирования сельского хозяйства.
5. Государственные расходы на сельское хозяйство в одной из развитых стран мира.
6. По желанию студентов.



# Глава 2 4

## Финансирование транспорта, связи и жилищно-коммунального хозяйства

Цель главы — изучить механизм государственного финансирования транспорта, связи и жилищно-коммунального хозяйства страны.

При ее освоении студенты должны:

- раскрыть особенности и роль важнейших отраслей инфраструктуры России в рыночных условиях;
- охарактеризовать источники, формы и методы бюджетного финансирования отраслей инфраструктуры России в рыночных условиях;
- выявить проблемы и перспективы бюджетного финансирования отраслей инфраструктуры.

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы:

- важнейшие отрасли инфраструктуры России в рыночных условиях: их роль и особенности;
- бюджетное финансирование отраслей инфраструктуры России в рыночных условиях: источники, формы и методы;
- перспективы улучшения бюджетного финансирования отраслей инфраструктуры

### 24.1. Важнейшие отрасли инфраструктуры России в рыночных условиях: их роль и особенности

Важнейшими отраслями инфраструктуры любого государства являются транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика. Они обеспечивают производственные и межрегиональные связи и удовлетворяют потребности населения в перемещении и информации. Органически с ними связано жилищно-коммунальное хозяйство, представляющее собой одну из важнейших сфер социально-экономической инфраструктуры государства. Слабое развитие инфраструктуры сдерживает эффективное функционирование всей экономики и может привести к дестабилизации социально-экономического развития.

В связи с этим государство придает большое внимание экономическому регулированию инфраструктуры, особое место в котором отводится инвестиционной бюджетной политике.

Перед изучением механизма бюджетных инвестиций в инфраструктуру РФ рассмотрим ее современное состояние.

*Транспорт.* В России имеются все виды современного транспорта: железнодорожный, воздушный, речной, морской и трубопроводный. Перевозки пассажиров осуществляют городской и пригородный транспорт. Дорожно-транспортный комплекс включает 87 тыс. км железных дорог, 750 тыс. км автомобильных дорог с твердым покрытием, более 100 тыс. км внутренних водных путей, 800 тыс. км авиатрасс. Все виды транспорта взаимодействуют на основе конкуренции и коммерческого расчета.

В настоящее время транспорт в основном удовлетворяет значительно сниженному платежеспособному спросу на грузовые и пассажирские перевозки. Последние за период с 1991 по 2001 уменьшились в 3 раза, а на воздушном транспорте — в 4 раза.

*Железнодорожный транспорт.* Пассажирские перевозки убыточны, а поэтому дотируются за счет регулярного повышения грузовых тарифов. Приватизация лишь частично затронула железнодорожный транспорт, У государства остались функции управления и хозяйственного ведения. В ходе реорганизации железнодорожного транспорта основной производственной единицей стала железная дорога в форме государственного унитарного предприятия.

В настоящее время многократные ежегодные повышения грузовых и пассажирских тарифов стабилизировали бюджеты дорог. Многие из них получают значительные доходы.

*Автомобильный транспорт и дорожное хозяйство.* По протяженности автомобильных дорог в расчете на 1000 жителей и их качеству Россия занимает одно из последних мест в мире. Более трети сельских населенных пунктов не имеют дорог с твердым покрытием. В большинстве регионов широкое распространение получил негосударственный транспорт, который неплохо решает финансовые проблемы.

*Морской транспорт.* В результате приватизации и структурной перестройки в отрасли подавляющее большинство пароходств преобразовано в акционерные общества, 20% акций которых принадлежат государству. Приморское пароходство акционировано полностью.

*Воздушный транспорт.* Воздушный транспорт имеет важное значение для страны с огромной территорией и низкой плотностью наземной транспортной сети в большинстве регионов. Транспорт осуществляется акционерными организациями.

*Городской транспорт.* Пассажирские перевозки в населенных пунктах осуществляются автобусами, наземным электротранспор-

том, метрополитеном. Городской пассажирский транспорт в основном является нерентабельным, убытки которого покрываются из средств соответствующих бюджетов

*Связь.* В настоящее время связь играет особую роль. В результате регулярных повышений тарифов сейчас это рентабельная сфера государственного сектора. Из средств федерального бюджета производится оплата услуг предприятий связи, распространения теле- и радиопрограмм по территории РФ.

*Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ).* В настоящее время ЖКХ России включает в себя более 30 видов деятельности, в том числе: жилищное хозяйство, электро-, тепло-, водо- и газоснабжение, канализация сточных вод, гостиничное и банно-прачечное хозяйство, оказание ритуальных услуг, благоустройство. В ЖКХ действует более 50 тыс. предприятий, занято около 4 млн человек. Несмотря на рост объемов услуг, произведенных в отрасли, многие предприятия убыточны.

Финансирование жилищно-коммунального хозяйства осуществляется в основном из территориальных бюджетов. Это расходы на капитальный ремонт жилого фонда, покрытие убытков жилищно-эксплуатационных организаций, занимающихся обслуживанием жилого фонда, разницы в тарифах на теплоэнергию, отпускаемую для отопления жилых домов и др.

Таким образом, действие рыночного механизма в отраслях инфраструктуры имеет специфические особенности, которые приводят к необходимости государственного вмешательства. Однако роль последнего в связи с завершением приватизации неуклонно снижается.

## 24.2. Бюджетное финансирование отраслей инфраструктуры России в рыночных условиях: источники, формы и методы

*Источниками* государственного бюджетного финансирования отраслей инфраструктуры служат бюджеты всех уровней бюджетной системы РФ и внебюджетных фондов. В 2002 г. расходы на транспорт, связь и ЖКХ составили 7,7% консолидированного бюджета РФ.

Финансирование инфраструктуры РФ из федерального бюджета в 2000—2002 гг. отражено в табл. 24.1. Ассигнования на транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатику увеличились за два года в 3,8 раза, в том числе на автомобильный транспорт — в 3,7 раза, воздушный — в 9,8, водный — в 1,9 раз и связь — в 2,6 раза. В 2002 г.

появились расходы на железнодорожный транспорт в объеме 300 млн руб. В государственном транспортном секторе осталась незначительная часть водного и воздушного транспорта, которая в ближайшей перспективе также перейдет в частную собственность. Расходы федерального целевого дорожного фонда с 2002 г. переданы бюджетам субъектов РФ.

*Таблица 24..*

*Расходы федерального бюджета на транспорт, связь и информатику в 2000—2002 гг., млн руб.*

| Расходы  | 2000  |      | 2002  |      | 2002 к 2000 |       |
|--|-------|------|-------|------|-------------|-------|
|  | Сумма | %    | Сумма | %    | %           |       |
| Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика | 1852  | 100  | 7030  | 100  | 380         | —     |
| В том числе  |       |      |       |      |             |       |
| Железнодорожный транспорт                          | —     |      | 300   | 4,3  | —           | +4,3  |
| Автомобильный транспорт                            | 7     | 0,3  | 26    | 0,4  | 371         | +0,1  |
| Воздушный транспорт                                | 377   | 20,4 | 3700  | 52,6 | 981         | +32,2 |
| Водный транспорт                                   | 1205  | 65,4 | 2310  | 32,9 | 192         | -32,2 |
| Связь  | 261   | 14,1 | 690   | 9,8  | 264         | -4,3  |
| Информатика  | 2     | 0,1  | —     | —    | —           | -0,1  |

В 2002 г. финансирование транспорта из федерального бюджета осуществлялось посредством дотаций и субвенций на целевые федеральные программы, главная из которых — «Модернизация транспортной системы России на 2002—2010 гг.» с подпрограммами «Гражданская авиация», «Морской транспорт», «Внутренние водные пути», «Безопасность дорожного движения» и «Международные транспортные коридоры».

Почти четырехкратный рост затрат (с 7 до 26 млн руб.) на автомобильный транспорт за два года произошел в рамках нескольких подпрограмм целевой программы «Модернизация транспортной системы России до 2010 г.». Из 26 млн руб. 15 млн были направлены на содержание дирекции целевой программы, 9 млн — на безопасность дорожного движения и 2,5 млн — на междугородные транспортные коридоры.

На финансирование развития авиации было выделено 3,7 млн руб., или более половины средств, ассигнуемых на транспорт. Сегодня создание гражданской авиационной техники производится в рамках подпрограммы «Гражданская авиация».

Финансирование развития пассажирского транспорта ведется в основном в рамках подпрограмм строительства метрополитена в крупнейших городах страны. Значительное внимание уделяется развитию перспективных направлений транспорта, в частности созданию системы комплексных интермодальных перевозок. Опре-

деленные средства предусматриваются для оказания государственной поддержки предприятиям воздушного транспорта районов Крайнего Севера, на содержание атомных и дизельных ледоколов.

На бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты возложено финансирование покрытия убытков от пригородных перевозок. Из региональных бюджетов в 2001 г. на транспорт использовано 59,7 млрд руб. (4,5% к объему бюджетов). Общая картина финансирования в Нижегородской области показана в табл. 24.2. За два года расходы областного бюджета на транспорт сократились почти в 2 раза, соответственно их доля снизилась с 10% до 2,6%. Основная доля средств направлялась на дотирование автомобильного транспорта.

Таблица 24.2

**Расходы областного бюджета Нижегородской области на транспорт, связь и информатику в 2000—2002 гг., млн руб.**

| Расходы  | 2000  |     | 2002  |     | 2002 к 2000 |        |
|--|-------|-----|-------|-----|-------------|--------|
|  | Сумма | %   | Сумма | %   | %           | (+, -) |
| Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика | 619   | 100 | 312   | 100 | 52          |        |
| В % к расходам бюджета                             | 10    | X   | 2,6   | X   | X           | -7,4   |
| В том числе  |       |     |       |     |             |        |
| Автомобильный транспорт                            | 560   | 90  | 239   | 77  | 43          | -13    |
| Железнодорожный транспорт                          | 32    | 5   | 63    | 20  | 197         | +15    |
| Водный транспорт                                   | 1     | —   | 1     | —   | —           | —      |
| Связь, информатика                                 | 26    | 5   | 8     | 3   | 30          | -2     |

В 2002 г. основная часть средств финансирования транспорта городского бюджета г. Нижнего Новгорода (82%) использовалась на дотирование городского электротранспорта и метрополитена. Из табл. 24.3 видно, что расходы на финансовую поддержку городского транспорта за три года заметно снизились. Это произошло благодаря регулярному повышению тарифов.

Существенное место в государственном финансировании занимает ЖКХ. Это четвертая статья консолидированного бюджета страны и первая — региональных бюджетов. В 2001 г. расходы территорий на ЖКХ составили 233 млрд руб., или 17,8% бюджетов. Это расходы на капитальный ремонт жилого фонда, покрытие убытков жилищно-эксплуатационных организаций, разницы в тарифах на теплоэнергию для отопления жилых домов и др.

Таблица 24.3

**Расходы бюджета г. Нижнего Новгорода на транспорт, связь  
и информатику в 2000—2002 гг., млн руб.**

| Расходы  | 2000  |     | 2002  |     | 2002 к 2000 |     |
|--|-------|-----|-------|-----|-------------|-----|
|  | Сумма | %   | Сумма | %   |             |     |
| Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика | 238   | 100 | 98    | 100 | 41          | —   |
| В том числе  |       |     |       |     |             |     |
| Электротранспорт                                   | 174   | 73  | 80    | 82  | 35          | +9  |
| Метрополитен                                       | 54    | 23  | —     | —   | —           | -23 |
| Информатика  | 10    | 4   | 18    | 18  | 180         | +14 |

Рассмотрим порядок финансирования расходов на жилищно-коммунальное хозяйство на примере г. Нижнего Новгорода (табл. 24.4). Если в 2000 г. областной бюджет не занимался финансированием ЖКХ, то в 2002 г. на него было выделено 366 млн руб., или 6% бюджета. В основном это дотации на покрытие повышенных затрат по реформированию оплаты ЖКХ. Однако большая часть средств на содержание ЖКХ по-прежнему направляется из местных бюджетов.

Таблица 24.4

**Расходы на ЖКХ областного бюджета Нижегородской области  
в 2000—2002 гг., млн руб.**

| Расходы                | 2000  |     | 2002  |     | 2002 к 2000 |     |
|------------------------|-------|-----|-------|-----|-------------|-----|
|                        | Сумма | %   | Сумма | %   |             |     |
| ЖКХ                    | 4     | 100 | 366   | 100 | 9150        |     |
| В % к расходам бюджета |       | X   | 6     | X   | X           | +6  |
| В том числе            |       |     |       |     |             |     |
| Жилищное хозяйство     | 1     | 25  | 365   | 100 | 36 500      | +75 |
| Коммунальное хозяйство | 1     | 25  | 1     | —   | —           | -25 |
| Прочие расходы         | 2     | 50  | —     | —   | —           | -50 |

Таблица 24.5

**Расходы бюджета г. Нижнего Новгорода на ЖКХ  
в 2000-2002 гг., млн руб.**

| Расходы                        | 2000  |     | 2002  |     | 2002 к 2000 |         |
|--------------------------------|-------|-----|-------|-----|-------------|---------|
|                                | Сумма | %   | Сумма | %   | %           | (+, -). |
| 1                              | 2     | 3   | 4     | 5   | 6           | 7       |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 1168  | 100 | 1195  | 100 | 102         |         |
| В % к расходам бюджета         | 26,8  | X   | 20    | X   | X           | -6,8    |
| Из них                         |       |     |       |     |             |         |

| 1  | 2   | 3  | 4          | 5        | 6   | 7          |
|--|-----|----|------------|----------|-----|------------|
| Жилищное хозяйство,<br>в том числе, дотации и суб-<br>венции | 387 | 33 | 525        | 44       | 136 | +11        |
| Коммунальное хозяйство,<br>в том числе:                      | 766 | 66 | 465<br>663 | 39<br>55 | 87  | +39<br>- И |
| дотации на электроэнергию                                    | —   | —  | 239        | 20       |     | +20        |
| расходы на благоустройство                                   |     |    | 348        | 29       |     | +29        |

Несмотря на повышение жилищно-коммунальных тарифов в Нижнем Новгороде продолжается рост затрат городского бюджета на содержание ЖКХ. Его финансирование ведется в основном путем дотаций и субвенций на жилищное хозяйство, электроэнергию и другие услуги.

В ближайшие годы целевые бюджетные дотации на ЖКХ сохранятся, однако объем и структура бюджетных расходов существенно изменятся из-за перехода от бюджетного дотирования к полной оплате жилищно-коммунальных услуг потребителями (при обеспечении социальной защиты малоимущих).

Поскольку темпы роста затрат на жилищно-коммунальные услуги опережали темпы инфляции, доля бюджетных дотаций на содержание жилищного фонда и покрытие разницы в ценах на тепловую энергию в муниципальных бюджетах не уменьшилась.

Уровень платежей устанавливается субъектными и местными органами власти исходя из реальных затрат. Но нередко при сходных условиях наблюдаются резкие, трудно объяснимые различия. Так, в Воронежской области населению предъявляют к оплате 80% расходов ЖКХ, а в Ульяновской области — всего 48%. При этом Минфин РФ рассчитывает федеральные трансферты с учетом этих тарифов. Получается, что жители одной территории оплачивают через эти трансферты расходы на содержание ЖКХ в других регионах. Для того чтобы не допускать подобного, Правительство РФ ввело федеральные стандарты для оплаты жилья и коммунальных услуг. К 2004 г. предполагается обеспечить полную оплату жилищно-коммунальных услуг населением.

Для смягчения реформирования системы оплаты жилья и коммунальных услуг при переходе отрасли на режим безубыточного функционирования целесообразно осуществить: совершенствование системы управления, эксплуатации и контроля в ЖКХ; повышение тарифов соответственно росту оплаты труда; упорядочение существующей системы льгот и усиление адресной направленности выделяемых на эти цели средств.

## 24.3. Перспективы улучшения бюджетного финансирования отраслей инфраструктуры

Развитие бюджетного финансирования отраслей инфраструктуры всецело зависит от экономической политики государства. Намеченная структурная перестройка естественных монополий в направлении дальнейшего разгосударствления и приватизации объективно ведет к снижению объемов и изменению методов государственного финансирования транспорта, ЖКХ и других сфер.

Действующими «Основными положениями структурной реформы в сферах естественных монополий», а также «Программой мер по структурной перестройке, приватизации и усилению контроля в сферах естественных монополий» предусмотрены мероприятия по преобразованию финансов отраслей. Предполагается уменьшение перекрестного субсидирования пассажирских перевозок, снижение тарифов на грузовые железнодорожные перевозки. Планируется включить в федеральный бюджет средства на компенсацию убытков от железнодорожных пассажирских перевозок, в том числе на компенсацию потерь доходов от предоставления льгот отдельным категориям граждан.

Финансирование дорожного хозяйства производится с 2002 г. в соответствии с утвержденной классификацией из средств территориальных дорожных фондов. Объемы и структура финансирования определяются законами о бюджетах субъектов РФ на соответствующий год, а также местными бюджетами.

### Для контроля и самостоятельной работы

#### Термины и понятия

Инфраструктура государства  
Расходы на транспорт  
Расходы на связь

Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство  
Методы финансирования ЖКХ

#### Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте экономическое положение транспортной системы России.
2. Перечислите формы и методы государственного финансового регулирования деятельности отраслей транспорта.



3. Назовите основные федеральные целевые программы бюджетной поддержки транспорта, дорожного хозяйства и связи в России.
4. Как изменилось бюджетное финансирование транспорта, связи и ЖКХ в 2000-2003 гг.?

## Тесты

1. Необходимость расходов государства на транспорт, связь, ЖКХ вызвана:
  - 1) содержанием государственного сектора;
  - 2) необходимостью воспроизводства национальной экономики;
  - 3) прибыльностью государственного сектора;
  - 4) особой государственной важностью определенных сфер экономики.
2. Назовите наибольшую статью расходов федерального бюджета на 2002 г. на отрасли инфраструктуры:
  - 1) расходы на транспорт;
  - 2) расходы на связь;
  - 3) расходы на информатику;
  - 4) расходы на средства массовой информации.
3. Назовите наибольшую из перечисленных статей консолидированного бюджета РФ 2002 г.:
  - 1) расходы на транспорт;
  - 2) расходы на связь;
  - 3) расходы на информатику;
  - 4) расходы на ЖКХ.
4. Из федерального бюджета в 2002 г. больше всего средств расходовалось на следующий вид транспорта:
  - 1) железнодорожный;
  - 2) автомобильный;
  - 3) воздушный;
  - 4) водный.
5. Наиболее распространенным методом бюджетного финансирования транспорта, связи и ЖКХ является:
  - 1) субвенция;
  - 2) дотация;
  - 3) субсидия;
  - 4) бюджетный кредит.
6. Наибольшее значение для смягчения реформирования системы коммунальных услуг имеет:
  - 1) совершенствование системы управления, эксплуатации и контроля в ЖКХ;
  - 2) повышение тарифов соответственно росту оплаты труда;
  - 3) упорядочение существующей системы льгот;
  - 4) усиление адресной направленности льготируемых средств.

7. Наиболее эффективной сферой инфраструктуры экономики является:

- 1) водный транспорт;
- 2) связь;
- 3) железнодорожный пассажирский транспорт;
- 4) метрополитен.

### Практические задания

1. Назовите нормативно-правовые акты РФ, вашего субъекта и местного образования, определяющие порядок финансирования транспорта, связи, ЖКХ.
2. Сравните динамику структуры расходов на транспорт и связь федерального бюджета РФ и США за 1994, 1996, 1998, 2000 и 2002 гг.

### Темы рефератов

1. История и тенденции формирования расходов бюджетов на инфраструктуру России.
2. Государственные расходы на важнейшие отрасли инфраструктуры в одной из развитых стран мира.
3. Формы и методы финансирования транспорта, связи и ЖКХ.
4. Проблемы и перспективы финансирования отраслей инфраструктуры в современной России.
5. По желанию студентов.

# Глава 25

## Финансирование социально-экономического регулирования

Цель главы — изучить механизмы роли социально-экономического регулирования. При ее освоении студенты должны:

- изучить принципы бюджетной политики социально-экономического регулирования;
- понять механизм социальных расходов;
- раскрыть механизм перераспределения бюджетных средств между регионами страны.

Для решения этих задач рекомендуется рассмотреть следующие вопросы:

- межбюджетное регулирование в России. общие принципы и инструменты;
- регулирование денежных ресурсов между бюджетами Российской Федерации;
- проблемы и пути совершенствования межбюджетного регулирования в РФ в условиях становления рыночной экономики

### 25.1. Межбюджетное регулирование в России: общие принципы и инструменты

Общегосударственное регулирование строится на основе общих принципов и целей межбюджетной политики государства. Главная цель — обеспечение стабильности политического устройства и экономической безопасности страны, предотвращение внутренних и внешних негативных факторов. При этом выполняются следующие задачи:

- определение субъекта — регулятора бюджетных отношений;
- первостепенное решение федеральных государственных функций (федеральное управление, правопорядок, силовые структуры);
- обеспечение национальных финансовых интересов (сбалансирование государственных финансов, покрытие бюджетного дефицита, обслуживание федерального госдолга);
- финансовое обеспечение ликвидации негативных последствий возможных техногенных аварий, природных стихийных бедствий;

- выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и социально-экономических условий развития субъектов РФ, муниципальных образований.

Необходимость достижения главной цели обусловлена характером административно-политического устройства страны и соответствующей политикой бюджетного федерализма. Вопрос стоит однозначно: кто будет руководить страной — центр или субъекты? Ясно, что одного политического решения явно недостаточно. Политические полномочия центра без экономической базы будут носить в основном формальный характер. Действенность федерального центра в условиях рыночной экономики определяется, на наш взгляд, очень просто — это минимум 50% ресурсов бюджетной системы и монополия на исходные энергетические ресурсы. Вопрос решается так: у кого деньги — тот регулятор и фактический руководитель.

Данная истина лежит в основе современной политики бюджетного федерализма и последовательно проводится через ежегодное бюджетное законодательство в условиях жесткой борьбы различных уровней власти. Последние годы характеризуются усилением экономической власти федерального центра и ослаблением, утратой самостоятельности субъектов РФ. Если в 1998 г. федеральные ресурсы (федеральный бюджет и государственные социальные ВБФ) составляли 58—60% бюджетной системы, то в 2003 г. они уже составят 73—75%.

Аналогично происходит регулирование межбюджетных взаимоотношений территориальных уровней власти. *Главная роль в территориальном регулировании отводится органам власти субъектов РФ*, несмотря на наличие в Конституции РФ и Бюджетном кодексе РФ принципов политической и бюджетной самостоятельности муниципальных образований.

После политического определения главной цели в соответствующей последовательности претворяются в жизнь все другие. Отсюда закономерен *остаточный принцип распределения средств бюджетной системы страны для нижестоящих бюджетов*.

Реализация задач обеспечивается *комплексом финансовых инструментов*, к наиболее популярным из которых относятся:

- закрепление и распределение бюджетных поступлений между бюджетами различных уровней власти;
- передача расходов из вышестоящих бюджетов в нижестоящие;
- создание специальных фондов помощи нижестоящим бюджетам;
- образование страховых и резервных фондов;

- механизм дотаций, субвенций и субсидий;
- кредитный механизм;
- формирование бюджетов закрытых административно-территориальных образований;
- ◆ обслуживание государственного долга.

Эффективность данных инструментов во многом зависит от отношения объективного и субъективного начал в их использовании.

## 25.2. Регулирование денежных ресурсов между бюджетами Российской Федерации

*Регулирование денежных ресурсов между бюджетами РФ* — главное направление реализации политики бюджетного федерализма и важнейшая функция бюджетной системы. Оно необходимо для обеспечения финансовой самостоятельности территорий в широком смысле и минимальной обеспеченности — в узком. Первым направлением регулирования ресурсов является *распределение поступлений государственного (консолидированного) бюджета между уровнями власти*.

Таблица 25.1

### *Закрепление основных налогов и сборов за бюджетами РФ в 2003 г., %*

| <i>Виды налогов</i>  | <i>Федеральный бюджет</i> | <i>Консолидированный бюджет территорий</i> |
|--|---------------------------|--|
| 1  | 2                         | 3  |
| Налог на прибыль организаций, зачисляемый в федеральный бюджет. Налог на добавленную стоимость. Акцизы по подакцизным товарам и продукции, ввозимым на территорию РФ. Единый социальный налог. Таможенные пошлины. Налог на операции с ценными бумагами. Сбор за использование наименования «Россия», «РФ» | 100                       | -  |
| Налог на прибыль организаций, зачисляемый в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты   | -                         | 100  |

| 1   | 2   | 3   |
|---|-----|-----|
| Акцизы по товарам, производимым на территории РФ:   |     |     |
| Этиловый спирт-сырец из пищевого сырья, спирт этиловый из пищевого сырья и спирт питьевой   | 50  | 50  |
| Этиловый спирт-сырец из всех видов сырья, за исключением пищевого, спирт этиловый из всех видов сырья, за исключением пищевого  | 100 | —   |
| Спиртосодержащие растворы   | 50  | 50  |
| Коньяк, шампанское ( <i>вино</i> игристое), вино натуральное  |     | 100 |
| Табачные изделия, ювелирные изделия   | 100 | —   |
| Бензин автомобильный, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей  | 40  | 60  |
| Легковые автомобили, мотоциклы, природный газ   | 100 | —   |
| Налог на доходы физических лиц  | —   | 100 |
| Налоги, служащие источником образования дорожных фондов. Налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения. Плата за пользование водными объектами   |     | 100 |
| Государственная пошлина:  |     |     |
| — с исковых заявлений и жалоб, подаваемых в арбитражные суды, Конституционный Суд и Верховный Суд РФ  | 100 | —   |
| — с исковых и иных заявлений и жалоб, подаваемых в суды общей юрисдикции; за совершение нотариальных действий, за негосударственную регистрацию актов гражданского состояния и другие юридически значимые действия, за рассмотрение и выдачу документов, связанных с приобретением гражданства РФ | —   | 100 |
| Налог на имущество предприятий  | —   | 100 |
| Налог с продаж  | —   | 100 |
| Единый налог на вмененный доход организаций   | 30  | 70  |
| Единый налог на вмененный доход предпринимателей  |     | 100 |

| 1  | 2  | 3             |
|--|----|---------------|
| Земельный налог и арендная плата за земли городов и поселков за исключением г. Москвы и Санкт-Петербурга<br>Налог на имущество физических лиц. Налог на рекламу. Местные сборы с граждан и предприятий. Земельный налог за другие земли несельскохозяйственного назначения | 15 | 85<br><br>100 |

Трудно оценить рациональность данного закрепления и распределения отдельных налогов. Однако итог однозначный — пока это не обеспечивает достаточной самостоятельности ни одному субъекту РФ, в том числе и г. Москве. Поэтому для совершенствования закрепления налогов целесообразно упрощение в пользу роста поступлений бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. В частности, *субъектные и местные* налоги (налог на игорный бизнес, единый налог на вмененный доход, уплачиваемый организациями, земельный налог) можно полностью отдать территориальным бюджетам. Эффект будет только положительный — повысится обеспеченность региональных органов власти и экономия на технических расходах по исчислению и переводам денежных средств.

Вторым направлением государственного регулирования финансовых ресурсов регионов является *организация финансовой помощи вышестоящих бюджетов нижестоящим*. Основные принципы современной финансовой помощи отражены в «Программе развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г.». Для финансовой поддержки и стабилизации бюджетов субъектов РФ в федеральном бюджете 2003 г. используется комплекс специальных фондов, в том числе:

- 1) Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъектов);
- 2) Фонд компенсаций (для финансирования текущих социальных расходов);
- 3) Фонд регионального развития;
- 4) Фонд реформирования региональных финансов (оздоровление региональных финансов, развитие социальной инфраструктуры, поддержка экономических реформ и т.д.);
- 5) Фонд *софинансирования* социальных расходов (частичное возмещение расходов на повышение оплаты труда бюджетным работникам и оплату жилья);
- 6) Фонд субвенций и дотаций закрытым территориям, г. Москве и другим административно-территориальным образованиям России;

Таблица 25.2

**Расходы федерального бюджета на финансовую поддержку  
бюджетов в 2000—2003 гг., млрд руб.**

| Наименование расходов                                       | 2000  |     | 2002  |     | 2003  |     |
|---|-------|-----|-------|-----|-------|-----|
|   | Сумма | %   | Сумма | %   | Сумма | %   |
| Финансовая помощь бюджетам                                  | 101,2 | 100 | 265,4 | 100 | 714,6 | 100 |
| Финансовая помощь бюджетам других уровней                   | 69,1  | 68  | 239,2 | 81  | 258   | 36  |
| 1. Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ       |       |     | 135,9 | 51  | 173,2 | 24  |
| 2. Фонд компенсаций   |       |     | 40,7  | 11  | 47,0  | 7   |
| 3. Фонд регионального развития                              |       |     | 17,5  |     | 25,0  |     |
| 4. Фонд реформирования региональных финансов                |       |     | 1,2   | 2   | 1,3   | 3   |
| 5. Фонд софинансирования социальных расходов                |       |     | 18,7  |     | 5,0   |     |
| 6. Субвенции г. Москве на выполнение федеральных полномочий |       |     | 0,7   | 7   | 0,8   | 1   |
| 7. Компенсации расходов г. Москве на функции столицы        | 6,0   | 6   | 6,0   | 2   | 6,0   | 1   |

Большая часть средств финансовой помощи из федерального бюджета направляется на финансирование элементарных повсеместных текущих расходов территориальных бюджетов (зарплата, пособия детям и т.д.).

Половина помощи субъектам оказывается из Федерального фонда финансовой поддержки (ФФПР). В 1990-х гг. ФФПР составлял 14% объема налоговых доходов федерального бюджета, за исключением доходов от таможенных пошлин. В 2001 г. объем фонда снизился до 9% налоговых доходов (за счет увеличения налоговых доходов федерального бюджета в результате зачисления в него ранее закрепленных за регионами 15% поступлений НДС).

ФФПР субъектов РФ на 2003 г. сформирован исходя из 14% налоговых доходов федерального бюджета (за исключением таможенных пошлин и доходов от внешнеэкономической деятельности) в



размере 173 млрд руб., в том числе: дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ — 161,7 млрд руб.; субсидии на государственную поддержку закупки и доставки топлива и продовольствия в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов для снабжения населения, предприятий и организаций социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства — 8,8 млрд руб.; субвенции на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области — 2,6 млрд руб.

Средства ФФПР распределяются на основе сопоставления бюджетной обеспеченности субъектов РФ, измеренной величиной приведенных к сопоставимым условиям удельных (в расчете на душу населения) валовых налоговых ресурсов.

Валовые налоговые ресурсы субъекта РФ — основанная на объеме и структуре валового регионального продукта оценка потенциальных налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ в прогнозируемом году.

Помощь из ФФПР рассчитывается по специальной методике, определяемой Министерством финансов РФ. На 2003 г. методика включала следующие этапы.

1. Определение валовых налоговых ресурсов (ВНР) каждого субъекта РФ. Удельные валовые налоговые ресурсы регионов представляют собой произведение прогнозируемого на 2003 г. среднего уровня доходов субъектов РФ на душу населения на индекс налогового потенциала (ИНП) данного субъекта РФ. ИНП рассчитывается на основе показателя валового регионального продукта.

2. Приведение удельных валовых налоговых ресурсов регионов в сопоставимый вид. Для этого ВНР каждого региона делится на индекс бюджетных расходов (ИБР) — показатель, отражающий во сколько раз больше или меньше средств по сравнению со среднероссийским уровнем нужно затратить для производства в данном регионе базового объема бюджетных услуг.

3. Распределение 80% объема ФФПР между субъектами РФ, для которых приведенные к сопоставимому виду удельные ВНР не превышают среднероссийского показателя, пропорционально отклонению удельных ВНР от среднего уровня.

В результате распределения первой части ФФПР бюджетная обеспеченность регионов по отношению друг к другу не меняется: те регионы, у которых ВНР был выше, и после выравнивания будут более обеспечены по сравнению с низкодоходными регионами. Тем самым методика распределения первой (основной) части ФФПР стимулирует регионы к развитию собственной налоговой базы.

4. Распределение оставшихся 20% **ФФПР** между наименее обеспеченными регионами путем доведения их доходов до одного и того же гарантированного при заданном объеме **ФФПР** минимума. Цель распределения данной части **ФФПР** — поддержание единого по России минимального уровня бюджетной обеспеченности для предоставления населению всех регионов некоторого гарантированного набора бюджетных услуг. 1% средств **ФФПР** направляется на компенсационные выплаты субъектам РФ в связи с существенными изменениями значений индексов налогового потенциала и индексов бюджетных расходов, определяемых на основе исходных данных на 2003 г.

5. Определение итоговой доли субъекта РФ в Фонде финансовой поддержки путем суммирования первой и второй частей трансферта.

Особенностью финансовой помощи из **ФФПР** является ее нецелевой характер. По своему экономическому содержанию трансферты из **ФФПР** являются дотациями, которые используются по усмотрению региональных властей.

О реальной картине финансовой помощи регионам в 2002 г. свидетельствуют данные табл. 25.3.

*Таблица 25.3*

*Финансовая помощь из федерального бюджета субъектам РФ  
за январь — март 2002 г., млн руб.*

|                             | Фонд<br>финансовой<br>поддержки | Фонд<br>компенса-<br>ции | Фонд<br>софинансирова-<br>ния социальных<br>расходов |
|-----------------------------|---------------------------------|--------------------------|--|
| Финансовая помощь, всего    | 147 491                         | 40 758                   | 18 732   |
| Перечислено за I квартал    | 40 490                          | 8962                     | 4459   |
| Количество субъектов РФ     | 89                              | 89                       | 89   |
| Субъекты, получающие помощь | 71                              | 89                       | 79   |

*Источник:* Финансовая помощь субъектам РФ за январь—март 2002 г. // *Финансы.* — 2002 — №5. — С. 20—21

Ту или иную финансовую помощь получают все субъекты РФ. Без помощи на выплату заработной платы бюджетникам обходятся лишь финансовые центры страны (г. Москва и г. Санкт-Петербург) и газонефтяные регионы (Ненецкий, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий автономные округа, Татарстан, Башкортостан, Пермская и Самарская области и др.).

Аналогичная система существует и на субъектном уровне. Значительная часть средств аккумулируется в бюджетах субъектов РФ, а затем перераспределяется в местные бюджеты.

**Расходы областного бюджета Нижегородской области на финансовую поддержку бюджетов в 2000—2003 гг., млн руб.**

| Наименование расходов                     | 2000  |     | 2002  |     | 2003  |     |
|---|-------|-----|-------|-----|-------|-----|
|   | Сумма | %   | Сумма | %   | Сумма | %   |
| Финансовая помощь бюджетам                | 1992  | 100 | 2845  | 100 | 3853  | 100 |
| В % к расходам областного бюджета         | 32    | X   | 23    | X   | 23    | X   |
| Финансовая помощь бюджетам других уровней | 1781  | 89  | 2845  | 100 | 3758  | 98  |
| В том числе                               |       |     |       |     |       |     |
| Дотации                                   | 1212  | 61  | 1004  | 35  | —     | —   |
| Субвенции                                 | 568   | 28  | 1821  | 64  | 1827  | 48  |
| Субсидии СМИ                              | —     | —   | 20    | 1   | —     | —   |
| Прочие                                    | 211   | 11  | —     | —   | 95    | 2   |

Несмотря на относительное уменьшение финансовой помощи в расходах бюджета Нижегородской области (табл. 25.4), все 39 районов области, областной центр и города области получают субвенции на выплату заработной платы, электроэнергию, газ, дотации бюджетам и т.д. Во многих из них помощь составляет от 50 до 80% доходов бюджетов.

*Средства финансовой помощи нижестоящим бюджетам* предоставляются в виде:

- дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ;
- субвенций и субсидий на финансирование отдельных целевых расходов;
- бюджетных кредитов;
- бюджетной ссуды на покрытие временных кассовых разрывов.

Финансовая помощь из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, предоставляемая на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности в виде дотаций, определяется по нормативам финансовых затрат на государственные услуги в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты. Перечень, виды и количественные значения минимальных государственных социальных стандартов устанавливаются федеральным законом и определяются возможностями консолидированного бюджета РФ. Порядок предоставления и расчета размеров финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности определяется федеральным законом.

Финансовая помощь в виде субвенций и субсидий бюджетам субъектов РФ предоставляется на финансирование следующих це-

левых затрат: 1) расходов по федеральным целевым программам; 2) капитальных расходов; 3) расходов, передаваемых из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ; 4) иных целевых расходов.

Из федерального бюджета может быть предусмотрена финансовая помощь местным бюджетам на финансирование целевых расходов, предусмотренных федеральными целевыми программами или федеральными законами.

*Финансовая помощь из бюджета субъекта РФ местному бюджету осуществляется в формах:*

- предоставления средств из фондов финансовой поддержки бюджетов субъектов РФ, образуемых для выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований с целью обеспечения финансирования минимальных государственных социальных стандартов, ответственность за финансирование которых возложена на органы местного самоуправления;
- предоставления субвенций на финансирование целевых расходов;
- иных инструментов, предусмотренных бюджетным законодательством субъекта РФ.

Субъекты РФ и муниципальные образования — получатели финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности не имеют права:

- предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере, превышающем 3% расходов своих бюджетов;
- предоставлять государственные гарантии в размере, превышающем 5% расходов своих бюджетов.

Субъекты РФ могут получать целевые бюджетные ссуды на финансирование кассовых разрывов, обусловленных сезонным характером затрат или сезонным характером поступлений доходов, на срок до шести месяцев на возмездных и безвозмездных условиях. Цели предоставления указанных ссуд, условия оплаты и возврата целевых бюджетных ссуд субъектам РФ определяются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Если предоставленные бюджетные ссуды не погашены до конца финансового года, то они погашаются за счет средств финансовой помощи, оказываемой бюджету субъекта РФ из федерального бюджета.

Если бюджет субъекта Федерации не получает финансовой помощи из федерального бюджета, то непогашенная часть бюджетной ссуды компенсируется за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, зачисляемых в бюджет субъекта РФ.

Для регулирования экономических условий территорий широко применяется *кредитный механизм*, в том числе: 1) бюджетный кредит; 2) бюджетные ссуды; 3) налоговые кредиты. В качестве заемщиков могут выступать нижестоящие бюджеты, государственные и негосударственные организации.

*Бюджетный кредит* предоставляется юридическому лицу, не являющемуся государственным или муниципальным унитарным предприятием, на основании договора при условии обеспечения заемщиком возвратности кредита.

Бюджетные кредиты (процентные и беспроцентные) предоставляются государственным или муниципальным унитарным предприятиям на условиях и в пределах лимитов, которые предусмотрены соответствующими бюджетами.

Бюджетный кредит предоставляется на условиях возмездности и возвратности. Способы гарантии возвратности бюджетного кредита служат банковские гарантии, поручительства, залог имущества, в том числе в виде ценных бумаг, паев, в размере не менее 100% предоставляемого кредита. Обязательным условием предоставления бюджетного кредита является проведение предварительной проверки финансового состояния получателя бюджетного кредита финансовым органом или по его поручению уполномоченным органом. Бюджетный кредит может быть предоставлен только тем юридическим лицам, которые не имеют просроченной задолженности по ранее предоставленным бюджетным средствам на возвратной основе.

При утверждении бюджета на очередной год указываются цели, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит, условия и порядок предоставления бюджетных кредитов, лимиты их предоставления на срок в пределах года и на срок, выходящий за пределы бюджетного года, а также ограничения по субъектам использования бюджетных кредитов. К отчету об исполнении бюджета прилагается отчет о предоставлении и погашении бюджетных кредитов.

Возврат предоставленных юридическим лицам бюджетных средств, а также плата за пользование ими приравниваются к платежам в бюджет.

Получатели бюджетного кредита обязаны предоставлять информацию и отчет об использовании бюджетного кредита в органы, исполняющие бюджет, и контрольные органы соответствующих законодательных органов.

Получатели бюджетного кредита обязаны вернуть бюджетный кредит и уплатить проценты за пользование им в установленные сроки.

Органы, исполняющие бюджет, ведут реестры всех предоставленных бюджетных кредитов по получателям бюджетных кредитов.

Правительство РФ при необходимости предоставляет из федерального бюджета беспроцентные бюджетные ссуды субъектам РФ на покрытие кассовых разрывов. При этом применяется пролонгирование ссуд. Федеральным бюджетом на 2003 г. продлевается до 1 ноября 2003 г. срок возврата ссуд, выданных до 1 января 2003 г. в размере 20,0 млрд руб.

Важное место в регулировании национальной экономики занимают *бюджетные резервы и резервные фонды*. Существуют следующие резервные фонды:

- Президента РФ, губернаторов, глав администраций;
- органов федеральной исполнительной власти, субъектной и муниципальной исполнительной власти.

*Резервный фонд Президента* создается в размере до 1% расходов федерального бюджета. Он используется на финансирование непредвиденных расходов, а также дополнительных расходов, предусмотренных указами Президента РФ. Средства фонда нельзя использовать на проведение выборов, референдумов, политической агитации, содержание администрации. Расходование средств осуществляется на основании письменного распоряжения Президента РФ. Аналогичным образом используется фонд губернатора.

*Таблица 25.5*

*Расходы на резервы и запасы федерального бюджета  
в 2000—2002 гг., млрд руб.*

| <i>Показатель</i>                             | <i>2000</i> | <i>2002</i> | <i>2002 к<br/>2000, %</i> |
|---|-------------|-------------|---------------------------|
| Пополнение государственных запасов и резервов | 166         | 527         | 317                       |
| В том числе                                   |             |             |                           |
| Государственный материальный резерв           | 48          | 54          | 113                       |
| Прочие государственные запасы и резервы       | 118         | 473         | 400                       |
| Резервные фонды                               | 4087        | 4300        | 105                       |

Резервные фонды органов федеральной, субъектной и муниципальной исполнительной власти формируются в объеме до 3% утвержденных расходов бюджетов и используются на внеплановые чрезвычайные расходы, в частности на финансирование устранения последствий стихийных бедствий, нештатных ситуаций.

### 25.3. Проблемы и пути совершенствования межбюджетного регулирования в РФ в условиях становления рыночной экономики

Анализ межбюджетных отношений свидетельствует о наличии всероссийского кругооборота значительных финансовых ресурсов

по схеме: район — субъект — федерация — субъект — район. Что он дает стране? С одной стороны, имеются огромные полномочия федеральной власти в сфере экономического влияния на региональные власти. Каждый субъект должен отстоять и защитить в федеральном центре свою возможность выдать законное пособие на детей или заработную плату учителю школы. С другой стороны, появляются многочисленные проблемы для региональной и местной власти по поиску денежных средств для решения каждодневных социально-экономических задач.

С объективной точки зрения, изъятие финансовых ресурсов из субъектов и местных образований в виде налоговых платежей с целью возврата средств в виде помощи абсолютно бессмысленно. Более того, оно ведет к дополнительным расходам по обслуживанию оборота и создает возможность для нецелевого использования фондов. Поэтому основная проблема межбюджетного регулирования — это максимальное сокращение кругооборота бюджетных средств. Важнейшими путями ее решения являются:

- полное закрепление местных налогов за местными бюджетами;
- полное закрепление региональных налогов за бюджетами субъектов РФ;
- отмена практики передачи отдельных расходов из вышестоящих бюджетов нижестоящим;
- обеспечение регулирующими налоговыми платежами 100% минимальной бюджетной обеспеченности.

Реализация данных мероприятий позволит получить территориальным бюджетам возможность самостоятельного функционирования согласно действующему Бюджетному кодексу РФ.

## Для контроля и самостоятельной работы

### Термины и понятия

Государственное экономическое  
регулирование  
Финансовая помощь  
Страховые фонды

Резервные фонды Президента РФ  
и губернатора  
Запасы  
Инструменты финансовой помощи

### Контрольные вопросы

1. В чем заключаются сущность и основные черты государственного экономического регулирования России в условиях перехода от административно-командной экономики к рыночной?
2. Какова структура расходов федерального бюджета на экономическое регулирование?

3. Назовите причины увеличения расходов федерального бюджета на экономическое регулирование.
4. Как и в каком порядке производятся дотации из федерального бюджета?
5. Как и в каком порядке производятся субвенции и субсидии из федерального бюджета?
6. Каково назначение страховых фондов и резервов?

## Тесты

1. Необходимость государственного регулирования бюджетов регионов в переходный период вызвана прежде всего:
  - 1) необходимостью обеспечения государственного устройства;
  - 2) отсутствием финансовых ресурсов у регионов;
  - 3) избытком финансовых ресурсов у регионов;
  - 4) многообразием форм собственности.
2. Регулирование межбюджетных отношений России не выполняет задачи:
  - 1) определения субъекта — регулятора бюджетных отношений;
  - 2) покрытия дефицита территориальных бюджетов;
  - 3) финансового обеспечения негативных последствий возможных техногенных аварий, природных стихийных бедствий;
  - 4) выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности и социально-экономических условий развития территориальных образований.
3. Основной метод бюджетного регулирования территорий:
  - 1) трансферты населению;
  - 2) закрепление и распределение доходов между отдельными бюджетами;
  - 3) кредитный механизм;
  - 4) финансовая помощь бюджетам.
4. Дотации используются для:
  - 1) финансирования расходов отдельных целевых статей;
  - 2) выравнивания минимальной бюджетной обеспеченности;
  - 3) погашения разрывов между поступлениями и расходами;
  - 4) бюджетных ссуд различным юридическим лицам.
5. Субвенции и субсидии применяются для:
  - 1) финансирования расходов отдельных целевых статей;
  - 2) выплат заработной платы бюджетным работникам;
  - 3) финансирования текущих расходов;
  - 4) погашения разрывов между поступлениями и расходами.
6. Бюджеты субъектов РФ и муниципальные бюджеты имеют право предоставлять кредиты юридическим лицам в размере:
  - 1) 2% своего объема расходов;
  - 2) 3% своего объема расходов;



3) 4% своего объема расходов;

4) 5% своего объема расходов.

7. Бюджеты субъектов РФ и муниципальные бюджеты могут давать гарантии в размере:

1) 2% своего объема расходов;

2) 3% своего объема расходов;

3) 4% своего объема расходов;

4) 5% своего объема расходов.

8. Резервные фонды органов федеральной, субъектной и муниципальной исполнительной власти формируются в объеме:

1) 2% утвержденных расходов бюджетов;

2) 3% утвержденных расходов бюджетов;

3) 4% утвержденных расходов бюджетов;

4) 5% утвержденных расходов бюджетов.

9. Средства фондов Президента *и губернаторов не могут быть использованы* на финансирование:

1) непредвиденных расходов;

2) дополнительных расходов, предусмотренных указами Президента РФ;

3) проведение выборов президента, губернаторов;

4) содержание администрации.

10. Резервный фонд Президента РФ формируется в размере:

1) 1% расходов федерального бюджета,

2) 2% расходов федерального бюджета;

3) 3% расходов федерального бюджета;

4) 4% расходов федерального бюджета.

## Практические задания

1. Назовите нормативно-правовые акты Российской Федерации, вашего субъекта РФ и местного образования, определяющие порядок регулирования межбюджетных отношений.
2. Рассчитайте размер финансовой помощи для вашего субъекта РФ.

## Темы рефератов

1. История и тенденции расходов бюджетов на экономическое регулирование **России**.
2. Государственные расходы на социально-экономическое регулирование в одной из развитых стран мира.
3. **Формы и методы финансирования социально-экономического регулирования.**
4. Проблемы и перспективы межбюджетного регулирования в современной **России**.
5. По желанию студентов.

# Библиографический СПИСОК

## Основная литература

1. *Бюджетная система России: Учебник* / Под ред. Г.Б. Поляка. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000.
2. *Бюджетная система РФ: Учебник* / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. — М.: Юрайт, 2001.
3. *Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике на 2002 год».*
4. *Бюджетный кодекс РФ.*
5. *Гражданский кодекс РФ.*
6. *Закон РФ «О налоговых органах РФ».*
7. *Конституция Российской Федерации.*
8. *Налоговый кодекс РФ.*
9. *Положение о Главном контрольном управлении Президента РФ.*
10. *Положение о Государственном таможенном комитете РФ.*
11. *Положение о Министерстве РФ по налогам и сборам.*
12. *Положение о Министерстве финансов РФ.*
13. *Положение о Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг.*
14. *Положение о Федеральной службе налоговой полиции РФ.*
15. *Положение о Федеральном казначействе.*
16. *Постановление Правительства РФ «Об экономических условиях функционирования агропромышленного комплекса РФ в 1998 году» от 15 апреля 1998 г. № 392.*
17. *Таможенный кодекс РФ.*
18. *Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле».*
19. *Федеральный закон «О Счетной палате РФ».*
20. *Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2002 год».*
21. *Федеральный закон «Об аудиторской деятельности».*
22. *Федеральный закон «Об исполнении федерального бюджета на 2000 год».*
23. *Финансово-кредитный энциклопедический словарь* / Колл. авторов под общ. ред. А.Г. Грязновой. — М.: Финансы и статистика, 2002.

## Дополнительная литература

1. *Алтухов А.* Интенсификация зернового хозяйства // *Экономист*. — 2002. — № 1.
2. *Бабич А.М., Павлова Л.Я.* Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. — М.: ЮНИТИ, 1999.
3. *Беляков С.А.* Финансирование расходов на образование: нормативный метод // *Финансы*. — 2002. — № 7.
4. *Бланк И.А.* Основы финансового менеджмента. В 2 т. — Киев: Ника-центр, 1999.
5. *Болотин В.В.* О минимальных муниципальных бюджетах // *Финансы*. — 2001. — № 7.
6. *Бурцев В.В.* Значение финансового контроля в государственном управлении и его основные органы // *Аудит*. — 2001. — № 6, 8.
7. *Бурцев В.В.* Об этике и принципах финансового контроля // *Финансы*. — 2001. — № 6.
8. *Бурцев В.В.* Основные условия государственной финансовой безопасности // *Экономист*. — 2001. — № 9.
9. *Бурцева С.А.* Роль статистики в финансовом менеджменте // *Финансы*. — 2001. — № 12.
10. *Бюджет и внебюджетные фонды (практикум): Учеб. пособие.* — М.: Финансовая академия при Правительстве РФ, 1999.
- П. *Бюджет страны — суть и содержание государственной политики (с расширенного заседания коллегии Минфина РФ)* // *Финансы*. — 2001. — № 5.
12. *Бюджетно-финансовая политика: итоги и задачи* // *Финансы*. — 2002. — № 3.
13. *Волков А.А.* Реализация территориального интереса в бюджетном федерализме // *Финансы*. — 2001. — № 9.
14. *Волков В.Н.* Российская экономика: основные итоги 2001 года // *Деньги и кредит*. — 2002. — № 2.
15. *Воронин А.А.* О механизме финансирования платного сектора образовательных услуг // *Финансы*. — 2001. — № 12.
16. *Глазырин М.* Муниципальный производственно-социальный комплекс и механизмы его саморазвития // *Экономист*. — 2002. — № 2.
17. *Годин А.М., Поднорина И.В.* Бюджет и бюджетная система России: Учеб. пособие. — М., 2001.
18. *Гришин В.Я.* О федеральных целевых программах регионального развития // *Финансы*. — 2002. — № 4.
19. *Гусев С.И., Швецов Ю.Г.* Бюджетная реформа; взгляд с позиции региона // *Финансы*. — 2001. — № 8.
20. *Данчикова Г.* Бюджетный федерализм // *Экономист*. — 2001. — № 6.

21. *Дербенева Г.* Связи сельскохозяйственных предприятий и государственного бюджета // *Экономист.* — 2001. — № 4.
22. *Дервянченко Т.А.* Казначейство. — государственный контролер исполнения федерального бюджета // *Финансы.* — 2000. — № 4.
23. *Динамика* промышленного производства в 2001 г. и оценка перспектив // *Экономист.* — 2001. — № 11.
24. *Замятина Н.В.* О межбюджетных отношениях в Российской Федерации // *Финансы.* — 2001. — № И.
25. *Захаров Ю.* Состояние и возможности развития агропромышленного комплекса // *Экономист.* — 2002. — № 2.
26. *Казаков В.А.* Межбюджетные отношения здравого смысла // *Финансы.* — 2001. — № 8.
27. *Колесов А.С.* Межбюджетные отношения: сущность и пути совершенствования // *Финансы.* — 2002. — № 2.
28. *Колесов А.С.* Финансовая политика субъекта РФ: цели, ресурсы и пути // *Финансы.* — 2001. — № 7.
29. *Кузнецов П.П.* О переходе учреждений здравоохранения на новую модель планирования и учета // *Экономист.* — 2002. — № 5.
30. *Лавров А., Климанов В., Онищенко В.* Перспективы реформирования бюджетной системы на региональном уровне // *Экономист.* — 2001. — № 8.
31. *Лазарева Н.В.* Роль правового обеспечения аудита в управлении бюджетными потоками // *Финансы.* — 2001. — № 10.
32. *Макконелл К., Брю С.* Экономикс. Принципы, проблемы и политика. Т. 1. — М., 1992.
33. *Максимова Н.С.* О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года // *Финансы.* — 2001. — № 10.
34. *Мартынова Г.И.* Нецелевое использование бюджетных средств: арбитражная практика // *Финансы.* — 2002. — № 4.
35. *Мешалкина Р.Е.* Финансовый контроль использования бюджетных средств в социальной сфере // *Финансы.* — 2001. — № 10.
36. *Мухаметдинова Н.* Финансирование социальной сферы // *Экономист.* — 2002. — № 2.
37. *Пестеренко Т.Г.* Казначейская система как инструмент эффективного управления государственными финансами // *Финансы.* — 2001. — № 3.
38. *Пестеренко Т.Г.* Основные принципы межбюджетных отношений // *Финансы.* — 2001. — № 11.
39. *Овсянников Л.Н.* Игра без правил // *Финансы.* — 2001. — № 12.
40. *Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2002 год* // *Деньги и кредит.* — 2001. — № 12.
41. *Пансков В.Г.* О некоторых вопросах государственного финансового контроля в стране // *Финансы.* — 2002. — № 5.
42. *Пансков В.Г.* О роли Счетной палаты РФ в системе органов государственного финансового контроля страны // *Финансы.* — 2001. — № 9.

43. *Постановление* Правительства РФ «О территориальных контрольно-ревизионных органах Министерства финансов РФ».
44. *Пронина Л.И.* Реформирование межбюджетных отношений и интересы местного самоуправления // *Финансы*. — 2001. — № 11.
45. *Пчелинцев О.С., Минченко ММ.* Проблемы развития межбюджетных отношений на этапе перехода к инвестиционному росту // *Финансы*. — 2001. — № 10.
46. *Российский статистический ежегодник*. — М., 2002.
47. *Сабитова Н.М.* Теоретические основы бюджетного устройства Российской Федерации // *Финансы*. — 2002. — № 6.
48. *Сазонов С.П.* Основные направления бюджетной политики Волгоградской области // *Финансы*. — 2001. — № 5.
49. *Селезнев А.* Бюджетное финансирование науки // *Экономист*. — 2002. — № 1.
50. *Селезнев А.* Воспроизводство на предприятиях государственного сектора // *Экономист*. — 2002. — № 1.
51. *Сидоренко В.В.* Эффективность контрольной функции органов федерального казначейства // *Финансы*. — 2001. — № 8.
52. *Силуанов А.Г.* Федеральный бюджет и экономическая политика в 2002 г. // *Финансы*. — 2001. — № 9.
53. *Слепое В.А., Семенова О.В.* О государственном регулировании тарифов на транспорте // *Экономист*. — 2002. — № 4.
54. *Стиглиц Дж. Ю.* Экономика государственного сектора / Пер. с англ. — М.: Изд-во МГУ; ИНФРА-М, 1997.
55. *Стратегия* развития государства на период до 2010 г. // *Российский экономический журнал*. — 2001. — № 1.
56. *Цветкова Г.* Экономические проблемы Б деятельности местных органов власти // *Экономист*. — 2002. — № 2.

## Сайты в Интернете

1. Сайт «Бюджетная система РФ» — [www.budgetrf.ru](http://www.budgetrf.ru).
2. Сайт Министерства РФ по налогам и сборам — [www.nalog.ru](http://www.nalog.ru).
3. Сайт Министерства финансов РФ — [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru).
4. Сайт Счетной палаты РФ — [www.ah.gov.ru](http://www.ah.gov.ru).
5. Сервер органов государственной власти РФ — [www.gov.ru](http://www.gov.ru).

# Оглавление

|  |            |
|--|------------|
| <b>От автора</b>   | <b>3</b>   |
| Вводная глава. Предмет, методы и задачи курса<br>«Бюджетная система Российской<br>Федерации» | 5          |
| <b>Раздел I. Основы бюджетной системы РФ</b>   | <b>16</b>  |
| Глава 1. Экономическое содержание и роль<br>государственного бюджета                         | 17         |
| Глава 2. Понятие бюджетной системы   | 26         |
| Глава 3. Бюджетно-финансовая политика  | 34         |
| Глава 4. Бюджетный менеджмент  | 43         |
| Глава 5. Бюджетный контроль  | 58         |
| <b>Раздел II. Бюджетное устройство Российской Федерации</b>                                  | <b>72</b>  |
| Глава 6. Бюджетное устройство РФ: основные принципы и<br>понятия                             | 73         |
| Глава 7. Бюджетная классификация Российской<br>Федерации                                     | 87         |
| Глава 8. Поступления бюджетной системы   | 101        |
| Глава 9. Расходы бюджетной системы   | 119        |
| Глава 10. Государственный кредит   | 134        |
| Глава 11. Внебюджетные и целевые бюджетные фонды   | 149        |
| <b>Раздел III. Бюджетный процесс в Российской Федерации</b>                                  | <b>168</b> |
| Глава 12. Формирование бюджетов  | 169        |
| Глава 13. Рассмотрение и утверждение бюджетов  | 188        |
| Глава 14. Исполнение бюджетов  | 202        |
| <b>Раздел IV. Планирование и финансирование бюджетных<br/>организаций</b>                    | <b>220</b> |
| Глава 15. Бюджетные организации: сметный порядок<br>планирования и финансирования            | 221        |

|   |            |
|---|------------|
| Глава 16. Финансирование управления, правопорядка и обороны                                     | 230        |
| Глава 17. Финансирование социально-культурных функций   | 243        |
| Глава 18. Финансирование науки, культуры, искусства и СМИ                                       | 254        |
| Глава 19. Финансирование социальной сферы   | 279        |
| Глава 20. Отчетность бюджетных организаций  | 304        |
| <b>Раздел V. Расходы на экономические функции</b>   | <b>308</b> |
| Глава 21. Расходы на экономические функции государства: состав, структура и тенденции изменения | 309        |
| Глава 22. Финансирование промышленности, энергетики и строительства                             | 319        |
| Глава 23. Финансирование сельского хозяйства  | 329        |
| Глава 24. Финансирование транспорта, связи и жилищно-коммунального хозяйства                    | 337        |
| Глава 25. Финансирование социально-экономического регулирования                                 | 347        |
| Библиографический список  | 362        |

*Учебное пособие*

**Фетисов Владимир Дмитриевич**

## **БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Редактор С.В. Шейко**

**Корректор И.В. Галкина**

**Оригинал-макет Н.В. Спасской**

**Оформление художника В.А. Лебедева**

Лицензия серия ИД № 03562 от 19.12.2000 г.  
Подписано в печать 16.06.2003 Формат 60х88 1/16  
Усл. печ. л. 23,0 Уч.-изд. л. 18,0  
Тираж 20 000 экз. (1-й завод - 5 000). Заказ № 2270

**ООО «ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА»**

**Генеральный директор В.Н. Закаидзе**

123298, Москва, ул. Ирины Левченко, 1  
Тел. (095) 194-00-15. Тел/факс (095) 194-00-14  
[www.unity-dana.ru](http://www.unity-dana.ru) E-mail: [unity@unity-dana.ru](mailto:unity@unity-dana.ru)

Отпечатано во ФГУП ИПК «Ульяновский Дом печати»  
432980, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 14



# Ф



# инансы



## **Владимир Дмитриевич Фетисов**

доктор экономических наук, профессор,  
зав. кафедрой финансов Нижегородского  
коммерческого института, член специализированного  
совета по экономическим наукам Волго-Вятской  
академии государственной службы. Область научных  
интересов – экономика и финансы.

Автор более 150 научных и учебно-методических  
работ, в том числе 6 монографий и 13 учебных пособий.  
Читает курсы «Финансы», «Бюджетная система»,  
«Финансы организаций», «Налоги и налогообложение»,  
«Налоги с физических лиц» и другие.

ISBN 5-238-00526-1



9 785238 005263 >